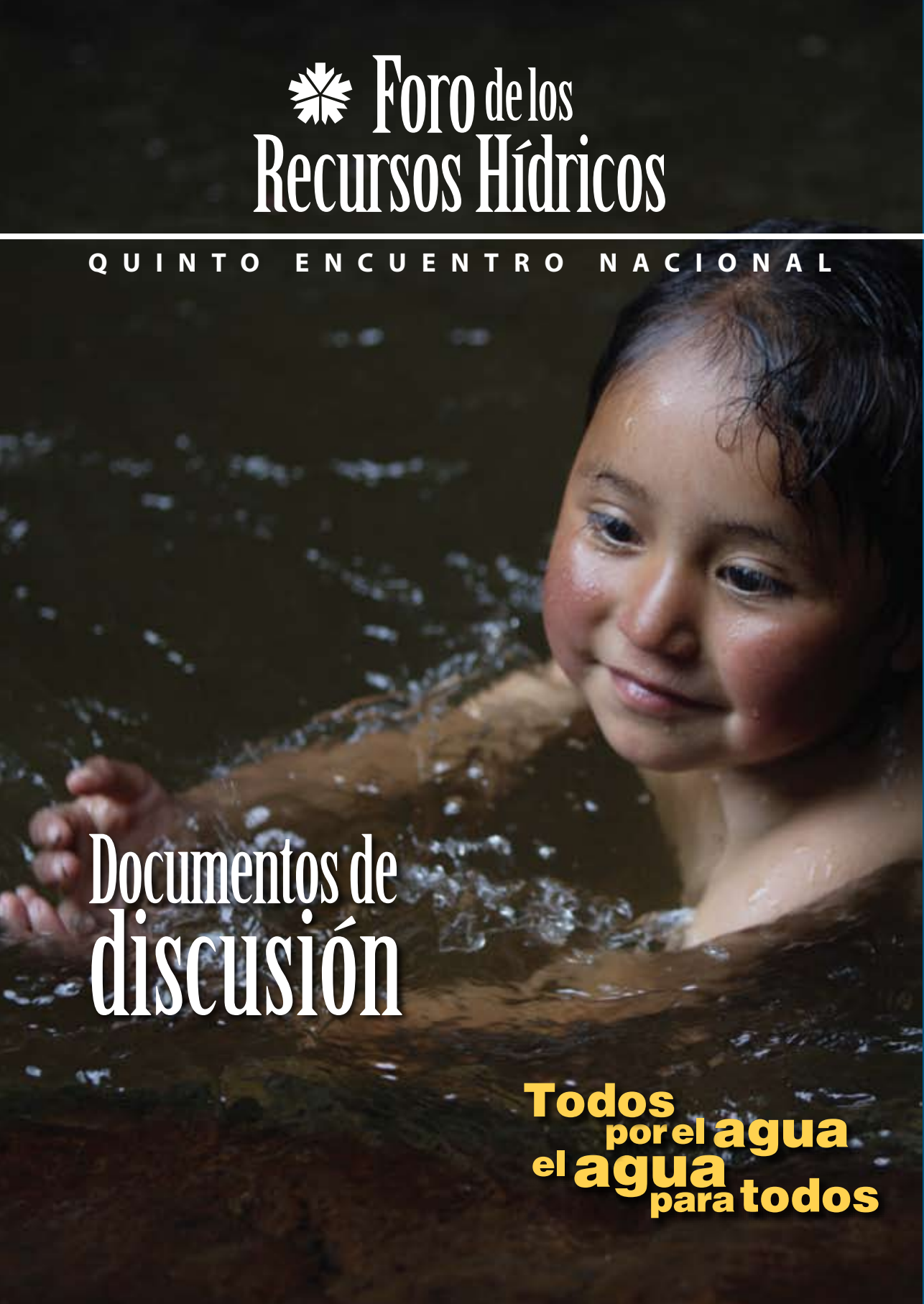




Foro de los Recursos Hídricos

Q U I N T O E N C U E N T R O N A C I O N A L

Documentos de
discusión

**Todos
por el agua
el agua
para todos**

El V Encuentro Nacional del Foro se realizó en el marco de un momento histórico para el país, la instalación de una Asamblea Constituyente que tuvo a su cargo el debate sobre las grandes transformaciones que requiere el país. La búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo incluye también la preocupación por la gestión de un recurso vital para la vida, como es el agua.

El V Encuentro se realizó el 8 y 9 de mayo en Portoviejo y Montecristi. Se contó con la participación de 637 delegados de todo el país, con una representación de organizaciones sociales que corresponde al 51% de los participantes. En esta ocasión no fue un evento masivo como en el último encuentro, sino que respondió a una lógica de delegación debido a limitaciones logísticas. Vale destacar que hubo un trabajo previo en los Foros locales, para garantizar que las propuestas respondían a un colectivo más amplio.

El carácter de este encuentro tuvo su énfasis en la incidencia política. El Foro quería aprovechar esta oportunidad histórica para “poner en valor” el trabajo de varios años. Los estudios y propuestas que se llevaron al V Encuentro son fruto de un profundo análisis, de la madurez en la reflexión y fueron avalados por el respaldo social de las organizaciones que constituyen las bases del Foro. La propuesta de texto constitucional sobre el agua y el proyecto de nueva Ley de Aguas fueron entregados a la Asamblea Constituyente, como una síntesis de la reflexión durante este evento y a lo largo de la vida del Foro.



Unión Europea



cooperiamo lo sviluppo



Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE



Deutsche Welthungerhilfe
AGRO ACCIÓN ALEMANA



PROGRAMA REGIONAL
ECOBONA



PROGRESSIO
COMUNIDAD MENTAL Y COMERCIO REAL





 **Foro de los
Recursos Hídricos**

5to
encuentro nacional

© **Foro de los Recursos Hídricos**

Quinto Encuentro Nacional

Todos los derechos reservados

Coordinación CAMAREN

Alpallana E 6-178 y Whimper

Edificio ESPRO, 3er piso

Quito - Ecuador

Telfs: (593-2) 2505775 - 2507396

Email: foros@camaren.org / sicam@camaren.org

Web: www.camaren.org

Edición

Edgar Isch

Revisión

Aline Arroyo

Diseño gráfico

Verónica Avila • Activa Diseño Editorial

Producción

Imprimax

Quito, Ecuador, 2008

Presentación	7
➤ Aline Arroyo Castillo	
Estudios y propuestas nacionales	
Todos por el agua, el agua para todos: Propuesta de artículos para la nueva Constitución del Ecuador	15
➤ Juan Pablo Martines	
Temas críticos de la propuesta de nueva Ley de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua	29
➤ Diego Pazmiño	
El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente	45
➤ Antonio Gaybor Secaira	
Agua, minería y conflictos socioambientales	107
➤ Fernando Solís	
Dificultades y desafíos para el riego campesino	157
➤ Christian Tamayo	
➤ Francisco Hidalgo	
La institucionalidad del agua en el Ecuador, una realidad compleja que requiere cambios	175
➤ Aline Arroyo Castillo	
Estudios de caso	
Los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas: entre el derecho civil y el derecho administrativo	189
➤ Alex Zapatta C.	
Propuesta política del INAR sobre riego campesino	203
➤ Ing. Juan Carcelén Falconí	
No solo "...una forma inteligente, de sembrar el agua para cosechar energía": Implicaciones del proyecto Coca Codo Sinclair para la Amazonía ecuatoriana	209
➤ Víctor López	

Contenido

Cambio climático e inundaciones: lineamientos para una política de prevención de riesgos	221
• David Neira	
Visión internacional del agua	
El actual escenario del agua en el Perú	
Conflictos y movilizaciones en una institucionalidad fragmentada	233
• María Teresa Oré	
Conclusiones y propuestas	
Conclusiones, propuestas y acuerdos del V Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos	245
• Dennis García	
Ecos del Quinto Encuentro	
Ecos del V Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos	253
• Foro de los Recursos Hídricos	
El agua en la Constitución	257
• Foro de los Recursos Hídricos	
Una ley que garantice el derecho al agua	279
• Foro de los Recursos Hídricos	
El riego: participación y financiamiento	
Lineamientos a incorporarse en la Nueva Ley Orgánica de Aguas (en discusión)	305
• Foro de los Recursos Hídricos	

Presentación

• Aline Arroyo
Coordinadora de espacios
de análisis y propuestas
CAMAREN / Foro de los Recursos Hídricos

El V Encuentro Nacional del Foro se realizó en el marco de un momento histórico para el país, la instalación de una Asamblea Constituyente que tuvo a su cargo el debate sobre las grandes transformaciones que requiere el país. La búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo incluye también la preocupación por la gestión de un recurso vital para la vida, como es el agua.

El V Encuentro se realizó el 8 y 9 de mayo en Portoviejo y Montecristi. Se contó con la participación de 637 delegados de todo el país, con una representación de organizaciones sociales que corresponde al 51% de los participantes. En esta ocasión no fue un evento masivo como en el último encuentro, sino que respondió a una lógica de delegación debido a limitaciones logísticas. Vale destacar que hubo un trabajo previo en los Foros locales, para garantizar que las propuestas respondían a un colectivo más amplio.

El carácter de este encuentro tuvo su énfasis en la incidencia política. El Foro quería aprovechar esta oportunidad histórica para “poner en valor” el trabajo de varios años. Los estudios y propuestas que se llevaron al V Encuentro son fruto de un profundo análisis, de la madurez en la reflexión y fueron avalados por el respaldo social de las organizaciones que constituyen las bases del Foro. La propuesta de texto constitucional sobre el agua y el proyecto de nueva Ley de Aguas fueron entregados a la Asamblea Constituyente, como una síntesis de la reflexión durante este evento y a lo largo de la vida del Foro.

Los temas centrales tratados en el V Encuentro se resumen en las ponencias que son parte de estas memorias.

Propuesta para la Asamblea Constituyente: el agua en la nueva Constitución

En el 2008, el país vivió un importante momento de cambio. La redacción de una nueva Constitución fue una oportunidad para introducir algunos principios fundamentales para garantizar que “el derecho al agua” se haga efectivo.

La reflexión del Foro de los Recursos Hídricos, realizada en los últimos años, permitió que podamos contar con una sólida propuesta de articulados para la nueva Constitución, que fue presentada a la Asamblea Constituyente de Montecristi. Esta propuesta fue sustentada por una argumentación firme, fruto de un proceso de construcción colectiva de las propuestas.

La nueva Constitución es el marco legal, por eso a este nivel correspondía afirmar algunos principios fundamentales para mejorar la gestión del agua, los más importantes:

- ▣ El agua como un patrimonio nacional estratégico
- ▣ El derecho al agua como un derecho humano fundamental e irrenunciable
- ▣ El cambio de enfoque de una gestión sectorial a una gestión integral e integrada del agua
- ▣ Los permisos de uso y aprovechamiento como una herramienta clave para la gestión
- ▣ La gestión pública y comunitaria del agua

Adicionalmente se propuso incluir algunas disposiciones transitorias, que en esencia apuntaban a la necesidad de expedir una nueva Ley de Aguas y revisar el proceso de acaparamiento del agua.

Una nueva Ley de Aguas: los aspectos críticos

En la nueva Constitución aprobada el 28 de septiembre 2008 se recogieron gran parte de los planteamientos del Foro, entre ellos, la disposición para que se elabore una nueva Ley de Aguas en el plazo de un año.

Este proceso de formulación de la nueva Ley todavía está en marcha. En el V Encuentro Nacional del Foro se entregó a los asambleístas una primera propuesta. En el camino, se han incorporado otros aportes de diversos sectores de la sociedad,

que han servido de base para la elaboración de un proyecto de Ley que actualmente está a cargo de la SENAGUA.

En este artículo se aborda una reflexión sobre los diez puntos clave que se deberían incluir en esta nueva Ley. Cuando se publiquen estas memorias probablemente todavía el proceso esté en marcha, pero esperamos que estas reflexiones contribuyan a enriquecer este debate. El desafío es conseguir que los avances logrados en la nueva Constitución se plasmen en una nueva Ley, para que efectivamente se puedan producir las transformaciones de fondo que se requieren.

El acaparamiento del agua: un proceso de despojo

Este estudio fue realizado a partir de un análisis de las concesiones de agua, para demostrar que en los últimos años hemos vivido un proceso de acaparamiento de este importante recurso. La investigación se fundamenta en un procesamiento de las bases de datos del CNRH y del Censo Agropecuario, y se enriquece con el análisis de algunos casos representativos, tanto de la costa como de la sierra, para poner en evidencia una realidad que afecta a todo el país.

El estudio logra demostrar que el agua está concentrada en pocas manos, principalmente a favor de los sectores agroexportadores que se ubican en la costa ecuatoriana. El agua es un recurso fundamental para la producción. No se puede despojar a los pobres del campo, que trabajan para su autoconsumo y para abastecer a los mercados nacionales, quitándoles el agua para favorecer a los grandes productores. En cierto sentido, esto atenta a la seguridad alimentaria del país.

Por otro lado, también se devela que existe un uso del agua al margen de la ley, que una parte de los usuarios del agua no cuentan con un permiso de uso y aprovechamiento. La autoridad del agua no puede ejercer un real control sobre el recurso porque ni siquiera tiene un registro completo y actualizado de los usos y los usuarios del agua. Se está infringiendo la ley al tomar el agua directamente, sin autorización del Estado.

Otro aspecto analizado tiene relación con las tarifas de agua. En algunos casos no se pagan o sólo existe una recuperación parcial. No podemos exigir el derecho al agua sino cumplimos con las obligaciones para garantizar la sostenibilidad del recurso.

Esta investigación fue la base para elaborar una de las propuestas de disposiciones transitorias para la nueva Constitución, que plantea revertir el acaparamiento del agua y propone iniciar un proceso de redistribución del agua en función de principios de equidad.

Agua y minería: un conflicto en ciernes

La minería en nuestro país ha tenido un nivel de desarrollo incipiente. Sin embargo, en estos últimos años, tanto las grandes transnacionales como el propio gobierno, están orientando su atención al potencial que tiene nuestro país para la explotación de la minería a gran escala.

De ser un país agroexportador, productor de petróleo, ahora la minería sería la apuesta para generar divisas y “salir de la pobreza”. El debate no es fácil de abordar porque estamos hablando de la reflexión sobre un modelo de desarrollo. Las implicaciones de la explotación minera son sentidas a nivel local, en las comunidades que sufren los efectos. Por esta razón, son ellos quienes se movilizan para rechazar una decisión que tiene consecuencias en su salud y en su vida. A nivel nacional, resulta todavía lejano este debate y entra en contradicción con las promesas de generar recursos para el desarrollo de los ámbitos estratégicos del país.

El estudio presentado pretende poner sobre la mesa algunos elementos esclarecedores para aportar al debate. En primera instancia, se contextualiza la relación entre economía y minería, la evolución histórica de las políticas públicas relacionadas con esta temática. Se analizan algunos casos representativos para entender los conflictos socio-ambientales presentes y aunque existen pocas investigaciones de respaldo, también se analizan los impactos en términos de la contaminación del agua. Finalmente, se presentan las posiciones y propuestas, tanto de los movimientos sociales como del gobierno.

El riego campesino: dificultades y desafíos

Uno de los lemas del Foro es “el riego como un factor de lucha contra la pobreza”. En este sentido, se analiza las limitaciones y potencialidades del riego campesino, la importancia del riego en la generación de riqueza y de trabajo.

El artículo pone en evidencia la relación entre riego campesino y seguridad alimentaria, y a partir de esta constatación se definen algunos lineamientos de propuesta para elaborar una política estatal que apoye al desarrollo de las economías campesinas. Se requiere pasar de una visión estatal tradicional enfocada únicamente en la construcción y rehabilitación de la infraestructura de riego, hacia una visión más integral que también tome en consideración el cuidado de las fuentes, la garantía del acceso al recurso agua en condiciones de cantidad y calidad, la tecnificación y el incremento de la productividad.

Pero no sólo el agua es un factor clave también lo es la tierra, y en este sentido la reflexión se complementa cuando se analiza que el acceso a la tierra también es

un cuello de botella para el desarrollo de las economías campesinas. Se reafirma la idea de la concentración del agua y la tierra en pocas manos. Los campesinos están condenados a la pobreza sino se les garantiza las condiciones para hacer viables sus sistemas de producción. Esto implica una transformación de fondo en la actual política agraria.

El caos de la institucionalidad del agua

El “talón de Aquiles” en la problemática del agua tiene relación también con la actual institucionalidad que está vigente. La autoridad única nacional ha sido progresivamente debilitada en respuesta a las políticas de ajuste estructural y al modelo neoliberal.

La institucionalidad refleja una visión fragmentada y sectorial de la gestión del agua. Existen conflictos y superposiciones de competencias entre las diferentes instancias que tienen un rol en esta temática. No se cuenta con una planificación nacional que oriente las decisiones para el manejo del recurso. Tampoco se han definido niveles y mecanismos de participación de los usuarios del agua, que garanticen una corresponsabilidad en la gestión y en la aplicación de las políticas públicas.

No basta con cambiar la Constitución o con formular una nueva Ley de Aguas. Complementariamente se requiere un cambio institucional. Las propuestas que se realizan en el artículo de estas memorias corresponden al momento en que se realizaba el V Encuentro del Foro. Sin embargo, los lineamientos generales planteados todavía siguen siendo válidos. El debate avanzó e incluso se creó la SENAGUA en lugar del CNRH, pero todavía no han concluido los cambios institucionales. Por esta razón, este es uno de los temas que todavía requiere un análisis a fondo.

Una visión jurídica sobre los derechos de uso y aprovechamiento del agua

En este texto se desarrolla una reflexión sobre el dominio de las aguas y las características de los derechos de uso y aprovechamiento. A la par se da una mirada histórica a la evolución de los derechos de agua, que permite entender y fundamentar las propuestas del Foro para la nueva Constitución. El artículo tiene un abordaje esencialmente jurídico, pues los argumentos socio políticos ya han sido tratados en otros textos de esta misma memoria.

El camino sigue...

Este V Encuentro es un hito más en el largo camino. Los cambios propuestos se convertirán en transformaciones de hecho sólo si somos capaces de apun-
talarlos con nuestro trabajo cotidiano, desde el rol que cada uno cumple en su
organización o institución, y como sujetos políticos del cambio. La posibilidad de
renovación abierta con la Asamblea Constituyente es sólo un primer paso, nos
corresponde seguir atentos para que lo que logramos incluir en la nueva Constitu-
ción pueda consolidarse a otros niveles.



Estudios
y propuestas

nacionales



Todos por el agua, el agua para todos:

propuesta de artículos
para la nueva Constitución del Ecuador

Todos por el agua, el agua para todos:

Propuesta de artículos

para la nueva Constitución del Ecuador

• Juan Pablo Martines
Coordinador del Foro Regional
del Agua de Azuay y Cañar - PROTOS

En este momento constituyente que vive el Ecuador, desde los distintos sectores sociales se han construido propuestas a ser consideradas para la redacción de la nueva Constitución de la República. Creo que, en la mayoría de los casos, llegar a contar con propuestas de artículos ha significado un trayecto de reflexiones y debates de cuál es el país que queremos, de qué Estado queremos, de qué modelo. No ha sido un simple ejercicio de redacción tecnocrático de artículos para que luego sean sumados mecánicamente en un cuerpo mayor.

En el caso del Foro Regional del Agua de Azuay y Cañar y del Foro de los Recursos Hídricos (plataforma nacional), llegar a la propuesta de una “sección sobre agua para la Constitución” ha significado un amplio recorrido de por lo menos cinco años en los que se ha acumulado un conjunto de evidencias y propuestas, que finalmente se condensan en *“todos por el agua, el agua para todos”*, nuestro grito y nuestra bandera ahora.

¿Qué está atrás de todo esto?

Lo primero es la constatación del denominado *“ajuste hídrico”* desarrollado por lo menos en los últimos 20 ó 25 años. Este es el reflejo de las políticas neoliberales que, en resumen, plantean que la mejor forma de administrar y gestionar los “recursos supuestamente escasos” es la asignación de derechos de propiedad privada, la desregulación, la reforma del Estado, la descentralización, la iniciativa privada; esto es, que el agua y su gestión sea resuelta en los altares del todo poderoso y perfecto “mercado”.

En este marco existen hechos como el desmantelamiento y la debilidad del Estado en materia de agua: por lo menos once instituciones tienen que ver con su gestión,

todas plantean manejos sectoriales, hay evidentes superposiciones, cruces, contradicciones de roles y funciones, se ha desmantelado las capacidades de monitoreo. Los cambios y propuestas en el marco jurídico, que van desde la misma Constitución de 1998, pasando por las leyes de modernización o “Troles” y cambios en los sentidos de las concesiones al modificar su alcance temporal queriendo hacerlas de plazo indeterminado para los usos productivos, hasta llegar a lo más reciente que se presentó durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, en la forma de una propuesta de ley orgánica para la prestación de servicios de agua potable, que planteaba el trayecto de municipalización de los servicios y luego la apertura total a procesos de concesión y privatización. Finalmente, en estos tiempos de ajuste y gestión neoliberal, el proceso de manejo privado del servicio de agua potable en Guayaquil vía Interagua, parece que no logra solucionar el problema de acceso, sino que evidencia “fallas de mercado”, los servicios que no llegan a todos, cambios en las tarifas, cortes de los servicios. En fin, la farmacopea neoliberal no resuelve los problemas del agua.



Lo segundo es la constatación de cómo la gestión sectorial, tecnocrática e hidráulica del agua no ha resuelto los problemas de acceso, contaminación, poca participación de los usuarios en las tareas de gestión, protección y conservación de recursos y ecosistemas asociados al agua. Pese a los esfuerzos realizados, las diferencias en el acceso al agua de consumo humano entre lo urbano y lo rural son evidentes, por supuesto en detrimento de lo rural. A excepción del municipio de la ciudad de Cuenca, hasta ahora ningún otro municipio del país realiza tratamiento de aguas servidas y de desechos antes de devolver el líquido a los cauces de los ríos o quebradas. La contaminación

por las actividades mineras y agropecuarias completa el cuadro, mientras la gestión de las concesiones de agua como instrumento de gestión pública evidencia problemas de planificación y muestra el privilegio de los usos productivos y la concentración del agua en pocas manos (se habla entonces de los “aguatenientes”), así como los diferenciales de poder entre los actores del agua. Todo ello confirma lo que alguien dice: *“la forma en la que se distribuye el agua (las concesiones) en un territorio, en una región, muestra también como está distribuido el poder”*. Las juntas de usuarios de agua no han sido sujetos de fortalecimiento permanente a pesar del importante rol que han jugado en los últimos 30¹ años en la gestión a nivel rural.

Lo tercero que está detrás de la situación actual, en contraposición a lo arriba planteado, es que en los últimos 30 años, desde el ámbito público municipal, como desde el ámbito comunitario rural y peri urbano, se multiplican las experiencias de gestión del agua que hablan de modelos con resultados importantes en la prestación de servicios públicos de agua de consumo humano, al grado que el mismo Banco Mundial lo ha reconocido y llama a su fortalecimiento. Se multiplican también modelos de alianza entre municipios y juntas de agua para enfrentar los retos de la gestión; cooperativas de agua y sistemas regionales logran incrementar la cobertura.

Entonces: ¿Quién ha dicho que lo público no sirve? ¿Quién ha dicho que lo comunitario no existe? Vengan a verlo, allí están ejemplos como ETAPA (empresa pública municipal de telefonía, agua y alcantarillado), CENAGRAP (iniciativa de alianza entre el Municipio de Cañar, 60 juntas de agua potable y cooperación para el apoyo a la gestión rural del agua), experiencias de inventarios de recursos hídricos para la construcción de políticas regionales de agua en Tungurahua que ya lo hizo, Azuay que está trabajando y Cañar que inicia su inventario. Todas estas experiencias reivindican en primer lugar, la necesidad de una gestión democrática del agua, la importancia de la gestión pública, el derecho y el deber de la participación.

Lo cuarto que hay que mencionar en este breve contexto y realidad del agua, es que desde el Foro de los Recursos Hídricos y desde los Foros regionales o de las mesas provinciales, se ha construido una propuesta para la Asamblea Constituyente que recoge este proceso histórico de experiencias y aportes, que reivindica principios fundamentales:

- ▣ El agua es un patrimonio nacional de uso público.
- ▣ El derecho al agua es un derecho humano fundamental.
- ▣ El agua y su gestión debe mantenerse por fuera de cualquier acuerdo comercial y/o proceso de privatización total o parcial.
- ▣ El agua y su gestión desde el ámbito público y comunitario.

Insistimos en este Quinto Encuentro Nacional que esta propuesta de artículos transitorias lo presentamos como la necesaria síntesis de las aspiraciones y luchas por el agua de los múltiples actores que participamos en el Foro. A continuación detallamos la propuesta y sus alcances.

Principios, artículos y sustentación de la propuesta del Foro de los Recursos Hídricos y las organizaciones sociales para la nueva constitución ecuatoriana

(Abril, 2008)

Principio	Artículo	Sustentación
1 El agua es un patrimonio nacional estratégico de uso público.	<i>El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, se encuentra en el dominio público y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de las personas. En el ámbito civil es un bien nacional de uso público y tiene múltiples valores de acuerdo a las funciones que cumple: sociales, ambientales, económicas, culturales y sagradas, todas garantizadas por el Estado. Tanto el agua como sus servicios no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación. No se reconoce ninguna forma de privatización del agua o de sus servicios.</i>	Se define al agua como “patrimonio nacional estratégico” por varios motivos: - Por la importancia insustituible que tiene para el equilibrio de los ecosistemas, para la vida y salud de los seres humanos, por su importancia energética, agrícola, pecuaria, piscícola, turística e industrial. - Al definirla como “patrimonio”, se deriva el agua al derecho público y se la sustrae del derecho privado (código civil), que define las relaciones entre entes privados. Un “patrimonio” es un bien colectivo, propiedad de toda la sociedad; por tanto, no puede ser negociado. La noción de patrimonio respecto de los recursos naturales, corresponde a una comprensión del desarrollo sostenible, que se opone a la concepción de los recursos naturales como “capital natural”. Esta concepción pretende convertir a los recursos naturales en mercancías negociables en el mercado. - En cuanto a lo civil se mantiene su condición de “bien nacional de uso público” para ratificar que pertenece a los ciudadanos, a toda la nación, al Estado y que cumple diversas funciones, incluyendo las culturales, que el Estado reconoce. - Las dos nociones, del agua como patrimonio natural en el orden del dominio público, y como bien nacional de uso público, en el ámbito civil, son nociones complementarias del agua. Se descarta la posibilidad de privatización tanto del agua en su estado natural, como de los servicios que se prestan con ella, por cuanto la privatización de la prestación de servicios públicos relacionados no ha demostrado mayor eficiencia, ni mayor cobertura en el país y en la región.

Principio	Artículo	Sustentación
2 <i>El derecho al agua es un derecho humano fundamental e irrenunciable.</i>	El derecho al agua es un derecho humano, ciudadano y colectivo fundamental e irrenunciable, se caracteriza por su universalidad, accesibilidad, indivisibilidad, integralidad, imprescriptibilidad, irrenunciabilidad, inalienabilidad, inviolabilidad, progresividad y su condición de intransferible. Ninguna persona, por ninguna razón, puede ser excluida del derecho al agua, cuyo ejercicio esta garantizado sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad, responsabilidad y sostenibilidad	La desnutrición y la deshidratación son enfermedades relacionadas directamente con la falta de agua de calidad. En el año 2005 la OPS sostenía que más del 50 % de hospitalizaciones infantiles en el Ecuador se producían por la mala calidad del agua. La OMS estima que el 80 % de las enfermedades son transmitidas por el agua. Por su importancia para la vida y para la salud el Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos Económicos, Sociales y Culturales declararon, en noviembre de 2002, al agua como un derecho humano fundamental. Ya en 1996 la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación No. 15, declaró: “el derecho humano al agua es indispensable para conducir la misma existencia en condiciones de dignidad humana. Ello constituye un pre-requisito para la realización de los otros derechos humanos”. Nuestro país ratificó esta observación. Varios países europeos han incluido en sus constituciones y leyes este derecho (Holanda, Noruega, Irlanda, Bélgica, Suiza, Italia), así como varios de los países del tercer mundo (Sudáfrica, India, Uruguay, Bolivia, Nicaragua, Venezuela). Múltiples espacios inter-estatales han ratificado el derecho al agua: Segundo Tribunal Internacional sobre el Agua, Amsterdam, 1992; Subcomisión de las NU de prevención de la discriminación y protección de las minorías, 1994; Asamblea de los Países Africanos, Brazaville, 1996, Johannesburgo, 2002; Resoluciones sobre el Derecho al Agua, UE, 2000; Derecho al Agua Potable de los miembros de la UE, 2004. El derecho humano al agua supone la obligatoriedad del Estado de dotar de agua de buena calidad a todos sus ciudadanos sin ningún tipo de discriminación. Llama al Estado a adoptar políticas, planes, y estrategias para hacer efectivo este derecho. Obliga al Estado a velar y vigilar por el grado de realización o no de este derecho. Exige al Estado a adoptar medidas necesarias (legislativas, de políticas públicas, presupuestarias, etc) para cumplir con este derecho

Principio	Artículo	Sustentación
3 Consulta previa informada para los pueblos y nacionalidades en sus territorios	Es obligatoria la consulta previa informada, previo a que el Estado otorgue el derecho de uso o aprovechamiento de las aguas originadas, que discurren o se encuentran en tierras y territorios de los pueblos y nacionalidades ancestrales, de las comunidades campesinas o afro-ecuatorianas. El Estado garantiza la permanencia del valor cultural del agua como elemento sagrado en la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades.	Históricamente los pueblos y nacionalidades ancestrales han sido marginados del uso del agua. En la actualidad existen múltiples casos en los cuales el agua pasa en cantidades abundantes por las comunidades, pero destinada a haciendas, empresas agrícolas o industriales. Pese a que la ley establece prelación, estas no se cumplen ante el poder económico y político ejercido en organismos encargados de la gestión del agua. Este artículo apunta a una gestión más participativa del agua, tomando en cuenta a todos los usuarios actuales o potenciales. La consulta previa informada entrega a los marginados históricos la posibilidad de una herramienta para la concertación, la armonización de los objetivos del desarrollo a nivel local y nacional, así como para la resolución de conflictos. Este derecho se sustenta en el convenio 169 de la OIT, ratificado por el Ecuador y en el artículo 19 de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que propone la consulta a estos pueblos “antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten”.
4 Gestión integrada del agua	La autoridad nacional del agua establecerá las funciones, competencias y atribuciones que por ley orgánica se establezcan para la gestión integrada de los recursos hídricos. La política nacional del agua tendrá un carácter integral, intersectorial, descentralizado, democrático y participativo. Es de interés público la preservación, conservación, protección, restauración, uso sustentable y manejo integrado de las cuencas hidrográficas, así como de los caudales ecológicos en la cantidad como calidad necesarias para sostener la integralidad de todos los ecosistemas asociados al ciclo hidrológico	La gestión integrada del agua supone al menos tres dimensiones: - Una dimensión social que asegure una distribución social y equitativa, que garantice procesos de participación ciudadana y, al mismo tiempo, una gestión pública intersectorial, eficiente y democrática del Estado. - Una dimensión ambiental que asegure el manejo y conservación del agua, de las cuencas y los ecosistemas relacionados con el ciclo hidrológico. - Una dimensión económica que garantice la distribución equitativa, el acceso equitativo a los servicios básicos y sistemas tarifarios justos, accesibles y diferenciados que aseguren eficiencia en el uso. Es necesario contar con UNA autoridad del agua que supere la gran dispersión de instituciones actualmente existente (más de 38) y la superposición de funciones. Esta autoridad debe tener un carácter intersectorial (que incluya todos los usos), descentralizada, democrática y participativa. Debe planificar, orientar y regular la gestión del agua en una perspectiva de patrimonio nacional y de derecho humano.

Principio	Artículo	Sustentación
5 Los permisos administrativos para uso y aprovechamiento de las aguas	Los permisos de uso o aprovechamiento serán otorgados a plazo determinado, bajo los criterios de equidad social y de género, planificación hidrológica y responsabilidad productiva, de conformidad con la ley. La Ley regulará las autorizaciones de uso de las aguas para la satisfacción de necesidades básicas, y las autorizaciones de aprovechamiento de las aguas como factor económico con fines productivos. El orden de prelación de las autorizaciones de uso o aprovechamiento es: 1) Consumo humano, abrevadero de animales y saneamiento ambiental; 2) Riego y saneamiento del suelo para producción de alimentos para el mercado nacional; 3) Aprovechamiento productivo, incluido riego para producción de exportación agrícola y acuícola; 4) Usos recreacionales y turísticos; y 5) otros usos. El Estado tiene la obligación de reasignar las autorizaciones de uso o aprovechamiento de agua, cuando éstos se encuentren acaparados o, por razones de escasez.	Las autorizaciones de uso (antes llamadas concesiones) son la herramienta fundamental para ejercer la soberanía nacional, para el control y la gestión del agua, por ello no pueden entregarse a plazo indefinido. El Estado debe conservar la posibilidad de revertirlas cuando se detecte acaparamiento o mal uso. Se incluye el orden de prioridad para autorizar el uso o aprovechamiento del agua, con el fin de garantizar la prevalencia de los principales usos y aprovechamientos, más allá de la norma legal.

Principio	Artículo	Sustentación
6 La gestión del agua es rol exclusivo de las entidades públicas y organizaciones sociales comunitarias.	La gestión del agua es exclusivamente pública o comunitaria. El Estado, a través de la autoridad única del agua, es el responsable directo de la planificación, administración y gestión de los recursos hídricos. Al efecto compete al Estado: a) Garantizar y controlar la buena calidad de las aguas. b) La prestación universal de servicios públicos básicos relacionados con el agua, como agua potable, saneamiento, riego o control de inundaciones, hidroelectricidad c) Fortalecer la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de servicios públicos d) Promover modelos de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios públicos relacionados al agua e) Garantizar la preservación, conservación, protección, restauración, uso sustentable y manejo integral de las cuencas hidrográficas. f) Implementar estrategias y normas para prevenir, controlar, enfrentar y sancionar la contaminación de los recursos hídricos. g) Autorizar el uso o aprovechamiento de las aguas y ejercer la autoridad técnica respecto de los mismos de conformidad con la ley.	Si se propone que el agua es un “patrimonio nacional estratégico de uso público” y que “el derecho al agua es un derecho fundamental e irrenunciable”, la única forma de garantizar estos principios es a través de la gestión del Estado y de las organizaciones comunitarias. Estas organizaciones, en muchos casos aliadas con los municipios, tienen una vasta experiencia de más de 30 años de gestión que debe ser recuperada y potenciada. En el país se han multiplicando los modelos de gestión de servicios de agua desde lo comunitario y desde lo público que muestran resultados interesantes. Los servicios de agua tienen que ser sustraídos de la lógica neoliberal, del lucro y la lógica empresarial privada, porque el agua no es una mercancía, el derecho al agua, es un derecho humano fundamental. En el 2003, con posterioridad al III Foro Mundial del agua en Kioto, la Iglesia Católica expresó en un comunicado público que el agua es un derecho humano y expresó serias reservas sobre los procesos de gestión delegados al mercado. La empresa privada, cuyo fin último es la ganancia y el lucro, no puede garantizar el ejercicio de un derecho humano. En muchos lugares, incluidos Estados Unidos y Europa, en los últimos años se vive un proceso de re-municipalización de los servicios de agua potable debido a los múltiples problemas presentados por las empresas privadas. La gestión pública del agua comprende

Principio	Artículo	Sustentación
Disposiciones transitorias	a. En el plazo de ciento ochenta días, se expedirá el texto de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Usos del Agua. Dicha Ley regulará todo lo concerniente a plazos y condiciones para el uso y aprovechamiento del agua. Las concesiones de derechos de uso y aprovechamiento de las aguas para fines productivos, que hayan sido otorgadas con plazos indeterminados o que de alguna forma superen los diez años, quedan vigentes por diez años, plazo que será contabilizado a partir del momento en el que fueron otorgadas. Sin embargo de lo señalado, en caso de verificarse acaparamiento o inequidad en la distribución del agua, la autoridad competente podrá revisar y modificar la respectiva concesión. b. Hasta que entre en vigencia la Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Usos del Agua, la institución del Estado responsable de la administración y gestión del agua, establecerá y cuantificará los usos informales del agua para fines productivos, tanto de fuentes superficiales como subterráneas; determinará los perjuicios al Estado, notificará con la orden de pago estableciendo un plazo perentorio. En caso de incumplimiento, la autoridad en referencia, informará a la Procuraduría General del Estado para que ésta inicie las acciones legales correspondientes. Sin el cumplimiento del pago referido, el usuario de las aguas no podrá iniciar el trámite para obtener un permiso administrativo de uso y aprovechamiento de las aguas. Cuando los que hayan venido haciendo usos informales del agua, sean sistemas comunitarios o asociativos de riego o, productores individuales que utilicen caudales inferiores a 10 litros de agua por segundo, se anotará dicho uso en un registro, para considerar su posterior formalización al amparo de la referida Ley, sin que en este caso hubiere lugar pago o sanciones. c. Quienes, habiendo adquirido legalmente un derecho de uso y aprovechamiento de aguas, no cancelen al Estado en el plazo de ciento ochenta días, las tarifas a las que estaban obligados por mandato de la Ley, perderán dicho derecho. La institución del Estado responsable de la administración y gestión del agua,	La aplicación de políticas basadas en las lógicas neoliberales, configuraron lo que se dio en llamar las “políticas de ajuste hídrico”, cuya aplicación tuvo como condición una substancial modificación del marco legal e institucional en materia de aguas. Dan cuenta de ello, la desaparición de facto de instituciones como el IEOS, el INERHI o, el desmantelamiento de entidades regionales como el CRM; dan cuenta de ello también las interpretaciones interesadas de la Ley de Aguas de 1972 (por el Consejo Consultivo de Aguas en 1996), su reforma (enero del 2004) y, su codificación modificatoria (mayo 2004). Como ha sido denunciado reiteradamente por el Foro de los Recursos Hídricos, el propósito fundamental de esos cambios fue el de liberalizar los derechos de uso y aprovechamiento del agua, así como de los servicios públicos relacionados con el aprovechamiento de dicho recurso. A fines del año 2002, se aprobó la Ley de Desarrollo Hídrico de Manabí, verdadero instrumento de desmantelamiento y usurpación de los bienes construidos y administrados por el ex Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM). La constitución de MANAGENERACIÓN S.A. y los contratos suscritos entre esa entidad y la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, representan la expresión mayor de ese proceso. Tales cambios, en modo alguno resolvieron los graves problemas que aquejaban la gestión pública de los recursos hídricos; antes, por el contrario, los agravaron: las cuencas hidrográficas y, en general los ecosistemas asociados al ciclo hidrológico han sufrido como nunca antes, el conjunto de presiones derivadas de afanes de acumulación de ciertos sectores; la contaminación pasó a convertirse en el “mayor usuario” del

Principio	Artículo	Sustentación
Disposiciones transitorias	establecerá y cuantificará las tarifas no pagadas y, realizará las respectivas notificaciones disponiendo el pago. A falta de pago en el plazo establecido, dicha institución notificará con la resolución de declaratoria de caducidad del derecho de uso y aprovechamiento e iniciará el correspondiente proceso coactivo. d) Las agencias de aguas y el Consejo Consultivo de Aguas deberán resolver todos los procesos contenciosos de agua pendientes en el plazo de ciento ochenta días, con apego a los principios establecidos en ésta Constitución y al procedimiento establecido en la Ley de Aguas de 1972 y su Reglamento General de Aplicación, en cuanto éste no se oponga la Ley. Para evacuar con agilidad dichos procesos, la institución del Estado responsable de la administración y gestión del agua, contratará equipos de abogados y técnicos especializados para que trabajen conjuntamente con los funcionarios de la institución del Estado responsable de la administración y gestión del agua. El Ministerio de Economía y Finanzas transferirá inmediatamente los recursos que para el efecto le fueren solicitados. e) En el plazo de ciento ochenta días posteriores a la promulgación de ésta Constitución, se reestructurará el régimen institucional de las aguas, atendiendo a los principios establecidos en ésta Constitución y, de forma paralela, se establecerá el sistema de gestión interinstitucional de los recursos hídricos. f) En virtud de los perjuicios generados al Estado, se declara la extinción de los contratos suscritos entre la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí y MANAGENERACIÓN S.A. Se encarga a la Superintendencia de Compañías para que, en el plazo de 180 días inicie y concluya el proceso de disolución de MANAGENERACIÓN S.A.	agua, debido a la falta de controles y sanciones por parte de las instituciones públicas; el riego destinado a asegurar la producción para la seguridad alimentaria del país, perdió impulso por falta de respaldo del Estado; la superposición de funciones y conflictos de competencias entre entidades públicas encargadas de la gestión de las aguas, se han multiplicado; por último, el acaparamiento de aguas por sectores vinculados a lógicas rentistas ha tenido un repunto jamás antes alcanzado, sin que ninguna autoridad haya podido actuar para detener tal concentración, que muchas veces se realiza al amparo de resoluciones del mismo Estado o, por usos informales del agua, con grave perjuicio a los intereses del Estado.

Algunos han dicho que es una propuesta centralista, basado en la premisa de un Estado fuerte y que todo lo hace, todo lo resuelve, que no deja espacio para la iniciativa de lo local, ni de los otros actores, de los actores privados, que no deja espacio para las decisiones descentralizadas. Desde el Foro decimos que queremos recuperar el “gobierno público del agua”, queremos una gestión pública y democrática, no como un patrimonio exclusivo del Estado y sus instituciones, sino del país entero. Treinta años de participación social local y regional en el agua, por lo menos cuarenta años de gestión pública en los servicios de agua potable, muestran que si es posible y viable una gestión pública con claros resortes entre lo nacional y local, con claros y diferenciados mecanismos de participación y asignación de competencias y roles. Veinte años de ajuste hídrico y políticas de gestión neoliberales nos han dicho que por allí no está el camino, que el capitalismo es un sistema *descentralizado pero manejado desde una lógica de intereses individuales*, que el mercado carece de mecanismos adecuados para enfrentar las realidades y problemas en torno a los bienes colectivos y públicos como el agua que, para nosotros y para muchísimos más en este país, es un patrimonio, un derecho y no una mercancía

¡Todos por el agua, el agua para todos!



Temas críticos de la propuesta de nueva Ley

de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua

Temas críticos de la propuesta de nueva Ley de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua¹

♦ Diego Pazmiño
Consultor Foro de los Recursos Hídricos

Introducción

Uno de los rasgos más destacados de la labor desplegada por la Asamblea Constituyente sin duda ha sido la innovación de las definiciones y principios normativos que introdujo respecto de la naturaleza jurídica del agua como elemento vital del ambiente; de la relación básica entre los seres humanos y la naturaleza; y, de los principios rectores del nuevo modelo de gestión de los recursos hídricos. Entre los múltiples insumos y aportes de los actores políticos y sociales que alimentaron e hicieron posible esta labor, debe mencionarse la propuesta de ley que, un significativo número de organizaciones sociales, ciudadanas y comunitarias vinculadas con la gestión del agua y articuladas en torno al Foro de Recursos Hídricos, entregó a la Asamblea a mediados del mes de mayo de 2008. En dicha propuesta de ley, escrita inevitablemente con la mirada en el anterior marco constitucional y en el momento de transición constitucional, se recogen las principales reivindicaciones y planteamientos de amplios sectores ciudadanos y comunitarios directamente relacionados con la gestión del agua en diferentes ámbitos, como es el consumo humano en las zonas rurales y peri urbanas o el riego comunitario y campesino para la producción de alimentos. La Asamblea procesó e integró algunos aspectos de esta propuesta en la visión de futuro que inspiró su trabajo y que se encuentra plasmada en el texto constitucional en la formulación de los derechos, sus garantías y en las definiciones de los regímenes administrativo, territorial y del buen vivir.¹

Desde la distancia que es posible mantener unos meses más tarde respecto de este proceso y de las modificaciones e innovaciones conceptuales y de comprensión jurídica que se han concretado aceleradamente y, en algunos casos, casi sin tiempo para que las mismas sean debatidas, comprendidas y asimiladas por los diversos actores políticos y sociales, se intenta aquí formular una visión crítica de los más

¹ Ponencia presentada en el V Foro que contienen algunos cambios redactados pocos meses después en los últimos meses, identificando los cambios constitucionales y elementos del debate actual sobre la nueva Ley.

significativos temas que estructuran la nueva concepción jurídica y constitucional del agua y los recursos hídricos. Estos y otros temas han sido desarrollados y profundizados en el proceso de formulación participativa de la nueva ley de aguas, liderado por la Secretaría Nacional del Agua, la misma que ha recogido, en una línea de continuidad con el proceso social de deliberación iniciado en Montecristi, la mayor parte de los insumos y propuestas presentadas a la Asamblea Constituyente respecto de la gestión integrada de los recursos hídricos. Además, se intenta también identificar algunos de los aspectos críticos de la actual propuesta de Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, según la denominación que utilizó la Asamblea, que contribuyan a la comprensión de su alcance y de las principales dificultades que deberán superarse, antes que se convierta en un instrumento legal de vigencia nacional.

La presente reflexión se concentra en diez temas claves que sintetizan los aspectos más destacados de la referida propuesta, aún en proceso de deliberación y ajuste.

Ambiente y agua

Aunque conceptual y empíricamente el agua es uno de los elementos del ambiente, integrado en los procesos naturales que sustentan la vida en todas sus formas, en el ámbito normativo la relación entre el agua y el ambiente ha sido siempre implícita y poco visible, al punto que desde su creación la autoridad ambiental nacional, poco o nada ha tenido que ver con el líquido vital. Más allá de su facultad para controlar la calidad del agua en su estado natural, establecer parámetros de calidad y de ser parte del consejo intersectorial al que correspondía hasta hace poco, la administración de los diferentes usos del agua, la autoridad ambiental nacional ha carecido y aún carece de capacidades institucionales y administrativas adecuadas para garantizar, de manera interrelacionada, con otras entidades públicas, privadas y comunitarias, la conservación y protección de las fuentes de agua y de los ecosistemas relacionados con el ciclo hidrológico. Esta característica de la relación agua y ambiente fue evidente en la Propuesta de Ley Orgánica de Recursos Hídricos presentada a la Asamblea Constituyente cuando, en el texto constitucional, se empezó a establecer las nuevas definiciones sobre la naturaleza jurídica del agua, en la cual la gestión del agua, como elemento natural, es una parte de la gestión del ambiente, sin descuidar que las múltiples dimensiones presentes en la gestión del agua rebasan la dimensión ambiental.



Por otra parte, la diferenciación del ambiente en ambiente natural y ambiente humano, permite distinguir y relacionar otro rasgo característico de la regulación del agua, cual es, la existencia de dos ámbitos complementarios en los que debe ser comprendida el recurso y su regulación. El primero, que caracteriza al agua como elemento vital de la naturaleza, y el segundo, como condición de vida de las personas, ahora reconocida en el derecho humano al agua y, principalmente, el derecho a acceder a ella para consumo humano y uso doméstico. Diferencia que da lugar a numerosos efectos jurídicos en relación con el agua, pero sobre todo, integra dos aspectos fundamentales de la regulación legal que hasta ahora habían sido considerados y regulados por separado, aún de manera excluyente: el agua como recurso natural y el agua como insumo de los servicios públicos básicos relacionados con ella. Este aspecto, ya esbozado en la Propuesta de Ley entregada a la Asamblea Constituyente, en cuanto a integrar en un solo instrumento legal la regulación del agua en sus dos ámbitos, se consolidó y desarrolló en torno al reconocimiento del derecho humano al agua, considerado más adelante, en tanto garantizar que las personas accedan al líquido vital. De manera que, conceptualmente, no es posible separar lo que es el agua como elemento del ambiente, con lo que es como insumo de los servicios públicos básicos, aunque políticamente ya se lo ha hecho, como en la legislación vigente sobre el agua. A manera de conclusión debe anotarse que la directa y explícita correlación de agua y ambiente, ha permitido un mejor tratamiento y comprensión de los aspectos sociales y productivos, campos complementarios de regulación legal implicados en los principios y definiciones jurídicas asumidas por la Asamblea Constituyente en torno a los recursos hídricos y el agua.

Patrimonio nacional estratégico de uso público

La definición constitucional del agua como patrimonio permite superar su comprensión como “bien” en el campo del derecho civil, o como “recurso” en el ámbito económico. La idea de conceptualizar al agua como patrimonio de la nación, además estratégico y de uso público, introduce la corresponsabilidad y la solidaridad de los usuarios en su gestión, al tiempo que refuerza la imposibilidad legal de apropiación y de gestión particular o privada del mismo, afirmando su cualidad de nacional. El carácter estratégico tiene que ver con la significación o valor del agua para la reproducción de la vida, en la naturaleza y en la sociedad, razón por la cual la norma constitucional asigna al Estado la capacidad exclusiva de decisión y control del sector estratégico agua. El uso público de este patrimonio afirma el acceso de todas las personas, de acuerdo a la prioridad que la norma constitucional asigna a cada destino que se pueda dar al agua, de acuerdo a las necesidades sociales, expresadas a través de los diferentes usuarios.

Por otra parte, la comprensión del agua y los recursos hídricos como patrimonio de todos, los ubica sin discusión en el ámbito del derecho constitucional y del derecho público, sacando así la regulación del acceso y administración de este patrimonio de aquel campo legal en el que se combinaban y sobrevivían, sin aparente conflicto, el derecho administrativo subordinado al derecho civil y su procedimiento.

Llama la atención el diseño jurídico de la regulación legal del agua en el ordenamiento constitucional vigente hasta el 20 de octubre de 2008, por estar caracterizado por un conjunto de definiciones del agua al amparo del Código Civil. Esto es, al amparo de la visión y comprensión que el derecho civil tiene del ámbito público y de la regulación administrativa, en concordancia con la hegemonía de la concepción civilista del derecho, que en la historia político jurídica del país ha configurado el derecho constitucional ecuatoriano a la sombra de los principios y definiciones de la doctrina civilista que institucionaliza en el derecho la subordinación de lo público a lo privado.

Esta nueva definición constitucional del agua representa, por lo tanto, un importante avance en el desarrollo institucional de la gestión pública de ésta y de los intereses sociales relacionados con su uso y aprovechamiento. Es de esperar que la regulación legal de los recursos hídricos a partir de la base constitucional, fortalezca el ámbito del derecho administrativo y del derecho público y constitucional aplicados al acceso y uso sustentable de los recursos naturales.

Derecho humano al agua

Es quizás el punto clave de la nueva definición jurídica del agua que la Constitución incorpora al ordenamiento y al pensamiento jurídico ecuatorianos. El derecho humano al agua promovido e impulsado por las organizaciones comunitarias, los actores y organizaciones sociales, marca en el texto constitucional, no solo los deberes primordiales del Estado y los derechos a la vida, a la salud, al ambiente sano y ecológicamente equilibrado y al buen vivir (*sumak kawsay*); sino además marca las políticas públicas y los servicios públicos establecidos y brindados por el Estado, para garantizar el ejercicio y observancia de éste y otros derechos. Además, contribuye a las ya referidas definiciones del agua en el marco del régimen económico, territorial y del buen vivir.



Este derecho implica el acceso libre de toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad, sin necesidad de autorización, al agua que requieren los seres humanos para mantener y mejorar su vida. Esto es, el agua para el consumo humano y para uso doméstico.

Sin embargo, en algunas de las propuestas de ley de aguas o leyes relacionadas con ella, que han llegado a la Comisión Legislativa, se encuentran formulaciones que identifican el “derecho al agua” con el “derecho humano al agua”, con lo cual todos los destinos del agua se convierten en “derecho”, tanto el agua para riego, generación de energía, e incluso el aprovechamiento minero de las aguas, quedando el derecho humano reducido a un simple enunciado con limitadísimas consecuencias jurídicas. De esta manera se desvirtúa la comprensión del agua como patrimonio, puesto que se estaría reconociendo la posibilidad de establecer derechos sobre un patrimonio de todos los ecuatorianos.

El derecho humano al agua pone en primer lugar y destaca la satisfacción de las necesidades básicas de las personas por sobre otros destinos del agua, para las cuales es posible obtener una autorización, pero no establecer un derecho.

Por otra parte, el derecho humano al agua incorpora en el ámbito de la ley de recursos hídricos algunos de los servicios públicos relacionados con el agua, como es el de agua potable, puesto que la única forma en que la mayoría de la población accede al agua, es a través de este servicio público, de dónde se sigue que la prestación del servicio de agua potable es la forma institucionalizada en que las personas que habitan las ciudades y zonas periurbanas, acceden al agua y ejercen su derecho humano al agua.

Prioridades de acceso

También es una novedad el que en la norma constitucional se establezca el orden de prioridad de los destinos del agua, esto es el orden en que debe asignarse el agua que quienes la requieren. Antes de la Constitución de Montecristi, el orden de prioridad para tal asignación se establecía en la norma legal. Al incluirse en la norma constitucional se asegura que el orden de prioridad de asignación del agua, no pueda ser modificado mediante ley, sino que ésta se sujete permanentemente a la Constitución. Lo que se establece es un orden de prioridad para la asignación de autorizaciones, no un orden de prioridad de derechos. La Constitución de Montecristi no hace distinción ni establece jerarquía alguna entre los derechos reconocidos.

Cabe aclarar que se propone el término “destino” para referirse a las prioridades establecidas constitucionalmente antes que “uso”, para facilitar la distinción

entre lo que es “usar el agua” de aquello que es “aprovecharla económicamente”, distinción que se tornaría confusa si al mismo tiempo hablamos de uso cuando se consideran las funciones del agua. Por ello, se identifica destino con función asignada al agua, hablándose de destinos antes que de usos.

En primer lugar se encuentra el consumo humano, esto es el agua para satisfacción de necesidades básicas de las personas, en que se comprende el agua potable y el saneamiento, puesto que parte de la misma agua cuyo consumo se autoriza, es la que luego se descarga en tanto agua servida. De aquí que la primera prioridad, implique también el alcantarillado, los dos servicios públicos básicos para la salud de las personas y la sanidad del agua y del ambiente.



En segundo lugar está el riego como garantía de la soberanía alimentaria, que significa dar prioridad a la utilización del agua en actividades productivas que generan alimentos para el mercado local y nacional. Y esta segunda prioridad institucionaliza un vínculo permanente entre el riego y la producción de alimentos que da fundamento a la soberanía alimentaria; esto es, antes que a otros destinos del agua, debe atenderse al riego que se aplica y garantiza la producción de alimentos para el consumo local y nacional.

En tercer lugar, la norma constitucional establece el caudal ecológico como destino, aunque esto no puede significar que la asignación del agua para garantizar la permanencia de los ecosistemas, sea un uso que debe competir con los dos primeros. Además, el caudal ecológico por su significación para el ciclo hidrológico, no puede requerir de autorización para que se lo establezca y reconozca, puesto que se estaría subordinando absolutamente el agua, como elemento vital para la naturaleza, al orden jurídico, social y económico. De aquí que asumiendo las definiciones constitucionales, el caudal ecológico sea conceptuado como una condición de la permanencia de los ecosistemas en directa relación con la vigencia de los derechos constitucionales reconocidos a la naturaleza.

Y, finalmente, la cuarta prioridad corresponde a las actividades productivas. Sólo se puede atender los requerimientos de agua para estas actividades, una vez que las necesidades básicas de las personas y de la naturaleza hayan sido atendidas. No de otra manera, la gestión del agua, como elemento natural, vital para la naturaleza y los seres humanos, y además insumo de los servicios básicos, como agua

potable y saneamiento, puede adoptar un enfoque ecosistémico y garantizar una permanente disponibilidad y calidad del agua. En tales condiciones, en el marco legal debe establecerse una prioridad entre las diversas actividades productivas, dándose prioridad a la agro industria, acuacultura y producción agropecuaria de exportación, la generación de hidroelectricidad, las actividades turísticas, las industriales, petroleras y mineras; y finalmente otras actividades productivas que puedan requerir del agua como factor económico. De esta manera se plasman los criterios previstos en la norma constitucional para establecer la prioridad en los posibles destinos del agua.

Uso y aprovechamiento económico

Una de las principales limitaciones de la Ley de Aguas vigente es el trato igualitario que da a todos los usuarios, sin embargo de las diferencias que cada uno mantiene en cuanto a las condiciones en que accede al agua y utiliza la misma. No puede tener el mismo tratamiento legal y los mismos efectos jurídicos el agua que se destina al consumo humano, que el agua que se utiliza para generar energía o en procesos extractivos. El trato legal igualitario de funciones diferentes y usuarios desiguales, solo ha conducido a generalizadas situaciones de inequidad en cuanto al acceso y utilización del agua. De aquí la necesidad de establecer un tratamiento diferenciado de acuerdo a lo que se ha denominado los destinos del agua. Se han identificado dos campos claramente diferenciados: el “uso” del agua para satisfacer necesidades básicas y el “aprovechamiento económico” cuando actúa como factor productivo, estableciendo el correspondiente ámbito administrativo para cada uno de éstos. Así la ley se convierte en un instrumento que se orienta a lograr el acceso equitativo al agua y a la gestión adecuada en función de las prioridades establecidas.

Esta diferencia de concepto, también conduce a establecer tarifas diferenciadas, más acordes con la situación social y económica de los usuarios, al tiempo que se asumen responsabilidades de acuerdo a cada modalidad de uso o de aprovechamiento económico.

En un primer momento, parecía que era posible que algunas actividades productivas, como la generación de energía hidroeléctrica para servicio público, fueran consideradas legalmente un uso, sin negar que pudiera darse la generación de energía desde intereses e inversiones privadas, en cuyo caso se las consideraría como aprovechamiento económico del agua. Sin embargo, la complejidad operativa que esta distinción presenta ha conducido a omitirla, manteniendo todo aprovechamiento económico como tal y sólo estableciendo un régimen tarifario específico cuando se trata del aprovechamiento de agua para la generación de energía como servicio público.

El adecuado tratamiento de las dificultades operativas, se puede resolverlas considerando que la soberanía alimentaria no excluye la exportación de excedentes, pues lo que la garantía de la misma busca es potenciar la producción de alimentos en una estructura productiva orientada al mercado local y nacional. De esta forma, queda en segunda prioridad el aprovechamiento económico que se destina al mercado internacional a partir de una estructura productiva característica que distorsiona la economía nacional y su mercado, subordinándolo al mercado internacional. Mediante normas reglamentarias deberán regularse las formas particulares en las que se combinen uso y aprovechamiento del agua, como es el caso de determinados sistemas estatales de riego que provee del servicio a diferentes modalidades productivas.

Gestión integrada e integral

Sin duda que la gestión integrada de los recursos hídricos en el ámbito de la cuenca hidrográfica es la más actual respuesta a la anterior gestión intersectorial de estos recursos, liderada por un consejo multisectorial integrado por los Ministros de aquellas carteras de Estado que ejercen competencias en relación con el agua y su gestión. Esto significa que la cuenca hidrográfica es el espacio en que se integran las diferentes gestiones sectoriales, puesto que dada su complejidad, no es posible articularlas únicamente mediante instancias o mecanismos de coordinación.

Se propone integrar la gestión del agua en demarcaciones hidrológicas (sistemas de cuencas), cuencas y subcuencas, que serían definidas y establecidas por la autoridad única del agua.

Sin embargo, además de integrar las diferentes gestiones, es necesaria una gestión integral del agua y los recursos hídricos, esto es, una gestión que comprenda todos los aspectos y momentos del ciclo hidrológico y las múltiples dimensiones presentes en la gestión del agua. No de otra manera es posible atender todos los aspectos y dimensiones implicadas, sin perjudicar a ninguna. La integralidad de la gestión del agua implica, por lo tanto, la regulación técnica de todos sus destinos o funciones.

Por otra parte, entre las definiciones constitucionales también se ha establecido que la gestión del agua es pública o comunitaria. Lo cual responde a la definición patrimonial del agua, sin



perjuicio del reconocimiento de su carácter estratégico. Sin embargo, tal definición excluye la gestión privada del agua no incorporada a las modalidades de gestión reconocidas constitucionalmente. Esto no significa que una persona por sí misma no pueda realizar la gestión de las aguas que se le autorizaron, sino que el manejo que hace del agua para la que se encuentra autorizado, debe incorporarse y ser parte de la gestión estatal o comunitaria, de manera de desterrar la insolidaridad y carácter excluyente que ha caracterizado al manejo privado del agua, desarrollada incluso sobre y aún en contra de intereses comunitarios y de gobiernos descentralizados autónomos del nivel parroquial y cantonal. Quién ha venido realizando un manejo individual del agua, puede seguir haciéndolo, siempre que se integre a la gestión pública o comunitaria que se hace de las aguas dentro de una cuenca o subcuenca hidrográfica. De esta manera se espera reducir considerablemente la conflictividad entre los usuarios del agua de una misma subcuenca o cuenca, que ha sido y aún es el denominador común de las relaciones entre usuarios del agua que solo miran a su interés particular y no a los intereses comunes compartidos por todos.

Cantidad

Con este término se incluye la disponibilidad del agua, como otro de los aspectos que corresponde a la autoridad única del agua proteger y mantener con el apoyo y colaboración de los usuarios del agua de una misma cuenca o subcuenca. En este sentido, la propuesta de Ley de recursos hídricos introduce el criterio de seguridad hídrica, esto es, el equilibrio permanente que debe existir entre la disponibilidad y la demanda de agua para mantener fundamentalmente la salud y vida humanas, así como la soberanía alimentaria y la permanencia de los ecosistemas, para sostener las actividades económicas básicas de la población local (Art. 78 de la tercera versión de la Ley en debate).

Pero además, se considera también en la propuesta de ley en referencia, la posibilidad que la agencia de regulación y control de la gestión técnica del agua, sobre la base de la información disponible, sea que exista o que pueda obtenerse en el corto plazo, emita una certificación de disponibilidad del agua para los grandes proyectos nacionales a nivel de factibilidad, de manera que el agua como factor productivo pueda considerarse desde las tempranas etapas de estos proyectos y asegurarse la autorización para su aprovechamiento. En la actualidad son las autoridades administrativas de primera instancia quienes administrativamente y sobre la base de la información disponible establecen la disponibilidad o no del agua que las personas solicitan.

Por otra parte, también en función de garantizar la disponibilidad del agua para los usos básicos de primera prioridad, la propuesta de ley, además de la protección y

conservación de fuentes, considera la posibilidad que la autoridad única del agua a solicitud de gobiernos autónomos descentralizados, establezca y delimite “áreas de protección hídrica”, orientadas a garantizar la provisión de agua para consumo humano y abastecimiento de ciudades, de manera que no se afecte o modifique por cualquier motivo, la asignación de agua para la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Además, en función de garantizar la disponibilidad del agua se considera el manejo sustentable de acuíferos, temas de balance hídrico de las diferentes cuencas, generación y administración de la información meteorológica, monitoreo del clima y planificación hídrica nacional.

Calidad

La calidad del agua y la ausencia de una autoridad con suficientes competencias para prevenir, controlar y revertir la contaminación del agua, es quizás uno de los principales problemas ambientales, sociales y económicos que enfrenta la sociedad ecuatoriana. La calidad del agua para consumo humano, en la mayoría de municipios pequeños, es un tema que solo ha tenido respuestas políticas y no técnicas; al igual que la descarga a los causes naturales sin ninguna clase de tratamiento de las aguas servidas originadas en las ciudades y centros poblados. Esta problemática, que requiere de la concurrencia de las autoridades de salud, agua, ambiente, desarrollo urbano, entre otras, aún carece de una clara respuesta en las políticas públicas comprendidas, de acuerdo al nuevo marco constitucional, como garantías de los derechos.

La propuesta de Ley de recursos hídricos se propone establecer una sola autoridad del agua con las capacidades suficientes para enfrentar la problemática de la calidad del agua, al tiempo que dotarla de los instrumentos legales y administrativos para hacerlo. Al efecto, la propuesta articula la autorización sobre el agua, con la autorización de su descarga una vez realizado el uso o aprovechamiento autorizado. De esta manera la primera prioridad que es asignar el agua para consumo humano, se encuentra atada a la obligación de tratar las aguas servidas antes de descargarlas. La primera autorización para el uso, supone la segunda, para la descarga del agua previamente tratada.

Por otra parte, en cumplimiento de las definiciones constitucionales respecto del agua, la propuesta de ley establece las normas para la



regulación y control de las actividades susceptibles de afectar la cantidad y calidad de las aguas, al tiempo que prevé institucionalizar un subsistema de prevención, control y reversión de la contaminación del agua. Para esto se establece la necesidad legal de contar con la respectiva autorización para efectuar vertidos o descargas, una vez que éstas han sido previamente tratadas.

Para el efecto, la autoridad única del agua se prevé que actúe sobre la base de lo establecido en la respectiva licencia ambiental, otorgada por la autoridad ambiental nacional, manteniendo la separación de la rectoría del ambiente de la rectoría del agua, sin restringir la coordinación y las relaciones de cooperación entre las dos autoridades.

La calidad del agua además de estar garantizada por la autoridad del agua, se respalda en la vigilancia y monitoreo ciudadano y comunitario. Sin embargo, debe destacarse que el control de las autorizaciones de vertidos de aguas servidas a los municipios, está concebido como un proceso progresivo que prevé un plazo, en una de las disposiciones transitorias de la propuesta de ley de recursos hídricos, para que todos ajusten su accionar a las nuevas disposiciones legales.

En conjunto, la propuesta de ley se orienta a institucionalizar la prevención, control y reversión de la contaminación del agua, parte fundamental de la calidad ambiental, de manera permanente. Esta se convierte, a su vez, en una de las principales responsabilidades públicas.

Políticas y servicios públicos

En el nuevo orden constitucional caracterizado por el enfoque neoconstitucionalista que parte de la comprensión de un “Estado social de derechos”, las políticas públicas y los servicios públicos, sin dejar de ser instrumentos de la gestión estatal, son principalmente, instrumentos orientados a garantizar los derechos reconocidos constitucionalmente. En consecuencia, las políticas públicas y los servicios públicos no tienen otro sentido que ser garantía del ejercicio y observancia de estos derechos que, por definición constitucional, son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

En esta perspectiva, respecto del derecho humano al agua existen también políticas y servicios públicos enfocados a garantizarlo. Las políticas públicas son aquellas que corresponde dictar a la autoridad rectora del sector, la autoridad única del agua a nivel nacional y, en cuanto a los servicios, se encuentran aquellos relacionados con el agua, como son los servicios de agua potable, saneamiento ambiental, riego para garantía de la soberanía alimentaria, control de inundaciones y generación hidroeléctrica. Servicios públicos que, en la propuesta de Ley de recursos hídricos,

en tanto actividades que pueden afectar la cantidad y calidad del agua, requieren de regulación y control. Pero se trata de regular y controlar la gestión técnica del agua que se realiza para la prestación de los mismos.

Es comprensible entonces que la propuesta de Ley de recursos hídricos, no pueda limitarse a reproducir el concepto de la vigente Ley de Aguas, cuyo ámbito normativo ha sido el agua como recurso natural hasta su captación en la fuente y luego, antes de su descarga en un curso natural, excluyendo la gestión que se hace de ella en la prestación de los servicios públicos ya mencionados. La propuesta de Ley de recursos hídricos, a partir de la comprensión de los servicios públicos como garantía de derechos, incorpora normas que permitan a la autoridad única del agua, regular y controlar la gestión técnica del agua previa a su uso. No se pretende regular los servicios públicos que seguramente será materia de otra ley, sino de establecer el marco legal para que la formulación y aplicación de las políticas hídricas y la prestación de servicios públicos relacionados con el agua, constituyan garantía del derecho humano al agua. No en vano el acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas, contenido principal del derecho humano al agua, solo es posible de concretarse para la mayoría de los ciudadanos, sino a través del servicio público de agua potable.

En consecuencia, en la propuesta de Ley de recursos hídricos se abandona la comprensión de los servicios públicos, en especial el de agua potable y saneamiento ambiental, como industria o negocio sobre la base de inversiones lucrativas, para establecer el concepto de servicio público en tanto garantía de derechos.



Autoridad única del agua

Se la establece en la Constitución como garantía de la integralidad de la gestión y con el fin de superar la actual fragmentación territorial en el gobierno del agua y la dispersión de competencias sobre los recursos hídricos en un conjunto de organismos regionales de desarrollo de carácter autónomo y con gran capacidad de gestión económica y financiera. Organismos establecidos por ley en detrimento de los gobiernos autónomos descentralizados a los que por disposición constitucional y legal les corresponden las responsabilidades del desarrollo económico y social en su territorio.

La propuesta de ley se orienta a institucionalizar la autoridad única del agua, no solo para garantía del derecho humano al agua y del enfoque social y económico productivo en su gestión, sino además, para sistematicidad de la organización institucional a cargo de los recursos hídricos y en tanto entidad rectora del sector estratégico agua, centro de coordinación y cooperación administrativa e institucional para la prevención, control y reversión de la contaminación de las aguas.

Corresponde a esta autoridad establecer los organismos de gestión de demarcación hídrica, cuenca o subcuenca. En cada cuenca o subcuenca hidrográfica, la propuesta de ley prevé desconcentrar una autoridad de la cuenca designada por la autoridad única del agua, responsable de la gestión integrada e integral del agua, que contará con el apoyo y participación de un consejo de cuenca conformado por los representantes de los usuarios, designados por parte de la asamblea de usuarios. Este consejo, en el marco de la Ley de participación ciudadana, deberá tomar parte en la formulación del presupuesto para el manejo de la cuenca o subcuenca, así como en la formulación del plan de manejo de la misma.

Por separado, las autoridades públicas existentes en la cuenca o subcuenca, establecerán el mecanismo de relación y cooperación con la autoridad de cuenca previsto en la propuesta de ley, al igual que los representantes de las organizaciones sectoriales de usuarios, puesto que las primeras y los segundos sólo participarán en cuanto usuarios del agua en el consejo de cuenca, pero no como tales autoridades u organizaciones, pues una forma de participación indebida en la que se confundan diferentes autoridades con competencias y capacidades en el territorio junto con las personas usuarias del agua, solo puede conducir a mantener una gestión confusa y hegemonizada por temas locales.

A manera de conclusión, es necesario destacar la importancia de la visión sistémica que atraviesa la propuesta de Ley de recursos hídricos liderada por la Secretaría Nacional del Agua, así como su estructura articulada a la estructura de la Constitución que se enfoca a los derechos en ella reconocidos y a la organización de un Estado social de derechos.

A high-contrast, black and white photograph capturing a dynamic splash of water. The water is frozen in time, showing a large, dark, curved splash on the left side and a series of smaller, bright droplets trailing upwards on the right. The background is a deep, dark gray, creating a stark contrast with the lighter, textured water. The overall mood is dramatic and emphasizes the fluidity and power of water.

El despojo del agua

y la necesidad de una transformación urgente

El despojo del agua

y la necesidad de una transformación urgente

♦ Antonio Gaybor Secaira
Secretario Ejecutivo CAMAREN
Coordinador Foro de los Recursos Hídricos

El agua es un bien nacional de uso público, así lo establece la Ley de Aguas de 1972. Es decir, es un recurso de toda la sociedad. El uso público implica que una persona natural o jurídica podrá obtener un derecho de uso y aprovechamiento del agua para lo cual previamente requiere la autorización del sector público.

La norma de 1972 también contempla que los derechos de uso y aprovechamiento del agua con fines económicos tienen un plazo determinado. La autorización que da el Estado es mucho más que la simple asignación de una cantidad determinada de agua. Se entiende como el instrumento fundamental de la gestión, con el cual se establecen las condiciones y los medios para controlar las fuentes de agua y prevenir la contaminación, para evitar y manejar los conflictos que se crean alrededor del agua y orientar el uso apropiado de este recurso.

Pero la política neoliberal implementada por el gobierno, acomodó normas, procedimientos e instituciones de manera ilegal e institucional para favorecer la consolidación de un modelo de acumulación concentrador de la propiedad y del ingreso, que se sustenta en el acaparamiento de los recursos y en el empleo de fuerza de trabajo barata. Esta situación tiene que cambiar.

Uno de los temas que preocupó a los sectores populares del Ecuador es que ven pasar el agua para aprovechamiento productivo industrial y agrícola de las empresas mientras los pobres acceden marginalmente a este importante recurso. Por esta razón el Foro de los Recursos Hídricos creyó pertinente realizar una investigación que de cuenta del uso y acceso al agua. Como el riego constituye el uso consuntivo más importante, la investigación se centró en este tema.

El estudio se realizó con el apoyo de varias organizaciones campesinas y usuarios del agua. El equipo que realizó este estudio estuvo encabezado por Antonio

Gaybor, Coordinador del Foro Nacional de Recursos Hídricos, Profesor de la Universidad Central del Ecuador, Secretario Ejecutivo CAMAREN y Presidente del SIPAE. El grupo de investigación se integró con: Alex Ramos y Christian Tamayo (investigadores asociados del SIPAE). El levantamiento de textos lo realizó Jenny Albornoz (CAMAREN). Para la realización del trabajo se contó con las contribuciones de Abel Navas (CONASA-Foro-Guayas), Ramiro Vela, (FEDURIC y Foro-Cotopaxi), Italo Palacios (Proyecto Milagro), Juvenal Cabezas (Proyecto Chilintomo), Pablo Martínez (Foro Azuay - Cañar), Gonzalo Cobo (Foro de El Oro), Byron Coral (Foro Manabí).

Estamos viviendo una etapa muy importante en la vida del Ecuador. La Asamblea Nacional Constituyente está elaborando la nueva Constitución. El Foro de manera participativa elaboró varios estudios y propuestas que fueron conocidas en el Quinto Encuentro Nacional del Foro realizado el 8 y 9 de mayo del 2008. Al igual que otras propuestas hemos entregado la presente investigación a la Asamblea Nacional Constituyente, con el propósito de que sea un medio para esclarecer la problemática de los recursos hídricos y se elabore un mandato del agua o un conjunto de disposiciones transitorias al texto constitucional. El Foro considera que es urgente la implementación de las propuestas sugeridas en este documento. El país demanda cambios trascendentales en el acceso al agua, en el manejo sostenible de los recursos, en el aprovechamiento eficiente, en el sistema institucional y normativo del país.

Modelo de desarrollo agrario con sesgo agroexportador¹:

La política neoliberal implementada en la mayoría de los países del tercer mundo tiene características similares. Se fomentó la producción empresarial intensiva en capital, ahorradora de mano de obra y con alta dependencia en insumos y bienes de capital generados por las transnacionales. En contraste, se desalentó la producción agroalimentaria, parte sustancial de la cual es generada por las unidades campesinas pequeñas y medianas.

Mientras, se apoyó la producción y el fomento a las exportaciones de ciertos productos tradicionales y no tradicionales, se desmontaron políticas como las de precios de garantía e intervención del Estado en el mercado de productos estratégicos de consumo nacional al igual que las políticas de crédito a tasas de interés y plazos favorables; se dio paso a la transferencia irresponsable de los sistemas de riego y se redujo de manera sustancial las inversiones para ampliar y mejorar el riego campesino y controlar las inundaciones; se produjo el abandono del Estado a los procesos de capacitación campesina y generación de tecnología alternativa junto a la apertura generalizada, o a veces selectiva, a las importaciones de productos alimenticios o de uso industrial, producidos en lo fundamental por los campesinos. El acceso a los recursos como tierra y agua están más concentrados

que antes y las relaciones de producción y el ejercicio de la política pública no cambian.

En el caso ecuatoriano desde inicios de la década de los 80 se profundizó de manera sistemática la propuesta neoliberal en niveles mucho más fuertes que en los otros sectores de la economía y sociedad ecuatoriana. El modelo adquirió mayor intensidad desde 1992. Un buen indicador del desmantelamiento del apoyo estatal a la agricultura constituye la participación del presupuesto del gobierno central al desarrollo agrícola, que bajó del equivalente al 1.2% del PIB en 1995 a 0.3% para el 2005², es decir, casi 4 veces menos.

Las consecuencias del modelo neoliberal son fácilmente perceptibles. La población del campo se empobreció en forma dramática, lo que se tradujo en procesos migratorios hacia fuera, desconocidos en la historia del Ecuador. El desarrollo desigual en el campo adquiere dimensiones gigantescas, permitiendo al capital acumular riqueza a ritmos acelerados, articulado a procesos de producción exportables como: banano y flores, piña y papaya; brócoli y palmito; así como en los procesos de transformación agroalimentaria y agroindustrial en general. El capital también se amplía en ciertos productos destinados al mercado nacional de alta rentabilidad como el de caña para azúcar y palma africana; arroz y ganadería intensiva, favorecidos con altos niveles de protección frente a la competencia internacional. Vivimos en una era de expansión del “agrobusiness”, con modalidades sorprendentes de integración vertical y horizontal y control de las cadenas de cada producto desde la producción, transformación, comercialización, hasta la prestación de servicios.

En cambio, lo sustancial, es decir la agricultura orientada al mercado nacional, enfrenta una profunda crisis que, en parte, proviene de la propia estructura agraria altamente minifundizada. La productividad se estancó y los niveles de ganancia son muy bajos e inclusive generan pérdidas sucesivas.

La gran producción capitalista logra crecer y concentrar mayores recursos, particularmente tierra, agua y capitalizar la plusvalía en infraestructura productiva dentro de las empresas agrícolas y en otros sectores de la economía. En cambio, las unidades campesinas siguen subdividiéndose en tamaños muy pequeños, a tal punto que buena parte de ellas se transforman en fincas de residencia, se “descapitalizan” y buena parte de la población campesina depende cada vez más de las actividades extraprediales para lograr sostener los procesos de reproducción social.

Como consecuencia de este desarrollo desigual, el nivel y la participación de las actividades agropecuarias en el Producto Interno Bruto (PIB) disminuye de manera acelerada. En 1997 era de 3,7 mil millones de dólares, llegando al 2005 a 2,3 mil millones. La caída del sector agroalimentario en su conjunto sigue igual tendencia,

aunque es de menor intensidad, bajó de 6,1 a 5,1 mil millones de dólares. La participación del PIB agropecuario, incluyendo silvicultura y pesca, con respecto al PIB nacional total, bajó del 15,8% a 7,4% entre esos años³.

Estamos viviendo una crisis de buena parte de la producción que va al consumo nacional. El país se ha convertido en importador de muchos alimentos y bienes de uso industrial que antes cubrían la demanda interna y hasta se realizaban exportaciones. Esto ocurre a pesar de las excelentes características de los recursos naturales que contamos, así como del conocimiento acumulado por siglos que sobre el tema existe en los diversos sectores de agricultores. Pero también suben notablemente las importaciones de insumos como fertilizantes y agroquímicos (agrotóxicos), maquinaria pesada para la agricultura y los procesos de transformación. De ahí que si bien la balanza comercial agropecuaria aún sigue positiva, la brecha entre los valores importados y exportados tiende a disminuir y ser menos favorable. Ya no solo hacemos importaciones masivas de trigo (98% del consumo nacional). Ahora importamos una gran cantidad de productos agrícolas que bien pueden producirse en el país e inclusive muchas de ellas exportarse. Hasta hace poco exportábamos algodón y maíz, pero hoy somos dependientes, como lo somos en soya y frutas caducifolias.

La crisis de la agricultura de pequeña escala tiene importantes consecuencias negativas para toda la población nacional. En este último año, se aceleró el crecimiento de la inflación. En gran medida esto viene del sector agroalimentario, y en particular de la crisis de la agricultura campesina, que se agrava con el incremento de la demanda mundial de alimentos en ciertos países, el cambio del destino de una parte de los excedentes agrícolas hacia los biocombustibles, el incremento de los precios de los agroquímicos, debido principalmente al impacto de los precios altos del petróleo. El desafío que tiene el Ecuador es la reactivación del sector agroalimentario. Esa reactivación dependería del cambio que puede ocurrir, particularmente en la producción campesina. El Ecuador puede recuperar importantes áreas aptas para estos fines y elevar la productividad en esos bienes.

Crece la presión sobre el agua

Aunque es precaria la información que tiene el Estado sobre la disponibilidad de agua superficial y subterránea, sin embargo, con los datos más generales que disponemos, podemos afirmar que contamos con agua suficiente y con cuatro veces más agua superficial que el promedio per-cápita mundial. El problema es que está mal distribuida, que la contaminación crece y que las fuentes se destruyen de manera acelerada.

El Estado, a través de 64.300 autorizaciones (concesiones), entregó 2.440 m³/s, aunque la cantidad real utilizada es muy superior a dicho caudal. Las dos terceras partes fueron al sector hidroeléctrico, con un total de 149 concesiones localizadas en todas nuestras regiones. Buena parte tiene claros propósitos especulativos. El caudal concesionado para ciertos usos es a veces inferior al realmente utilizado. Pero también se da el fenómeno contrario, que hay concesiones otorgadas que no están aprovechando el recurso (Cuadro 1).

Conviene destacar que en estas cifras no consta el uso de agua en minería que, como sabemos, es una actividad que provoca una gigantesca contaminación del agua. Muchos ríos de la Amazonía, la Sierra y la Costa están prácticamente muertos por la presencia de elementos y compuestos altamente tóxicos.

Cuadro 1. Concesiones de agua por usos, 2007				
Usos	Concesiones		Caudal	
	Número	%	M³/s	%
Abrevadero	8.695	13,53	0,69	0,03
Balnearios	18	0,03	0,08	0
Camaroneras	1	0	0,73	0,03
Uso domestico	21.281	33,1	32,47	1,33
Fuerza motriz	47	0,07	4,16	0,17
Hidroeléctrico	147	0,23	1811,97	74,28
Industria	1.669	2,6	51,13	2,1
Agua mineral	24	0,04	0,20	0,01
Otros	6	0,01	1,16	0,05
Agua potable	420	0,65	38,15	1,56
Riego	31.519	49,03	479,25	19,65
Piscícola	197	0,31	19,28	0,79
Termales	261	0,41	0,69	0,03
Sin dato	0	0	0,04	0
Total país	64.285	100	2439,28	100

Fuente: CNRH: Base de datos, 2007. Elaboración: Los autores

En nuestra historia conocemos que del agua aprovechada y concesionada, en primer lugar ha sido usada la de más fácil acceso relativo. Por eso es que en ciertas microcuencas y provincias prácticamente no hay cantidades notables de agua disponibles adicionales a las ya utilizadas y concesionadas, lo cual está creando grandes presiones para trasvases de pequeña y gran escala con enormes conflictos sociales y políticos.

En el Ecuador como ocurre en el resto de países del Tercer Mundo, el agua de usos consuntivos va principalmente al riego mientras que, en los países desarrollados, el consumo industrial se lleva la mayor parte. En Norteamérica, por ejemplo, el consumo industrial representa el 48% y en Europa el 53% del total. En contraste, en el Ecuador el riego cubre alrededor del 80% del uso consuntivo.

Asistimos a una caída sistemática de la disponibilidad per-cápita de recursos hídricos no renovables (RHIR) en el mundo; llegamos en la actualidad a 6.900 m³/año/habitante. La sociedad ejerce una presión desbordante sobre los recursos hídricos y sobre las principales fuentes reguladoras de los ciclos hidrológicos. Si bien es cierto el consumo de agua sube por el incremento de la población, también el crecimiento urbano demanda de un mayor uso de agua por familia, los procesos productivos y el crecimiento de los servicios son más exigentes en agua, producto de los modelos de desarrollo que se experimentan en el mundo. El crecimiento desenfrenado se traduce en una extracción explosiva de RHIR. Se pasó de 1.400 km³/año en 1950 a 3.830 km³ en la actualidad. El incremento del consumo de agua ha llevado a que los niveles de extracción asciendan en muchas regiones a niveles de hasta 2,5 veces más que el promedio mundial situado en 8,8%.⁴

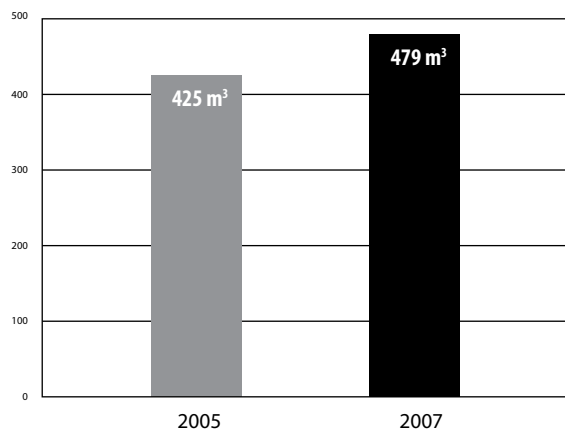
El capital nos ha envuelto en formas de producción y en ritmos de expansión económica que provocan a una contaminación descomunal del agua. Es el asunto que sin duda afecta más a la disponibilidad de los RHIR en varias partes del mundo. El agua contaminada es contaminante de otras y de los suelos, que van diezmando la biodiversidad y afectando la salud de la población. En algunos países del Tercer Mundo, la contaminación es permitida abiertamente para favorecer al capital y, si disponen de normas preventivas y de control, con frecuencia son violadas para favorecer los procesos de acumulación. Una de las maneras para bajar los costos de la producción de las empresas y mantener la competitividad de las exportaciones, en algunas partes del Tercer Mundo, es arrojando a los ríos las aguas contaminadas en los procesos de la producción agrícola, industrial o en la extracción minera. Los países industrializados no reconocen los costos de la contaminación a los países pobres⁵.

Avanza el uso intensivo y masivo del agua en la agricultura

A diferencia de lo que ocurrió durante casi la mayor parte de la historia de la agricultura, la producción bajo riego llega a tener ahora una importancia inusitada y trascendental, pues genera nada menos que el 40% de los alimentos que consumen todos los pueblos del mundo, pese a que el área regada solo representa la quinta parte del total. Sin riego no habríamos llegado a los niveles de producción y productividad alcanzados, y los efectos negativos habrían sido aún mayores sobre la subalimentación, el bajo nivel de empleo y los escuálidos niveles de ingresos. En muchas zonas semiáridas y secas la situación habría sido aún más difícil. Ciertamente que sin los niveles actuales de la irrigación es posible imaginar que la humanidad habría tenido que utilizar otros medios para lograr las disponibilidades de bienes agrícolas, hubiera significado una mayor ampliación del área cultivada en ciertos países y regiones y buscar incrementar la agricultura de secano, generando seguramente secuelas ambientales y sociales muy dramáticas⁶.

El caudal concesionado para riego en Ecuador ha crecido en el 13% en apenas dos años (2005-2007). En este último año, el caudal autorizado alcanzó a 479 m³/s a través de 31.519 concesiones, es decir a un promedio de 15 l/s. Cinco provincias: Guayas, Los Ríos, Chimborazo e Imbabura suman el 56% del volumen señalado. Pero el número de concesiones en cambio es mayor en la provincia de Loja, pues representa cerca del 49% de las entregadas en todo el país, seguida por Chimborazo con 9%, Pichincha con 8% y Azuay con el 6% (Anexo 1). Pero estas autorizaciones corresponden a caudales promedios relativamente bajos frente a algunas provincias de la Costa. Hay que tener presente que el volumen entregado por el Estado para riego es muy inferior a la cantidad de agua realmente utilizada, como veremos más adelante.

Incremento del caudal entregado por el Estado para riego



En las tres últimas décadas, en el Ecuador presenciamos dos fenómenos que avanzan de manera simultánea: la intensificación en el uso del agua para la agricultura y la masificación de la producción bajo riego en ciertos renglones y regiones, como medio eficaz para alcanzar altas cuotas de plusvalía a favor del gran capital. En el campo esto se logra produciendo mercancías para el mercado exterior y unas pocas para el mercado nacional. Las exportaciones hoy tienen un alto contenido de agua de riego, a diferencia de lo que ocurría en el pasado cuando esa producción en lo fundamental era de secano. Las condiciones climatológicas cambian ostensiblemente en las últimas décadas debido al calentamiento global y también a la ampliación de la frontera agrícola en nuestro país. Ahora, para los cultivos de exportación toda o casi toda la superficie está bajo riego. El área regada cubría en el 2000 nada menos que entre el 79% al 100% del total de superficie cultivada (Cuadro 2). Estamos exportando agua incorporada en las “commodities”.

En contraste, los cultivos de consumo nacional e inclusive los de café y cacao, que provienen principalmente de la pequeña y mediana finca, tienen riego solo en una reducida área de siembra. La superficie regada está entre el 4 al 25%. Solo el caso del arroz, que es el cultivo más importante del Ecuador en cuanto a área sembrada y nivel de consumo, se riega el 45%. Esto se debe a que este cultivo se desarrolla en zonas bajas, de fácil acceso al agua especialmente en las provincias del Guayas y Los Ríos y que ha merecido especial atención del Estado, especialmente en las décadas del 70 al 80, con el desarrollo de sistemas de riego, el fomento a la producción, la regulación de los precios y mercados. Con el arroz también conviven

Cuadro 2. El reparto del agua entre la agroexportación y la producción de consumo nacional y de la economía campesina

Cultivo	%	Cultivo	%
1. Producción con predominio empresarial		2. Producción con predominio de mediana propiedad y campesina	
Banano exportación	79	Caña para panela y alcohol	23
Caña de azúcar	95	Arroz	45
Flores exportación	100	Café	4
Brócoli exportación	100	Papa	26
Papaya exportación	100	Arveja	20
Mango exportación	100	Cacao	11
Piña exportación	100	Maíz duro	8
		Maíz suave	21

Fuente: INEC. III Censo Agropecuario Nacional, 2002 / Investigación directa. Elaboración: Los autores

unidades y formas de producción diversas como las empresariales de gran escala, altamente especializadas y capitalizadas y miles de unidades campesinas y también la mediana finca arroceras. La mayor parte del área regada es individual, a diferencia de lo que ocurre con la Sierra, donde predomina el riego comunitario y los sistemas de riego públicos.

Esto de alguna manera explica las dinámicas muy diferenciadas entre los dos tipos de agricultura. En la agricultura empresarial la rentabilidad está entre las más altas de la agricultura ecuatoriana, mientras que en las otras formas de producción, los excedentes son escasos o no existen, como sucede en buena parte de la agricultura campesina.

Acumulación cimentada en la concentración del agua y de la tierra

La concentración del agua estuvo ligada al acaparamiento de la tierra, a la conformación de la gran hacienda y la infraestructura de riego se construyó con el trabajo gratuito y semigratuito de los campesinos. Este fenómeno viene desde la época de la colonia en la Sierra ecuatoriana, mientras en la Costa toma especial importancia en el siglo XX. El riego comunitario se establece desde antes de la colonia y en la época republicana se construye con el propio esfuerzo de las comunidades.

La Reforma Agraria, que liquidó formas semif feudales de producción, no afectó la distribución del agua. Las haciendas continúan acaparando este recurso. En la Costa el proceso de acaparamiento más importante comienza con la expansión de los cultivos de arroz y caña para transformación industrial. Pero es a partir de los años 70 que la intensificación de la agricultura de exportación, tendrá como elemento central el riego y el drenaje.

Con la Caja de Riego se inicia un proceso de ampliación del área de riego a través de varios sistemas públicos que se construyen en las últimas 6 décadas, los cuales llegan a cubrir cerca del 20% del área regada.

En el Ecuador podemos hablar de un descomunal proceso de concentración del agua en pocas manos. Como ocurre en muchas otras partes del mundo, vivimos la era del “despojo del agua”. El capital se apropió de este elemento vital y le dejó al pueblo lo indispensable para que reproduzca la fuerza de trabajo necesaria para la mayor acumulación y concentración del capital. El discurso dominante y funcionalista ha pretendido mantener este tema profundamente oculto y velado. Con la política neoliberal los grupos de poder cuentan con un marco normativo y la ejecución de varias políticas que aseguran a su favor la concentración del agua y la tierra al mismo tiempo que se dan las condiciones para que impere la contaminación

más perversa del agua y se destruyan los ecosistemas relacionados con el agua.

El “despojo del agua” se da de dos maneras: una formalizada, es decir a través de concesiones entregadas por el Estado; y, otra, mediante el uso del agua al margen de la Ley. Se trata de procesos de larga data, que continúan en la actualidad e inclusive toman dimensiones gigantescas en las últimas dos décadas en ciertas provincias.

Podemos afirmar que en el campo la acumulación del capital ocurre por el acaparamiento de la tierra y el agua, así como por la explotación de fuerza de trabajo que recibe salarios miserables.

Los sistemas de riego e inequidad

La concentración del agua en pocas manos es similar o inclusive mucho más profunda que la de la tierra. La población campesina e indígena cuenta con sistemas comunales de riego, representan el 86% de los usuarios, sin embargo, solo tienen el 22% del área regada y, lo que es más grave, únicamente acceden al 13% del caudal, en tanto que el sector privado, que representa el 1% de Unidades de Producción Agropecuarias (UPA`s) concentra el 67% del caudal según el CNRH. Los llamados sistemas públicos, construidos por el Estado, son de diversa composición social. Unos son típicamente de campesinos y en otros coexisten grandes empresas, unidades medianas y sistemas campesinos (Cuadro 3 y 4). Sin duda que el acceso inequitativo a estos recursos constituye la causa determinante de la perversa inequidad social, desde donde se erige el poder político hegemónico.

Distribución inequitativa del riego en el Ecuador, 2005*				
Tipo de sistemas	Beneficiarios %	Área %	Caudal %	l/s Finca
Privado	1	63	64	56,8
Comunal	86	22	13	0,2
Sistemas Públicos	12	16	23	2,2
Suman	100	100	100	1,2

* Estimaciones en base de autorizaciones de uso.
No están muchos sistemas de riego ni todas las captaciones individuales.
Fuente: CNRH, base de datos, 2005.
Elaboración: Los autores.

En el Ecuador la frontera agrícola se amplía significativamente y avanza de manera avasalladora en las últimas cuatro décadas. El área regada representa alrededor del 12% del total en cultivo. El sistema predominante es el riego por gravedad. Los sistemas por goteo y aspersión representan el 22% del área cultivada y corresponde solo al 6% de las unidades productivas que utilizan riego; estos sistemas son empleados principalmente por el gran capital.⁷

Ahora que están muy deteriorados los suelos, especialmente en la Sierra, y que el agua se vuelve un recurso cada vez más escaso, es inaplazable superar ciertas formas de riego convencionales que demandan fuertes cantidades de agua por unidad de superficie y que erosionan los suelos

Cuadro 4. Distribución de la tierra en el Ecuador, 2000		
Fincas (ha)	Nº Predios (%)	Superficie (%)
- 10	76	12
10-100	22	45
+ 100	2	43
Total	100	100

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario, 2002.

Durante las dos últimas décadas se incrementó el área regada dentro de las empresas, pero en los sistemas campesinos, tanto públicos como comunales e inclusive el riego individual, el crecimiento fue muy lento. Es hora de ampliar la superficie regada dentro de los sistemas de producción campesina y mejorar los niveles de conducción y aplicación del riego actual. Está probado que el riego es un medio eficaz para disminuir los niveles de inequidad en el campo, ya que permite diversificar la producción y aumentar los ciclos productivos, incrementar el nivel de empleo y generar mayor producción de alimentos para la población rural y del país, aumentar las exportaciones e incrementar el nivel de productividad, así como los niveles de ingreso.

En este sentido, vale la pena poner como ejemplo de las ventajas del riego en la economía campesina, el caso de riego de Licto, provincia de Chimborazo, que reúne a 1.200 familias y cubre una superficie de 1.700 ha.⁸ En este proyecto las unidades productivas con riego generan un nivel de empleo de 2.5 veces más que en las fincas sin riego y el ingreso es 13 veces superior. Mientras las unidades con riego logran niveles de capitalización del orden del 5% anual, las sin riego se reproducen en forma simple, es decir sin que haya nueva inversión neta.

7 INEC (2002). III Censo Nacional Agropecuario.

8 Román, Paola (2008). Tesis de grado. *Impactos del riego en los sistemas de producción de Licto, Riobamba, Chimborazo.*

Dos caras del despojo: Los pobres del campo se quedan sin agua y el capital la concentra

En cualquier provincia, cuenca hidrográfica e inclusive microcuenca en que nos encontremos, es fácil constatar que los campesinos se quedan sin agua y que las grandes haciendas y empresas captan la mayoría de este recurso vital, que es de propiedad de toda la sociedad. Para destacar esta lacerante situación podemos topor algunos casos en regiones diferentes del país.

La concentración del agua en **tres parroquias de la provincia de Imbabura** es muy alta. Los hacendados de las parroquias Salinas, Ucinquí y San Blas, captan en conjunto el 91% del caudal, quedando el “conchito” o pequeño saldo para los medianos y pequeños productores (Cuadro 5). Este elevado nivel de acaparamiento está relacionado también con la fuerte presencia hacendataria en Imbabura.

La concentración del agua en tres parroquias de la provincia de Imbabura, 2001							
Agricultores	Parroquias Salinas		Ucinquí		Parroquia San Blas		Promedio
	l/s	%	l/s	%	l/s	%	%
Hacendados	1.669	93	369	90	1.188	81	91
Medianos y pequeños productores	12	7	42	10	270	19	9
Total	1.681	100	411	100	1.458	100	100

Fuente: Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, 2001.

Los ríos de muchas partes del país se quedan en pocas haciendas. En una muestra de **seis ríos de la cuenca baja del Guayas**, estudiada en un tramo específico de cada uno de ellos, se constata que de 45.724 l/s utilizados de los ríos Chilintomo y Chanchán, Chimbo y Bulubulu, Cañar y Jagua, el 76% del caudal va a solo 61 empresas, con un volumen promedio de nada menos que 566 l/hacienda (Cuadro 6 y Anexos5). Con esto fácilmente se podría regar entre 500 a 1.100 fincas campesinas. En contraste, cerca de 1.000 campesinos y agricultores propietarios de fincas medianas, de las zonas en referencia, únicamente captan el 24%, con un caudal promedio de 11 l/s. Alrededor de estos mismos ríos viven miles de campesinos que no tienen acceso a agua potable de buena calidad y de riego y que inclusive en los meses de sequía tienen que hacer pequeños pozos en las riveras de estos ríos para poder obtener agua para consumo doméstico.

Si nos movemos a la provincia del **Azuay** constatamos un fenómeno similar a los casos descritos anteriormente. En el río Ricay que tiene un caudal de 7.200 l/s, igualmente el agua está acaparada en pocas manos: el 8% de las concesiones se lleva el 77% del caudal.

Una práctica común observada en el Ecuador es la del “tape de los ríos”. Las grandes empresas utilizan esta modalidad para desviar total o parcialmente los ríos sin autorización de las Agencias de Agua. Esta práctica no solo deja a los ríos sin el caudal ecológico, sino a la población que está en la parte baja sin la posibilidad de acceder a este recurso vital.

Mientras exista concentración del agua en pocas manos, subsistirán profundos conflictos entre usuarios, la inequidad crecerá y no habrá posibilidades mayores de mejorar las condiciones de vida de los campesinos que tienen poca tierra, ni de contar con mayor y mejor producción de alimentos para la sociedad. La distribución equitativa del agua, bajo nuevos paradigmas, es una condición fundamental para el desarrollo.

**Los ríos del país se quedan en pocas haciendas:
Cinco casos de la cuenca baja del Guayas, 2008**

Río	Total utilizado l/s	Captación Empresas		Pequeños y medianos		Zona
		Nº	Caudal %	Nº	Caudal %	
Chilintomo	7.361	8	64	81	36	Alta a la represa
Chanchán	5.530	10	65	167	35	Zona central
Chimbo	20.406	14	71	718	249	Milagro-San Carlos
Bulu-Bulu	2.314	12	95	9	5	Baja
Cañar	3.892	8	93	9	7	Baja
Jagua	6.221	9	95	1	5	Baja
Promedio	45.724	61	76	985	24	

Fuente: CNRH, base de datos, 2007 / Investigación de campo, 2008. Elaboración: Los autores.

El despojo en banano y caña: Dos ejemplos de la descomunal concentración del agua

Algunos grupos de poder controlan la producción y transformación y, en algunos casos, también toda la cadena, incluyendo la comercialización de productos, insumos y bienes de capital y hasta cierto tipo de servicios. En banano y caña podemos encontrar varias formas de eslabonamiento. Pero ahora solo haremos referencia exclusivamente a la producción primaria de esos cultivos.

Para tener una idea general del uso del agua, se estima que en números redondos las 300.000 ha. correspondientes a ciertos cultivos de exportación que tienen una producción empresarial predominante, como banano y flores, frutas tropicales y hortalizas más de caña para producción industrial, demandarían alrededor de 300 m³/s. Simplemente para tener una idea de cifras relativas, este caudal representa cerca de las dos terceras partes del caudal total concesionado (479 m³/s), por el CNRH, hasta el 2007.

En los últimos sesenta años el **banano** ha sido la actividad más importante del Ecuador en cuanto a la generación de divisas, después del petróleo.

Desde fines de los años 40 del siglo anterior, a diferencia de lo que ocurriera en otros países, particularmente de Centro América, en Ecuador hubo un proceso rápido de expansión de la pequeña y mediana producción bananera, a más, desde luego, de la gran plantación del capital empresarial. Alrededor del banano han crecido y consolidado algunos grupos de poder de la Costa ecuatoriana.

Hasta los años 70 el cultivo del banano era de secano en su mayor proporción. En la actualidad ya no es posible un cultivo competitivo al margen del riego. De acuerdo al III Censo Agropecuario, el área sembrada de banano es de 180.330 ha,⁹ correspondientes a 28.629 predios. De estas se riegan 141,8 mil ha. Pero en el 2008 se riega casi toda el área. La Concentración bananera es gigantesca: los dos tercios de la superficie corresponden a fincas que tienen más de 50 ha. de banano (6.957 UPA's) que representan el 21%¹⁰ del total. El banano es el cultivo permanente más regado del país, cubre el 47% del total sembrado en diferentes cultivos con riego

La concentración del área bananera va de la mano con la concentración del agua. Para tener una idea general al respecto, conviene destacar algunas particularidades del acceso al agua de dos grupos importantes: REYBANPAC y Noboa.

El **grupo REYBANPAC** en tres décadas conformó un verdadero emporio. Según el registro que mantiene el Ministerio de Agricultura, para el año 2005 cuenta con 47 empresas con una superficie de 9.176 ha. de banano. El 87% de las empresas están

9 Al parecer esta cifra resulta modesta frente a la realidad ya que solo 6.477 fincas registradas en el MAG en el 2005, cubren 158.163 ha.

10 INEC, (2002). Censo Agropecuario Nacional

Concesiones para riego otorgadas por el CNRH para empresas bananeras del grupo REYBANPAC, 2005							
Provincia	Empresas			Registro bananero	CNRH		Diferencia
	Registradas MAGAP	Sin concesión	Con concesión	(ha)	(ha)	l/seg.	
Cotopaxi	2	2	0	221	-	-	221
El Oro	2	2	0	218	-	-	218
Guayas	2	1	1	426	220	176	206
Los Ríos	41	22	19	8.311	3.928	3.143	4.383
Total	47	27	20	9.176	4.148	3.319	5.028
%				100	45		55

Fuente: MAG. Unidad de banano, 2005 / CNRH. Base de datos, 2005 / Elaboración: Los autores

en la provincia de Los Ríos, es decir, en zonas que le permiten obtener mayor renta diferencial debido a las excelentes aptitudes ecológicas para el cultivo del banano. El 13% restante están localizados en Guayas, Cotopaxi y El Oro (Cuadro 7).

De las 47 haciendas bananeras del grupo REYBANPAC, solo 20 tienen concesiones de agua y ninguna tiene acceso a sistemas públicos de riego (listado de haciendas en Anexo 2). Para el año 2005 el CNRH autorizó el uso de nada menos que 3.319 l/s para cubrir un área regada de 4.148 ha. Este grupo riega el 55% del área bananera sin contar con autorización (Gráfico 2).

Gráfico 2. Formas de acceso al agua de riego para banano en las haciendas del Grupo REYBANPAC, 2005



El acaparamiento del agua no cesa. Por el contrario, crece. En solo dos años el caudal asignado subió a 5.137 l/s, es decir, creció en la cifra nada despreciable del 55 % entre el 2005 al 2007

El **Grupo Noboa** el más fuerte productor y exportador de banano, supera con creces al área cultivada por REYBANPAC y otros grupos. Sus principales empresas están en Los Ríos y Guayas, dadas las características más favorables para la producción bananera. Este grupo tiene similares prácticas a otros con respecto al acceso del agua.

De todas las haciendas del Grupo Noboa consideremos solamente dos de las más emblemáticas, una de la provincia del Guayas y otra de Los Ríos. La Julia y Los Álamos según el MAGAP tienen registradas en conjunto 3.358 ha. de banano. El CNRH otorgó el derecho de uso de 953 l/s para el 2005. Pero únicamente el 57% del área de estas dos haciendas se riega con derechos de uso debidamente autorizados por el Estado. (Grafico 3)

Gráfico 3. Formas de acceso al agua de riego para banano en dos haciendas de Noboa (La Julia y Los Álamos), 2005

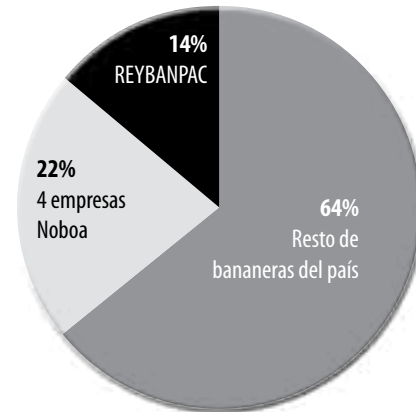
Fuente: CNRH. Base de datos, 2005



Resulta revelador del grado de concentración del agua en el sector bananero, que las haciendas bananeras de REYBANPAC y solamente 4 de las tantas de Noboa, tenían en conjunto autorizaciones por 6.375 l/s que representan el 37% del caudal de agua total dado por el CNRH en el 2005 para todo el sector bananero del Ecuador (17.428 l/s). Con ese caudal, estaban autorizados a regar: el Grupo Noboa, el equivalente al 22% del área bananera regada en el país con autorización del CNRH (30.271 ha.); y, el Grupo REYBANPAC, el 14% (Gráfico 4). Pero dos años más tarde (del 2005 al 2007) llegan a tener autorizaciones de uso de agua por un volumen 79% superior, esto es de 11.378 l/s. Con ese caudal otorgado a estos dos grupos, se podrían regar fácilmente entre 11.000 a 23.000 fincas campesinas

Gráfico 4. Área regada de banano con autorizaciones, 2005

Fuente: CNRH. Base de datos, 2005



Los cultivos de piña y papaya, prácticamente no registran concesiones de agua, pero todo mundo sabe que estos cultivos tienen lugar con riego. Las flores de la Sierra y el mango de exportación se nutren principalmente de agua de sistemas públicos, pero también de captaciones directas desde ríos y pozos, muchas de ellas sin contar con la autorización correspondiente.

El **cultivo de caña** para la producción de azúcar ocupa el segundo lugar en superficie de cultivos con riego, con un área que representa la cuarta parte del total. La producción está concentrada en la cuenca baja del Guayas. Se estima 75.400 ha.¹¹ sembradas de caña para producción de azúcar en el 2006, sin incluir la caña destinada a la producción industrial de alcohol. Tampoco se incluye la caña para panela y alcohol etílico que es producida por pequeños y medianos agricultores en las estribaciones de las cordilleras occidental y oriental y en algunas áreas de la Costa.

Tres empresas concentran lo fundamental de la producción de azúcar (alrededor del 92%) y pertenecen a los **grupos Isaiás** (ECUDOS antes Aztra, del estado), **Gonzáles Portes** (San Carlos) e **Isabel Noboa** (Valdez). Virtualmente toda la caña se produce bajo riego y la distribución del área cultivada corresponde a los propios ingenios azucareros y otra a la producción de agricultores que entregan caña a los ingenios. (Cuadro 8). Pero también existen cañicultores que han logrado en las últimas décadas concentrar un área considerable de caña: “el empresario Astolfo Pincay riega 8.000 ha.”¹².

En síntesis, el negocio del azúcar se reduce a ocho o diez grupos. Estos grupos de poder, conjuntamente con los palmicultores, han influido de forma decisiva para que en los últimos gobiernos se emprenda la tarea de ampliar las áreas cultivadas de caña y palma para la producción de agrocombustibles (alcohol y biodisel) a costa de disminuir las áreas cultivadas de productos estratégicos para la alimentación de los ecuatorianos y seguir talando en forma indiscriminada el bosque húmedo tropical.

¹¹ Esta cifra se considera muy baja frente a la real.

¹² Zapatta, Alex (2008). El Riego y conflictos de agua en el Ecuador

Cuadro 8. Superficie cultivada de caña de azúcar, 2006		
Ingenios	Superficie caña a)	
	ha	%
San Carlos	22.500	30
Valdez	20.100	26
ECUDOS	24.800	33
Otros ingenios *	8.000	11
Suman	75.400	100

* Ingenios Monterrey, IACEM, Isabel María y otros.

a) Incluye área cultivada por ingenios y cañicultores que venden caña a los ingenios.

Fuente: CINCAE (Centro de investigación de caña de azúcar en el Ecuador) 2006 /

UNCE (Unión de cañicultores del Ecuador) 2007.

Elaboración: Los autores

La alta rentabilidad de la producción azucarera se logró gracias a la enorme protección arancelaria y a la formación de precios con cierta influencia oligopólica. Sin embargo, los valores que se cancelan por utilización de agua son absolutamente irrisorios, como veremos más adelante.

Los dos sistemas de riego públicos localizados en la cuenca baja del Guayas, esto es Milagro-Mariscal Sucre y Manuel de J. Calle, que riegan aproximadamente 50.000 ha., son los motores de la producción de los ingenios **Valdez y ECUDOS** (La Troncal) a los que aportan con 18.3 m³/s. El ingenio Valdez recibe también 5.000 l/s del proyecto Milagro que capta aguas del río Chimbo, y tiene concesiones por 500 l/s, para captación directa del río Milagro. En el caso del ingenio ECUDOS se riega 13.400 ha. de caña desde el sistema Manuel de J. Calle. El ingenio **San Carlos** en cambio capta agua de los ríos Chimbo, Chanchán, Chambo y otros por un volumen total de 8.250 l/s que

a la tarifa de 1.84 \$/l se estima que pagaría la modesta suma de \$15.200 por año. Recuérdese que sin estos caudales no sería posible su producción.

El uso del agua al margen de la Ley

Hay por lo menos dos cosas que sorprenden a cualquier persona que analice el uso del agua en la producción agrícola. Primero, son absolutamente pobres el conocimiento y la información que contamos sobre disponibilidad de agua por cada fuente y sus usos reales por territorio o cultivo. Segundo, en el Ecuador la utilización del agua en la agricultura sobrepasa con creces a los caudales concesionados por el Estado. El aparato institucional y el ordenamiento jurídico del país lejos de enfrentar esta cruda realidad la fomenta, por acción y por omisión.

Resulta irónico constatar que la producción agrícola de mayor rentabilidad, en poder de pocas familias, se realiza empleando agua al margen de la Ley. Para ilustrar esta aseveración podría ser suficiente poner dos ejemplos. Uno relacionado con la producción de exportación y otro con un bien utilizado en la producción de mercancías destinadas al mercado nacional (hacemos referencia en ambos casos a una producción especializada, donde reina el gran capital).

Lo que ocurre con el agua es un verdadero asalto. Sin temor a equivocación se puede afirmar que en **banano** la mayor proporción, esto es, alrededor de las dos terceras partes de la superficie, se riega al margen de la ley, sin disponer de concesiones para aprovechamiento directo del agua desde ríos, esteros o pozos, o derechos de acceso a sistemas públicos de riego (Cuadro 9).

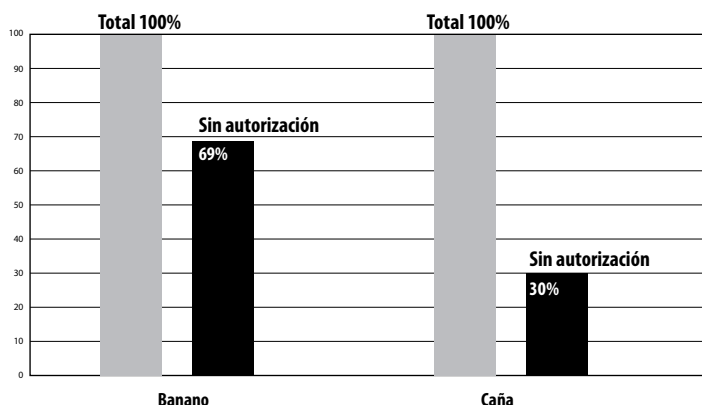
Cuadro 9. Área regada caña y banano, 2007		
A. Área regada en cultivo de banano y el robo del agua		Superficie (ha.)
1.	Autorización CNRH (2005)	30.271
2.	Sistemas Públicos (2007):	
	• El Oro (5 Proyectos)	23.400
	• Milagro	1.600
	• M. J Calle	1.000
3.	Suman (1 + 2)	56.271
4.	Total sembrado (III Censo Nacional 2000)	180.000
5.	Regada con autorización (3/4 x 100)	31%
6.	Sin autorización	69%
B. Área regada de caña para uso industrial		
1.	Autorización CNRH Ingenios (2005)	27.139
2.	Regada con sistemas públicos (ingenios):	
	• Milagro (Ingenio Valdez)	5.000
	• M. J. Calle (Ingenio ECUDOS-La Troncal)	13.411
	Suman (1 + 2)	45.550
3. Cañicultores:		
	• Concesiones CNRH	429
	• Proyectos públicos:	
	– M. J. Calle	4.077
	– Milagro	2.929
	• Suman cañicultores con autorización	7.435
4.	Total caña país:	
4.1	Riego autorizado	52.985
4.2	Área sembrada nacional *	75.400
4.3	Regado con autorizaciones	70%
4.4	Regada sin autorizaciones	30%

* Se considera que esta es un área muy reducida.

Fuentes: Proyectos Milagro-Mariscal Sucre: Catastro, 2007. Proyecto Manuel de J. Calle: Catastro, 2007. Consejo Provincial de El Oro. CNRH. Bases de datos III Censo Agropecuario Nacional

En el caso de la **caña** para uso industrial se estima que no menos de un tercio del área regada no cuenta con derechos de uso y aprovechamiento (Gráfico 5)

Gráfico 5. Áreas regadas de banano y caña de uso industrial, 2007



Si recorremos toda el área bananera del Ecuador solo podríamos encontrar cultivos sin riego como situaciones de excepción. Pero lo novedoso, por decirlo de manera coloquial, es que el número de concesiones solo representa el 1.2% de las UPA's bananeras y la superficie cultivada con agua de riego autorizada cubre apenas el 17% del total.

Esto significa que hay uso del agua al margen de la Ley en por lo menos cinco veces la superficie que cuenta con autorizaciones de riego.

Sin duda que el agua de algunos sistemas públicos de riego juegan un rol trascendental en el desarrollo de la producción del sector empresarial. En banano, de las 56.272 ha. con derechos para riego, los sistemas públicos cubren el 46% del área con los proyecto Pasaje-Machala, Guabo-Borbones, Ducos, Tahuin, Caluguro, Santa Rosa, Milagro y Manuel de J. Calle (Cuadros 9, 10 y 10 a).

En el caso de la provincia de El Oro, con mayor dependencia del riego público que las otras provincias, los cinco sistemas públicos, dos de ellos gestionados por el Consejo Provincial, permiten el desarrollo de nada menos que del 54% de la producción bananera de esa provincia.

En caña, de las 52.985 ha. con derechos de agua para riego, los proyectos públicos de Manuel de J. Calle y Milagro cubren 48%; el saldo (52%) corresponde a usos directos desde las fuentes dadas por el CNRH (Gráfico 6 y Cuadro 9)

Cuadro 10. Superficie cultivada bajo riego y superficie con concesión para cultivo de banano, 2005.

Provincia	Total sembrado		Regada (ha) con autorizaciones			Relación total sembrado / regado con autorizaciones	Número de UPAS		Relación Riego público con riego total autorizado (%)
	Registro bananero (ha) (1)	III CNA (ha) (2)	Sistemas Públicos	CNRH (ha) (4)	Total (5)	% (5/2) x 100	Registro bananero	III CNA	
Los Ríos	50.722	50.419	0	13.179	13.179	26	856	1.104	0
Guayas	46.768	44.646	2.600	13.785	16.385	37	2.014	2.125	16
El Oro	47.247	43.352	23.400	113	23.513	54	3.039	3.887	99
Resto país	13.426	41.914		3.195	3.195	8	568	21.503	0
Total	158.163	180.331	26.000	30.271	56.272	31	6.477	28.619	46

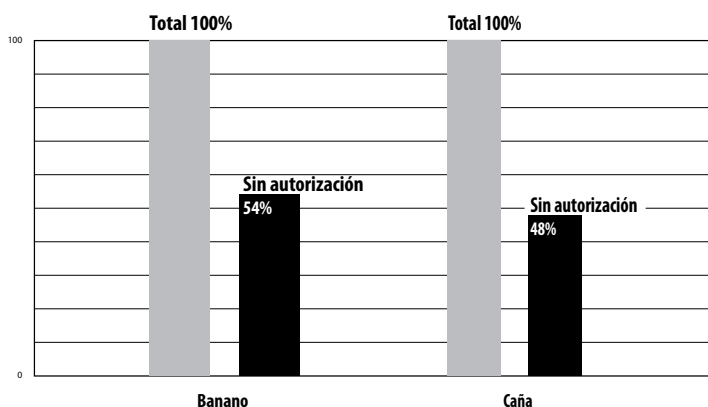
Fuente: MAG. Unidad de banano, (2005) / III Censo Nacional Agropecuario 2002 / CNRH. Base de datos 2005.

Cuadro 10a. Estimación de la superficie de banano regado con proyectos estatales de El Oro, 2007

Proyecto	Caudal de diseño m³/s	Área			Nº Usuarios
		Total	Banano		Total
		ha	ha	%	
Pasaje-Machala	15,8	14.530	12.682	47	450
Guabo-Barbones	12,6	11.620	11.000	41	282
Ducos-Rajaro	2	1200	500	2	215
Tahuin	7	5.800	2.035	8	626
Caluguro-Santa Rosa	1,5	1400	680	3	58
Total	37,4	34.550	26.897	100	1.631

Fuente: Investigación directa.

Gráfico 6. Superficie regada con autorizaciones, 2005



Este aprovechamiento del agua sin contar con derechos no es un fenómeno exclusivo de las dos actividades productivas señaladas. Con ciertos matices que las diferencian de estas, es muy frecuente también en la producción intensiva de exportación y en la ganadería, en la producción arrocerá y de palma africana. A este fenómeno tampoco escapa la agricultura de mediana y pequeña escala, aunque en niveles menores.

La Ley de Aguas desde 1972 establece que el agua es un bien nacional de uso público. Los ciudadanos tienen el derecho a usar el agua pero con previa autorización del Estado, para lo cual deben pagar tarifas en función de los usos.

El uso del agua al margen de la Ley no es una condición que solo se da entre usuarios individuales. También ocurre en sistemas públicos o promovidos por el Estado. Recordemos lo que pasa con el trasvase del Baba en la provincia de Los Ríos que se está construyendo sin autorización de parte del CNRH. El caso del **río Chimbo** que cruza por las provincias de Bolívar, Chimborazo y el Guayas es muy ilustrativo para observar dos fenómenos simultáneos. Como ocurre en la mayor parte de los ríos del Ecuador, el agua va a un número reducido de empresas y buena parte del caudal se usa al margen de la Ley. Solo en la zona Milagro-San Carlos se ha observado que alrededor de 13.500 l/s no tienen concesión del Estado, de los 20.400 l/s que se utilizan en agricultura en la zona estudiada, con los cuales se riega aproximadamente 38.000 ha (Cuadro 11).

El **río Jubones** nace y recorre por el Azuay, cruza por un costado de Loja y por varios cantones de El Oro. El agua que se utiliza en la parte baja en los tres proyectos importantes del sector público, entre ellos dos manejados por el Consejo Provincial, no tienen concesión de agua por parte del CNRH. Con los 31,6 m³/s que se usan en la parte baja, se riegan aproximadamente 29.000 ha, de las cuales el 88% corresponden a cultivo de banano (Cuadro 12).

Cuadro 11. Tomas sin autorización y concesiones realizadas por el Estado en el río Chimbo para riego, 2007					
Beneficiario	Caudal		Área		Caudal del río
	l/s	%	ha.	%	%
1. Concesionado					
Grandes productores	5.441	27	13.231	35	38
Pequeños y medianos productores	1.466	7	12.940	34	10
Subtotal	6.907	34	26.171	69	48
2. Sin concesión (casos) (b)					
Xavier Azan	1.000	5	600	2	7
Grupo Holsen	3.000	15	1.000	3	21
Proyecto de Riego Milagro (a)	9.500	47	10.214	27	66
Subtotal	13.500	67	11.814	32	94
3. Total	20.407	100	37.985	101	142

* Caudal promedio del río = 14,6 m³/s.

(a) 673 usuarios = 4.500 l/s; Ingenio Valdez 5.000 l/s

(b) Información proporcionada por los moradores del sector, provincia del Guayas, 2008. No incluye parte baja del Proyecto de riego Milagro.

Fuente: CNRH, 2007. Muestreo de campo / MAG-ORSTOM. Estudio hidrometeorológico, 1970.

Cuadro 12. Usos del agua al margen de la Ley del río Jubones provincia de El Oro, 2008				
Adjudicados	Caudal		Superficie	
	M ³ /s	%	Ha	%
Concesionado*	1,2	4	1.582	6
Sin concesión				
Proyecto de riego Pasaje - Machala	15,8	50	14.530	50
Proyecto de riego Guabo Borbones	12,6	40	11.620	40
Proyecto de riego Ducos	2	6	1.200	4
Total	31,6	100	28.932	100

Fuente: CNRH / Investigación directa.

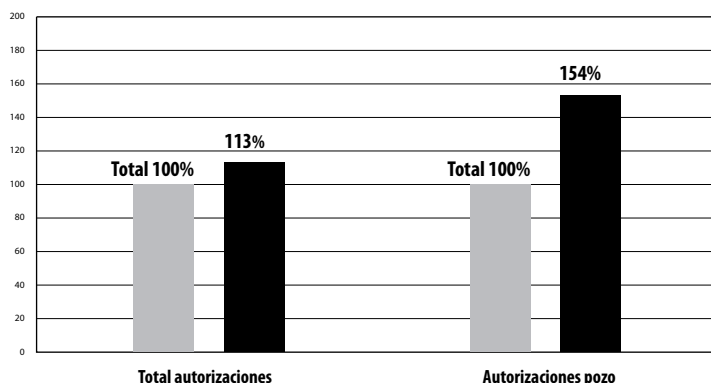
Las avenidas de pozos de agua visibles y ocultos

Hasta antes de la década de los 80 la perforación de pozos para agua de consumo doméstico era común en muchas zonas del país, pero muy poco extendido para uso agrícola. Con el desarrollo de la agricultura especializada intensiva en capital ocurrido en las últimas tres décadas, la empresa se volcó a perforar cientos de pozos en nuestro territorio, especialmente para la producción de cultivos de exportación como flores y banano, hortalizas y frutas tropicales, así como para bienes de consumo doméstico como el caso de la caña, palma africana, ganadería intensiva (Cuadro 13). Resulta irónico constatar que cierto tipo de UPA's utilizan agua de buena calidad extraída de pozos mientras contaminan las aguas superficiales.

Se van conformando verdaderos corredores de pozos ocultos y visibles. El Estado autorizó en el 2007 el uso de un caudal de alrededor de 18.086 l/s para extraer agua de los pozos para agricultura, de los cuales el 90% corresponde a las provincias de Guayas y Los Ríos y el saldo se localiza en Pichincha, El Oro, Cotopaxi y en menor escala en otras provincias como Chimborazo, Imbabura, Manabí (Anexo 1 y 5). El caudal autorizado para pozos por el Estado es ínfimo frente a la cantidad real de agua subterránea que se extrae en el país. Por iniciativa propia las fincas perforan pozos y se capta agua sin dar cuenta al Estado. Existen fuertes indicios para suponer que la tendencia de crecimiento del robo del agua es más intensa en agua subterránea que en agua superficial en ciertas áreas del país.

El uso de agua de pozo para riego crece rápido. En apenas dos años, entre el 2005 al 2007, subió en 53% el caudal entregado por el Estado, mientras que el caudal concesionado de todas las fuentes solo creció un 13% (Gráfico 7).

Gráfico 7. Evolución del caudal de agua autorizado para riego, 2005-2007



Para la empresa el uso de agua de pozo es preferido en virtud de que generalmente la calidad es mejor, el acceso es directo dentro de la propia finca, no existe control sobre los caudales utilizados, no hay conflictos con otros usuarios.

En los cultivos de exportación como banano y flores, el empleo de plaguicidas o agrotóxicos y fertilizantes químicos es gigantesco. Para 2003 en el Ecuador se consumía anualmente 176,9 millones de dólares de esos insumos, de los cuales estos dos cultivos representan buena parte del consumo nacional¹³. Con estos productos las empresas contaminan las aguas superficiales y subterráneas, sin que se implementen medidas de prevención y control y la autoridad pública sea cómplice de esta situación.

Los cultivos intensivos y, en especial, los de exportación, capturan la mayor parte de los caudales de pozos otorgados por el Estado. El banano lleva la delantera, seguido por la caña y flores que constituyen los principales hitos por donde va la ruta de perforación de pozos en el Ecuador.

Cuadro 13. Concesiones de agua subterránea (pozos) otorgados para la agricultura ecuatoriana, 2005

Cultivos	l/s	%
Banano	7.131	63
Caña	1.357	12
Flores	195	2
Ganadería	509	4
Otros *	2.192	19
Total Pozos	11.384	100

* Incluye: agroindustria, camarónicas, arroz, algodón, cacao, maíz, palma, balsa, maracuya, piña, soya, avicultura, tabaco, forestal.

Fuente: CNRH, Base de datos, 2005.

En el caso del banano el agua de pozo llega a tener un peso significativo en el riego. De los 17.4 m³ /s concesionados por el Estado, 41% del caudal corresponde a autorización de extracción de agua de pozo (Cuadro 14 a). Pero además la tendencia del uso de agua subterránea es creciente. Mientras en el año 2005, el Grupo REYBANPAC tenía autorización por 3.319 l/s, dos años más tarde sube a 5.136 l/s, es decir creció en un 55%. Esta situación no es particular para este grupo, es una tendencia generalizada principalmente en la producción bananera y en la floricultura, en la producción de frutas tropicales y en la caña para uso industrial, así como en la ganadería intensiva.

Otra característica constituye el hecho de que las autorizaciones de agua de pozo están concentradas en los grandes monopolios de producción. En 20 empresas (de las 47) de REYBANPAC y 3 empresas del Grupo Noboa (de las que se tiene información) se acapara el 73% del caudal concesionado, localizado principalmente en la provincia de Los Ríos (Cuadro 14).

Cuadro 14. Principales empresas bananeras y concesiones de agua, 2005

Empresa	Superficie (ha) Registro bano- nero (a) ha	Fuente de abastecimiento (a)									
		Concesionado CNRH (b) ha	Relación a /b x 100 %	Pozo		Río		Total l/seg.	%		
				l/seg.	%	l/seg.	%				
REYBANPAC (47 haciendas)	9.176	4.148	45	3.319	47	0	0	3.319	0	3.319	19
NOBOA (4 principales)	6.145	6.634	108	953	13	2.103	20	3.056			18
• La Julia	1.658	1.056	64	565	8	0	0	565			
• Clementina	2.547	3.728	146	0	0	1.593	15	1.593			
• Las Mercedes	240	1.000	417	0	0	510	5	510			
• Los Álamos	1.700	850	50	388	5	0	0	388			
Suman	21.466	17.416	830	5.225	73	4.206	41	9.431			37
Resto país	136.697	12.855	-810	1.906	27	6.090	59	7.997			63
Total	158.163	30.271	20	7.131	100	10.296	100	17.428			100

(a) incluye concesiones de agua para riego y uso industrial (lavado y procesamiento de banano).

Fuente: MAG. Unidad de banano, 2005 / CNRH. Base de datos., 2005.

Autorizaciones de uso de agua para riego en el cultivo de banano, 2005.							
Provincia	Concesiones para riego*			Fuente de abastecimiento			
				Pozo		Río	
	Número	Caudal (l/s)	%	(l/s)	%	l/s	%
Los Ríos	161	7.341	100	4.414	60	2.927	40
Guayas	168	8.439	100	1.349	16	7.090	84
El Oro	2	60	100	0	0	60	100
Resto país		1.588	100	1.367	86	220	14
Total	331	17.428	100	7.131	41	10.296	59

* Riego no incluye para proceso de empaque
Fuente: CNRH, 2005

Derechos sobre el agua sin deberes

Una cuestión que se ha tratado de explicar en este documento es que los caudales autorizados para ser utilizados en la producción agrícola, resultan pequeños comparados con el uso real del agua, especialmente en algunas provincias y cultivos, ya que gran parte del agua se emplea al margen de la Ley.

A más de esto, es curioso constatar que la mayor parte de los usuarios del agua ni siquiera paga las tarifas de concesión. Se estima que ingresa al sector público no más del 7% del monto total que debería percibir el Estado por concepto de tarifas. En el 2007, el CNRH cobró alrededor de 1,1 millones de dólares, de los cuales la mayor proporción correspondió a recaudación adeudada de años anteriores y recuperada cuando se otorgó la renovación de las concesiones (Anexo 3).

Y no se trata ni remotamente de montos importantes, más bien son tarifas de derechos de uso para riego irrisorias, de alrededor de \$1,84 l/s por año (lo que cuesta una botella de agua). Pero realmente lo que se permite al usuario es captar, con esa tarifa, el no despreciable volumen de hasta 31,5 millones de litros en un año y con esto regar entre 0,5 a 2 hectáreas.

En el evento de que el Estado cobrara la totalidad de los valores correspondientes a las autorizaciones de derechos de uso y aprovechamiento de agua para riego, con las tarifas actuales, tendría aproximadamente \$867.000 anuales. Y si consideráramos la totalidad de las concesiones, no pasaría de tres millones de dólares

anuales. Con esta cantidad, poco se podría hacer para apoyar a la gestión de los recursos hídricos.

La política en materia de recursos hídricos implementada en el Ecuador en cuanto a tarifas, refleja la poca visión de quienes gobiernan sobre la sostenibilidad de los recursos hídricos, del ecosistema agua y de los ecosistemas relacionados con estos recursos. Con las políticas implementadas queda claro de que no hay ningún interés de que los usuarios asuman deberes importantes en el mantenimiento de las fuentes, en la prevención y la lucha contra la contaminación, en el uso adecuado del agua en los procesos productivos y de consumo doméstico y en establecer una tarifa que permita cubrir, por lo menos en parte, el manejo social y sostenible de los recursos hídricos. Vivimos una cultura en la cual ciertos sectores reivindican únicamente los derechos individuales y colectivos, dejando atrás los deberes. También somos parte de una cultura de derroche y depredación de nuestro patrimonio estratégico para la vida.

El pago de tarifas es apenas un medio que puede contribuir al buen manejo del agua. Para objetivizar el peso actual de las tarifas simplemente consideremos algunos casos. En números redondos, ¿Cuánto debería pagar anualmente el ingenio San Carlos por los 8.250 l/s que tiene en concesiones en el 2007? La irrisoria suma de aproximadamente 15.000 dólares anuales. ¿Y cuánto debe pagar REYBANPAC por 4.740 l/s. autorizados en el 2007? Aproximadamente 8.700 dólares.

Cuadro 15. Tarifas por el derecho de uso del agua, 2007-2008

Área o sistema	Producto	\$/ha.
1. Uso Directo de la fuente		
- Nacional (Tarifa de concesión)	Banano, caña, flores, arroz y otros	0,92 - 3,68
2. Proyectos Riego: (Tarifa volumétrica)		
- Proyecto Milagro y M. J. Calle	Banano, caña	14
- Daule - Peripa	Arroz	120
- Proyecto Licto, Chimborazo	Papa, pastos, ganadería, hortalizas, frutales	64*
- Proyecto Toacazo, Cotopaxi	Papa, pastos, ganadería y hortalizas	96*

*Incluye: valoración de mingas
Fuente: Investigación directa

Los campesinos del sistema Daule-Peripa que cultivan arroz para el consumo nacional en varios cantones de la Provincia del Guayas, pagan anualmente \$120 por ha., o sea un monto 65 veces superior a lo que paga, o debe pagar San Carlos y REYBANPAC, así como todos los usuarios que se han beneficiado de concesiones para producción agrícola. Los campesinos de Toacazo-Cotopaxi pagan por el derecho al agua 52 veces más que esas empresas y los de Licto-Chimborazo 35 veces más (Cuadro 15).

Una primera conclusión a la que se puede llegar es que los costos por derechos de agua a través de sistemas públicos de riego (tarifa volumétrica), son más altos que la tarifa de concesión para uso directo del agua desde la fuente, llámese río o pozo. Las tarifas de concesiones pagadas en banano para uso del agua son irrisorias, representan entre 5 centavos a 40 centavos por cada 100 dólares de ganancia neta. En caña para uso industrial va muy de cerca con banano, que como hemos visto son mercancías principalmente generados por la gran empresa. Mientras en arroz, que tiene una rentabilidad mucho menor, los agricultores especialmente campesinos pagan entre \$1,2 a \$30 por cada 100 dólares de ganancia; y en papa pagan un equivalente que va de 8 a 9,60 dólares por cada 100 dólares de ganancia.

Conviene recalcar que las tarifas de agua constituyen factores absolutamente irrelevantes en los costos de producción para la agricultura empresarial. En banano va de 0.02% al 0.5% y en caña entre 0,2% a 1.5%. En cambio, en arroz llegan hasta 12% del costo y en papa hasta el 10% (Cuadro 16). Y que decir de las flores donde el nivel de inversión inicial fácilmente oscila entre \$200.000 a \$400.000/ha. dependiendo de la especie y la forma de producción; y, donde los costos anuales de producción pueden ir fácilmente a varias decenas de miles de dólares por hectárea.

Esta situación no puede seguir así y es muy importante tomarla en cuenta para redefinir toda la política pública sobre recursos hídricos y agua.

En el país es urgente que se establezca un sistema tarifario para los derechos de uso y aprovechamiento de agua muy distinto al actual, que permita generar suficientes ingresos para el manejo social y sostenible del recurso. Es necesario considerar tarifas diferenciadas para la producción de consumo nacional y para las exportaciones. Y dentro de cada cultivo también hay que diferenciar las tarifas en función de la rentabilidad relativa, es decir no es lo mismo la rentabilidad de banano en la provincia de El Oro que en la provincia de Los Ríos o entre la producción de un campesino del Guabo con la producción empresarial de Pueblo Viejo, Vines o Quevedo. Es muy diferente el nivel de rentabilidad que tienen las flores y el maíz suave en la Sierra. Debe ser interés no solo de los campesinos, sino también de los empresarios contribuir con parte de los excedentes o plusvalía para manejar bien este recurso vital, sin el cual no es posible mejorar la producción de corto y largo plazo. Lo propio podríamos decir con respecto al aporte de los usuarios

Cuadro 16. Relación entre tarifas pagadas por acceso al agua de riego con respecto al costo de producción y la ganancia por ha, 2007 (%).								
Concepto	Banano		Papa		Caña		Arroz	
	C	G	C	G	C	G	C	G
1. Sistemas de riego (T. volumétricas)								
- Manuel J. Calle	0,5	0,4			1,5	2,4	2	9
- Milagro - Manuel J. Calle	0,5	0,4			1		0	0
- Daule-Peripa (Plan América)							12	30
- Licto-Chimborazo			2,1	8				
- Toacazo-Cotopaxi			3,8	9,6				
2. Toma directa (\$1,84/l/s)								
- General (MAG) tecnificado	0,02							
- Cuenca baja del Guayas (Milagro-El Triunfo-La Troncal)	0,07	0,05			0,2	0,3	0,3	1,2

C: relación con el costo de producción

Fuente: Investigación directa

G: relación con la ganancia

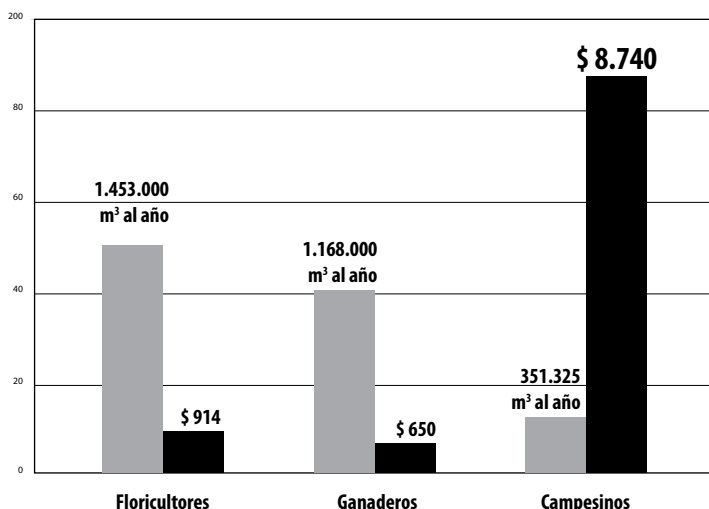
de otros sectores como el hidroeléctrico que en la actualidad poco contribuye al mantenimiento del ecosistema agua y de los ecosistemas relacionados y con frecuencia lo que contribuye es a profundizar los problemas.

En los sistemas públicos de riego, donde conviven usuarios muy distintos en cuanto a las características de los sistemas de producción, se ha creado una trampa tarifaria para tener derecho de acceso al agua, que constituye la asignación de caudales en l/s a un determinado monto monetario. En términos aparentes todos pagan un monto similar por l/s, pero cuando se hace un cálculo tomando en cuenta la cantidad de metros cúbicos utilizados en el año, los valores reales pagados son muy distintos, dadas las diferencias en niveles, frecuencias e intensidad de uso.

Para ilustrar lo anterior tomemos el ejemplo del canal norte en la Provincia de Cotopaxi, en el cual nos permite observar que los floricultores utilizando cerca de 1.450.000 m³/año solo pagan \$914, en tanto que los campesinos que utilizando un

volumen total anual cuatro veces inferior al de los floricultores, pagan nada más ni nada menos que \$8.740 m³/año o sea diez veces más, pese a que la tarifa sea una sola generalizada para todos (Gráfico 8).

Gráfico 8. Caudal utilizado en el canal norte, Cotopaxi, pago de tarifas, 2007 (la trampa de los litros / segundo)



El Foro de los Recursos Hídricos, ha planteado la creación del **fondo “Agua para la vida”** destinado a lo siguiente: a) al manejo social, planificado y sostenible de las fuentes hídricas y a la conservación del ecosistema agua; b) a ampliar el área regada dentro de los sistemas campesinos y a mejorar los niveles de eficiencia de los sistemas comunitarios y campesinos existentes, esto es los niveles de conducción y aplicación del agua, mejorando la eficiencia de los sistemas actuales; y c) ampliar y mejorar los sistemas de agua de consumo doméstico, que aseguren buena calidad y cobertura total para los pequeños poblados rurales y periurbanos.

Sobreconcesiones de agua

Uno de los aspectos que crea mayores conflictos entre los usuarios del agua es la existencia de sobreconcesiones sobre recursos hídricos. Estas son más importantes en las áreas donde el agua se constituye en un recurso muy limitado frente a la demanda. Sin duda en la Sierra es donde mayores conflictos existen, aunque últimamente en algunas partes de la Costa y Amazonía también ya es un tema muy relevante.

Las sobreconcesiones de agua se producen por varias causas. El Estado no cuenta con un inventario de recursos hídricos que permita conocer la disponibilidad total

y en base de la cual distribuir el agua, tomando en cuenta las necesidades de cada territorio y manteniendo un caudal ecológico mínimo. Debido a la ampliación de la frontera agrícola y al cambio climático global, el régimen de lluvias ha cambiado notablemente en el Ecuador, en las épocas secas disminuye la disponibilidad, aunque en las épocas lluviosas aumenta el agua superficial en buena parte de nuestros ríos. Esta es una de las razones por las que las inundaciones en las partes bajas se tornan más fuertes, como ocurrió este año en la Costa ecuatoriana.

Los principios de equidad utilizados por el Estado para distribuir el agua son muy atrasados. Otro de los aspectos que influye en los conflictos ha sido el manejo del principio de distribución: “primer llegado, primer servido”, lo cual lógicamente ha favorecido al acaparamiento del agua. Este cuadro sería incompleto si no se considera también la corruptela históricamente presente en la asignación de las concesiones de agua en ciertas partes de país, realidad denunciada por muchas organizaciones de usuarios y movimientos sociales.

Para tener una idea en relación a las sobreconcesiones de agua, podemos destacar tres casos en los que el exceso de agua concesionada va del 13% al 56% y esto considerando solo la parte baja de los ríos Chanchán, Chimbo y Bulubulu (Cuadro 17).

Uno de los efectos de las sobreconcesiones de agua es que en muchos ríos el caudal ecológico desaparece en las épocas de menor precipitación con las consiguientes secuelas sociales y ambientales, especialmente en contra de la biodiversidad del ecosistema agua. Y los ríos dejan de cumplir múltiples funciones de apoyo al propio desarrollo urbano.

Cuadro 17. Sobreconcesión en algunos ríos (tramos), m³					
Río	Caudal	Concesionado	Sin concesión	Total	Exceso (%)
Chimbo	14,6	6,9	13,5	20,4	41
Chanchán	4,85	5,5	ni	5,5	13
Búlu-Búlu	1,07	2,2	ni	2,2	56

NI: Información no disponible

Las organizaciones de usuarios de agua crecen

La organización de usuarios de agua, como juntas de agua potable, juntas de regantes y otras formas de organización local, tiene una larga historia de trabajo y consolidación, y continúa jugando un rol importante en la administración, operación y mantenimiento de los sistemas. Pero lo que caracterizó a épocas anteriores fue que no se articularon a niveles más amplios de usuarios a escala regional o provincial.

En la actualidad es muy fácil constatar procesos de desarrollo y crecimiento de organizaciones de usuarios del agua a niveles locales y con perspectivas de articulación a nivel regional y nacional. Existen evidencias de la gran capacidad de convocatoria, movilización y la fuerza que tienen estas organizaciones en diferentes espacios. Sin duda que están llamados a convertirse en nuevos sujetos sociales importantes del campo. Cualquier política en materia de recursos hídricos, si es democrática, no podrá dejar de involucrar o tomar en cuenta directamente a los usuarios.

Marco normativo y sistema institucional corroídos: garantía para el despojo del agua

La gestión de los recursos hídricos enfrenta un caos normativo e institucional que se profundiza con la propuesta neoliberal implementada desde mediados de los 90, que apuntó a la liberalización de los derechos sobre el agua. Muchas normas son ilegales e inconstitucionales. El Consejo Consultivo de Agua, mediante resolución del 15 de enero de 1996, se arrogó facultades inconstitucionalmente y confirió las concesiones de agua con fines económicos a **plazo indeterminado**. El propósito de esta resolución fue consolidar el acaparamiento del agua y restarle al Estado su facultad de que gestione adecuadamente el recurso en función de los intereses de toda la sociedad actual y futura. La autorización pretende ser el instrumento clave para el manejo sustentable de fuentes, la prevención y control de la contaminación, el uso apropiado del agua en los procesos productivos y manejo de desechos, el manejo de conflictos.

En definitiva, la citada disposición es un instrumento que alienta la privatización del agua. Por esta razón, el Foro de los Recursos Hídricos, planteó al Tribunal Constitucional la nulidad de dicha resolución (Anexo 4).

Desde 1996 se ejecutó la señalada resolución que contempla plazo indeterminado a las concesiones de uso y aprovechamiento dado por el Consejo Consultivo de agua. Hasta diciembre del 2007, el CNRH entregó 20.437 autorizaciones, que representan el 32% del total (64.285) de concesiones dadas. De éstas, durante la

Cuadro 18. Las concesiones del período (1996-2007) período plazo indeterminado representan el 32% del total (1973-2007)		
Agencia	Concesiones	Concesiones verificadas
Ambato	325	
Cuenca	1,865	47
Esmeraldas	4	
Guaranda	881	
Guayaquil	549	154
Ibarra	788	21
Latacunga	907	907
Loja	9,297	
Machala	798	
Portoviejo	27	
Quito	1,564	
Riobamba	3,432	
Suman	20,437	1,129

Fuente: CNRH

investigación se tomó una muestra de 4 provincias y se verificó que 1.129 concesiones con fines económicos tenían plazo indeterminado (Cuadro 18).

El Congreso Nacional también dictó una Ley al inicio de esta década, mediante la cual se suprime la tarifa básica que deben pagar los usuarios de los sistemas públicos. Esto constituye un mecanismo inhumano mediante el cual las grandes empresas usuarias de agua dejan de pagar al Estado una tarifa con la cual se paga la depreciación de la infraestructura construida por el sector público. Es absolutamente comprensible y también necesario que las tarifas de riego de los sistemas públicos sean diferenciadas, tanto la llamada volumétrica como la básica. Pero es inconcebible que las grandes empresas florícolas y ganaderas, hortícolas y bananeras, azucareras y frutícolas no paguen la tarifa básica. Es necesario establecer un sistema de código de barras para las exportaciones agrícolas, en base del cual se identifiquen los aportes del sector agroexportador para el manejo sostenible de los recursos hídricos. Además se debe establecer la obligatoriedad del registro público de bombas de riego con la presentación al Estado de información obligatoria desde los almacenes de venta, como de los usuarios.

El Reglamento a la Ley de Aguas al igual que la resolución dada por el Consejo Consultivo de Aguas, contiene disposiciones que van contra la Ley y la Constitución, pero que se siguen aplicando hasta la actualidad. Se codificó la Normativa de Aguas, sumando y restando disposiciones en función de los intereses de los grupos de poder.

Y en materia institucional, existe igualmente un caos que es urgente resolver. Persiste un enfoque sectorial; el CNRH nunca llegó a ser la autoridad hídrica; es burocrática y débil, con un presupuesto ínfimo.

El ritmo y la orientación del Consejo Consultivo los dio la Cámara de Agricultura. Están represados procesos sobre conflictos de agua por más de cinco años y no se

resuelven. Las Agencias de Aguas viven una crisis generalizada y su imagen está muy venida a menos. Pero también hay que reconocer procesos participativos y de veeduría interesantes, desde donde se puede aprender mucho.

No hay un sistema institucional del agua. Las entidades van por su propio andar. No hay relación real entre la gestión general de los recursos hídricos y los usos. No opera un sistema de prevención y control, por ejemplo, de la contaminación. Las CDR's son de diferente calibre. Muchas siguen en su profunda crisis. Hay pocas sin embargo, que han emprendido procesos dignos de continuar.

La propuesta del Foro de los Recursos Hídricos a la Asamblea Nacional Constituyente

El Foro de los Recursos Hídricos que trabaja desde el 2001 en el análisis de la problemática del agua en el Ecuador y en la generación de propuestas de política local y nacional cuenta con una propuesta de texto constitucional que fue presentada a la Asamblea Nacional Constituyente. También ha elaborado un Proyecto de "mandato" orientado a enfrentar los problemas más urgentes relacionados con el agua.

En materia de texto constitucional, planteamos de manera resumida que el agua es un patrimonio nacional y estratégico de uso público, y que constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de las personas; que el acceso oportuno al agua suficiente y de buena calidad es un derecho humano¹⁴ fundamental e irrenunciable; que es obligatoria la consulta previa informada (participación social real) para que el Estado apruebe el uso y aprovechamiento de las aguas; que es de interés público la preservación y conservación, la protección y restauración, el uso y el manejo de las cuencas hidrográficas y de los caudales ecológicos; que los permisos de uso y aprovechamiento sean autorizados a plazo determinado; que la gestión de los recursos hídricos y servicios que usan y aprovechan el agua sea exclusivamente pública o comunitaria, entre otros.



14 El Foro de los Recursos Hídricos plantea este derecho desde sus inicios. Ver Gaybor, A. III Encuentro Nacional, (2004).

“El mandato del agua” (o propuesta de cláusulas transitorias al texto constitucional) aprobado por el V Encuentro Nacional del Foro de Recursos Hídricos, está presentado a la Asamblea Nacional Constituyente y el contenido es el siguiente:

Propuesta de disposiciones transitorias

- a. En el plazo de ciento ochenta días, se expedirá el texto de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Usos del Agua. Dicha Ley regulará todo lo concerniente a plazos y condiciones para el uso y aprovechamiento del agua. Las concesiones de derechos de uso y aprovechamiento de las aguas para fines productivos, que hayan sido otorgadas con plazos indeterminados o que de alguna forma superen los diez años, quedan vigentes por diez años, plazo que será contabilizado a partir del momento en el que fueron otorgadas. En todos los casos donde se verifique acaparamiento o inequidad en la distribución del agua, la autoridad competente revisará y modificará la respectiva concesión de derechos de uso y aprovechamiento.
- b. Hasta que entre en vigencia la Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Usos del Agua, la institución del Estado responsable de la administración y gestión del agua, establecerá y cuantificará los usos informales del agua para fines productivos, tanto de fuentes superficiales como subterráneas; determinará los perjuicios al Estado y, notificará con la orden de pago estableciendo un plazo perentorio. En caso de incumplimiento, la autoridad en referencia, informará a la Procuraduría General del Estado para que ésta inicie las acciones legales correspondientes. Sin el cumplimiento del pago referido, el usuario de las aguas no podrá iniciar el trámite para obtener un permiso administrativo de uso y aprovechamiento de las aguas. Cuando los que hayan venido haciendo usos informales del agua, sean sistemas comunitarios o asociativos de riego o, productores individuales que utilicen caudales inferiores a 10 litros de agua por segundo, se anotará dicho uso en un registro, para considerar su posterior formalización al amparo de la referida Ley, sin que en este caso hubiere lugar pago o sanciones.
- c. Quienes, habiendo adquirido legalmente un derecho de uso y aprovechamiento de aguas, no cancelen al Estado en el plazo de ciento ochenta días, las tarifas a las que estaban obligados por mandato de la Ley, perderán dicho derecho. La institución del Estado responsable de la administración y gestión del agua, establecerá y cuantificará las tarifas no pagadas y, realizará las respectivas notificaciones disponiendo el pago. A falta de pago en el plazo establecido, dicha institución notificará con la resolución de declaratoria de caducidad del derecho de uso y aprovechamiento e iniciará el correspondiente proceso coactivo.
- d. Las agencias de aguas y el Consejo Consultivo de Aguas deberán resolver todos los procesos contenciosos de agua pendientes en el plazo de ciento ochenta días,

con apego a los principios establecidos en ésta Constitución y al procedimiento establecido en la Ley de Aguas de 1972 y su Reglamento General de Aplicación. Para evacuar con agilidad dichos procesos, la institución del Estado responsable de la administración y gestión del agua, contratará equipos de abogados y técnicos especializados para que trabajen conjuntamente con los funcionarios de la institución del Estado responsable de la administración y gestión del agua. El Ministerio de Economía y Finanzas transferirá inmediatamente los recursos que para el efecto le fueren solicitados.

- e. En el plazo de ciento ochenta días posteriores a la promulgación de ésta Constitución, se reestructurará el régimen institucional de las aguas, atendiendo a los principios establecidos en ésta Constitución y, de forma paralela, se establecerá el sistema de gestión interinstitucional de los recursos hídricos.
- f. En virtud de los perjuicios generados al Estado, se declara la nulidad de los contratos suscritos entre la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí y MANAGENERACIÓN S.A. Se encarga a la Superintendencia de Compañías para que, en el plazo de 180 días, inicie y concluya el proceso de disolución de MANAGENERACIÓN S.A.
- g. En el plazo de cinco años a partir de la promulgación de la presente Constitución, los municipios y empresas que descarguen efluentes establecerán sistemas de prevención y control de la contaminación del agua; así mismo, deberán establecer sistemas de tratamiento de aguas servidas, efluentes y, en general desechos que contaminen los recursos hídricos. De no hacerlo en el plazo establecido, la autoridad nacional correspondiente, establecerá las sanciones establecidas en la Ley y, determinará los correctivos que deban tomarse.
- h. Creación del “Fondo Agua para la Vida” destinado al manejo social y sostenible de los recursos hídricos, a la mejora y ampliación de los sistemas de riego campesinos y comunitarios de agua potable.

Bibliografía

- CINCAE, (2006). Centro de Investigación de caña de azúcar en el Ecuador. Base de datos.
- CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS -CNRH, (2005).Base de datos
- CNRH, (2007).Base de datos.
- CNRH, (2007). Muestreo de campo.
- FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS (2008). Propuesta para la Asamblea Nacional Constituyente.
- GAYBOR, Antonio (2007), La alimentación mundial en creciente dependencia del agua. Conferencia Internacional del Medio Ambiente, La Ceiba-Honduras.
- GAYBOR, Antonio (2006). TLC y plaguicidas. Impactos en los mercados y la agricultura ecuatoriana.
- INEC, (2002). III Censo Nacional Agropecuario.
- MAG, (2006). Políticas de Estado para el sector agropecuario ecuatoriano 2006-2016.
- MAG, (2005). Unidad de Banano.
- MAG-ORSTON, (1970). Estudio hidrometeorológico.
- Proyecto Milagro-Mariscal Sucre, (2007). Catastro.
- RAMOS, Alex, TAMAYO, Christian (2008). Estudio del Agro sobre concentración del agua de riego, concesiones y tomas ilegales.
- ROMÁN, Paola, (2008). Tesis de grado. Impactos del riego en los sistemas de producción de Licto, Riobamba, Chimborazo.
- UNCE, (2007). (Unión de cañicultores del Ecuador)
- ZAPATTA Alex, (2008). El Riego y conflictos de agua en el Ecuador

Anexo 1. Evolución de las concesiones de agua para riego, 2005 y 2007

Provincia	Caudal concesionado, 2005				Caudal concesionado, 2007				INCREMENTO			
	Total		Ríos y otros		Total		Ríos y otros		Total		Pozos	
	l/s (m3)	%	l/s (m3)	%	l/s (m3)	%	l/s (m3)	%	l/s (m3)	%	l/s (m3)	%
Azuay (1)	23.462	5,32	23.460	5,68	1,89	0,02	21.741	4,5	21.741	4,7	0,10	0,0
Bolívar (2)	4.293	2,29	4.293	1,04	0,00	0,00	4.817	1,0	4.817	1,0	0,10	0,0
Cañar (3)	19.837	8,88	19.823	4,80	14,10	0,12	19.640	4,1	19.639	4,3	0,10	0,0
Carchi (4)	9.565	1,45	9.565	2,32	0,00	0,00	13.382	2,8	13.382	2,9	0,00	0,0
Cotopaxi (5)	29.748	3,42	29.615	7,17	132,90	1,12	24.451	5,1	24.054	5,2	397,30	2,2
Chimborazo (6)	35.853	3,29	35.841	8,68	11,60	0,10	47.296	9,9	47.280	10,3	15,90	0,1
El Oro (7)	26.910	3,25	26.878	6,51	31,80	0,27	27.245	5,7	26.704	5,8	541,80	3,0
Esmeraldas (8)	707	0,26	690	0,17	17,45	0,15	5.984	1,2	5.973	1,3	11,50	0,1
Guayas (9)	82.050	8,49	76.991	18,64	5.058,57	42,67	92.856	19,4	84.285	18,3	8.570,20	47,4
Imbabura (10)	34.704	8,68	34.677	8,40	26,90	0,23	39.134	8,2	39.106	8,5	27,50	0,2
Loja (11)	19.797	1,71	19.794	4,79	3,11	0,03	33.072	6,9	33.071	7,2	1,50	0,0
Los Ríos (12)	38.175	2,98	32.241	7,81	5.933,73	50,05	42.802	8,9	35.150	7,6	7.652,40	42,3
Manabí (13)	32.088	2,71	32.016	7,75	71,73	0,61	32.089	6,7	32.012	6,9	76,70	0,4
Morona Santiago (14)	441	0,46	441	0,11	0,00	0,00	465	0,1	465	0,1	0,00	0,0
Napo (15)	96	4,66	96	0,02	0,00	0,00	4.417	0,9	4.417	1,0	0,00	0,0
Pastaza (16)	7	0,00	7	0,00	0,00	0,00	0	0,0	0	0,0	0,00	0,0
Pichincha (17)	44.067	12,07	43.515	10,54	552,44	4,66	47.514	9,9	46.723	10,1	791,00	4,4
Tungurahua (18)	23.024	26,43	23.024	5,58	0,00	0,00	21.971	4,6	21.971	4,8	0,00	0,0
Zamora Chinchipe (19)	12	3,62	12	0,00	0,00	0,00	16	0,0	16	0,0	0,00	0,0
Galápagos	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	364	0,1	364	0,1	0,00	0,0
Sucumbios (21)	1	0,02	1	0,00	0,00	0,00	0	0,0	0	0,0	0,00	0,0
Orellana (22)							0	0,0	0	0,0	0,00	0,0
Total	424.837	100	412.980,77	100,00	11.856,23	100,00	479.252,00	100,0	461.166,10	100,0	18.086,00	100,00
											112,81	152,54
												89,55

Fuente: CNRH, Base de Datos, 2005 y 2007. Elaboración: Los autores.

Anexo 2. Empresas de REYBANPAC y superficie regada con banano, 2005				
REY BANANO DEL PACÍFICO C.A.			Registro bananero	Concesiones
			Superficie	Superficie
Hacienda	Provincia	Cantón	(Ha)	(Ha)
MARAVILLA	Los Ríos	Quevedo	830	250
ZULEMA	Los Ríos	Quevedo	683	432
NORMA GISELLA	Los Ríos	Valencia	545	200
UNION	Los Ríos	Babahoyo	424	378
OASIS	Los Ríos	Quevedo	393	250
MAGDALENA	Los Ríos	Quevedo	389	231
BANALANDIA	Los Ríos	Palenque	323	
EL CRISTAL	Los Ríos	Valencia	314	
WONGKIMAY	Los Ríos	Quevedo	305	303
MARIA CRISTINA	Los Ríos	Ventanas	300	100
SAN JACINTO	Los Ríos	Valencia	249	352
LASTENIA	Los Ríos	Quevedo	248	230
ROBLECITO	Los Ríos	Valencia	245	201
AGRIHELECHOS 1	Los Ríos	Quevedo	235	
SAN VICENTE	Los Ríos	Quevedo	232	324
LIBERTAD	Los Ríos	Valencia	218	
BANASTRU	Guayas	B. Moreno (Jujan)	217	220
SAN ALEJANDRO	Los Ríos	Valencia	216	197
VICTORIA	Guayas	Babahoyo	209	
EL CARMEN	El Oro	Babahoyo	173	
ADMIRACION	Los Ríos	Valencia	172	
MANGUILA	Los Ríos	Quevedo	170	
SAN CARLOS	Los Ríos	Ventanas	160	50
MIREYA	Los Ríos	Buena Fe	155	214

Anexo 2. Empresas de REYBANPAC y superficie regada con banano, 2005				
REY BANANO DEL PACÍFICO C.A.			Registro bananero	Concesiones
			Superficie	Superficie
Hacienda	Provincia	Cantón	(Ha)	(Ha)
SAN ENRIQUE	Los Ríos	Quevedo	140	
MARTHA CECILIA	Los Ríos	Valencia	130	50
GALOPE	Cotopaxi	Maná	126	
LAS MELLIZAS	Los Ríos	Valencia	115	
EL RETIRO	Los Ríos	Quevedo	105	
MACHALA	Los Ríos	Valencia	100	
AGROLECHOS 2	Los Ríos	Quevedo	100	
SAN FRANCISCO	Los Ríos	Ventanas	100	
PARAISO	Los Ríos	Quevedo	98	
EL TRIUNFO	Cotopaxi	Maná	95	
RECRO	Los Ríos	Valencia	92	
POZA DE NARANJO	Los Ríos	Ventanas	80	
SAN EMILIO	Los Ríos	Quevedo	80	
J.J.	Los Ríos	Valencia	78	
SAN SIMON	Los Ríos	Valencia	68	
VANGUARDIA	Los Ríos	Buena Fe	65	78
STA MARTHA	Los Ríos	Quevedo	55	
SAN RAFAEL	Los Ríos	Buena Fe	45	
SAN ALFONSO	El Oro	Babahoyo	45	
10 DE JUNIO	Los Ríos	Valencia	33	
ANA BELEN	Los Ríos	Quevedo	22	
SAN JOSE				39
RIO PALENQUE				50
Total			9.176	4.148

Anexo 3. Recaudación de tarifas, 2007		
Agencia	Caudal Concesiones m³/s	\$ Recaudado 2007 (acumulado) *
Ibarra	141	95.759
Quito	987	219.412
Latacunga	54	158.837
Ambato	447	94.025
Riobamba	64	78.615
Guaranda	25	103.234
Cuenca	272	124.611
Loja	189	50.212
Portoviejo	56	12.715
Guayaquil	181	140.801
Machala	35	18.077
Total País	2.451	1.096.298

Fuente: CNRH. Base de datos.

Anexo 4.

Demanda de inconstitucionalidad

SEÑORES MIEMBROS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nosotros, quienes suscribimos la presente demanda, acudimos ante ustedes y de conformidad con las disposiciones contenidas en el numeral 1. del artículo 276 y numeral 5 del artículo 277 de la Constitución, pedimos de ustedes que se sirvan declarar la inconstitucionalidad total por razones de fondo, de la resolución adoptada por el Consejo Consultivo de Aguas, de 15 de enero de 1996, y cuya copia certificada anexamos.

La resolución impugnada se emitió sustentada en supuestas facultades conferidas al Consejo Consultivo de Aguas en los literales e. y g. del artículo 8 del Reglamento de la Ley de Aguas.

El artículo 119 de la Constitución expresa que las autoridades y órganos públicos solo tienen las atribuciones que les confieren la Constitución y la ley.

Los artículos 81 y 90 de la antigua Ley de Aguas -83 y 92 de la actual Codificación- constituyen al Consejo Consultivo de Aguas como órgano de apelación administrativo para resolver los problemas derivados de las concesiones de aguas; esto es, puede resolver con efecto inter partes y nada más. Por consiguiente, cuando el Consejo Consultivo de Aguas dictó la resolución de 15 de enero de 1996, de cumplimiento obligatorio y general, se arrogó facultades inconstitucionalmente.

La limitación impuesta por el artículo 119 de la Constitución lo amplía el numeral 6 del artículo 141 ibídem: solo la ley otorga a los organismos públicos de control y regulación la capacidad para expedir normas de carácter general. Y el Consejo Consultivo de Aguas no es organismo de control y regulación –véanse los artículos 211 y siguientes de la Constitución-, y, además, reiteramos, ni la Ley de Aguas ni otra le atribuyen esa facultad regulatoria; ergo: inconstitucionalmente se arrogó atribuciones para regular la ley.

El Consejo Consultivo de Aguas, a través de esa resolución, pretendió tanto reglamentar la Ley de Aguas cuanto ampliar el contenido del Reglamento General de esta ley. Por lo tanto, insistió en su actuar inconstitucional, ya que la atribución reglamentaria lo tiene exclusivamente el presidente de la República, como lo dice la norma del numeral 5. del artículo 171 de la Constitución.

Permitánnos indicar una más: el numero 2. de la resolución antedicha dispone de manera obligatoria que los derechos de aprovechamiento de aguas que se

conferían para riego, uso industrial y generación de energía eléctrica, deben conferirse por un “(...) plazo indeterminado, esto es, mientras dure la vida económicamente útil de la empresa.” Este mandato contraría las disposiciones del literal b) del artículo 23 de la Ley de Aguas –igual número en la actual codificación-, que decía que las concesiones de aguas para “(...) riego, industrias y demás labores productivas;” serían de “plazo determinado” –no subrayado en el original-, y, según el Reglamento, por un plazo no menor de diez años renovables. Esto es señores vocales, el Consejo Consultivo de Aguas no solo que violó la Ley de Aguas, sino también el artículo 78 del reglamento General de la Ley de Aguas, lo cual quebranta el contenido del inciso primero del artículo 272 de la Corte Suprema.

Con esta alteración de normas constitucionales, legales y reglamentarias el Consejo Consultivo de Aguas evita que un concesionario, al concluir el plazo determinado impuesto en la concesión, rinda cuentas de las condiciones en que utiliza el recurso, que se audite el cumplimiento de las condiciones resolutorias impuestas en el otorgamiento, lo cual coadyuva, por el contrario, al fomento de la anarquía y de la irresponsabilidad, al dispendio de uno de los recursos naturales más valiosos del país y del mundo, y, finalmente, el acaparamiento del agua. Toda esta arbitrariedad del Consejo Consultivo de Aguas fue la causa para que los funcionarios de las agencias de aguas del Consejo Nacional de Recursos Hídricos hicieran llegar su protesta al Consejo Consultivo de Aguas –anexamos copia simple de esta queja- no obstante lo cual y ante repetidas negativas de algunos agentes de aguas a acatar órdenes ilegales, el 20 de septiembre del 2004, el Consejo Consultivo de Aguas ratificó la resolución que impugnamos y ordenó su cumplimiento obligatorio –anexamos copia simple de este documento-.

Las aguas son bienes nacionales de dominio y uso públicos; su aprovechamiento debe hacerse de conformidad con la ley –inciso final del artículo 247 de la Constitución y artículo 2 de la Codificación de la Ley de Aguas-. Cuando el Consejo Consultivo de Aguas decide por sí otorgar aguas a plazo indeterminado, esta indirectamente privatizando, con el fin de que sus usuarios las utilicen con absoluta discrecionalidad, de tal manera que no haya periódicamente una auditoría del uso. ¿Qué se pretende con ello? Privilegiar a quienes han obtenido aguas con fines meramente especulativos, financiero y no de interés general, quienes “de por vida” pueden impedir que otros las utilicen de mejor manera. Adviértase, además, que se quiere perpetuar una inequitativa distribución de las aguas, lo cual refleja una injusta estructura agraria en la cual el 6% del total de los productores agropecuarios, propietarios de predios de 50 hectáreas y más, tienen más del 50% del total de la superficie de riego del país.

Un sinnúmero de conflictos de aguas derivan de inadecuadas e injustas concesiones. Al evaluarse periódicamente las concesiones podrían realizarse los ajustes correspondientes en búsqueda de resolver los conflictos de aguas acumulados.

Así funcionó el sistema público sancionador sobre aguas desde 1972 hasta 1996. Es hora de que el Estado recupere el derecho y la obligación de revisar el uso del agua, con el fin de establecer medidas preventivas y correctivas que aseguren que el agua cumpla su función social, ambiental y económica. En suma, la presente demanda no solo persigue que se restablezca la constitucionalidad, sino también es conveniente, en tanto y en cuanto busca la justicia.

Por todas las razones expuestas, sírvanse, señores vocales del Tribunal Constitucional, declarar la inconstitucionalidad total de la resolución dictada el 15 de enero de 1996 por el Consejo Consultivo de Aguas, por razones de fondo, para lo cual se servirán citar por esta demanda al Presidente del Consejo Consultivo de Aguas, ingeniero Marco Dávalos Merino, en la oficina ubicada en la Avenida 10 de Agosto N° 2147 y Calles Marchena N23-49, en Quito.

Designamos procurador general al señor Luis Antonio Gaybor Secaira.

Recibiremos notificaciones en el casillero constitucional N° 107.

Designamos al doctor Ernesto López Freire nuestro abogado defensor que firma conjuntamente.

(Se anexaron miles de firmas).

Anexo 5. Evolución de los caudales de agua concesionados a algunas empresas. 2005, 2007									
Empresa	2005			2007			Incremento		
	Pozo	Río	Total	Pozo	Río	Total	Pozos	Río	Total
	l/seg.	l/seg.	l/seg.	l/seg.	l/seg.	l/seg.			
(1) REYBANPAC	3.319	0	3.319	5.137	0	5.137	55	0	55
(2) NOBOA	953	2.103	3.056	979	5.263	6.242	3	150	104
La Julia	565	0	565	591	0	591	5	0	5
La Clementina	0	1.593	1.593	0	2.349	2.349	0	47	47
Las Mercedes	0	510	510	0	1.000	1.000	0	96	96
Los Álamos	388	0	388	388	1.914	2.302	0	0	493
Suman banana	4.272	2.103	6.375	6.116	5.263	11.379	43	150	78
(3) SAN CARLOS	1.551	4.833	6.385	3.501	5.019	8.520	126	4	33
Total (año + banana)	5.823	6.936	12.760	9.617	10.282	19.899	65	48	56

Fuente: CNIRH, Base de datos 2005 y 2007.

Anexo 6. 1. a) Concesiones realizadas por el CNRH en el río Chimbo para riego, 2007.					
Empresas	Concesiones	Caudal		Área	
	Número	L/seg.	%	Ha	%
Soc. Agrícola San Carlos S.A.	1	2.152	31	5.785	22
Soc. Desarrollo Agroganadero S.A.	1	1.274	18	4.000	15
Cía. Agric. Las Mercedes S.E.P.R.	1	510	7	1.000	4
Andrade Torres Miguel y Otros	1	364	5	400	2
Drouet Vargas Laura y Otros	1	224	3	600	2
Peralta Cueva Francisco Xavier y Otros	1	170	2	175	1
Cía. Agric. Ganadera Castro Luque S.E.R.	1	167	2	151	1
Soc. Fiduciaria Inmobiliaria C.A.	1	159	2	339	1
Subtotal	8	5.019	73	12.450	48
Otros	49	1.887	27	13.721	52
Total	57	6.906	100	26.171	100

Fuente: CNRH, 2007.

Anexo 6.1. b) Tomas sin autorización y concesiones del río Chimbo para riego, 2007 *					
Beneficiario	Caudal		Área		Caudal del río **
	l/s	%	ha.	%	%
1. Concesionado					
Grandes productores	5.441	27	13.231	35	38
Pequeños y medianos productores	1.466	7	12.940	34	10
Subtotal	6.907	34	26.171	69	48
2. Sin concesión (casos) (b)					
Xavier Azan	1.000	5	600	2	7
Grupo Holsen	3.000	15	1.000	3	21
Proyecto de Riego Milagro (a)	9.500	47	10.214	27	66
Subtotal	13.500	67	11.814	32	94
3. Total	20.407	101	37.985	101	142

* Caudal promedio del río = 14,6 m³/s.

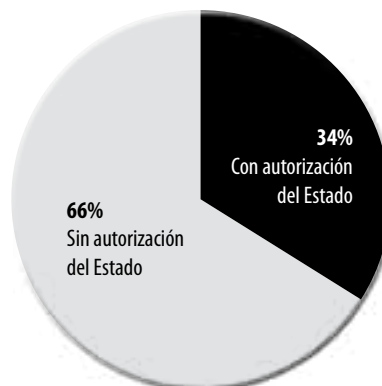
(a) 673 usuarios = 4.500 l/s; Ingenio Valdez 5.000 l/s

(b) Información proporcionada por los moradores del sector, provincia del Guayas, 2008. No incluye parte baja del Proyecto de riego Milagro.

© Total demandado para riego en el río Chimbo

Fuente: CNRH, 2007. Muestreo de campo. / MAG-ORSTOM. Estudio hidrometeorológico, 1970

Anexo 6.1. c) Volumen de agua utilizado del río Chimbo



Anexo 6. 2. a) Concesiones realizadas por el CNRH del río Chilintomo para riego, 2007

Empresas	Concesiones	Caudal		Área	
	Número	L/seg.	%	Ha	%
Bazán Zoila María	1	15,1	0,57	35	1,53
Cía. Agrícola Bananeisa	1	18,7	0,71	40	1,74
Naranjo Edison	1	20,5	0,78	70	3,05
Espín Sánchez Aníbal	1	21,9	0,83	50	2,18
Calero Lara José	1	27,4	1,04	50	2,18
Urquiza Magdalena	1	27,4	1,04	50	2,18
Cedege (Proyecto De Riego Chilintomo)	1	2.500,0	95,02	2.000	87,15
Total	7	2.631,14	100,00	2.295,00	100,00

Fuente: CNRH, 2007.

Anexo 6. 2. b) Tomas sin autorización y concesiones realizadas por el CNRH desde el río Chilintomo para riego, 2007				
Beneficiario	Caudal		Área	
	l/seg	%	(ha)	%
1. Concesionado	2.631	36	2.295	71
2. Algunos casos sin concesión*				
Bananera Toapanta	500	7	200	6
Martínez Rogelio	750	10	100	3
Gavilanes Rolando	80	1	6	0
Grupo Wong	500	7	150	5
Diógenes Barriga	100	1	50	2
Lavero Leonel	700	10	200	6
Riera Pedro	700	10	100	3
Hda. Florencia	1.400	19	118	4
Subtotal*	4.730	64	924	29
3. Total	7.361	100	3.219	100

* Muestreo realizado en los recintos: San José y mata de cacao, por donde atraviesa el río Chilintomo. provincia del Guayas, 2008. Tomas ilegales de agua antes de la toma del Proyecto de Riego Chilintomo.

Fuente: CNRH. 2007. Muestreo de campo, 2008.

**Anexo 6.2. c) Volumen
de agua utilizada del Río
Chilintono**



Anexo 6. 3. a) Concesiones para riego en el río Chanchán

No.	Concesiones (CNRH) Nombre	Caudal		Superficie	
		l/s	%	ha	%
1	Soc. Agrícola San Carlos S.A.	1.255	23	3.595	30
1	Cia Oleaginosas Tropicales Olytrasa S.A.	530	10	400	3
1	Cía. Agrícola Las Villas S.A.	325	6	726	6
1	Cía. Agroindustrial San Juan S.P.R	290	5	320	3
1	Soc. Anónima San Adolfo C.A.	267	5	850	7
1	Cía. Sociedad Anónima San Adolfo	267	5	850	7
1	Balarezo Hilbck Eduardo	200	4	550	5
1	Cía. Agric. San Fernando S.E.P.R	162	3	400	3
1	Cía. Agric. y Ganad. ISANEVE S.A.	153	3	278	2
1	Albornoz Cadena Augusto	147	3	247	2
Suman	Empresas (10 concesiones)	3.597	65	8.216	69

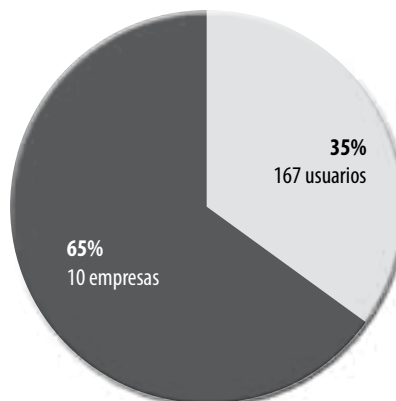
Anexo 6. 3. a) Concesiones para riego en el río Chanchán					
Concesiones (CNRH)		Caudal		Superficie	
No.	Nombre	l/s	%	ha	%
167	Otros	1.933	35	3.768	31
177	Total	5.530	100	11.984	100

Fuente: CNRH Base de datos, concesiones 2007. / MAG-ORSTOM. Estudio Hidromeorológico 1970.

Anexo 6. 3. b) Concentración de caudal del río Chanchán					
No. de concesiones	Empresas	Caudal concesionado*		Caudal del río**	
		m³/s	%	Total m³/s	% Uso
1	Soc. Agrícola San Carlos S.A.	1,3	23	5	26
1	Cía Oleaginosas Tropicales Olytrasa S.A	0,5	10	5	11
1	Cía. Agrícola Las Villas S.A.	0,3	6	5	7
1	Cía. Agroindustrial San Juan S.P.R	0,3	5	5	6
1	Soc. Anónima San Adolfo C.A.	0,3	5	5	5
1	Cía. Sociedad Anónima San Adolfo	0,3	5	5	6
1	Balarezo Hilbck Eduardo	0,2	4	5	4
1	Cía. Agríc. San Fernando S.E.PR	0,2	3	5	3
1	Cía. Agríc. y Ganad. ISANEVE S.A.	0,2	3	5	3
1	Albornoz Cadena Augusto	0,2	3	5	3
Suman	Empresas (10 concesiones)	3,6	65	5	74
167	Otros (167 concesiones)	1,9	35	5	39
177	Total	5,5	100	5	113.93

Fuente:* CNRH Base de datos, concesiones 2007. / ** MAG-ORSTOM. Estudio Hidromeorológico 1970.

Anexo 6.3. c) Concentración de las autorizaciones de uso de agua del Río Chanchán en la provincia del Guayas



Anexo 6. 4. a) Concesiones para riego en el río Jubones

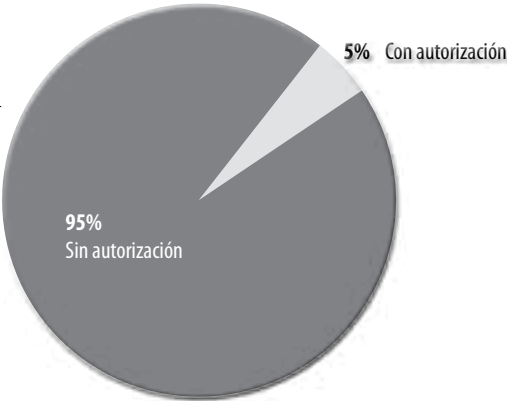
No.	Concesiones (CNRH) Nombre	Caudal		Superficie	
		l/s	%	Ha	%
1	Junta de Usuarios Ducos - Rajaro	1.186	99	1.561	99
1	Farfán Manuel Efraín	5	1	6	1
2	Total	1.192	100	1.567	100

Fuente:* CNRH Base de datos, concesiones 2007.

Anexo 6. 4.b) Concentración de caudal del río Jubones				
Adjudicados	Caudal		Superficie	
	M³/S	%	Ha	%
Concesionario*	1,2	5	1.582	6
Sin Concesión				
Proyecto de Riego Pasaje – Machala	13	54	15.000	53
Proyecto de Riego Guabo Borbones	8	33	10.000	35
Proyecto de Riego Ducos	2	8	1.600	6
Suman	23	95	26.600	94
Total	24,2	100	28.182	100

Fuente: * CNRH Base de datos, concesiones, 2007.

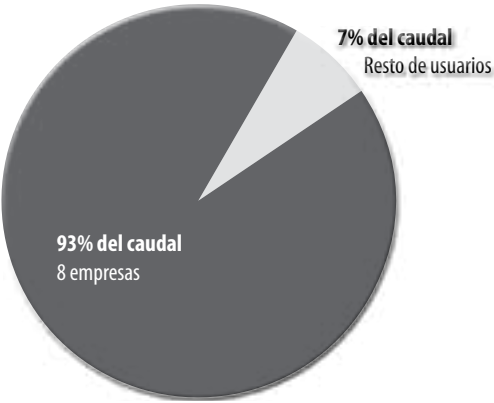
Anexo 6. 4. c) Uso del agua
del Río Jubones en la pro-
vincia de El Oro



Anexo 6. 5. a) Caudales autorizados de uso de agua del Río Cañar, provincias Cañar y Guayas					
Nº de conce- siones	Empresas	Caudal		Área	
		L/seg.	%	L/seg.	%
1	Cía. Industrial Bananera Álamos S.A.	1.914	49	3.900	56
1	Cía. Industrial Agrícola 83 S.A.	354	9	500	7
1	Industrial y Agrícola 21 S.A.	338	9	500	7
1	Cía. Agrícola Uno Ltda.	272	7	382	5
1	Cía. Agrícola e Industrial 44 S.A.	252	6	500	7
1	Camacho Álvarez Roberto	234	6	300	4
1	Matute Vélez Fernando y María	131	3	239	3
1	Sociedad Agrícola Álamos C.A.	124	3	250	4
Suman 8 empresas		3.619	93	6.571	93
8	Otros	273	7	422	7
16	Total	3.892	100	6.993	100

Fuente: CNRH.

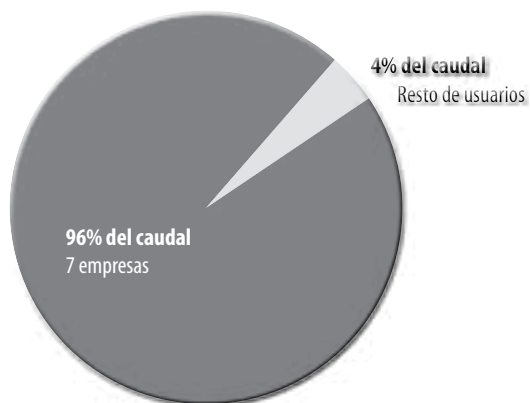
Anexo 6.5. b) Caudales autorizados de uso de agua del río Cañar, provincias de Cañar y Guayas



Anexo 6.6. a) Caudales autorizados de uso de agua del Río Jagua, provincia del Guayas

No. de concesiones	Empresas	Caudal		Área	
		l/seg.	%	ha	%
1	Cía. Agrícola Balao S.C.E.P.R.	2.519	40	3.390	35
1	Cía. Ganadera Agrícola Río Jagua S.A.	1.141	18	1.900	20
1	Cía. Agrícola Jambelí Gómez Orrantia	968	16	1.954	20
1	Cía. Inversiones Agric. Tares S.A.	666	10	1.026	10
1	Cooperativa 6 de Julio	320	5	348	4
1	Crespo del Campo Eduardo	233	4	276	3
1	Cía. Granjas Marinas Jambelí S.A.	114	2	300	3
Suman 7 empresas		5.962	96	9.194	94
3	Otros	259	4	521	6
10	Total	6.221	100	9.715	100

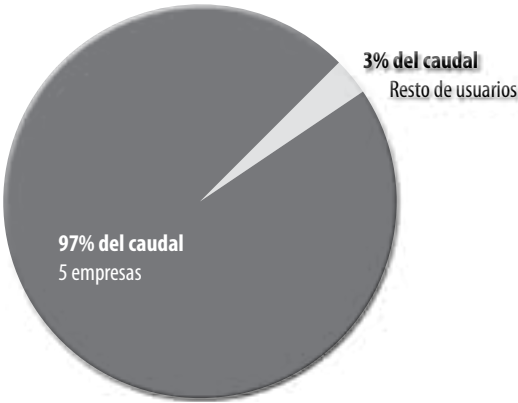
Anexo 6.6. b) Caudales de uso de agua del Río Jagua, provincia de Guayas



Anexo 6. 7. a) Concesiones para riego en el río Milagro, 2007

No. de concesiones	Empresas	Caudal		Área	
		L/seg.	%	L/seg.	%
1	CEDEGE	2.500,00	76,02	1.500,00	58
1	Agric. Sta. María Cía. Ltda.	387,44	11,78	560	22
1	Soc. Agrícola San Carlos S.A.	180	5,47	180,7	7
1	Productores Agrícolas del Litoral Cía Ltda.	65,44	1,99	135	5
1	Coop. Prod. Agrop. de Arroz Enrique Gil Gilber	58,46	1,78	50	2
Suman 5 empresas		3.191	97	2.426	93
4	Otros	97	3	170,6	6,17
9	Total	3.289	100	2.596	100

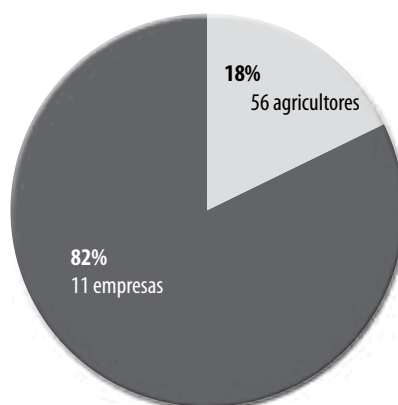
Anexo 6. 7. a) Caudales autorizados del río Milagro, provincia del Guayas

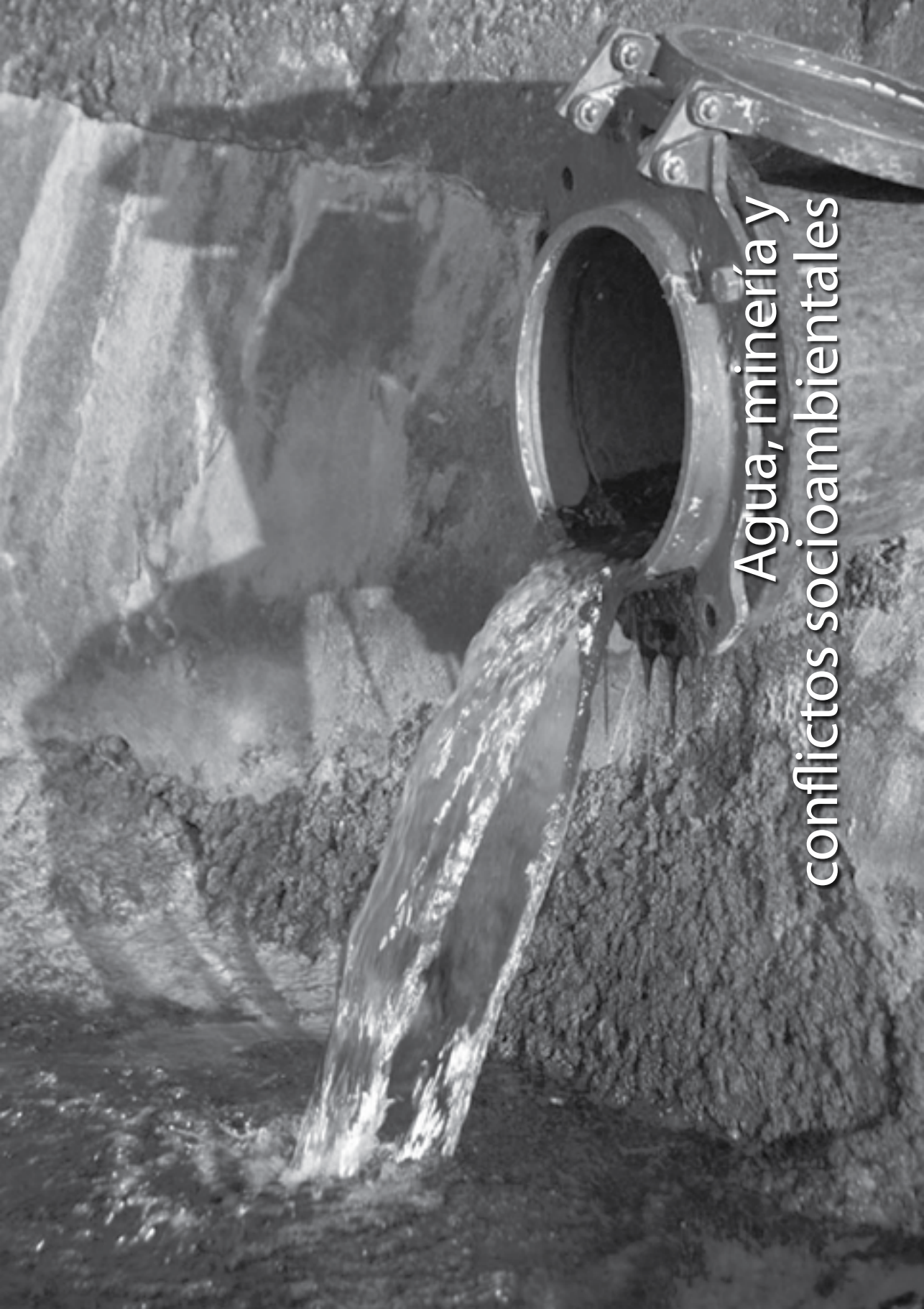


Anexo 6.8. a) Caudales autorizados de uso de agua de pozo, provincia de Los Ríos					
No. de conce- siones	Empresas	Caudal		Área	
		L/seg.	%	Ha	%
1	Cía. REYBANPAC Rey Banano del Paci- fico C.A.	4.551	59	6.056	50
1	Cía. Agrícola La Julia S.A.	565	7	1.056	9
1	Cía. Soc. Civil Mapan S.A.	373	5	620	5
1	Borrero Campuzano Carlos	163	2	204	2
1	Arias Santana Carlos y Otros	120	2	223	2
1	Cía. Agrícola Ganadera Unión S.E.P.R.	112	1	200	2
1	Cía. Agrícola Martinica S.A.	101	1	187	2
1	Agríc. Ganadera Wongkinmay	91	1	150	1
1	Soc. Agropecuaria Pimocha C.A.	78	1	150	1

Anexo 6.8. a) Caudales autorizados de uso de agua de pozo, provincia de Los Ríos					
No. de conce- siones	Empresas	Caudal		Área	
		L/seg.	%	Ha	%
1	Corporación Agrícola San Juan C.A. "Casjuca"	76	1	280	2
1	Cía. Inversionista BRISDAL S.A	68	1	85	1
Suman 11 empresas		6.298	82	9.211	77
56	Otros	1.354	18	2.849	23
67	Total	7.652	100	12.060	100

**Anexo 6. 8. b) Caudales au-
torizados de uso de agua de
pozo, provincia de Los Ríos**





Agua, minería y
conflictos socioambientales

Agua, minería y conflictos socioambientales¹

❖ Fernando Solís
CARE
Consultor Foro de los Recursos Hídricos

El 2007 se ha caracterizado por un recrudecimiento de las relaciones entre mineras, Estado y comunidades. Las transnacionales recurren a todo tipo de métodos para conseguir sus intereses. Los gobiernos, muchas veces, actúan a favor de las mineras y les falta voluntad política para defender los intereses de las comunidades. Estas últimas, por último, han entendido que lo que está en juego es el agua y la tierra, es decir su propia supervivencia. Ello explica la radicalidad de sus resistencias.

César Padilla²

Introducción

El tema de la minería y los conflictos socio ambientales, entre ellos por el agua, ha cobrado importancia progresiva en los últimos años. Es innegable su relevancia y su presencia en el debate, en los medios de información pública y en los discursos gubernamentales, de los movimientos sociales y del sector empresarial en Latinoamérica y en el país. Es evidente también que en el caso ecuatoriano cobra mayor importancia en un contexto político determinado en gran medida por las actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente.

Las diferentes visiones al respecto, que en muchos de los casos son contrarias y parecerían ser irreconciliables, nos confrontan con la necesidad del análisis de las relaciones entre propuestas de desarrollo, minería y derechos de las poblaciones locales (entre ellos, el derecho al agua).

1 El estudio fue promovido en asocio por el Foro de Recursos Hídricos, CAMAREN y CARE Internacional – Ecuador y fue realizado por un equipo encabezado por Fernando Solís Carrión (CARE) y la participación de Aline Arroyo (CAMAREN), Paola Maldonado Tobar (realización de mapas) y Jeanneth Rodríguez, asistente administrativa. Los estudios de caso fueron llevados a cabo por José Gutama (Comuna San Felipe), Alexandra López (Coordinadora de Desarrollo Sustentable de Morona Santiago), Luis Robalino (Foro Provincial de Recursos Hídricos de Imbabura) y Antonio Arellano (Foro Regional de Recursos Hídricos de Azuay y Cañar).

2 César Padilla. “¿Agua o Minería? El dilema ante las extractivas”.

En respuesta a esta necesidad, este estudio pretende constituirse en un aporte a los procesos de diálogo que sobre el tema se están dando en el país y particularmente al V Foro Nacional de los Recursos Hídricos del Ecuador, como parte de un conjunto de estudios sobre gestión del agua en el país.

La aproximación que se realiza está dada a partir del análisis de los impactos de las actividades mineras de mediana y gran escala en el agua y en la generación de conflictos socio-ambientales.

Para ello se parte de una revisión de la evolución histórica de las políticas públicas, enfoque económico y minería desde los años 60 en Ecuador, buscando establecer vínculos entre el acentuamiento paulatino del enfoque de libre empresa, limitadas regulaciones e incremento de concesiones mineras.



Luego de ello se discuten los principales impactos de las actividades mineras, a mediana y gran escala, en el agua y en la generación de conflictos socio-ambientales. Éstos últimos son explorados a partir de estudios de caso de poblaciones locales confrontadas con actividades mineras y de los resultados de investigaciones sobre agua. Pretendemos establecer un conjunto de características similares en los diferentes conflictos que se han generado en relación a las actividades mineras a gran escala, que derivan de una forma de actuación y de relación de las empresas, así como de la aplicación o no del marco jurídico.

Sobre esta base se plantea el debate entre los principales planteamientos y propuestas expresados por las organizaciones y movimientos sociales, gobierno y Asamblea Nacional Constituyente. Al ser un gobierno con una orientación filosófica y política distinta a los últimos gobiernos de turno, se esperaría que existan fuertes puntos de encuentro con las propuestas de los movimientos sociales, sin embargo, más allá del discurso, las acciones nos llevan a pensar que esta cercanía es, al menos, dudosa.

Finalmente, se espera que el proceso de análisis permita fortalecer las acciones de incidencia de las organizaciones sociales en la definición de políticas públicas y estrategias nacionales.

Antecedentes

“Primero fue la creación de los grandes conglomerados privados de petróleo. Ahora están por llegar los grandes conglomerados privados mineros. Las mineras se han enriquecido en los últimos años al proveer de materia primas que han alimentado el auge de consumo de China, India y Brasil”³. Nos anuncia un artículo publicado en *The Wall Street Journal Américas* (Bartay y Guy, 2007), alertando sobre los cambios que iniciaron en el año 2002 con el auge en el precio de las materia primas, que a las grandes compañías ha permitido incrementar sus reservas en efectivo e incluso comprar a sus rivales.

Se menciona como en noviembre de 2007 la anglo australiana BHP Billiton (primera a nivel mundial) propuso una fusión a Río Tinto (segunda a nivel mundial) por 135.000 millones de dólares, lo que daría como resultado una compañía con valor de mercado de \$335.000 millones, es decir mayor que cualquier petrolera exceptuando a Exxon Mobil. De darse este escenario, la compañía BHP-Río y la Vale do Río Doce⁴ controlarían más del 70% del comercio mundial de hierro, mientras en contraste la OPEP controla solo el 40% del petróleo. Se produciría así una mayor concentración y mayor poder de monopolio.

Esta creciente demanda del mercado mundial ejerce una fuerte presión sobre América Latina y, por ende, en Ecuador. En búsqueda de nuevas grandes reservas las compañías mineras están realizando fuertes inversiones, éste es el caso de Río Tinto⁵ que emplea 950 exploradores en el mundo y ha incrementado sus inversiones en un 15%; así consiguió su mayor proyecto de cobre en el Perú (la Granja) luego de pagar al Estado 22 millones de dólares e invertir \$60 millones⁶. Como resultado, las empresas mineras ejercen mayor presión sobre los Estados para obtener facilidades y ventajas que les permitan desarrollar sus proyectos mineros.

Según el artículo de César Padilla ya citado, América Latina ha concentrado la mayor inversión a nivel mundial en exploración (un 30%), pero la masiva llegada de transnacionales mineras, especialmente canadienses, está generando diversas reacciones en las comunidades y organizaciones que ven amenazada su sustentabilidad.

Esta situación se expresa de la misma manera en el contexto ecuatoriano. Así, desde el año 2000 se han otorgado 4.515 concesiones mineras (catastro minero al 7 de abril de 2008)⁷. Esto significa un 12% del territorio ecuatoriano concesionado

3 Artículo titulado la “Bonanza de las materias primas inaugura la era de las megaminerías”. *The Wall Street Journal Américas* (Bartay y Guy, 2007).

4 Compañía minera brasileña.

5 La compañía Río Tinto mantuvo concesiones en el proyecto Río Blanco en Molleturo.

6 “Los cazadores mineros peinan el norte del Perú en busca de cobre”.

7 Diario *El Comercio*, 18 de abril de 2008.

(2,8 millones de hectáreas) y un 6% adicional en trámite (1,4 millones de há.)⁸; aunque otras cifras mencionan un 20% del territorio nacional con 5,6 millones de há dispuestas para exploración (Bedoya, C).

Pese a que las primeras concesiones fueron realizadas hace unos 17 años, la gran mayoría se realizaron a partir del año 2000 y coinciden con la vigencia de la Ley de Inversión y Participación Ciudadana, que permite las actividades extractivas en áreas naturales protegidas, bosques protectores privados y patrimonio forestal estatal; y con la eliminación de regalías para incentivar la competitividad del sector.

Esta situación ha generado una fuerte respuesta desde comunidades campesinas, indígenas, organizaciones sociales y más recientemente movimientos sociales amplios, que se han extendido progresivamente y que han encontrado diversas formas de expresión, protesta y oposición a la minería, pero también de generación de propuestas. La mayoría de estas organizaciones tienen su inicio a mediados de los años 90 (Molleturo e Intag en 1997) y se localizan principalmente en el austro andino amazónico y en el norte del país, zonas geográficas que concentran la mayor cantidad de concesiones mineras: 60% de éstas se encuentran en las provincias de Cañar, Azuay, Loja, Morona, Zamora y El Oro según el Ministerio de energía y Minas (junio de 2007)⁹.

Sus principales planteamientos se enmarcan en la defensa a la vida, al agua, a la salud, a la naturaleza, a los derechos sociales, económicos, políticos y ambientales. Citando a César Padilla: “las comunidades han entendido que lo que está en juego es el agua y la tierra, es decir su propia supervivencia”.

La oposición se basa en los impactos ambientales y sociales de las actividades mineras, muchos de ellos vividos “en carne propia” por comunidades campesinas expuestas a la actividad minera a mediana escala; confronta el modelo de crecimiento económico extractivista, la debilidad de la institucionalidad y el limitado rol de Estado, principalmente en las actividades de regulación y control.

Hace poco el país vivió el “paro en contra de la minería del 2 de abril de 2008”, que generó una fuerte represión por parte del Estado; y, mucho más recientemente, el 18 de abril, con la aprobación del llamado “Mandato minero” por parte de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que revierte al Estado más del 80% de las concesiones mineras (4.474) por diversas causales como: falta de pago de patentes, carencia de estudios ambientales, no haber realizado el proceso de consulta previa, o haber beneficiado a funcionarios del Ministerio del ramo. La respuesta de la Cámara de Minería y de las empresas no se ha hecho esperar, así como los anuncios de demanda al Estado.

8 Cifras citadas por la Cámara de Minería del Ecuador que tienen como fuente la DINAMI, actualizadas al 23 de marzo de 2007.

9 El ABC de la Minería en el Ecuador.

Justificación

Como mencionamos en la parte introductoria, la presencia del tema en el debate nacional y, sobre todo, su relevancia para la sociedad ecuatoriana en el presente y en la construcción del futuro constituyen de por sí razones importantes para impulsar procesos de análisis de las relaciones entre desarrollo, minería y derechos de los pueblos y de la naturaleza.

Como plantea Anthony Bebbington¹⁰, la construcción de una base analítica que contribuya al debate es un tema fundamental para superar un contexto político que se presta a discursos simplificadores y hasta demagógicos sobre el tema de la minería. Este estudio por tanto pretende realizar contribuciones al diálogo, al análisis, al debate y sobre todo a la construcción propositiva. Para ello realiza una aproximación desde las organizaciones y movimientos sociales que son parte activa del estudio, sin dejar de lado el análisis de los planteamientos del gobierno, la ANC y el sector privado minero.

Objetivos del estudio

Objetivo general

Contribuir al conocimiento y acción de las organizaciones y movimientos sociales para generar y aplicar políticas públicas en relación a agua y minería.

Objetivos específicos

- ▣ Analizar la evolución histórica del vínculo entre políticas públicas, enfoque económico y minería (concesiones) desde los años 60.
- ▣ Caracterizar los principales impactos de las actividades mineras (a mediana y gran escala), en el agua¹¹ y en la generación de conflictos socio-ambientales poblaciones locales.
- ▣ Analizar las principales propuestas (movimientos sociales y gobierno) relacionadas a minería que están actualmente en debate.

¹⁰ Bebbington Anthony (2007). *Minería Movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*.

¹¹ Las actividades extractivas mineras afectan a la calidad del agua, pero también a su disponibilidad y usos actuales y futuros.

Planteamiento del problema y contexto en el que se inscribe

Como una aproximación preliminar a una situación y problemática muy compleja y multidimensional, hemos intentado caracterizar los principales rasgos de la misma, aunque la frase de César Padilla citada en la introducción la describe con mucha propiedad. Para el efecto hemos agrupado los determinantes y problemas en los ámbitos que se explican a continuación.

Un primer grupo y con seguridad el de mayor peso, se refiere a los **determinantes externos**, de carácter global, que obedecen a la creciente demanda de minerales metálicos en el mercado mundial por el auge de consumo de países como China, India y Brasil desde los que se quiere dar respuesta a las necesidades y al consumismo de los países autodenominados de “primer mundo”, principalmente Estados Unidos de América y Europa.

Las expresiones de este mercado creciente se pueden evidenciar claramente en la tendencia al alza de los precios de las materias primas metálicas a nivel mundial (el oro y el platino alcanzaron los mayores precios en la historia en enero de este año), así como en la creciente acumulación de capital y de riqueza en las grandes empresas transnacionales que se pronostica que podría ser muy superior a la industria extractiva petrolera.

La gran industria minera metálica a nivel mundial presenta signos claros de estar reproduciendo las políticas y prácticas del sector petrolero, principalmente en cuanto a poder monopólico, presión sobre los Estados, sobornos a autoridades públicas¹², graves impactos sociales y ambientales en comunidades locales. Los países como Ecuador se ven confrontados con estos intereses supranacionales que promueven procesos de exploración, explotación y comercialización de minerales metálicos a gran escala y, en el menor tiempo posible, afectando a las decisiones soberanas de las naciones.

Un segundo grupo de determinantes, está marcado por el **modelo de desarrollo económico** del país que, de manera progresiva a partir de los 80, va afianzando un sistema económico de libre empresa bajo la filosofía “neoliberal”, fuertemente dependiente de la industria extractiva petrolera que constituye el principal ingreso del país. Sin embargo la actividad minera históricamente ha tenido una participación muy marginal. Así, aportó con el 0,35% del PIB en el 2002 y con el 0,25% en el 2007¹³.

12 El caso más reciente es el de la petrolera y gasífera Willbross que pago multas al departamento de Justicia de los EUA por soborno a funcionarios nigerianos y ecuatorianos (entre el 2003 al 2005). El Comercio, jueves 15 de mayo de 2008.

13 El ABC de la minería en el Ecuador.

En este modelo, un factor clave ha sido la **visión de desarrollo social asumido como crecimiento económico**, lo que ha constituido el principal elemento del discurso hegemónico a nivel global y nacional. Bajo esta visión, la minería constituye una alternativa de crecimiento económico frente a la disminución de la “producción”¹⁴ petrolera iniciada en el año 2007 (9 millones menos de barriles que en 2006), según la Información Estadística mensual del BCE de enero 2008.

Como consecuencia lógica de esta visión de desarrollo, el **marco político, jurídico e institucional del Estado** ecuatoriano con respecto a la actividad extractiva minera se ha acomodado paulatinamente. Particular importancia tiene la **influencia directa del Banco Mundial**, a partir del año 1995, en el proceso de reforma jurídica institucional para favorecer la participación del sector privado; en las reformas a la Ley 126 que se producen en el año 2000 y llevan a la “explosión” y especulación de concesiones mineras, la gran mayoría de ellas en el austro andino-amazónico; y, en la superposición de roles, responsabilidades y competencias que se produce entre el Ministerio del Ambiente y el de Energía y Minas.



Finalmente, la aplicación de este “modelo” genera una serie de **consecuencias, efectos e impactos** en la sociedad ecuatoriana y particularmente en **poblaciones rurales campesinas e indígenas**, cuyo análisis constituye el motivo central de este estudio. Entre ellos hemos de destacar los que merecen nuestra atención: la ausencia o inobservancia de los principios y regulaciones de consulta previa, precaución y participación social, que están afectando directamente el ejercicio de los derechos sociales, económicos y ambientales de las poblaciones locales; las fuertes evidencias de que la actividad extractiva minera está generando **impactos negativos en el agua y es fuente de conflictos socio-ambientales**; la enérgica respuesta social que no se ha hecho esperar, con procesos importantes de organización social, de denuncia y acción política; y el correlato desde el Estado y las empresas mineras usando la fuerza pública, la seguridad privada, la **criminalización y deslegitimación de la protesta social**.

El problema central que se pretende abordar con el estudio por tanto se refiere a los impactos y efectos que genera la actividad extractiva minera en relación al agua y a la generación de conflictos socio-ambientales.

14 Si bien se usa el término producción petrolera, mucho más apropiado sería usar el de extracción petrolera.

Marco conceptual

Partimos de reconocer que se trata de un tema con profundas raíces de tipo político, socio económico y ambiental y que, por lo tanto, los principales conceptos, enfoques y principios deben permitirnos su comprensión; bajo esta premisa hemos escogido un marco conceptual articulado en torno a la Ecología Política, que es el que sirve de orientación y soporte a todo el proceso investigativo.

Para iniciar, comenzaremos coincidiendo con varios autores que **cuestionan la economía ambiental neoclásica (predominante)** y sus consideraciones acerca de las externalidades, en la que las actividades económicas, entre ellas la minería, involucran ciertas pérdidas del “bienestar” que siempre pueden ser sujetas a una valoración económica (utilidades o posibilidades de producción que han sido afectadas).

Bajo este concepto, los impactos negativos de la actividad extractiva minera en el ambiente, condiciones sociales de la población, calidad de vida, cultura, etc., son consideradas externalidades y por lo tanto pueden ser susceptibles de ser negociadas a través de una transacción de mercado.

En contraposición se propone en una primera instancia el concepto de **economía ecológica** que presta particular atención a los flujos de materiales y energía así como a la salida de residuos. Para ello pone atención en el “metabolismo” de la sociedad, de esta manera las externalidades pasan de ser fallos de mercado o de gobierno y adquieren un carácter más sistémico, sin embargo aún insuficiente. Bajo este enfoque se afirma que el **mercado no garantiza el ajuste ecológico**, como lo ha venido planteado el modelo económico neoliberal desde la década de los 70. El mercado por lo tanto no constituye un mecanismo racional para evitar los problemas ecológicos.

Las actividades extractivas mineras bajo este enfoque, por su propia esencia tienen como consecuencia lógica un profundo desequilibrio ecológico en el que los países proveedores, como es el caso de Ecuador, sirven como fuente y sacrifican la materia prima y energía a cambio de una acumulación creciente de residuos y sus consecuencias en contaminación y conflictos socio ambientales. Un ejemplo de ello constituye el proceso mediante el cual las áreas de reserva minera investigadas por el Estado fueron transferidas al sector privado sin juicio de inventario, consolidando un mercado de especulación de concesiones, eliminando regalías y estableciendo pobres márgenes de participación para el Estado: de 1 dólar a 16 dólares cada há. minera por patente de conservación y de \$16 cada há. minera por patente de producción.¹⁵

Se afirma que con la tecnología moderna es “rentable la extracción de menos de un gramo de oro por tonelada de material removido” es decir se producirían al menos

28.000 Kg. de residuos por cada onza de oro que se cotiza en el mercado mundial a \$891¹⁶. Salvando las distancias del caso, solo por un momento imaginemos la cantidad de residuos sólidos que se produciría si se hace realidad el sueño de la empresa canadiense Aurelian de explotar el depósito de Fruta del Norte que contiene reservas por 13,7¹⁷ millones de onzas de oro si éstas estuvieran en condiciones similares¹⁸; el resultado es una cifra cercana a los 400.000 millones de kilogramos de material de desecho. Podríamos continuar, para tener una idea más clara, realizando una comparación de lo que esta cifra significa. Propongamos el ejemplo de la ciudad de Cuenca con 400.000 habitantes y una producción diaria de 200 toneladas de residuos sólidos; la producción de residuos en la mina corresponde a 5.255 años de producción de residuos sólidos de la ciudad de Cuenca.

Se plantea por lo tanto el concepto del **comercio ecológicamente desigual** por el que los países exportadores de materias primas (Ecuador) son perjudicados en este intercambio. El metabolismo de las sociedades ricas (económicamente) no se podría sostener sin precios baratos de los recursos naturales de los proveedores y sin considerar los costos ambientales.

Se comprueba de esta manera, que hay un desplazamiento de los costos ambientales del Norte hacia el Sur, que se expresa en desigualdades en el flujo de materiales, emisión de CO², cambio climático, bio-piratería y exportación de residuos tóxicos, lo que constituye la **deuda ecológica**.

Lo contraproducente que desde el punto de vista económico es la minería para países en desarrollo, fue claramente demostrado en el informe de Oxfam América "Sectores extractivos y Pobreza" y en el informe del WB "revisión de las industrias extractivas".¹⁹

Pese a la riqueza de este análisis, es preciso establecer el vínculo entre **economía ecológica y ecología política**, ésta última definida como el estudio de los conflictos ambientales, sus actores, intereses, valores, culturas, saberes, poder y lenguajes de valoración. Los aportes de la economía ecológica para el presente estudio nos permitirán entender, argumentar y contraponer evidencias frente al modelo económico capitalista. Estando profundamente de acuerdo con las afirmaciones y proposiciones de la ecología política, es preciso explicitar algunos elementos, uno de ellos está relacionado al enfoque de necesidades que debería enriquecerse con un enfoque de derechos. Por ejemplo los movimientos sociales expresan sus objetivos no solamente en términos de necesidades ecológicas para la vida sino de derechos para la vida (vínculo entre cultura y naturaleza, dignidad, etc.).

16 En enero de 2008, el oro y el platino alcanzaron por primera vez en la historia nuevos records por los temores sobre la economía estadounidense y el alza del petróleo, el oro se cotizó a \$891,7 y el platino a \$1.563, 25 la onza. Diario *El Tiempo*, Cuenca 10 de enero de 2008.

17 Según lo anunciado en la Feria Mundial de Minería de Toronto, que fue motivo de premiación

18 Si bien no disponemos de cifras oficiales, podemos suponer que las concentraciones de oro en las reservas anunciadas serán mucho mayores a 1 gramo por tonelada.

19 Citado en el documento Ecuador ¿País Minero?

Así mismo tomaremos el concepto de **Ecología Política** en un sentido más amplio que el estudio de los conflictos ambientales; lo que a mi modo de ver reduce su campo de acción, pues la esencia de las ciencias políticas constituye el estudio del ejercicio del poder, su ideología, lenguaje, sus mecanismos, actores y las consecuencias que derivan de este ejercicio, entre ellos la generación de conflictos ambientales, la iniquidad, desigualdad, injusticia social etc.

El concepto y las prácticas de **Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa (RSE)**, constituyen bajo este análisis parte de un enfoque que, al estar subordinado -al servicio-, del sistema económico hegemónico y a la lógica de capital, lo reproduce. La responsabilidad social corporativa por tanto no cuestiona las relaciones inequitativas de poder y la desigual distribución de la riqueza que deriva de los procesos económicos (actividad extractiva minera en este caso); sino que nos pretende mostrar una “cara más amigable” de estas actividades. Así mismo, ni siquiera tiene una categoría de mandato, sino un acto de “buena voluntad” de la empresa, corporación o grupo económico.

En su propia definición se expresa claramente su intencionalidad: “La RSE bien aplicada es un instrumento de competitividad que genera réditos para la empresa en el corto, mediano y largo plazos. Es un proceso inevitable al que deberán sumarse todas las empresas y organizaciones que quieran mantenerse en el mercado”.

Al ser éste un estudio que se ha planteado entre sus objetivos la proposición de lineamientos político estratégicos, es preciso que definamos con claridad los conceptos de **Políticas públicas e incidencia política**.

Nos referiremos a **políticas** cuando se trata de un plan, un curso de acción, o un conjunto de regulaciones adoptadas por un gobierno, empresa u otra institución, diseñadas para influir y determinar decisiones y procedimientos.

Se trata por lo tanto de un conjunto de decisiones que se traduce en acciones sistemáticas, que han sido estratégicamente seleccionadas entre varias alternativas, que corresponden a una jerarquía de valores y preferencias de los interesados. Su orientación principal es hacia modificar una situación concreta en el corto, mediano o largo plazo²⁰.

La dimensión **pública** proviene del agregado social sobre el que inciden y del carácter imperativo que le es conferido por la autoridad legítima y soberana del poder político.

La **incidencia política** constituye una estrategia, un proceso deliberado de influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas; entre sus fundamentos principales se incluye el reconocimiento de la necesidad imperiosa de abordar las causas

políticas que generan empobrecimiento, discriminación e injusticia social y limitan las posibilidades al desarrollo humano sustentable. Debemos superar el análisis de los determinantes de pobreza a nivel de hogares y comunidades, ya que los gestores de políticas afectan enormemente el bienestar de la población.

Entre sus premisas principales, parte de la afirmación que las políticas se pueden cambiar, no son inamovibles y que, para ello, los procesos de gestión de conocimiento y de información y comunicación son fundamentales. Constituye una estrategia para crear, cambiar o asegurar que las políticas públicas sean implementadas.

El **Derecho al agua** constituye uno de los derechos sociales y ambientales y es, en sí mismo, un elemento fundamental para el disfrute de una vida prolongada y saludable, que constituyen elementos fundamentales de desarrollo humano y el Buen Vivir. Nuestra aproximación al agua parte de su concepción como derecho humano fundamental, derecho colectivo, como un derecho de la naturaleza y como fuente universal de vida.

Son elementos fundamentales para el ejercicio de este derecho, el reconocimiento del agua en todas sus formas como patrimonio nacional de uso público. En tal condición es inalienable, imprescriptible e **intransferible; no podrá ser parte de ningún acuerdo comercial** con gobierno o personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras.

Así mismo, los permisos para uso y aprovechamiento del agua constituyen a la herramienta fundamental para su gestión pública. Deberán estar basados **sobre principios éticos en los que el uso que se le da al agua debe seguir un orden de prioridades: en primer lugar, debe estar el uso para la vida (consumo humano, soberanía alimentaria, ecosistemas), después el uso de interés general y en tercer lugar para el aprovechamiento económico, entre ellos la minería**²¹.

Las incompatibilidades entre actividades mineras extractivas y agua están claramente reconocidas. Para mencionar solamente unas cifras, la minería moderna usa y contamina grandes cantidades de agua: así, para producir una tonelada de cobre (1.000Kg.), se requiere entre 10.000 y 30.000 litros de agua²².

21 Propuestas a la ANC del Foro Nacional de Recursos Hídricos y del CIASE.

22 No se incluye el agua subterránea que requiere ser evacuada diariamente en las grandes minas.

Preguntas e hipótesis del estudio

El estudio pretende abordar tres preguntas relacionadas a la actividad extractiva minera en el país, de manera secuencial:

P1. La primera pregunta hace relación a la evolución histórica del marco político y jurídico que la minería ha tenido en las últimas décadas. ¿Cómo ha sido la evolución de las políticas y en que se ha expresado?

H1. La hipótesis propone un acentuamiento paulatino del enfoque de libre empresa, limitadas regulaciones e incremento de las concesiones.

P2. La segunda pregunta deriva de la aplicación de las políticas públicas por parte del sector minero de mediana y gran escala y busca responder: ¿Qué características principales tienen los conflictos socio ambientales y por el agua que se han generado en el país?

H2. Se considera que existe un conjunto de características similares en los diferentes conflictos que se han generado en relación a las actividades mineras a gran escala, que derivan de una forma de actuación y de relación de las empresas, así como de la aplicación o no del marco político.

P3. Finalmente frente a esta situación cabe preguntarse: ¿Cuál es el contenido de las propuestas de los movimientos sociales y del gobierno actual en relación a la actividad minera a gran escala, existen puntos de encuentro?

H3. Al ser un gobierno con una orientación filosófica y política distinta a los últimos gobiernos de turno, se esperaría que existan fuertes puntos de encuentro con las propuestas con los movimientos sociales, sin embargo, más allá del discurso, las acciones hacen que esta respuesta sea, al menos, dudosa.

Metodología del estudio

El estudio se basó en una metodología participativa de investigación – acción. Tomó como referencia la experiencia previa del estudio sobre sostenibilidad de sistemas de agua rural presentado en el marco del IV Encuentro Nacional de Recursos Hídricos. Para dar respuesta a los objetivos y preguntas planteadas el estudio, la metodología se enfocó de la siguiente manera:

Conformación del equipo de investigación

Bajo los fundamentos del diálogo de saberes y de la investigación – acción participativa, se conformó un equipo interdisciplinario con la participación de organizaciones sociales, bajo la premisa de que cuanto más profundicen las organizaciones el conocimiento de sí mismas, más superan el conocimiento anterior.

El equipo se constituyó con la participación de representantes de CARE Internacional en Ecuador, CAMAREN, Comuna San Felipe de Molleturo, Coordinadora de Desarrollo Sustentable de Morona Santiago, Foro Provincial de Recursos Hídricos de Imbabura, Foro Regional de Recursos Hídricos de Azuay y Cañar y Foro Nacional de Recursos Hídricos. Quienes aportaron desde sus diferentes visiones, formación, conocimientos y experiencia profesional, pero de manera complementaria, elementos conceptuales, metodológicos, de reflexión y análisis. La coordinación del desarrollo del presente estudio fue realizada por CARE de conformidad con el convenio establecido con CAMAREN.

La participación comunitaria y de las organizaciones da un carácter diferente a este estudio, pues ayuda a mujeres, hombres, dirigentes y técnicos a reflexionar y sistematizar prácticas cotidianas y a plantear acciones a diferentes niveles desde lo local hacia lo nacional y regional.

Planificación del proceso investigativo

Una vez establecidos los términos generales del estudio en el convenio suscrito entre CAMAREN y CARE, se realizaron varias reuniones y un **taller de planificación** de las etapas del estudio, con los siguientes objetivos:

- ▣ Compartir el contexto y los elementos principales del estudio.
- ▣ Explorar las expectativas de participación de las organizaciones invitadas.
- ▣ Acordar el alcance de la evaluación (cobertura, temas, variables) y la metodología.
- ▣ Continuar con la preparación de los cuatro estudios de caso: Molleturo, Morona Santiago, Sigsig e Intag.
- ▣ Promover un espacio de diálogo e intercambio al interior del grupo de estudio.
- ▣ Establecer un plan de acción hasta el V encuentro del Foro Nacional de Agua (8 y 9/ mayo/2008).

Entre los principales resultados de este taller se logró el compromiso de las organizaciones invitadas, se conformó de manera definitiva el equipo para la realización del estudio, se acordó el alcance y metodología del estudio y se estableció un cronograma preliminar de trabajo.

Definición de temas y variables de análisis

En la sección correspondiente a objetivos y marco conceptual se precisaron los ámbitos temáticos de análisis que guiaron el desarrollo del estudio y que se refieren a:

Contextualización

Iniciamos con un proceso de análisis histórico del contexto ecuatoriano (en el marco de Latinoamérica) en relación a las actividades extractivas mineras y al marco político y jurídico, a partir de la década de los años 60 hasta la actualidad. Fundamentalmente para establecer y comprender el vínculo entre las nuevas estrategias del capital financiero internacional, los condicionamientos y la “globalización” mundial de la economía de libre empresa (fórmulas “neoliberales”) con las actividades extractivas mineras.

Se revisó la información de sistemas de información geo-referenciada (SIG) para la distribución geográfica de las concesiones mineras en las áreas de estudio, así como identificación y caracterización del tipo de empresas mineras (a gran escala)²³.

Análisis de Impactos de la minería en agua y en la generación de conflictos socio ambientales

Consideramos dos estudios relevantes y referencias bibliográficas sobre los impactos de la minería en el agua, que incluyeron el Monitoreo Ambiental de las Áreas Mineras en el Sur del Ecuador, realizado por PRODEMINCA entre 1996 a 1998 y el Monitoreo Ambiental realizado por la Municipalidad de Guayaquil en abril de 2008, ambos en las mismas cuencas hídricas de la parroquia Tenguel, cantón Guayaquil.

Adicionalmente se realizaron cuatro estudios de caso, seleccionados entre los conflictos sucedidos en Azuay, Morona Santiago, Zamora Chinchipe e Imbabura. Entre los criterios que consideramos para la selección están el grado de conflictividad social y la apertura a estudios²⁴ que tienen las poblaciones para realizar

23 La Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar y EcoCiencia han hecho público un sistema de información geo-referenciado que incluye información cartográfica de las concesiones mineras más importantes hasta el año 2005, se utilizó esta información para generar mapas.

24 Se mantuvo espacios de diálogo y acercamiento a las organizaciones sociales en conflicto con diferentes empresas en Intag – Imbabura, (conflicto con Ascendant Copper); Victoria del Portete -Tarqui en Azuay (en conflicto con l’amgold); Molleturo en Azuay (en conflicto con Ecuadorgold e IMC); y la coordinadora de Morona Santiago (en conflicto con Ecuacorriente); adicionalmente con la

investigaciones a profundidad. Se obtuvo la siguiente información:

- ▣ Resumen de la información “pública” de las grandes empresas mineras²⁵ con actividades de exploración y extracción en las zonas actuales de mayor generación de conflictos socio ambientales.
- ▣ Identificación y caracterización de los conflictos socio ambientales provocados por la minería (a pequeña y gran escala), con énfasis en los conflictos relacionados con la gestión del agua.
- ▣ Recopilación y organización de la información generada desde los movimientos sociales para su movilización y acción política (videos, hemeroteca, expresiones culturales).
- ▣ Caracterización de los actores involucrados, principalmente organizaciones y movimientos sociales que se han creado en torno a esta problemática, incluyendo un resumen de sus propuestas y planteamientos para regular esta actividad.

Proposiciones

Para el análisis de las propuestas, se incluyó lo siguiente:

- ▣ Recopilación y organización de los planteamientos y propuestas generadas desde los movimientos sociales para su movilización y acción política.
- ▣ Recopilación de los planteamientos y propuestas de la ANC y del actual gobierno.
- ▣ Análisis de posibles puntos de encuentro.
- ▣ Elaboración de planteamientos para el Foro.

Para el abordaje de estos temas, se consideraron siete dimensiones estratégicas interdependientes: el proceso histórico, lo político - jurídico; organizacional; socio – cultural; ambiental; tecnológico; y lo económico – financiero.

coordinadora nacional por la defensa de la vida y soberanía.

25 Mucha de la información “pública” de estas empresas no es fácilmente accesible o enfrenta la barrera del idioma, pues generalmente se encuentra en inglés.

Tabla 1. Categorías de análisis, variables e indicadores	
Categorías	Variables
Político - Jurídico Institucional	Principios constitucionales Evolución institucional Jurídico: Concesiones mineras Acción política
Organizacional	Caracterización Relaciones Participación y protagonismo de la mujer
Social	Participación y control social Conflictos sociales.
Ambiental	Situación ambiental Conflictos ambientales
Técnico	Tecnología e infraestructura
Económico Financiero	Participación Inversiones y control social
Histórico	Evolución de la legislación nacional Historia en la comunidad

Fuente: Equipo de investigación

Universo para el análisis y población participante

El universo considerado para el análisis está constituido por los conflictos socio-ambientales generados por la actividad extractiva minera metálica en cualquiera de sus fases en el país.

En la revisión documental sobre impactos en la calidad y disponibilidad de agua se seleccionó a la población de Tenguel y sus fuentes de agua estudiadas en dos períodos de tiempo: el primero, de 1996 a 1998 y, el segundo, de 2007 a 2008. Para los estudios de caso a profundidad hemos cuidado que exista representación y diversidad de los conflictos más importantes a nivel nacional a partir de los años 90, seleccionándose a Intag en Imbabura, Molleturo y Sigsig en Azuay; y

Gualaquiza en Morona Santiago; de esta manera hemos logrado participación de las tres regiones geográficas del país: costa, sierra y amazonía.

El estudio recoge información y opiniones tres grupos de “actores” de la sociedad: Estado a través de la ANC, el gobierno nacional y gobiernos seccionales; la sociedad civil por medio de dirigentes comunitarios, organizaciones y movimientos locales y nacionales; y, las empresas privadas, éstas últimas principalmente a través de la información que han hecho pública las empresas mineras que se encuentran en los conflictos seleccionados.

Obtención de la información

La obtención de la información se realizó básicamente en dos fases: una primera fase documental y, posteriormente, obtención de información directa mediante estudios de caso a profundidad en las comunidades seleccionadas, a continuación se encuentra una breve descripción de cada una de las fases:

Revisión Documental

En esta fase se realizó una revisión y consulta de fuentes secundarias de información, para lo cual se utilizaron diversas fuentes y mecanismos. Entre los más relevantes mencionaremos a los siguientes:

- ❑ Recopilación de información sobre la evolución histórico – político de la minería en el contexto ecuatoriano.
- ❑ Revisión bibliográfica de las publicaciones más recientes realizadas en Latinoamérica sobre conflictos socio ambientales y minería.
- ❑ Recuperación y revisión de estudios existentes sobre impactos de la minería en el agua y en la generación de conflictos socio ambientales.
- ❑ Revisión de información estadística y geo - referenciada principalmente sobre concesiones.
- ❑ Seguimiento y organización de la información pública en los medios de comunicación nacional e internacional, en el período del estudio.
- ❑ Revisión y análisis de lo publicado en Internet por parte de empresas mineras, ANC, Gobierno Nacional y movimientos sociales.
- ❑ Revisión de material audiovisual producido por organizaciones y movimientos sociales en sus acciones de resistencia y protesta.
- ❑ Revisión documental de proposiciones del Foro Nacional de los Recursos Hídricos y los foros provinciales.

Obtención de información de fuentes directas

Esta segunda fase estuvo orientada al desarrollo de los 4 estudios de caso en poblaciones que se han visto confrontadas con los conflictos socio ambientales generados por la actividad extractiva minera. En ellas se obtuvo información de fuentes directas mediante: reuniones con dirigentes de las organizaciones sociales; entrevistas y sesiones de trabajo con informantes claves y participantes de organizaciones; y observación directa. Los estudios de caso seleccionados fueron los siguientes:

Tabla 2. Estudios de caso			
Estudio de Caso	Ubicación geográfica	Organización	Empresa/s concesionada/s
San Felipe de Molleturo, Proyecto minero Molleturo 	Comuna San Felipe de Molleturo, Parroquia Molleturo, cantón Cuenca, Azuay	Comuna San Felipe	Ecuador Gold S.A. e IMC. 14 de febrero de 2006, con 48.000 há.
Limón, San Juan Bosco y Gualaquiza. Proyecto Minero Panantsa y San Carlos 	Cantones de Limón Indanza, San Juan Bosco y Gualaquiza, en Morona Santiago	Coordinadora de Desarrollo Sustentable de Morona Santiago	Corriente Resources Inc. Concesiones Panantsa y San Carlos (adicionalmente Mirador y Mirador Norte en Zamora)
Intag, Proyecto Minero de Intag 	Zona de Intag, Cantones Otavalo y Cotacachi en Imbabura	Foro Provincial de Recursos Hídricos	Ascendant Copper Corporation
Jima-Sigsig 	Parroquia Jima, cantón Sigsig, Azuay	Foro Provincial de Recursos Hídricos para Azuay y Cañar	La Dirección Nacional de Minería (DINAMI) ha concesionado el 90% del territorio (17.650 há), a Ecuadorgold, Expansa, Ascendant Exploration y Ecuao Resources y al empresario Jefferson Sagbay

Fuente: Equipo de investigación

Procesamiento, análisis y devolución de la información

Durante esta fase se incorporaron actividades de sistematización, intercambio, diálogos, análisis y síntesis de información, que contribuyeron a la realización del presente informe y a la devolución de los productos hacia las instituciones y comunidad.

El proceso realizado incluyó:

- ▣ Análisis de información y establecimiento de períodos histórico – políticos de la minería en el contexto ecuatoriano, a partir de los años 1960.
- ▣ Análisis comparativo de los estudios sobre impactos de la actividad minera en el agua.
- ▣ Análisis y sistematización de los estudios de caso sobre conflictos socio ambientales producidos por la actividad minera.
- ▣ Taller de síntesis de los principales hallazgos de la información generada por la revisión de fuentes secundarias y los estudios a profundidad para establecer las principales conclusiones y recomendaciones.
- ▣ Validación de las conclusiones y recomendaciones con el equipo investigador y comisión política del Foro Nacional de Recursos Hídricos.
- ▣ Presentación del estudio en la mesa de trabajo sobre Agua y Minería del V Foro Nacional de los recursos Hídricos desarrollado en la ciudad de Portoviejo los días 8 y 9 de mayo de 2008, con la amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, de los gobiernos locales y nacional.
- ▣ Finalmente la incorporación de las conclusiones del Foro al informe final del estudio y su devolución a las instituciones participantes y al Foro a través de CAMAREN.

Resultados y análisis de la información

Esta sección se encuentra dividida en los tres ámbitos que guían el estudio: reseña histórica; análisis de impactos en el agua y en la generación de conflictos socio-ambientales; y contenido de las propuestas actualmente en discusión.

Una aproximación a la historia “el caso de Ecuador”

La década del desarrollo: los años sesenta

El contexto de la década de los 60 del siglo XX

En la década de los 60, en América Latina se generalizaron las preocupaciones sobre el desarrollo provenientes desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el programa norteamericano “Alianza para el Progreso” (estructurado para contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana), y las políticas reformistas de los gobiernos. Es la época de las dictaduras militares, el **Estado como principal promotor del desarrollo económico y de la modernización del sistema de libre empresa.**

Reúne una complejidad de intereses sociales en formación más la vorágine de los cambios mundiales, las confrontaciones entre capitalismo y socialismo, las reacciones frente a la influencia de la Revolución Cubana de enorme impacto en toda la región, así como la renovación de la Iglesia Católica (Concilio Vaticano II en 1962) y la difusión de la Teología de la Liberación, que definieron la opción preferente por los pobres, cuestionando al régimen capitalista.

Aquí también se inicia el respaldo a la gran empresa privada, a las inversiones extranjeras, **que condujeron a lesivas concesiones petroleras para el país**, se inicia la reforma agraria (1964) que dos años más tarde fue paralizada.

Las orientaciones políticas en minería

La presencia de empresas mineras extranjeras data de inicios del siglo pasado. Así, **entre 1904 y 1950 la South American Development Company (SADCO)**, ejecutó la prospección, la exploración, el desarrollo y la producción de la mina de **Porto-velo**. Su producción estimada de oro fue de 3'500.000 onzas.

El marco legal para la minería se define con posterioridad. **La primera ley se promulgó en 1937, conocida como la Ley General de Minas, así como la Ley de**

Placeres Auríferos, para la actividad minera realizada como labor de subsistencia; ley que permanece vigente hasta 1974 cuando se promueve la Ley de Fomento Minero.

Desde 1950 hasta 1978, la Compañía Industrial Minera Asociada (CIMA, ecuatoriana) se hizo cargo de la operación de la mina de Portovelo, registrando una producción de 375.000 onzas de oro entre 1950 y 1965. A partir de este último año decayó la producción provocando el cierre de la mina en 1978, la cual pasó a manos del Estado hasta su liquidación en 1992.²⁶

Dictaduras militares y “Petrolerismo”

El contexto de la década de los años 70

Le caracterizan las **dictaduras militares y “Petrolerismo”**. Así inició una nueva política petrolera basada en los conceptos de recurso estratégico, soberanía, nacionalismo y autoridad militar. La primera Ley de Hidrocarburos revirtió al Estado antiguas concesiones y contratos con las compañías extranjeras, se crearon las grandes corporaciones estatales, se ingreso a la OPEP y el Estado controlaba el 80% de la actividad petrolera en el país.

Inician las exportaciones de crudo (1972) y crecen los recursos nacionales de manera espectacular. Sólo las exportaciones realizadas entre 1972-74 fueron equivalentes a las exportaciones ecuatorianas de los 140 años anteriores de vida republicana.

Los recursos petroleros se orientaron, por una parte, a la industrialización y **crecimiento empresarial bajo el esquema proteccionista** de sustitución de importaciones (2 décadas); y, por otra, a las obras de infraestructura, electrificación, carreteras, transporte y comunicaciones, **a la prospección minera y la exploración de nuevos yacimientos**, así como a programas y servicios de salud, hospitales, educación y diversidad de otros proyectos y acciones de desarrollo.

En la segunda mitad de los 70, se inicia el aperturismo al capital extranjero y un **agresivo proceso de endeudamiento externo**. Las clases trabajadoras se ampliaron así como la lucha obrera y campesina (grandes centrales sindicales). La banca y las compañías financieras tienen un crecimiento y utilidades sin precedentes que se lo hizo con fondos estatales y del público.

Como producto, se incrementó la concentración de la riqueza en las antiguas y nuevas oligarquías, cuya situación contrastó, cada vez más, con la de los sectores populares.

Las orientaciones políticas en minería

El marco legal para la minería fue definido en la **Ley de Fomento Minero 1974**, la que ratifica el carácter inalienable e imprescriptible del dominio del Estado sobre los yacimientos o depósitos de sustancias minerales, metálicas y no metálicas, exceptuadas las minas de áridos, estableció la potestad del Estado para realizar las actividades mineras, directamente o mediante las formas contractuales previstas en la Ley, para la exploración y explotación separadamente. La industria minera es declarada actividad de “utilidad pública” y la comercialización de los minerales extraídos corresponde exclusivamente al Estado.

Se establece como política la promoción de la pequeña minería, bajo la concepción de fomento a las cooperativas de medianos y pequeños productores, creando las condiciones jurídicas y políticas para su desarrollo y expansión.



En concordancia con el enfoque de crecimiento económico basado en el petróleo, se impulsa también al marco legal y regulatorio de la actividad petrolera y así se promulga la Ley de Hidrocarburos de 1978, que conjuntamente con la Ley de Fomento Minero²⁷ forman el marco normativo de la explotación de recursos naturales no renovables.

Como se mencionó, en el período anterior, se produce la salida de la empresa minera SADC y comienza la crisis (1965) de la empresa CIMA que concluye con el cierre de la mina en 1978; esta situación produce la expansión de mineros artesanales en Zaruma y Portovelo.

En términos sociales, se conforman cooperativas en el Ministerio de Bienestar Social (MBS) y surgen las federaciones de pequeños mineros en Zaruma, Ponce Enríquez y Zamora. Los conflictos se suceden por ocupaciones e invasiones a concesiones internacionales.

Este período se caracteriza además por **altos niveles de contaminación y ausencia de medidas de prevención y control de los impactos ambientales negativos.**

La crisis económica de los 80, la década perdida

El contexto de la crisis económica a partir de los años 80

Al terminar las dictaduras militares latinoamericanas, empezó una etapa de difícil para los sistemas democráticos, en medio una crisis económica sin precedentes, que se agravó con el endeudamiento externo, la recesión en los países capitalistas desarrollados, las nuevas estrategias del capital financiero internacional, los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), y la “globalización” mundial de la economía de libre empresa. Pronto se difundieron en América Latina las fórmulas “neoliberales” (defensoras radicales del libre mercado capitalista). Sumado el derrumbe definitivo del llamado “socialismo real”, al finalizar la década por todas partes se impusieron las políticas en favor de la “modernización” de los sistemas, la “reducción” del Estado y las “privatizaciones”. La era de la crisis arrastró los otros órdenes de la vida social; se habló, entonces, de la **“década perdida”, para América Latina.**

Se impuso así un nuevo modelo de acumulación (modelo empresarial), que enfatizó en la iniciativa privada, la liberalización e los mercados, la apertura al mundo capitalista internacional y el repliegue del Estado como agente de la economía, que postergó la atención de las grandes mayorías nacionales. Como respuesta, **al comenzar los años 90, tomó auge el movimiento indígena**, que reivindicó sus nacionalidades y su identidad étnico cultural.

Las orientaciones políticas en minería

El Decreto Ley 06 en 1985 **puso en vigencia una nueva Ley de Minería** que mantenía los principios de propiedad y control estatal. El Estado de 1985 a 1991 desempeña su papel a través del Instituto Ecuatoriano de Minería (INEMIN), entidad de derecho público, autónoma que permitió aligerar los procedimientos para los permisos y contratos, así como los requisitos, informes y dictámenes previos. Desde 1986 se produce una agresiva campaña de exploración por parte de compañías nacionales y extranjeras en todo el país.

La Ley 06 suprimió toda referencia a las actividades mineras en pequeña escala, manteniendo la declaratoria de zonas de libre aprovechamiento para lavadores y mineros independientes, subestimando y desconociendo la nueva realidad marcada por la irrupción de la “pequeña minería”. A fines de los 80, el mecanismo de legalización que encontraron los pequeños mineros fue la constitución de cooperativas mineras reconocidas por el MBS, al margen de la legislación minera (ilegalidad de las actividades de pequeña minería).

Reafirmación del modelo empresarial y avance de la corrupción pública, los 90

La **primacía de los intereses empresariales, hace que accedan a funciones públicas** y se establezcan gobiernos con su directa influencia. Esta orientación económica y política de los gobiernos, acompañada de un autoritarismo político (justificado con el combate al grupo armado “Alfaro Vive”), afectó a los sectores populares, cuyas condiciones de vida sufrieron el impacto de los ajustes económicos. La herencia fue una situación económica muy crítica, **una creciente corrupción pública y un evidente deterioro de la democracia.**

El inicio de la década está caracterizado por la ausencia de políticas sociales, que demostraron insensibilidad frente a derechos y demandas provenientes de sectores ciudadanos, laborales, campesinos e indígenas; y el avance de la corrupción pública, que obligó a la salida del vicepresidente Alberto Dahik, envuelto en tales escándalos.

En 1995 se produjeron graves enfrentamientos entre tropas del Ecuador y del Perú en la zona de la Cordillera del Cóndor. Ecuador reconoció la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y aceptó la concurrencia de los países garantes del Protocolo (Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos) con lo que Ecuador y Perú iniciaron un complejo proceso de negociaciones que culminó con la firma de la paz en octubre de 1998.

“La conducción económica de los últimos años representa los límites y el fracaso del desarrollismo cepalino y, más aún, la regresión económica y social que ha significado enfrentar la crisis con la terapéutica fondo monetarista”.

Las orientaciones políticas en minería

Se promulga la **Ley 126 de Minería de 1991**, bajo el enfoque de libre mercado y que marca un repunte en el concesionamiento minero y lo especulativo. El Ministerio de Energía y Minas con financiamiento del Banco Mundial ejecuta desde 1995, el Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA), cuyo objetivo fue impulsar el crecimiento de la actividad minera por medio de tecnología, información y fortalecimiento institucional y normativo (reglamentos de la Ley) **“para lograr la participación de capitales privados en las mejores condiciones”**²⁸.

El Estado estableció adicionalmente la Corporación de Investigación Geológico-Minero-Metalúrgica (CODIGEM) con el objetivo de promover los procesos de prospección y exploración.

Hasta 1991, Ecuador carecía de normas ambientales específicas para la gestión minera. La única norma ambiental vigente era la Ley de Control y Prevención de la Contaminación de 1976, que fijaba patrones generales y medidas de prevención y control de la contaminación. La nueva Ley estableció, por primera vez en el país: 1) la obligatoriedad de realizar **estudios de impacto ambiental y planes de manejo antes del inicio** de cualquier actividad minera; 2) **la causal de caducidad del título minero por “grave daño ambiental”**; y 3) **la restricción de las actividades mineras en áreas naturales protegidas**, a menos que aquellas fueran declaradas de interés nacional. El Ministerio de Energía y Minas (MEM) elaboró una reglamentación interna para procesar y calificar los estudios de impacto ambiental.

En 1997 se aprobó el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador, primer instrumento normativo del país que definió formas y procedimientos para **prevenir y enfrentar los impactos ambientales y socio-culturales generados por la minería**. Al promulgarse, los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas no tenían todavía el rango de garantía constitucional.

Consolidación del modelo neoliberal (2000 a 2006)

Una nueva Constitución de 1998 inició un nuevo ciclo constitucionalista en medio de la profundización de la crisis de los 80. La supresión del impuesto a la renta, el decreto de un feriado bancario y la congelación de depósitos y ahorros de la ciudadanía (políticas de salvataje bancario subordinadas a poderosos intereses financieros) y a partir de enero de 2000 el decreto de la dolarización, generaron el descalabro económico, el deterioro institucional y agudizaron las tensiones políticas y sociales.

Una masiva presencia indígena en la ciudad de Quito, que incluso llegó a tomar la sede legislativa, recibió, en forma inesperada, la solidaridad y apoyo de un grupo de oficiales y tropas del Ejército, que el 21 de enero de 2000 proclamaron un Triunvirato de Salvación Nacional, en respuesta el Congreso destituyó a Jamil Mahuad y designó como nuevo Presidente a Gustavo Noboa. La movilización social se consolidó como una fuerza determinante para cesar a los gobernantes en sus funciones, hecho que se repite nuevamente en el año 2004.

Durante las tres décadas de 1972 al 2002 el Ecuador ha pagado 88.935 millones de dólares, cinco veces la deuda actual (16.407 millones de dólares a junio de 2003, de los cuales 5.148 millones son deuda del sector privado). Lo peor de todo es que la mayor parte de esta deuda inmoral y antiética no fue invertida en el país sino que salió a bancos e inversiones en el extranjero o se diluyó en gastos suntuarios.

“Sin embargo, la puesta en marcha de la dolarización, bajo las condiciones más adversas, consolida el modelo neoliberal. Durante dos décadas tal modelo ha producido un evidente deterioro de los niveles de vida y remuneración de las amplias mayorías del país y, al mismo tiempo, un abismo frente a la concentración de la riqueza en sectores sociales minoritarios. Por ello, el desafío del Ecuador actual se dirige a replantear el modelo de desarrollo empresarial basado en las concepciones neoliberales, cuyas recetas han merecido profundos cuestionamientos en América Latina.”

Las orientaciones políticas en minería

Como reafirmación del proceso anterior, en agosto del 2000 se realizan una serie de reformas a la Ley que se mantienen vigentes y que refuerzan las concesiones mineras especulativas, mediante la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana del año 2000 (Trole II), y el Reglamento General Sustitutivo de la Ley de Minería, de 2001.

Se establecen: el título único para todas las actividades mineras; no se requiere de la presentación del manifiesto de producción como requisito para iniciar la explotación; se suspenden **regalías y se crean patentes de conservación y de producción**, así como el artículo 87 que restringía la explotación minera en áreas naturales protegidas; la divisibilidad del título minero; la falta de pago de patentes como única causal de caducidad; y, la **introducción del concepto de minería en pequeña escala**, en sustitución de la minería artesanal o pequeña minería.

Este concepto incluye las actividades mineras con concesiones de hasta 150 há. mineras, extracción minera de 100 toneladas diarias e inversión de hasta 1 millón de dólares. ¿Que otra actividad económica es considerada pequeña con este criterio? El concepto pretende encubrir una actividad extractiva intensa y altamente contaminante asimilando lo artesanal, subsistencia y pequeño; las responsabilidades de los impactos generados hasta la fecha se vuelven difusas, quedando liberada de responsabilidad la minería de “mediana y gran escala”.

En marzo de 2001, las concesiones mineras inscritas llegaron a 859 y comprendían 385.606 hectáreas en las diversas provincias. Un 34.6 % de estas concesiones correspondía a exploración y 65.4 % a explotación, lo que demuestra el crecimiento de la pequeña minería. Sin embargo, 83.2 % de la superficie, donde trabajan fundamentalmente las empresas internacionales, estaba dedicada a exploración y el 16.8 % restante a explotación.

Las concesiones se concentraban especialmente en Zamora Chinchipe, El Oro y Azuay, que son las provincias que potencialmente poseen los mayores distritos mineros²⁹.

El marco legal confuso y la superposición de competencias ambientales hacen que los controles no resulten eficaces en áreas naturales protegidas, en donde los mineros informales buscan establecerse, sobre todo para extraer oro, como es el caso del Parque Nacional Podocarpus.

Las reformas del 2000 hacen que los valores a pagar por patentes sean insignificantes, el trámite de una concesión minera se vuelve una transferencia de recursos de propiedad nacional a manos particulares con escasa participación del Estado. Los fondos obtenidos se destinan, en primer lugar, a cubrir las necesidades de la administración minera y los excedentes deberían distribuirse entre los gobiernos de la jurisdicción en donde se encuentra la explotación minera y, en menor porcentaje, a las Universidades.

Los parámetros aplicados a la minería por emisiones de gases y descargas en los cursos de agua, son los generales establecidos en la ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de 1976, pese a reconocerse que la industria de hidrocarburos y la minería son las actividades que más contaminación y perjuicios ambientales generan.

Se logran de esta manera los propósitos de constituir **un marco jurídico e institucional “favorables” a la participación de capitales privados en las mejores condiciones**, bajo el cual se llegó a tener 4.515 concesiones mineras al 7 de abril de 2008, equivalentes a un 20% del territorio nacional (más de 5 millones de há).

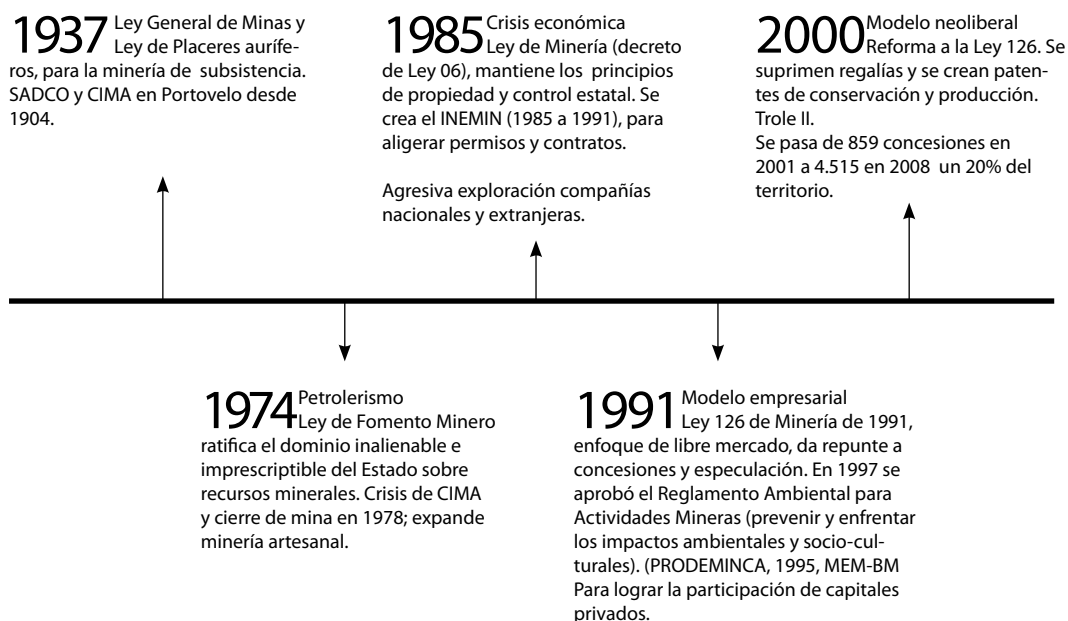
Una síntesis de los períodos se presenta en el siguiente cuadro con especial énfasis en el marco político-jurídico, participación del sector privado y respuesta social.

Tabla No. 3: Síntesis de la evolución histórica

Década de los 60 desarrollo económico y modernización del sistema de libre empresa	Década de los 70 dictaduras militares y "Petrolerismo".	La crisis económica de los 80, la década perdida.	Reafirmación del modelo empresarial y avance de la corrupción pública, los 90	Consolidación del modelo neoliberal (2000 a 2006)
Se mantiene la primera ley 1937, Ley General de Minas, y la Ley de Placeres auríferos, para la minería de subsistencia.	Ley de Fomento Minero de 1974; Ratifica lo inalienable e imprescriptible del dominio del Estado sobre recursos minerales (metállicas). Ley de Control y Prevención de la Contaminación (1976), fija patrones generales y medidas de prevención y control de la contaminación.	Vigencia de la Ley de Minería de 1985 (decreto de Ley 06) que mantenía los principios de propiedad y control estatal.	Se promulga la Ley 126 de Minería de 1991, bajo el enfoque de libre mercado, que da repunte al concesionamiento minero y a lo especulativo. Establece por primera vez: Obligatoriedad de estudios de impacto ambiental y planes de manejo; la causal de caducidad del título minero por "grave daño ambiental"; y la restricción de las actividades mineras en áreas naturales protegidas. En 1997 se aprobó el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras con formas y procedimientos para prevenir y enfrentar los impactos ambientales y socio-culturales.	En agosto de 2000 se reforma la Ley 126. Se da la supresión de regalías y creación de patentes de conservación y de producción. La falta de pago de patentes como única causal de caducidad. Se introduce el concepto de minería en pequeña escala, en lugar de artesanal o pequeña minería, lo que benefició a los sectores especulativos. Vigencia de la ley de Inversión y participación ciudadana, que permite las actividades extractivas en áreas naturales protegidas, bosques protectores privados y patrimonio forestal estatal.

Tabla No. 3: Síntesis de la evolución histórica				
Década de los 60 desarrollo económico y modernización del sistema de libre empresa	Década de los 70 dictaduras militares y “Petrolerismo”.	La crisis económica de los 80, la década perdida.	Reafirmación del modelo empresarial y avance de la corrupción pública. los 90	Consolidación del modelo neoliberal (2000 a 2006)
Entre 1904 y 1950 la South American Development Company (SADCO), llegó a “producir” en Portovelo 3’500.000 onzas de oro.	La crisis de la empresa CIMA concluye con el cierre de la mina en 1978; lo que expande a los mineros artesanales en Zaruma y Portovelo.	Se crea el Instituto Ecuatoriano de Minería INEMIN (1985 a 1991), como público y autónomo para aligerar los procedimientos de permisos, contratos y reducir los requisitos previos. Suprimió toda referencia a la minería en pequeña escala.	Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA), a partir de 1995, ejecutado por el Ministerio de Energía y Minas con financiamiento del Banco Mundial. Impulso del crecimiento de la actividad minera por medio de tecnología, información y fortalecimiento institucional y normativo (reglamentos de la Ley). <u>Para lograr la participación de capitales privados en las mejores condiciones.</u>	En marzo de 2001, las concesiones mineras llegaron a 859 y comprendían 385.606 há, principalmente en Zamo-ra Chinchipe, El Oro y Azuay. Un 34.6 % en explotación y 65.4 % en exploración (dinamismo de la pequeña minería). Sin embargo, 83.2 % de la superficie, de las empresas internacionales, era de exploración (DINAMI, 2001). Bajo este marco se llegó a 4.515 concesiones mineras al 7 de abril de 2008, o un 20% del territorio nacional (más de 5 millones de há).
Desde 1950 hasta 1978, la Compañía Industrial Minera Asociada (CIMA, ecuatoriana) se hizo cargo de la operación hasta su cierre.	Surgen las federaciones de pequeños mineros y se generan conflictos por ocupación e invasión a concesiones.	Desde 1986 se produce una agresiva fase de exploración de compañías nacionales y extranjeras en todo el país, que será fuente de conflictos.	Se marca el inicio de las organizaciones y movimientos de resistencia a la minería Intag, Molleturo, Sigsig entre otras.	Fuerte respuesta desde comunidades campesinas, indígenas, organizaciones y movimientos sociales que se han extendido y encontrado diversas formas de protesta y oposición a la minería, así como propuestas.

Gráfico 1. Evolución del marco Legal de Minería



Impactos en el agua y en la génesis de conflictos socio-ambientales

El agua

Cuando se propuso el análisis de los impactos de la minería a gran escala en el agua, uno de los principales argumentos de los promotores de la actividad minera ha sido el hecho de que en el país no existe minería a gran escala en fase de explotación y que, por lo tanto, no existen impactos en el agua en especial referidos a su calidad. Obviamente para el presente estudio ese argumento es muy rebatible, pues como decíamos se crearon nuevos conceptos para responsabilizar de estos impactos a los “pequeños” bajo el concepto de pequeña escala; y adicionalmente, existen pruebas fehacientes de los graves impactos que genera la actividad minera en la calidad del agua. Para sustentar esta afirmación, nos referiremos a dos estudios realizados en períodos de tiempo diferente, pero con resultados similares.

El uno realizado por el proyecto PRODEMİNCA mediante un proceso de monitoreo de la calidad de agua por el lapso de dos años (1996 1998) y el segundo más reciente por la Municipalidad de Guayaquil en abril de 2008, ambos en las mismas cuencas hídricas.

Hallazgos del estudio de PRODEMİNCA

El Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMİNCA) realizó el monitoreo ambiental de varias de las áreas mineras del sur del Ecuador entre 1996 y 1998; una de las áreas monitoreadas fue el área de Ponce Enríquez y los Ríos Gala, Chico, Tenguel y Siete.

En esta área se encuentran los distritos mineros de Bella Rica (entre los ríos Siete y Tenguel) y San Gerardo (cabecera río Chico-Gala). Los valores de fondo, es decir las condiciones naturales del agua y sedimentos estuvieron dentro de los promedios mundiales.

Se tomaron muestras con caudales altos y escasos; y pese a las precauciones metodológicas se admite que la contaminación podría ser mucho mayor a la determinada, entre los hallazgos más importantes están:

**Tabla 4. Resultados del monitoreo de ríos y suelos en el área de Ponce Enríquez, PRODEMİNCA
Noviembre de 1998.**

Sitio	Muestras	Metales	Hallazgos
Río Gala	Agua	Mercurio y arsénico	Contaminación moderada a baja
	sedimentos	Mercurio, arsénico y vanadio	
Río Siete Densamente contaminado, macrofauna erradicada	Agua	Cianuro, mercurio, arsénico, cobre, plomo, cadmio	Contaminación muy elevada, 100 mil toneladas al año de colas
	sedimentos	Mercurio, arsénico, cobre, cadmio, plomo	Contaminación muy elevada
Río Chico Contaminación severa	Agua	Arsénico, mercurio, cadmio, plomo, cobre, antimonio.	Contaminación muy elevada a elevada (17 km)
	sedimentos	Mercurio y arsénico	La contaminación por mercurio es la mayor de todas
Río Tenguel Contaminación moderada	Agua y sedimentos	Mercurio, arsénico, cobre y plomo	Contaminación menor que los ríos Chico y Siete.

Fuente: Informe de Monitoreo de PRODEMİNCA.

- ❑ Se encontró intensa contaminación por mercurio (Hg) y arsénico (As) de los ríos Chico y Siete y se advirtió sobre la afectación de tramos inferiores del río Gala.
- ❑ El contenido de Hg en los sedimentos del Río Chico es el mayor de todos, llegando hasta las planicies costeras.
- ❑ Las aguas del río Siete y de algunos de sus tributarios están densamente contaminadas por las descargas mineras al punto de erradicación de toda la macro fauna.
- ❑ Donde la vida reaparece, muchos organismos contienen arsénico y mercurio.
- ❑ La disponibilidad de agua para diversos usos (consumo humano, agrícola, acuacultura) está severamente comprometida en estas cuencas hídricas.

Hallazgos del Estudio de la Municipalidad de Guayaquil

Se trata de un estudio reciente sobre calidad de agua realizado por el Departamento de Calidad y Control Ambiental de la Municipalidad de Guayaquil a finales del año 2007, cuyos resultados fueron publicados en abril de 2008. El estudio se realizó en respuesta a la solicitud de la "Asamblea pro defensa de nuestros ríos Gala, Chico, Tenguel y Río Siete". Los hallazgos y recomendaciones tuvieron como objetivo el ser conducentes a acciones por parte de la Municipalidad de Guayaquil.

Al igual que en caso anterior fueron monitoreados los ríos, canal, suelo y aguas de pozos de la parroquia Tenguel. Se examinó la presencia de metales, pero adicionalmente en coherencia con el contexto se indagó sobre la presencia de hidrocarburos de petróleo y pesticidas.

Para el análisis de los resultados se tomaron los patrones de referencia de la Ley de Gestión Ambiental (Criterios de calidad) así como parámetros internacionalmente reconocidos.

Metodológicamente y con el objetivo de garantizar resultados más reales se realizó previo a la estación lluviosa. Los hallazgos principales nos indican:

- ❑ Contaminación del agua por mercurio, arsénico y cromo en los ríos Gala, Siete y Chico.
- ❑ En todos los análisis de sedimentos se encontró alta contaminación por mercurio, arsénico y vanadio (cromo, cobre, níquel y cobalto).

Tabla 5. Resultados del monitoreo de ríos , canal suelo y aguas de pozos de la parroquia Tenguel, abril de 2008.

Sitio	Muestras	Metales	Hallazgos	Clasificación
Río Gala aguas abajo	Agua	Mercurio y arsénico	265 y 2,6 veces lo permisible	Arsénico Cancerígeno, piel, pulmón, hígado, leucemia, vías urinarias. Cromo Cancerígeno vías respiratorias y piel
	sedimentos	Mercurio, arsénico y vanadio	Todos con valores superiores a los permisibles	
Suelo del Recinto Israel	Terreno de la escuela canchas	Cromo, arsénico, níquel	Todos con valores superiores a los permisibles: 2,6; 3 y 2,6 veces.	
Río Siete Contaminación severa	Agua	Mercurio, cobre y arsénico	Todos con valores superiores a los permisibles: 265, 28 y 2,7 veces.	Mercurio Posiblemente cancerígeno, afecta al SNC
	sedimentos	Mercurio, cobre, arsénico y vanadio	Todos con valores superiores a los permisibles: 50, 64, 14 7 7 veces.	
Río Chico Contaminación severa	Agua	Cromo, cobre, plomo, arsénico, zinc, vanadio y níquel	Todos con valores superiores a los permisibles: el cobre supera las 108.	Níquel cancerígeno sistema respiratorio
	sedimentos	Mercurio y arsénico	Superan en 45 y 15 veces lo permisible	
Río Tenguel Contaminación moderada	sedimentos	Mercurio, arsénico, Vanadio	Tres veces los valores permitidos	

Fuente: Informe de Monitoreo de la DMA de la Municipalidad de Guayaquil

- ❑ Los Ríos Siete y Río Chico presentan contaminación severa en el agua y sedimentos no compatibles con vida acuática.
- ❑ La contaminación con los metales descritos de los ríos Gala, Tenguel, Chico y Siete está asociada a las operaciones mineras de la provincia del Azuay.

- ❑ El grado de exposición de la población de Tenguel es muy alto principalmente por contacto directo.
- ❑ Los metales encontrados son clasificados internacionalmente por la Agencia Internacional de Investigación de Cáncer (IARC en inglés) como cancerígenos (arsénico, mercurio, vanadio, cadmio).

Con el objetivo de evidenciar los graves impactos sobre el agua, el ambiente y la salud humana, hemos adaptado un resumen presentado en el estudio de PRODEMINCA, con la información de los dos estudios anteriores para las cuencas hídricas de los ríos Gala, Chico, Siete y Tenguel.

Diremos adicionalmente que existe absoluta claridad que desde el año 1996 la situación ha empeorado haciendo que el agua pierda su función principal de fuente de vida, así como su disponibilidad actual y futura para todos los tipos de usos y aprovechamiento de carácter público o productivo.

Tabla 6. Resumen de los impactos ambientales en el área de estudio (ríos Gala/Chico, Siete y Tenguel)			
Ámbito	Tipo de impacto	Cuenca hídrica	Grado de impacto
Vida acuática	Pérdida de biodiversidad	Ríos Gala, Chico y Siete	Severo
	Incorporación de metales pesados y acumulación de Hg	Ríos Gala, Chico y Siete	Significativo
Agua	Pérdida de agua potable y para irrigación	Ríos Chico y Siete	Severo
	Pérdida de agua para acuicultura	Ríos Chico y Siete	Alto grado de exposición a sustancias cancerígenas
Salud humana	Sujeto a investigaciones	Ríos Gala, Chico y Siete	Alto grado de exposición a sustancias cancerígenas

Fuente: Estudio de PRODEMINCA y de la Municipalidad de Guayaquil.

Nos pone de manifiesto la necesidad imperiosa de estudiar de manera seria y sostenida los impactos en la salud humana de las poblaciones que habitan en directa relación con estos ríos y que llevan más de dos décadas de exposición a agentes altamente tóxicos y cancerígenos.

Constituye también una clara demostración de cómo los intereses económicos particulares mineros prevalecen y violentan los derechos de la colectividad. La sociedad ecuatoriana y sobre todo las poblaciones locales están, actualmente y con seguridad por muchas décadas a futuro, deliberadamente excluidas del agua como derecho humano fundamental, como derecho colectivo y como derecho de la naturaleza.

Esta constatación, incluso en los marcos jurídicos más “neoliberales³⁰”, sería suficiente para la declarar la caducidad de todas las concesiones en los distritos mineros de Bella Rica y San Gerardo y la cesión de la actividad minera, desde una perspectiva de salud pública, para declarar un estado de emergencia así como para exigir la inmediata compensación ambiental y social con las sanciones correspondientes a quienes tengan responsabilidades. Habrá que estar vigilantes sobre las decisiones que tome el Gobierno de la revolución ciudadana.

Ahora bien la actividad minera una vez obtenida la **concesión para exploración** es fuente de conflictos, pues afecta los usos actuales y potenciales del agua, así como genera competencia por la disponibilidad. Los estudios de caso lo demuestran fehacientemente.

Los conflictos socio-ambientales

En realidad, por decir lo menos resultan sorprendentes e indignantes la coincidencia que existe en un conjunto de características de los diferentes conflictos sociales y ambientales que se han generado en relación a las actividades mineras a gran escala y que derivan de una forma de actuación y de relación de las empresas, así como de la omisión, inobservancia e irrespeto del marco político jurídico, de manera deliberada y persistente.

En el marco del V Foro Nacional de Recursos Hídricos contribuimos directamente a la realización de cuatro estudios de caso. Si bien a continuación presentamos una síntesis de los principales hallazgos, invitamos a profundizar en la historia de cada caso que es parte de los anexos de este informe Anexo: Estudios de caso.

En la Tabla 2, se presentan los cuatro casos estudiados:

- ▣ San Felipe de Molleturo, en Cuenca, Azuay en conflicto con el proyecto minero Molleturo de Ecuador Gold S.A. e IMC.
- ▣ Limón, San Juan Bosco y Gualaquiza, provincia de Morona Santiago, en conflicto con el proyecto Minero Panantsa y San Carlos de Corriente Resources Inc. (adicionalmente Mirador y Mirador Norte en Zamora).

- ❑ Intag en Otavalo y Cotacachi, Imbabura, en conflicto con el proyecto Minero de Intag de Ascendant Copper Corporation.
- ❑ Jima en Sigüig, Azuay, en conflicto latente por las concesiones mineras a Ecuador-gold, Expausa, Ascendant Exploration, Ecuaooro Resources y al empresario Jefferson Sagñay.

Si bien la historia de cada caso es particular y responde a un contexto local único, existe un conjunto de elementos comunes entre los que destacan los siguientes:

- ❑ Los cuatro estudios constituyen testimonios de casi dos décadas de defensa de derechos, lucha y resistencia comunitaria frente a los conflictos sociales y ambientales generados por los diferentes procesos de la actividad minera: prospección, exploración o inicio del proceso extractivo.
- ❑ De hecho la consolidación de un marco político-jurídico favorable a los intereses económicos externos ha llevado a las poblaciones locales a una constante confrontación con políticas y prácticas de los gobiernos de turno y de las empresas mineras.
- ❑ Todos los casos, en todas las épocas y con todas las empresas, están marcados por la inobservancia e irrespeto a los derechos fundamentales: precaución, consulta, y participación. El Estado ha incumplido su rol o lo que es peor ha estado al servicio de los intereses empresariales.
- ❑ Las concesiones se han sucedido desde personas (nacionales) con vínculos al poder político o con acceso a información privilegiada, hacia empresas nacionales y extranjeras, incluyendo a la segunda más grande a nivel mundial: Río Tinto Zinc en el caso de Molleturo.
- ❑ Las tácticas de acercamiento y “relaciones comunitarias” son similares e incluyen la desinformación y el engaño en las primeras fases hasta la represión y violencia en los momentos de mayor conflictividad, usando para ello la fuerza pública o fuerzas de “seguridad privada”.
- ❑ Un mismo grupo de profesionales, firmas consultoras e investigadores han sido los encargados de establecer convenios comunitarios, proyectos engañosos, estudios maquillados de impacto ambiental y social.
- ❑ Cada caso incluye una sucesión de conflictos por el agua y la tierra pero adicional-

mente por el patrimonio natural, por ejemplo el bosque protector Molleturo-Mollepongo y complejo lacustre de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional; y por el patrimonio cultural como el patrimonio arqueológico de paredones también en Molleturo.

- ▣ La fuerza y tenacidad de la resistencia se encuentra en su identidad de campesinos e indígenas; en sus profundas relaciones vitales con la naturaleza, en la reivindicación de diversas formas y modos de producción local, en su organización social y más adelante en la solidaridad, intercambio y unión de objetivos que ofrecen los movimientos, redes y foros nacionales e internacionales.
- ▣ El acceso a información y conocimiento constituye un elemento más reciente de resistencia, pero que cobra cada día más importancia para la acción política de organizaciones y movimientos sociales.

El contenido de las propuestas

Desde los movimientos sociales

Luego de revisar las propuestas de las organizaciones sociales que han sido parte de los procesos de resistencia en cada uno de los cuatro casos y, adicionalmente, de referirnos a las propuestas de redes, movimientos y organizaciones de carácter nacional, los principales planteamientos incluyen aspectos relevantes que se exponen a continuación.

Tienen como punto de partida una visión de mundo diferente, que corresponde a la noción del Buen Vivir, o como diría José de Souza, a una visión contextual del mundo. Entre sus principales elementos se incluyen economías sustentables, soberanía alimentaria y de producción, equidad y respeto a la naturaleza que es vida.

El agua no es un recurso sino fuente universal de vida

Los derechos del ser humano no están aislados sino interrelacionados con la naturaleza que no se encuentra en condición de subordinación.

Esta visión de mundo plantea el reto de evolucionar de un “modelo de desarrollo” extractivista en función de una sociedad capitalista de consumo que nos genera dependencia, hacia la construcción de una sociedad productiva, ética y soberana.

En esta sociedad la explotación minera NO constituye una alternativa al desarrollo de economías sustentables. Por el contrario, sí lo son la producción agro-ecológica,

el fomento del turismo responsable, la redistribución de la riqueza, los mecanismos de canje de deuda y anulación de deuda ilegítima, entre muchísimos otros. Se entiende así que el extractivismo está en función de intereses supranacionales y afecta a nuestra soberanía, mientras existe una diversidad de alternativas que las comunidades y pueblos ya las están aplicando.

Proponen la propiedad absoluta y exclusiva del Estado, así como la titularidad patrimonial inalienable e intransferible del agua, biodiversidad, bosques, petróleo, minas, gas y demás recursos naturales, ubicados en el territorio de la República y en sus aguas territoriales. Demandan la salida inmediata, total y definitiva de las transnacionales mineras del país, declarando al “Ecuador Libre de Minería a Gran Escala en todas sus formas”.

Exigen al Estado la derogatoria íntegra de la Ley actual de minería, así como la sanción de sus principales beneficiarios. En su reemplazo se debería impulsar una Ley mucho más integral “Ley Ambiental” que incluya un nuevo marco jurídico frente a los procesos de cambio climático.

En relación a la pequeña minería en su real sentido (no en la connotación de las reformas del 2000), minería artesanal y de subsistencia, se propone un rol y apoyo activo del Estado, asesoramiento técnico y control, siempre en función de los intereses nacionales y del respeto a los derechos humanos, colectivos y de la naturaleza.

Desde el Gobierno Nacional

Aunque en el discurso se incorporan elementos de una visión de mundo diferente y se hace referencia explícita a la noción del Buen Vivir, en las decisiones y acciones persiste una visión hegemónica de desarrollo humano centrado en el crecimiento económico que ha constituido el principal argumento a favor de la actividad extractiva minera a gran escala.

En este marco la explotación minera constituye una alternativa fundamental a la disminución de la producción petrolera que inició en el 2007 según cifras oficiales publicadas por el Banco Central del Ecuador y a una “vida útil” petrolera estimada en un máximo de 25 años.

Como afirma el Ministro Galo Chiriboga, **la industria extractiva petrolera y minera en el “pasado” fue incompatible con el medio ambiente y dejó grandes pasivos ambientales**; sin embargo en la actualidad considera que la industria es compatible con el cuidado ambiental si existe la institucionalidad estatal y tecnología apropiada. Se prestará atención tanto al inicio de la actividad minera

como al proceso de cierre. El contenido del discurso tiene una gran similitud con lo propuesto en el proyecto PRODEMINCA impulsado y financiado por el Banco Mundial.

El Estado asumirá su rol de rectoría, control, distribución e intervención, para lo que se creará un nuevo marco legal minero y la Empresa Nacional Minera. La extracción de los recursos mineros bajo este enfoque será equitativa para los inversionistas, comunidades y Estado.

Para la minería a gran escala se priorizarán proyectos de importancia estratégica y se pondrá **énfasis en la participación del Estado, las regalías y el control de las empresas privadas internacionales**. Entre los proyectos de importancia estratégica se encuentran:

- ▣ Molleturo con IMC y Ecuador Gold.
- ▣ Quimsacocha con I'mgold en el Azuay.
- ▣ Mirador con Ecuacorriente en Zamora Chinchipe, y
- ▣ Fruta del Norte en la Cordillera de Cóndor con Aurelian Resources.

Para la minería a pequeña escala y de subsistencia se prevé el asesoramiento técnico y control.

En las últimas semanas el gobierno inició un nuevo proceso del llamado “diálogo minero” con el objetivo de recibir aportes a la propuesta de Ley para la minería. Sin embargo las comunidades rechazan ser partícipes de este proceso por considerar que legitima la propuesta del Gobierno y se mantienen en sus medidas de protesta.³¹

Desde la Asamblea Nacional Constituyente (ANC)

Luego de un proceso importante de debate, la ANC hizo público su Mandato Minero el 18 de abril de 2008, mediante el cual se ratifica la propiedad inalienable e imprescriptible del Estado sobre los recursos minerales, se condiciona la exploración y explotación a la preservación ambiental y derechos de los pueblos y se plantea la necesidad de un nuevo marco jurídico seguro y equitativo a ser promulgado en un plazo de 180 días.

El marco jurídico vigente hasta la fecha quedó derogado.

31 Diario *El Comercio*, 15 de mayo de 2008.

Uno de los aspectos más controversiales constituye la extinción de las concesiones mineras por:

- ▣ Falta de inversión al 31 de diciembre de 2007.
- ▣ No presentación de estudio de impacto ambiental
- ▣ No haber realizado consulta previa
- ▣ Estar en áreas naturales protegidas, bosques protectores, zonas de amortiguamiento, nacimientos y fuentes de agua.
- ▣ Acaparar más de tres en una persona natural o jurídica
- ▣ Favorecer a funcionarios o ex funcionarios del ramo

Adicionalmente se declara la caducidad de las concesiones que no han cancelado patentes y se deja en mora a todas las solicitudes de nuevas concesiones.

Se suspenden las actividades de exploración para las mineras metálicas y se renegociará con las que están en fase de explotación. Como se anunció el ministerio de Minas y Petróleos constituirá la Empresa Nacional Minera para todas las fases de la actividad.

Desde el sector privado

El sector privado ha flexibilizado su posición y muestra más apertura a mecanismos equilibrados de reparto de utilidades, al control ambiental por parte del Estado, participación de la sociedad civil y a principios de responsabilidad empresarial; al menos hasta ahora **en el discurso**.

Sus acciones de incidencia política y de influencia de diversos tipos no se han hecho esperar y están buscando activamente un marco legal que les beneficie.

A raíz del mandato minero también han emprendido acciones de rechazo y protesta pues sus acciones quedaron paralizadas; el presidente Rafael Correa ofreció trabajo temporal, diálogo minero para pulir la Ley y programas de reforestación.³²

Conclusiones y recomendaciones

- a. Existen visiones contrapuestas, en muchos aspectos contrarias, que parecerían ser irreconciliables. El debate confronta:
 - ▣ Una “visión de futuro”, en la que el desarrollo se basa en una economía primarizada, de extracción; frente a una filosofía del buen vivir, de economías sostenibles, soberanía alimentaria, de producción.
 - ▣ Una visión antropocéntrica frente a una visión que incorpora los derechos del ser humano a los de la naturaleza.
 - ▣ Una lógica de acumulación por despojo frente a la ética de la equidad.
- b. La Asamblea Nacional Constituyente determinó importantes cambios en política pública minera. Sin embargo, su visión sobre el tema ambiental es diferente a la del Presidente Rabel Correa; solamente como un ejemplo, mientras en el primer caso se plantea (Alberto Acosta) consentimiento comunitario, el Presidente impuso el concepto de consulta no vinculante.
- c. Existe un proceso importante de movilización y organización social por la defensa de sus derechos sociales, económicos, políticos y ambientales.
- d. El Estado nacional y local ha tomado acciones de respuesta (reversión de há. y concesiones) pero que en el marco de la Ley vigente y de las tendencias políticas, deja entrever que la actividad minera tendrá lugar.
- e. Las respuestas y el Mandato Minero resultan insuficientes para los movimientos sociales.
- f. El Estado nacional y local también ha tomado fuertes medidas de represión de la protesta social, “criminalizándola” bajo el argumento de terrorismo o deslegitimándola bajo diversos calificativos.

Proposiciones para el Foro Nacional de Recursos Hídricos

En esta sección se presentan las recomendaciones a modo de proposiciones presentadas en el marco del V Encuentro del Foro Nacional de Recursos Hídricos realizado en la ciudad de Portoviejo los días 8 y 9 de mayo de 2008. Las mismas están organizadas en dos secciones, las primeras corresponden a principios y las siguientes a líneas de acción.

Principios

Están orientados a guardar coherencia con los principios que a lo largo de los años ha desarrollado el Foro Nacional de los Recursos Hídricos. Consideramos que los más relevantes incluyen:

- ▣ Respeto a los derechos fundamentales: a la vida, a la libertad y seguridad.
- ▣ Derecho a vivir en un ambiente sano y a una vida digna.
- ▣ Progresión en los derechos:
 - Aplicación del principio de precaución obligatoriamente por el Estado.
 - Consentimiento previo informado, a comunidades del área de influencia directa e indirecta de actividades extractivas mineras.
 - Participación social en el proceso de definición del nuevo marco jurídico e institucional y en el control social.
- ▣ Agua como un derecho humano, colectivo y de la naturaleza, cuyo uso y aprovechamiento debe seguir un orden de prioridades éticas.
 - Agua para la vida: consumo humano, soberanía alimentaria y mantenimiento de los ecosistemas.
 - Bien común o público.
 - Agua para interés económico particular, minería, agro industria, etc.
- ▣ Preservación del patrimonio cultural y natural: parques nacionales, bosques protectores, humedales, áreas protegidas, nacientes y fuentes de agua según autoridad nacional o local.
- ▣ En coherencia con estos principios la minería a gran escala no constituye una opción para el desarrollo del país pues responde a intereses y condicionantes externas.

Líneas de acción

En los espacios de diálogo sobre los hallazgos del estudio, de la experiencia y trayectoria del Foro Nacional de Recursos Hídricos se identificaron líneas de carácter estratégico que se espera sean consideradas por las organizaciones e instituciones involucradas:

- ▣ Promover espacios de participación en la definición del marco jurídico institucional

de agua, ambiente y minería.

- ▣ Fortalecer los procesos de organización y control social.
- ▣ Generar opinión del conjunto de la sociedad desde las experiencias y conocimientos locales hacia lo nacional.
- ▣ Promover un intercambio activo de experiencias de resistencia y de alternativas para la producción y buen vivir.
- ▣ Continuar con la línea de investigación acción e intercambiar conocimientos con otros países de la región.
- ▣ Impulsar el concepto del agua como fuente universal de vida, derecho humano, colectivo y de la naturaleza.

El Manifiesto del V Foro

Como se explicó en el capítulo sobre metodología, los resultados del estudio fueron presentados en la mesa sobre Agua y Minería en el V Encuentro del Foro Nacional de Recursos Hídricos realizado los días 8 y 9 de mayo de 2008. En este espacio se validaron e incorporaron varias conclusiones y recomendaciones.

Como producto del V Encuentro se redactó un manifiesto que fue presentado a la ANC luego de que 719 representantes de organizaciones, instituciones y movimientos sociales, de 19 provincias mantuvieran un proceso de encuentro, diálogo y proposición organizado en temas generales y 5 mesas temáticas, una de ellas sobre agua y minería.

Se incluyó una sección general sobre el agua como derecho y fuente universal de vida y conclusiones específicas que para nuestro caso incluyeron:

- ▣ Respaldo y adherirse a las luchas que impulsan las comunidades, pueblos y nacionalidades para protegernos de la depredación minera. En consecuencia, rechazar las acciones gubernamentales que reprimen, criminalizan y deslegitiman la protesta social.
- ▣ El Foro de los Recursos Hídricos evidencia los graves conflictos por el agua que genera la actividad minera, evidenciados en: el acaparamiento de fuentes hídricas asociado a las concesiones de al menos 2,8 millones de hectáreas para la puesta en marcha de los proyectos mineros; la demanda y contaminación de grandes cantidades de agua que emplea la minería, que compiten y afectan los derechos para

consumo humano, seguridad y soberanía alimentaria y equilibrio de los ecosistemas, especialmente en los más ecosistemas sensibles donde se ubican este tipo de actividades extractivas.

- ▣ Los resultados de los estudios socializados demuestran la gravedad de la contaminación y deterioro de los cuerpos de agua y sus cuencas hidrográficas producto de la actividad minera (estudios de contaminación de los ríos Tenguel, Chico, Siete y Gala), además de las afectaciones en la salud humana, la producción agraria y los ecosistemas. En este sentido es necesario demandar la declaratoria de emergencia de los ríos y los pueblos gravemente contaminados por la actividad minera, además de su recuperación ambiental y social.
- ▣ Fortalecer el principio constitucional de la consulta previa informada y el consentimiento o no de las comunidades implicadas, como requisito ineludible previo a un proyecto minero o de otra naturaleza que comprometa la integridad del agua, la vida y los ecosistemas.
- ▣ En coherencia con sus principios el Foro Nacional de Recursos Hídricos considera que la minería a gran escala en cualquiera de sus formas no constituye una opción para el desarrollo sostenible del país y la filosofía del Buen Vivir pues responde principalmente a intereses y condicionantes externos.

Referencias Bibliográficas

- Acción Ecológica – CONAIE (2006). Atlas Amazónico del Ecuador. Agresiones y Resistencias. Inventario de Impactos Petroleros 2.
- ANC (2008). Mandato Minero publicado el 18 de abril de 2008.
- ANC, Mesa 5 y Aguilar, Roberto (2008). SOMOS RICOS. Ya tenemos un nuevo producto de exportación. 1 de Abril de 2008.
- ANC. MESA 5 (2008). Foro de Loja sobre Minería: Entre el disenso amplio y los consensos mínimos. 24 de Marzo de 2008.
- Banco Central del Ecuador (2008). Información Estadística Mensual, Enero de 2008.
- Bartay, P y Guy, R (2007). La Bonanza de las materias primas inaugura la era de las mega mineras en: The Wall Street Journal Américas de 19 de Diciembre de 2007.
- Bebbington, Anthony (2007). La sostenibilidad social de los recursos rurales: apreciaciones a partir de los conflictos mineros en Latinoamérica. Debate Agrario 42 - 31 -78
- Bebbington, Anthony (2007). Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales. Lima: IEP-CEPES.
- Bedoya, César (2008). Reseña del texto: Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas, una ecología política de transformaciones territoriales. Íconos número 30.
- CARE Internacional, CAMAREN, Consorcio PROTOs-CEDIR, CONJUAPA (2006). Estudio de sostenibilidad de sistemas de agua potable rural. Quito, Ecuador.
- Comité Pro Mejoras San Miguel de Brasil (2008). Manifiesto de las Comunidades. Abril de 2008.
- Concertación (2007). TdR de la Investigación Regional “El agua y las industrias extractivas en los países andinos”.
- Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y la Soberanía (2008). Reflexiones sobre los conflictos mineros y el mandato constituyente. Cuenca, 17 de abril de 2008.
- Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar y EcoCiencia (2006). Hacia una historia ecológica del Ecuador. Quito.
- Defensa y Conservación Ecológica de Intag, DECOIN (2007). Ecuador ¿País minero? Zona de Intag – Cotacachi.
- Defensa y Conservación Ecológica de Intag, DECOIN (2008). Minería Ambiente y Subdesarrollo. Intag.
- Foro Regional sobre Minería (2007). Declaración de Apurímac sobre Minería. 25 y 26 de octubre de 2007.
- Fundación de Investigación José Peralta (2003). Ecuador y su realidad. Quito.
- Galeano, Eduardo (2008). La naturaleza no es muda. Sala de Prensa José Peralta. 20 de Abril de 2008.
- Guerrero, E.; De Keizer, O y Córdova, R. (2006). La aplicación del Enfoque Ecosistémico en la Gestión de los recursos Hídricos. UICN, Quito, Ecuador.

- Guy, R. (2008). Los cazadores mineros peinan el norte del Perú en busca de cobre. *The Wall Street Journal Américas* de 7 de abril de 2008.
- Isch, Edgar (2008). El cuento de la minería sustentable. *Quincenario Opción*, abril de 2008.
- Lavaud, Jean Pierre. Centro de Estudios Superiores Universitarios (1998). Defensa de los derechos humanos y Democratización: La huelga de hambre de las Mujeres Mineras en Bolivia (diciembre 1977 – enero 1978). *Revista Decursos*. Enero de 1998.
- Ministerio de Energía y Minas (2007). El ABC de la minería en el Ecuador. Quito.
- Proyecto de asistencia técnica para el Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA) Monitoreo Ambiental de las Áreas Mineras en el Sur del Ecuador, realizado por el entre 1996 a 1998. Quito abril de 1999.
- Municipalidad de Guayaquil (2008) Informe de monitoreo de los ríos, canal, suelo y agua de pozos de la parroquia Tenguel. 4 de Abril de 2008.
- OXFAM América (2007). Centro de Derechos Económicos y Sociales. Investigación sobre Industrias Extractivas en Ecuador.
- Padilla, César (2007). ¿Agua o Minería? El dilema ante las extractivas. América Latina. En: *Movimiento, Publicación internacional de la Agencia Latinoamericana de Información*. Quito diciembre 2007.
- Paz y Miño Cepeda, Juan (2006). La historia contemporánea. Quito.
- Ruiz Ballesteros, Esteban (2002). Minería y Poder. *Antropología Política en Rio Tinto*. Diputación Provincial de Huelva.
- Silva, José de Sousa y Col (2005). La innovación de la innovación Institucional. *Red Nuevo Paradigma*. Quito.
- Solís, Rubén (2002). 40 Años de Intervención de CARE Internacional en el Ecuador Una Aproximación a la Historia.
- Toledo, V. (1998). Los escenarios: Caracterización Ecológica de Latinoamérica. IV curso sobre agroecología y desarrollo rural. CLADES, Universidad Nacional Autónoma de México. Lima, Perú.
- Verdesoto, María Elena (2008). Campo minado. En: revista *Vistazo* edición de abril de 2008.
- Escobar, María Teresa (2008). Como en Hollywood: En: revista *Vistazo* edición de abril de 2008.
- Zurita, Jerry (2007). Minería en la Democracia Ecuatoriana. *Visión Ecológica*. Quito.

Anexo 1

Lista de Abreviaturas

ANC	Asamblea Nacional Constituyente
BCE	Banco Central del Ecuador
CAMAREN	Sistema de Capacitación en el Manejo de los Recursos Naturales Renovables
CARE	Cooperativa de Asistencia y Recursos al Exterior
CIASE	Comité Interinstitucional de Agua y Saneamiento del Ecuador
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
IARC	International Agency for Research on Cancer
MBS	Ministerio de Bienestar Social
MEM	Ministerio de Energía y Minas
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PRODEMINCA	El Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental



Dificultades y desafíos para el riego campesino

Dificultades y desafíos para el riego campesino

❖ Christian Tamayo
CAMAREN Y SIPAE

❖ Francisco Hidalgo

Presentación

El riego es un factor de trascendental importancia para asegurar e intensificar la producción agrícola. En el Ecuador, los sistemas de riego, en su mayoría de tipo campesino, destinan la producción para autoconsumo y abastecimiento de alimentos estratégicos para la canasta básica, lo que destaca su importancia para la seguridad y soberanía alimentaria del país. Sin embargo, ellos enfrentan problemas de carácter técnico y estructural que limitan su desarrollo. Ante la necesidad de estudiar su importancia, limitantes y desafíos, se desarrolló la ponencia “Riego Campesino” presentada en el Quinto Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos¹. La información proviene de dos estudios de caso que demuestran la importancia y realidad de este sector: (i) el sistema de riego “acequia Primera Coronaria” en la parroquia Pasa, provincia de Tungurahua; y, (ii) el sistema de riego por aspersión de Pilacumbi, en la parroquia Toacazo, provincia de Cotopaxi. Además fue necesario el análisis de bases de datos y bibliografía relacionada con el tema. La ponencia proporciona elementos para la generación de propuestas de apoyo a este sector.

Los sistemas de riego en el Ecuador y la inequidad en la distribución del agua

En el Ecuador se pueden diferenciar básicamente tres tipos de sistemas de riego de acuerdo a su tamaño, cantidad y tipo de usuarios, entre otros factores. De esta manera podemos diferenciar:

¹ Christian Tamayo, investigador de CAMAREN y SIPAE, es el autor de esta primera parte del artículo y la ponencia mencionada.

Sistemas de riego privados

Los sistemas de riego privados en su mayoría han sido construidos con recursos propios. Su organización, administración, uso del agua y estatus legal, responden principalmente a lógicas e intereses individuales. La producción está dirigida al mercado externo e interno con cultivos como flores, banano, pastos, piña, palma, entre otros. Los usuarios de este tipo de sistemas constituyen empresas o son hacendados y/o finqueros.

Sistemas de riego estatales

La mayoría de los sistemas de riego estatales fueron construidos entre la década de los años 60 hasta mediados de los años 90 del siglo XX. Fueron construidos con recursos del Estado con la finalidad de incrementar la producción agrícola del país; posteriormente varios de los sistemas fueron transferidos a los usuarios. La producción agropecuaria en estos sistemas es diversa teniendo como destino el mercado local y el de exportación. Los usuarios de este tipo de sistema constituyen empresas, haciendas, finqueros y campesinos medianos y pequeños.

Sistemas de riego comunitarios o campesinos

Los sistemas de riego campesino existen incluso antes de la época de la Colonia. En su mayoría, han sido construidos con recursos propios y su gestión responde principalmente a normas colectivas. La producción agropecuaria en estos sistemas tiene como destino el abastecimiento de alimentos para las familias y el mercado local. Los usuarios de este tipo de sistema constituyen en su mayoría pequeños campesinos, tanto indígenas como mestizos.

Los sistemas de riego y la concentración del agua

Al comparar entre la cantidad de beneficiarios, el área regada y disponibilidad de agua entre los sistemas se aprecia importantes diferencias observables en el cuadro 1.

Se constata que los sistemas comunitarios a pesar de incluir solo el 22% del total del área regada, incorporan el mayor número de usuarios, el 86% del total, a diferencia de los sistemas privados que representan el 1% y los sistemas públicos que incluyen al 12% de usuarios.

La disponibilidad de agua en cada tipo de sistema es también desigual. Los sistemas de riego privados poseen la mayor disponibilidad de caudal (56,8 litros/

segundo/finca), en contraste con los sistemas de riego público y comunitario que poseen los caudales más bajos.

La estructura de los sistemas de riego en Ecuador evidencia de esta manera una inequitativa distribución del agua para riego. Los sistemas de riego campesino enfrentan poco desarrollo del riego al poseer una baja asignación del agua.

Cuadro 1. Sistemas de riego en Ecuador y sus características				
Tipo de sistema de riego	Beneficiarios %	Área regada %	Caudal %	l/s/finca
Privado	1	63	64	56,8
Comunitarios	86	22	13	0,2
Públicos	12	16	23	2,2
Total	100	100	100	1,2

Fuente: CNRH: Base de datos, 2007

Los estudios de caso estudiados permiten visibilizar su disponibilidad de agua para riego. El sistema de riego Primera Coronaria, ubicado en la parroquia Pasa (Tungurahua), presenta valores de caudal por hectárea de 0,17 l/s y la disponibilidad para cada usuario de 0.06 l/s. El sistema de riego por aspersión de Pilacumbi (Cotopaxi) presenta valores de 0.54 l/s/ha y un caudal para cada beneficiario de 0.42 l/s/ha., ejemplificando la poca cantidad de agua que poseen los sistemas de riego campesinos (cuadro 2).

Cuadro 2. Disponibilidad de agua para riego en los estudios de caso estudiados				
Estudio de caso	Beneficiarios N	Área regada (ha)	Caudal /ha (l/s)	Caudal/Usuario (l/s)
Primera Coronaria (Pasa, Tungurahua)	924	308	0.17	0.06
Pilacumbi (Cotopaxi)	235	184.01	0.54	0.42
Promedio	580	246	0.36	0.24

Fuente: Padrón de Usuarios. Estudios de caso realizados Pasa y Pilacumbi.

Importancia de los Sistemas de riego campesinos

Importancia para la provisión de alimentos

En el Ecuador, la producción agrícola destinada al mercado nacional y la exportación tiene una especialización según el tamaño de las unidades productivas. Es así que la producción orientada fundamentalmente hacia el consumo nacional, como es el caso de la papa y maíz, entre otros productos, tiene lugar sobretodo en unidades productivas pequeñas y medianas. Al contrario, la producción destinada a la exportación, como es el caso de flores y banano junto a otras frutas tropicales, se realiza particularmente en la gran propiedad y empresas agrícolas.

El desarrollo del riego, según el destino de la producción y de explotación también es diferente. Los cultivos producidos por la pequeña producción campesina tienen un limitado desarrollo del riego, con superficies menores al 30% de la superficie total cultivada (cuadro 3). En contraste, la producción que tiene lugar principalmente dentro de la gran propiedad y empresa, como es el caso del brócoli y las flores, cuenta con riego para la mayor parte de la superficie cultivada.

Cuadro 3. Riego de acuerdo al tipo de propiedad agrícola en Ecuador

PEQUEÑA PROPIEDAD

Cultivo	Superficie cultivada	Superficie con riego
Papa	62%	26%
Maíz suave choclo	73%	34%
Maíz duro cholo	40%	8%
Arroz	33%	45%

GRAN PROPIEDAD Y EMPRESA

Cultivo	Superficie cultivada	Superficie con riego
Banano empresa	64%	79%
Flores	100%	100%
Brócoli	81%	96%

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (2002)

Importancia de la agricultura campesina con riego en la generación de riqueza

La generación de valor agregado neto por superficie (VAN/ha)² representa la riqueza o productividad de la tierra generada por una explotación agropecuaria. Mientras más alto es el VAN/ha, más intensivo es el uso de la tierra. El riego permite obtener mayores rendimientos, disminuir los riegos de la producción, intensificar la producción y de esta manera obtener una productividad de la tierra más alta. La importancia de la producción campesina en la generación de riqueza y su eficiencia en el uso de la tierra se puede medir y comparar con este indicador.

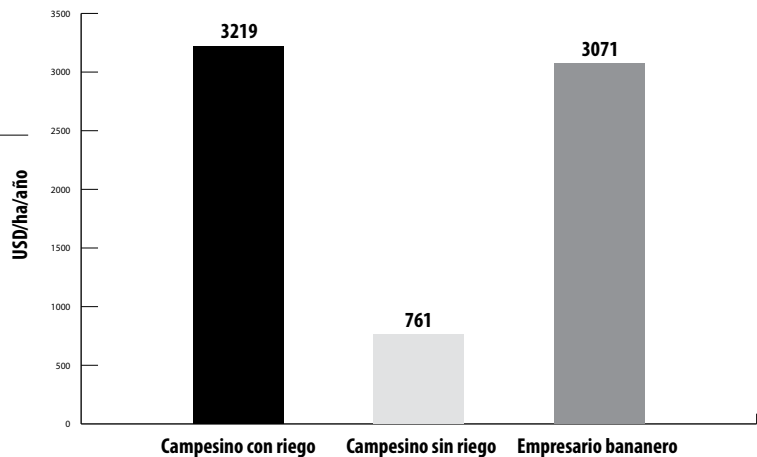
Gráfico 1. Valor Agregado Neto de tres tipos de explotaciones.

NOTA: los datos corresponden a los obtenidos en los siguientes estudios de caso:

Campesino con riego:
Sistema de Riego Primera Coronaria.

Campesino sin riego:
Sistema de Riego Pilacumbi.

Empresario bananero:
Estudio de caso La Maná.



La agricultura campesina, al contrario de aquello que comúnmente se afirma, alcanza valores de productividad o generación de riqueza importantes según sea mayor o menor el acceso a los principales medios de producción: tierra y agua. Al comparar la productividad obtenida por un campesino con riego, uno sin riego y un mediano empresario bananero se aprecia que:

1. La productividad de un campesino con riego genera un VAN/ha importante y similar a una unidad productiva empresarial (en este caso, un mediano empresario bananero).
2. Un campesino sin riego no puede intensificar el uso de la tierra, por tal motivo genera un VAN/ha bajo.

² VAN/ha: Indicador de la productividad de la tierra. Se calcula obteniendo un promedio por hectárea del valor acumulado de toda la producción en la finca menos los consumos intermedios (Insumos) y las depreciaciones de herramientas y equipos.

A pesar de las enormes diferencias que tienen la agricultura campesina con la agricultura de gran propiedad, los valores generados de riqueza son similares. Esto refleja la gran capacidad y eficacia de los campesinos que cuentan con disponibilidad de riego en cantidad suficiente.

Importancia del riego en la generación de trabajo local

Las zonas rurales del país presentan cambios importantes en la composición de la población rural. La aplicación en las últimas décadas de políticas poco favorables para el campo ecuatoriano, ha ocasionado un fuerte oleaje de migración de la población rural fuera de sus comunidades. En este entorno, son los pequeños campesinos los que abandonan sus comunidades para vender su fuerza de trabajo al interior del país buscando una posibilidad de sobrevivencia.

En este sentido, es necesario recalcar la función que cumple el riego en la esfera de la generación de empleo local y disminución de la migración rural. Para el caso del sistema de riego Primera Coronaria, en la parroquia Pasa, que presenta una fuerte migración rural a las ciudades, el riego permite generar niveles importantes de trabajo en las parcelas. De esta forma, al comparar entre dos unidades productivas de tipo campesino en condiciones similares de acceso a la tierra y condiciones agroecológicas del suelo, el riego permite generar tres veces mayor cantidad de trabajo en la unidad productiva que cuenta con acceso al riego.

Se puede, entonces, constatar que para zonas con notoria expulsión de mano de obra por falta de empleo local, como el caso de Pasa, el riego constituye una herramienta importante para la generación de trabajo local.

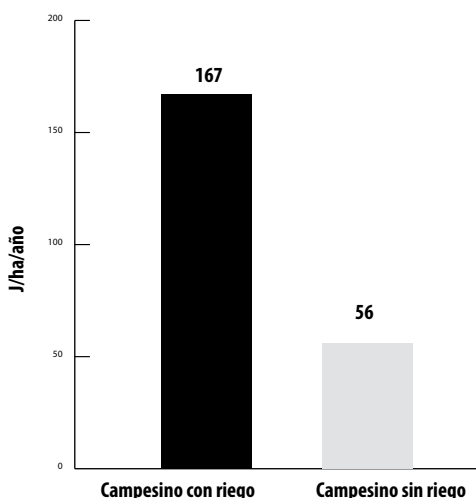
Gráfico 2. Jornadas de trabajo en dos tipos de explotación campesina

NOTA: los datos corresponden a los obtenidos en los siguientes estudios de caso:

Campesino con riego: Sistema de Riego Primera Coronaria

Campesino sin riego: Sistema de Riego Primera Coronaria

Fuente: Estudios de caso. Sistema de riego Primera Coronaria (Tungurahua).



Importancia en la eficiencia económica del agua

La generación de valor agregado neto por disponibilidad de agua para riego (VAN/m^3)³ representa la riqueza o productividad que el agua genera en una explotación agropecuaria. Mientras más alto es el VAN/m^3 , más intensivo es el uso del agua.

La producción campesina, al enfrentar una limitada disponibilidad de agua para riego, optimiza su uso mediante formas de aplicación que le permitan maximizar la limitada cantidad, paralelamente a la maximización del uso del suelo; al contrario, las empresas al contar con una mayor disponibilidad de agua para riego, en ciertos casos ilimitada⁴, obtienen un valor más bajo, a pesar de obtener productividades elevadas.

Gráfico 3. Eficiencia del uso del agua en dos tipos de explotaciones agrícolas

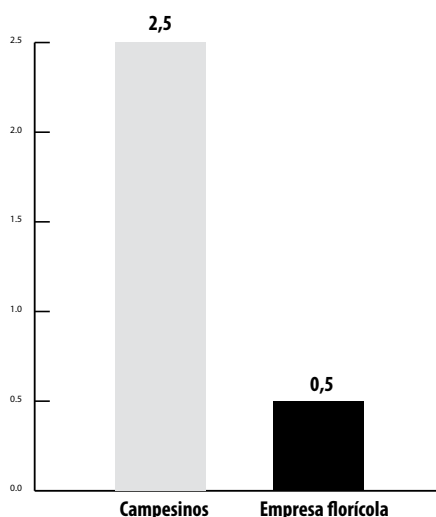
NOTA:

Campeños: Promedio de VAN/m^3 en los sistemas de riego estudiados.

Fuente: Estudios de caso Sistemas de riego

Empresa: Se calculó en base al VAN generado por una florícola y su disponibilidad de agua para riego.

Fuente: P. Gasseline: Disponibilidad de agua florícola: Sistema de riego Canal Norte, Provincia de Cotopaxi.



Con los datos presentados, se puede concluir que a pesar de las enormes diferencias que tienen la agricultura campesina y la agricultura empresarial, los valores de riqueza generada por m^3 son mayores en la producción campesina.

Desafíos y limitantes de los sistemas de riego campesino

Disminución constante de la disponibilidad de agua de riego

La forma de valorizar los recursos naturales, la deforestación y las condiciones de cambios ambientales que están ocurriendo en el planeta han fragilizado los ecosistemas. Existen modificaciones en las condiciones ambientales, alargamiento

3 VAN/m^3 : Indicador de la eficiencia en el uso del agua. Se calcula dividiendo el VAN sobre la disponibilidad del agua en una unidad productiva, medida en metros cúbicos (m^3).

4 Existen casos en los cuales la disponibilidad de agua para una empresa florícola es de 24 horas al día durante los 365 días del año.¹⁶⁵

de meses considerados como secos, reducción de caudales de las fuentes de agua en vertientes y ríos, provocando una acelerada reducción en su disponibilidad para uso agrícola.

La disminución de la disponibilidad de agua para los sistemas de riego estudiados se sintetiza principalmente en los siguientes factores:

- i. Pérdida progresiva de los páramos y humedales.
- ii. Aumento de concesiones realizadas.
- iii. Expansión de la frontera agrícola.

La reducción de la disponibilidad del recurso se puede visibilizar al comparar, en los sistemas de riego estudiados, la disponibilidad de agua para riego en diferentes años. Para el caso del sistema de riego Pilacumbi, provincia de Cotopaxi, se registró una disminución constante del caudal de agua de la principal fuente de abastecimiento en el lapso que va entre 1975 a 1998 desde 370 litros/segundo, a 158 litros/segundo; en consecuencia, la disponibilidad para el sistema se redujo desde 160,7 litros/segundo a 99,12 litros/segundo (cuadro 4.).

Cuadro 4. Cambios en la disponibilidad de agua de la principal fuente en el sistema de riego Pilacumbi. Cotopaxi.

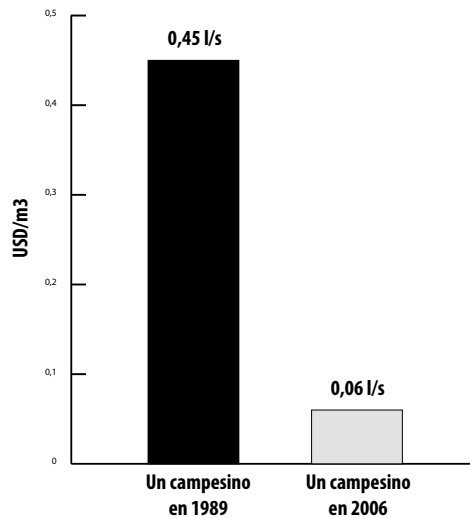
Año	Disponibilidad Agua		Caudal Concesionado
	Vertiente	Caudal l/s	l/s
1975	Río Blanco	370	160,7
1989	Río Blanco	158	56,08
1998	Río Blanco	Sin medición	99,12

Fuente: Análisis de las concesiones CNRH, padrón de Usuarios y entrevistas de campo.

Situación similar se apreció en el sistema de riego Primera Coronaria, donde para el año 1989 un campesino disponía en promedio de 0.45 l/s, mientras para 2006 el mismo campesino, en promedio, disponía de 7.5 veces menos cantidad de agua para riego (gráfico 4).

Gráfico 4. Disponibilidad de agua en el sistema de riego primera coronaria en 1989 y 2006

Fuente: Análisis de las concesiones CNRH, padrón de Usuarios y entrevistas de campo, concesiones CNRH. (1989-2006)



Bajo nivel de infraestructura de conducción y tecnificación

En nuestro país existen diferencias en el desarrollo de la tecnología de riego de acuerdo a los diferentes sistemas. Los sistemas de riego que incorporan mayores niveles tecnológicos son propios de los productores que poseen capital de inversión (producción mediana a grande y empresa). Al contrario, el campesinado más pequeño no cuenta con capacidad de inversión y no puede realizar innovación tecnológica en riego.

Muchos de los sistemas campesinos de riego generan una baja eficiencia global de sistema debido a que se trata de sistemas antiguos, canales de tierra sin revestimiento que ocasiona una pérdida por infiltración, fallas en la operación y mantenimiento. Estas características conducen además a que se presenten episodios de conflictividad entre los usuarios por el acceso al agua.

Los sistemas de riego estudiados varían en cuanto a sus características de infraestructura:

- ❑ Sistema Pilacumbi: Canales revestidos, reservorios para distribución del agua, turnos establecidos, riego por aspersión.
- ❑ Sistema Primera Coronaria: Canales sin revestir, muchos de ellos de tierra, no posee infraestructura de distribución del agua, turnos irregulares, riego por gravedad.

Al comparar los niveles de eficiencia (cuadro 5) en los sistemas de riego estudiados se aprecia que:

- i. El sistema con mayor nivel de infraestructura de riego y capacidad de gestión presenta una mayor eficiencia de conducción (93%), principalmente al no existir pérdida de agua a nivel de bocatoma hasta la parcela. Por el contrario, el sistema de riego Primera Coronaria presenta una eficiencia baja (38%), generada por las características antes mencionadas.
- ii. La eficiencia de aplicación también es distinta. El sistema de riego Primera Coronaria presenta una mayor eficiencia de aplicación por cuanto tiene mecanismos que valorizan la reducida disponibilidad de agua (riego por canchales⁵). En el sistema de riego de Pilacumbi, al contrario, presenta una menor eficiencia por la falta de conocimiento de los usuarios en la aplicación de láminas de riego e intervalos de aplicación⁶.

En estos sistemas se constata adicionalmente que existe una estrecha relación entre la disponibilidad de agua, su eficiencia de conducción y el nivel de conflictividad por el acceso al líquido vital. El sistema que posee una mejor infraestructura y gestión social, presenta un menor nivel de conflictividad.

Cuadro 5. Eficiencia de conducción y aplicación en los sistemas de riego campesinos estudiados.

Tipo de sistema de riego Campesino	Eficiencia de conducción	Eficiencia de aplicación	Nivel de conflictividad por el uso del agua
Sistema por gravedad Pasa	38	80	Alta
Sistema por aspersión Pilacumbi	93	68	Baja
Promedio	66	74	

Fuente: Estudios de caso realizados.

El Acceso a la tierra (un cuello de botella para el desarrollo de las economías campesinas en los sistemas de riego)

Históricamente, el proceso de concentración de la tierra en el Ecuador no ha sufrido variaciones fundamentales a pesar de la reformas agrarias. Las políticas agrarias en torno al acceso a la tierra, se limitaron a la abolición de las relaciones

⁵ Riego por canchales: Forma de riego en la cual se riega pequeñas superficies en tiempos determinados.

⁶ La forma de aplicación consiste en conectar el aspersor y regar hasta que se termine su turno (2-3 días).

precarias de producción en la Sierra y Costa, pero no modificaron sustancialmente su concentración. En efecto, al momento de valorar las consecuencias del proceso de distribución de la tierra en el campo ecuatoriano, se puede constatar dos tendencias:

- i. La concentración de la tierra, evidenciada en mayor grado en la Costa por parte de grandes propietarios y empresas.
- ii. La minifundización, evidenciada mayormente en zonas rurales de la Sierra.

La poca disponibilidad de tierra que enfrenta el campesinado limita el desarrollo de las economías campesinas en los sistemas de riego. Al comparar los ingresos agropecuarios por día de trabajo entre dos tipos de campesinos en los sistemas analizados, se aprecia que un campesino sin riego, con una cantidad suficiente de tierra en cantidad y calidad, genera un ingreso agropecuario superior al de un campesino que posee limitado acceso a la tierra, incluso a pesar de que cuente con toda su superficie bajo riego (gráfico 5).

Gráfico 5. Ingreso Agropecuario de dos tipos de explotación en los sistemas de riego.

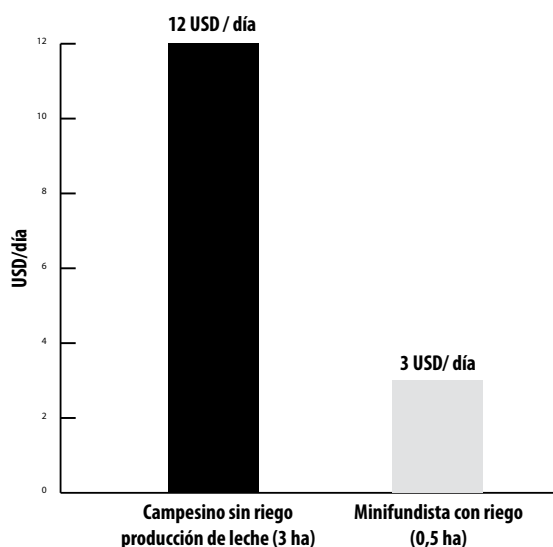
NOTA:

Campesino con riego. Superficie: 3 ha: Área con riego: 0 ha. Cultivos: pastos para crianza de vacas lecheras.

Fuente: Estudio de caso del sistema de riego Pilacumbi.

Campesino sin riego. Superficie: 0,5 ha.: Área con riego: 0,5 ha. Cultivos: varios.

Fuente: Estudio de caso del sistema de riego Primera Coronaria.



De esta manera, el poco acceso a la tierra limita el desarrollo de las economías campesinas presentes en los sistemas de riego. A pesar de la mayor disponibilidad de riego que se pueda proveer a un campesino, sin suficiente acceso a tierra, en cantidad y calidad, no podrá superar los niveles de pobreza en los que se encuentra. Enfrentar el limitado acceso a la tierra que enfrenta un sector del campesinado (minifundistas), es un desafío para impulsar el desarrollo de los sistemas de riego campesinos.

Propuestas

El estudio realizado nos ha permitido extraer algunas conclusiones a partir de las cuales más adelante se presentan propuestas que las creemos válidas y urgentes. Entre esas conclusiones vale resaltar unas pocas:

- ❑ Los sistemas de riego en el Ecuador presentan una concentración diferenciada de superficie regada y caudales. Mientras los sistemas de riego campesino poseen poca disponibilidad de agua y superficie regada, los sistemas de riego privados las concentran.
- ❑ La degradación de los recursos naturales, la sobreconcesiones y la pérdida de vegetación de páramo, han conducido a una acelerada disminución de la disponibilidad de agua para los sistemas de riego campesino.
- ❑ La eficiencia técnica de los sistemas de riego campesino presenta limitaciones por el estado en el que se encuentra la infraestructura de captación y conducción del agua de riego, presentándose episodios de conflictividad.
- ❑ El riego eleva los niveles de productividad y generación de empleo. Sin embargo, las economías campesinas con acceso al riego no han logrado dinamizarse suficientemente y alcanzar un nivel de ingreso que permita su estabilidad principalmente por el acceso a la tierra que disponen.

Líneas de propuesta

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Cuidar las Fuentes hídricas para asegurar dotación de agua para riego campesino	Creación del fondo del agua para los sistemas de riego campesino, destinado al cuidado de fuente de agua.
Incrementar la productividad de los principales cultivos estratégicos para la canasta básica	Ampliación de la superficie bajo riego de los cultivos estratégicos.
Asegurar el acceso en cantidad suficiente de agua para los sistemas de riego campesino.	Análisis de las concesiones y reformulación donde se verifique concentración.
Rehabilitación, desarrollo y tecnificación de los sistemas de riego campesinos.	Rehabilitación de los sistemas de riego campesino. Búsqueda de alternativas de mejora de la eficiencia de conducción y aplicación del agua (revestimiento de canales, riego presurizado). Fortalecimiento de las organizaciones campesinas vía capacitación en temas socio-organizativos y manejo de tecnologías de riego.

Riego y alimentación: nuevas razones para una política estatal a favor de los sistemas campesinos⁷



Una nueva situación se ha presentado en los últimos años que refuerza las tesis a favor de políticas estatales orientadas a consolidar los sistemas de riego campesinos. Esta es la amenaza que se cierne sobre la producción de alimentos y la soberanía alimentaria.

El último semestre del 2007 y el primer semestre del 2008, a nivel mundial, fueron el escenario para una inusitada elevación de los precios en los alimentos, especialmente en los cereales, fenómeno que se atenuó parcialmente en el segundo semestre del 2008, pero que se mantiene vigente.

En muchos países se provocó una condición de crisis alimentaria, especialmente en regiones del África, Asia y algunos países de Latinoamérica. En la mayoría de los casos, se presentó el fenómeno de una inflación de precios en los alimentos, con consecuente incremento de situaciones de desnutrición y hambre, especialmente en los sectores pobres, incluyendo entre ellos a los propios campesinos.

Para los pueblos y gobiernos se planteó un desafío: ¿Qué políticas implementar para enfrentar este problema y apoyar la producción de alimentos en cada país? Muchas instituciones empezaron a trabajar propuestas que enfrentar este reto, entre ellas el SIPAE.

La investigación demostró que parte importante de la producción de alimentos se encuentra en manos de las agriculturas campesinas, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Relación entre producto y tipología de productor por extensión de tamaños de la unidad productiva (en hectáreas)					
PRODUCTO	Tipología del Productor por Ha				
	Características	<2Ha	De 2 a 10 Ha	De 10 a 50Ha	>50Ha
Arroz	UPAS	19%	46%	28%	7%
	HA	4%	30%	35%	32%
Maíz Duro	UPAS	14%	38%	35%	12%
	HA	3%	24%	46%	27%
Maíz Suave	UPAS	65%	28%	6%	1%
	HA	37%	44%	15%	4%
Papa	UPAS	50%	38%	11%	2%
	HA	19%	43%	24%	13%
Frejol	UPAS	63%	28%	8%	1%
	HA	33%	42%	20%	6%
Frejol	UPAS	71%	21%	7%	1%
	HA	35%	37%	22%	6%
Cana de azúcar	UPAS		40%	35%	16%
	HA		3%	9%	88%

Como se puede constatar, alimentos claves en la dieta de los ecuatorianos, como el arroz, maíz suave, papa, fréjol y leche, tienen un fuerte respaldo productivo en las agriculturas campesinas.

Si añadimos la particularidad de la diversificación de la producción, característica de este tipo de agricultura, la orientación hacia el autoconsumo y el consumo local o regional, junto al relativamente poco uso de agroquímicos si se los compara con las magnitudes utilizadas por la agro exportación, resulta evidente que una política

seria y profunda de soberanía y seguridad alimentaria debe incluir el apoyo a estos pequeños y medianos productores.

Sin embargo, en la actualidad como consecuencia de problemas estructurales tales como la inequidad en el acceso a la tierra, y de la aplicación en las últimas décadas del modelo neoliberal, como el desmontaje de las empresas estatales de almacenamiento y comercialización, las condiciones en las cuales se da esta producción alimentaria es muy difícil.

De hecho los sectores campesinos dejaron de ser considerados como actores económicos productivos y pasaron a sumar las filas de los marginados, para quienes solo caben políticas de asistencia.

Por lo tanto, una estrategia fundamental para asegurar la producción de alimentos a costos nacionales, sin altos gastos en transporte, basados en la potenciación de mercados regionales que sostienen el empleo rural e incluso pueden recuperar población que ha migrado, es garantizar las condiciones de producción de los sectores campesinos.

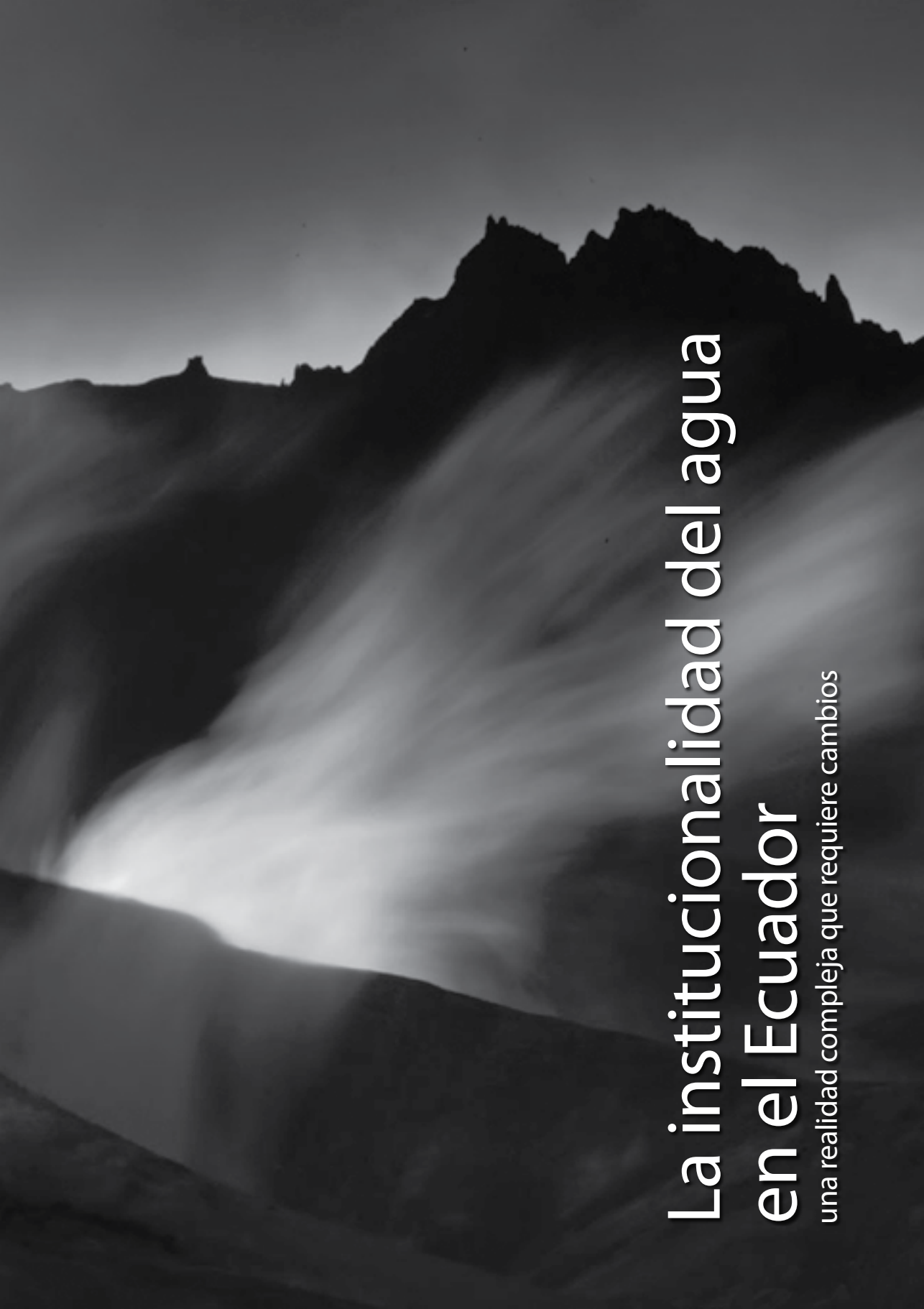
El SIPAE ha propuesto, en su documento "Aportes a una perspectiva campesina para enfrentar la crisis alimentaria"⁸, que se debe enfrentar una política amplia que cubra los tres niveles económicos: producción, comercialización y consumo.

El centro de esta propuesta es el incremento de la producción campesina. Eso implica, en el corto plazo, una política de créditos directos y, a la par, una política de apoyo estatal al riego campesino y comunitario, sin olvidar la necesidad de una estrategia de redistribución de la tierra.

La propuesta concreta es un acuerdo entre el Estado y los sectores campesinos, para que exista un financiamiento directo hacia los sistemas de riego campesino para su mejoramiento y adecuación técnica; los sectores campesinos participarían directamente en estas adecuaciones.

La base del acuerdo es que los campesinos se comprometen a sostener y ampliar la producción de alimentos, y sobre la base de otras líneas de apoyo, como créditos, compras directas desde los programas de asistencia alimentaria, incentivar la organización, control y mejoramiento de la producción.

Estamos convencidos que un mejoramiento inmediato de los sistemas de riego comunitario, más un apoyo a su ampliación y consolidación en el mediano plazo, puede ser una estrategia clave para enfrentar escenarios de inflación e incluso la amenaza de una crisis alimentaria; eso requiere de una decisión estatal, pero también una participación directa de los/as campesinos/as.



La institucionalidad del agua en el Ecuador

una realidad compleja que requiere cambios

La institucionalidad del agua en el Ecuador,

una realidad compleja que requiere cambios

✦ Aline Arroyo
Coordinadora de espacios
de análisis y propuestas
CAMAREN / Foro de los Recursos Hídricos

En las últimas décadas, las políticas de ajuste estructural fomentadas por el modelo neoliberal contribuyeron a debilitar la institucionalidad relacionada con el agua. Las instituciones que funcionaban en los años 70 desaparecieron; el INERHI fue reemplazado por el CNRH y las Corporaciones de Desarrollo Regional; y, el IEOS fue sustituido por la Subsecretaría de Agua y Saneamiento del MIDUVI. En el marco de los procesos de descentralización, los Consejos Provinciales asumieron nuevas competencias relacionadas con el riego y el manejo de cuencas hidrográficas, pero sin que el Estado genere las condiciones para que puedan asumir ese nuevo rol.

Las políticas impulsadas en nuestro país por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, favorecieron los procesos de privatización del servicio de agua potable, la concentración del agua a favor de la agroexportación, el apareamiento de un mercado de aguas y el incremento de la contaminación del agua por la presencia de industrias extractivas como el petróleo. Los cambios que se dieron en la estructura institucional y en el marco legal fueron funcionales a estas políticas.

La estructura institucional actual se caracteriza por la fragmentación, la falta de recursos económicos, técnicos y humanos, la superposición de competencias, la ausencia de una planificación integral y de estrategias de coordinación entre las instancias responsables de la gestión del agua. Tampoco existen mecanismos que permitan la participación de los usuarios en la toma de decisiones para mejorar la gestión del agua en el país.

Hoy, cuando el Ecuador se encuentra construyendo una nueva Constitución y consecuentemente se deberán elaborar nuevas leyes, estamos frente a la posibilidad de hacer cambios de fondo para mejorar la gestión del agua. Por esta razón, la intención de este texto es contribuir a la reflexión sobre la problemática

institucional del agua y dar algunos lineamientos para elaborar una propuesta que pueda ser analizada en los espacios de decisión política y, a la vez, sea acogida por las organizaciones sociales vinculadas a esta temática. El análisis que se hace a continuación es una síntesis de las reflexiones realizadas, durante varios años, en el marco del Foro Nacional de los Recursos Hídricos¹.

Los aspectos críticos de la institucionalidad del agua

Son varios los problemas que enfrenta la institucionalidad del agua, pero aquí queremos poner énfasis en los fundamentales.

Debilidad y fragmentación institucional

Los cambios de los últimos años han debilitado a la autoridad nacional del agua, restándole la posibilidad de ejercer completa soberanía y rectoría en la gestión de este importante recurso. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), que ha tenido a su cargo el otorgamiento de las autorizaciones para uso y aprovechamiento del agua, en la práctica no puede ejercer un real control porque ha sido progresivamente desmantelado. En muchos sectores de la Sierra no existen registros actualizados de las concesiones y en la Costa el problema es más grave porque se toma el agua directamente, sin ningún permiso del Estado. Tampoco existe un plan nacional hídrico actualizado, con la información necesaria para tomar decisiones coherentes, que permita garantizar un adecuado manejo del recurso.

Por otro lado, existe una multiplicidad de instituciones vinculadas a la gestión del agua, que tienen una visión fragmentada en función de los usos que tienen bajo su responsabilidad. No se han definido estrategias de coordinación entre estas instituciones, cada una funciona por separado, con sus propios enfoques y políticas. A nivel local, se presentan conflictos ocasionados por la superposición de competencias, por ejemplo entre los consejos provinciales y las corporaciones de desarrollo regional.

Enfoque sectorial en la gestión del agua

En relación con lo mencionado, la gestión del agua actualmente tiene un enfoque sectorial. Los diferentes usos del agua están repartidos en diversas instituciones. Esto no sería un problema si existiera un enfoque multisectorial, con mecanismos claros de coordinación, que permitan garantizar una gestión integral del agua. Para poner un ejemplo, si el Ministerio de Agricultura tiene a su cargo el uso del agua para riego, debería existir un nivel de coordinación con las instancias que son responsables de la calidad del agua, para garantizar que los productos

químicos utilizados para la producción agropecuaria no contaminen el agua para consumo humano. A la vez se requiere contar con mecanismos de capacitación a los agricultores, con sistemas de control de la contaminación y diseñar políticas que promuevan un tipo de producción orgánica o, por lo menos, que utilice únicamente los agroquímicos permitidos a nivel internacional. Entonces: ¿Quién se encarga de implementar este enfoque integral? ¿Cuáles son las estrategias concretas de coordinación?

Si adicionalmente no existen planes hídricos nacionales y locales con un enfoque integral, ¿cómo se reparte el agua en un territorio? La distribución del agua entre los diferentes usos y usuarios debe responder a la disponibilidad real del recurso y a las prioridades definidas por los usuarios de ese territorio, tomando en cuenta no solo criterios económicos sino también ambientales y sociales, con un enfoque integral y de equidad. Igualmente se requiere respetar el orden de prelación para los usos, pues si, por ejemplo, una comunidad requiere agua para consumo humano, tendrá prioridad frente a una solicitud para una empresa florícola o una minera. En la actualidad, el agua es acaparada por quien más poder tiene y esto no puede seguir siendo así.

Unidad de gestión no definida

La estructura institucional del agua no responde a un criterio uniforme de unidad de gestión. La lógica actual de gestión responde básicamente a la división político administrativa del país, pero tampoco existe un parámetro único. En el caso de las corporaciones de desarrollo, éstas pueden ejercer sus competencias a nivel de una o varias provincias, de una región o de una cuenca; en cuanto a las agencias de agua, estas no existen en todas las provincias; por otro lado, también los consejos provinciales y los municipios tienen un rol a nivel de las provincias y de los cantones respectivamente.

El criterio más coherente sería definir a las cuencas hidrográficas como la unidad de gestión, teniendo la precaución de definir la escala más adecuada para el manejo. Depende de la dimensión de la cuenca y de las construcciones históricas, sociales, políticas y culturales que le dan un sentido de identidad a la gente que habita en ese territorio. Otro aspecto importante es poder entender las interdependencias que se generan entre las zonas alta, media y baja de una cuenca.

En este espacio de gestión, para tomar decisiones respecto al manejo de la cuenca y asumirlas bajo un criterio de corresponsabilidad, deberán confluir todos los actores e instituciones que forman parte de este territorio.

Institucionalidad sin representatividad ni participación social

Tradicionalmente en los espacios de decisión de la institucionalidad del agua se han ubicado representantes de los sectores con poder económico, de partidos políticos o burócratas, pero nunca han participado delegados de las organizaciones sociales o de usuarios del agua.

Como sabemos, el agua es poder y representa un recurso clave para la producción. Justamente por eso los sectores hegemónicos quieren asegurar en sus manos el control del líquido vital, siendo parte de los directorios de las instituciones que tienen relación con el agua. Pero, ¿no sería más justo que los propios agricultores, pequeños y medianos, también tengan capacidad de decidir sobre las políticas que promueve el Estado? Si realmente creemos en la participación social, es necesario definir una representación democrática en las instancias de decisión institucional, así como, definir mecanismos de control y veeduría ciudadana.

Incoherencia en los soportes legales

Curiosamente, aunque el INERHI y el IEOS dejaron de existir hace algunos años y sus competencias fueron entregadas a otras instituciones por decreto ejecutivo, todavía no se han derogado las leyes por las cuales fueron creadas esas instituciones. Se podría decir que todavía tienen un respaldo legal aunque fueron extinguidas de hecho. Esto forma parte de las incoherencias legales que se dan en el país, debido a que ni siquiera se ha verificado el estado de las anteriores leyes antes de expedir nuevas.

Otro aspecto que resulta complejo, es el sustento jurídico de las corporaciones de desarrollo. Algunas, las más grandes, fueron creadas por ley y esto les da un mayor peso político y económico frente a las pequeñas, que fueron creadas por decreto ejecutivo, lo cual las pone en una situación más vulnerable. Esta diferencia en su origen se expresa también en el poder y la capacidad real que tienen para poder ejercer sus competencias.

Características de la nueva institucionalidad del agua

Lo expuesto da cuenta de que la actual institucionalidad del agua está en crisis y requiere cambios de fondo. A partir del análisis de los puntos críticos podemos sugerir algunos lineamientos básicos, como insumos para elaborar una propuesta de cambio institucional, y como un punto de partida para el debate.

Autoridad hídrica nacional única y sólida

El país requiere una autoridad hídrica nacional que tenga la capacidad de ejercer la rectoría sobre el agua. Esto implica contar con poder político y económico, pero también con solvencia técnica. El carácter de esta institución debe ser intersectorial y la composición de su directorio debe incluir una representación de las organizaciones sociales y de usuarios del agua.

Cambio en el enfoque de gestión

Se requiere pasar de un enfoque sectorial a un enfoque integral, con mecanismos concretos de coordinación para garantizar una gestión intersectorial. Este cambio implica una reorganización institucional y una redefinición de competencias. La unidad de gestión debería ser la cuenca hidrográfica.

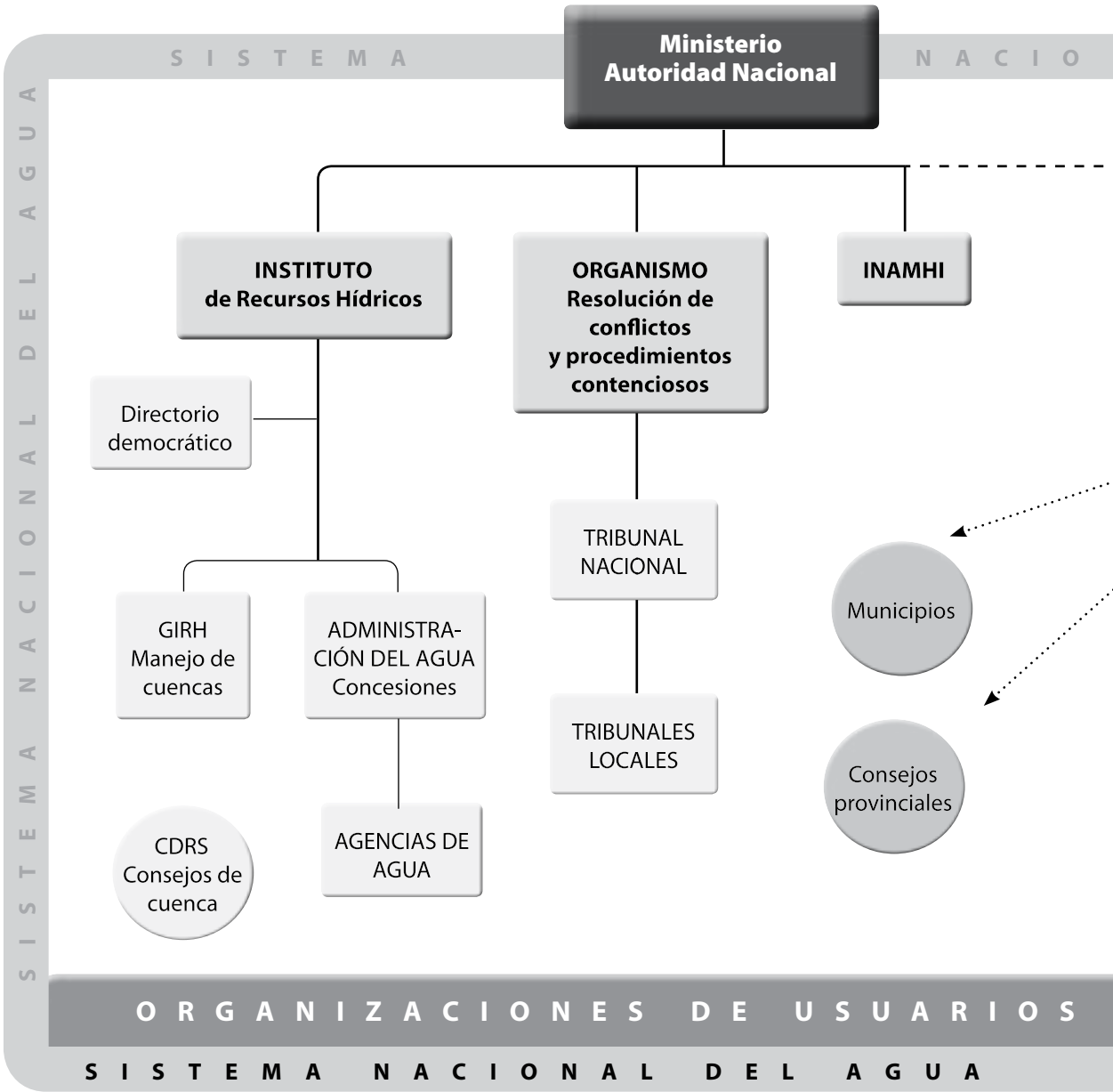
La definición de la institucionalidad local va a depender de las decisiones que se tomen en torno a la gestión del territorio y a la descentralización. En todo caso, lo importante es garantizar una clara definición de competencias y establecer, también a este nivel, mecanismos de coordinación y complementariedad.

Adicionalmente, sería conveniente reconocer formalmente mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación y el arbitraje, que han funcionado adecuadamente tal y como lo demuestran algunas experiencias locales. Estos mecanismos podrían contribuir a resolver conflictos menores en los propios espacios comunitarios, sin necesidad de la intervención de instancias legales.

Estructura institucional

Proponemos un esquema preliminar de estructura institucional, el cual debería funcionar como un sistema integrado e integral, con la composición y características básicas que se señala a continuación.

Propuesta de estructura institucional del agua



Autoridad Hídrica Nacional - Ministerio del Agua

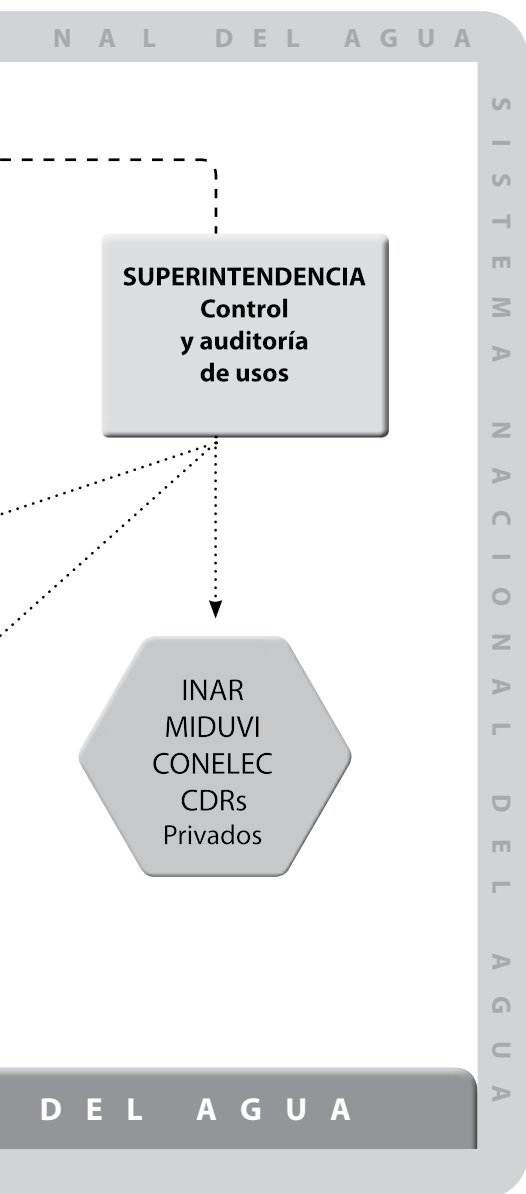
Una opción podría ser crear un Ministerio del Agua, por ser este un sector estratégico, que requiere estar al mismo nivel que otros ministerios con la finalidad de otorgarle el peso suficiente para ejercer su rol de rectoría, y con capacidad de establecer relaciones de coordinación con los otros ministerios. La posibilidad de que sea parte de otro ministerio, como en la actualidad sucede con el CNRH que depende del Ministerio de Agricultura, podría darle un sesgo hacia uno de los usos y perder su fuerza política.

Las características claves de esta instancia serían:

- ▣ Capacidad técnica, económica y financiera.
- ▣ Eficiencia, eficacia y oportunidad.
- ▣ Trabajo con características democráticas en los niveles locales y nacionales.
- ▣ Responsabilidad en el manejo integral e integrado de los recursos hídricos.
- ▣ Articulación al sistema institucional de los recursos hídricos.

Las funciones que le correspondería serían:

- ▣ Gestión del recurso hídrico, manejo de fuentes, prevención y control de la contaminación.
- ▣ Administración del agua (autorizaciones de uso y aprovechamiento).
- ▣ Resolución de conflictos.
- ▣ Control de los usos del agua.
- ▣ Investigación.



Instituto de Recursos Hídricos

Al interior del Ministerio se podría crear un Instituto de Recursos Hídricos, que cuente con un directorio integrado por representantes de los diferentes sectores de usuarios (urbanos y rurales, organizaciones campesinas, representantes de gobiernos locales). A este directorio le correspondería establecer las políticas y planes de gestión del Instituto, y velar por su cumplimiento.

Esta institución debería contar con autonomía administrativa y financiera, estar articulada al sistema nacional de recursos hídricos y contar con mecanismos de participación ciudadana y de veeduría social, a nivel local y nacional

El Instituto contaría con dos gerencias técnicas:

- 1) Gerencia de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, articulada en el nivel local con los organismos de desarrollo existentes (corporaciones de desarrollo y consejos de cuenca). Esta gerencia se encargaría de mantener inventarios actualizados de los recursos hídricos, elaborar de manera participativa planes de gestión integrada e integral de los recursos hídricos (a nivel local y nacional), y ejecutar los planes con la participación de los organismos locales correspondientes.
- 2) Gerencia de Administración, articulada en el nivel local con las Agencias de Agua, con suficientes recursos económicos y técnicos capacitados en cada provincia. Esta gerencia se encargaría de entregar las autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua en base a la planificación territorial y de los recursos hídricos. La herramienta de gestión del agua son las autorizaciones por plazos definidos y según los destinos.

Organismo de resolución de conflictos

Para evitar que la Gerencia de Administración sea juez y parte al entregar las autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua, y a la vez resolver los conflictos que se generen, se podría crear un organismo específico con tribunales locales y un tribunal nacional. Esta instancia sería la encargada de resolver los conflictos, cuando éstos no se hayan podido solucionar mediante mecanismos de mediación y arbitraje.

Superintendencia de Control

Un aspecto clave en la institucionalidad del agua es contar con una instancia que ejerza el rol de control, que podría tener la figura de una superintendencia

con autonomía plena, para realizar una gestión administrativa y financiera independiente.

Las funciones de la Superintendencia serían: establecer políticas sobre prevención y control de la contaminación a ejecutarse por las entidades públicas correspondientes; supervisar la implementación de estas políticas; y controlar las acciones del INAR, CONELEC, MIDUVI y otras instituciones similares que tienen un rol respecto al agua.

Instituto de Investigación - INAMHI

La investigación es importante para mejorar la gestión del agua. En este sentido se plantea la posibilidad de ajustar la estructura y funciones del actual INAMHI, articulándolo al sistema institucional del agua, otorgándole autonomía administrativa y financiera, que le permita fortalecer la investigación hídrica.

Otras entidades del Sistema Nacional del Agua

El INAR, la Subsecretaría de Agua y Saneamiento del MIDUVI, el CONELEC, y otras instituciones vinculadas con la gestión del agua, requieren transformarse en institutos dependientes de los ministerios correspondientes. El cambio de fondo es transformarlos en entidades democráticas, con directorios integrados por los usuarios, representantes del Ejecutivo y de los gobiernos locales, con mecanismos de participación ciudadana y de veeduría social.

Organizaciones de usuarios del agua

La base de todo sistema institucional del agua lo constituyen las organizaciones de usuarios del agua. Ellos deberían tener una representación en los directorios para poder influir en las instancias de decisión. También se requiere fortalecer estas organizaciones y a sus líderes, a través de la capacitación.

Referencias bibliográficas

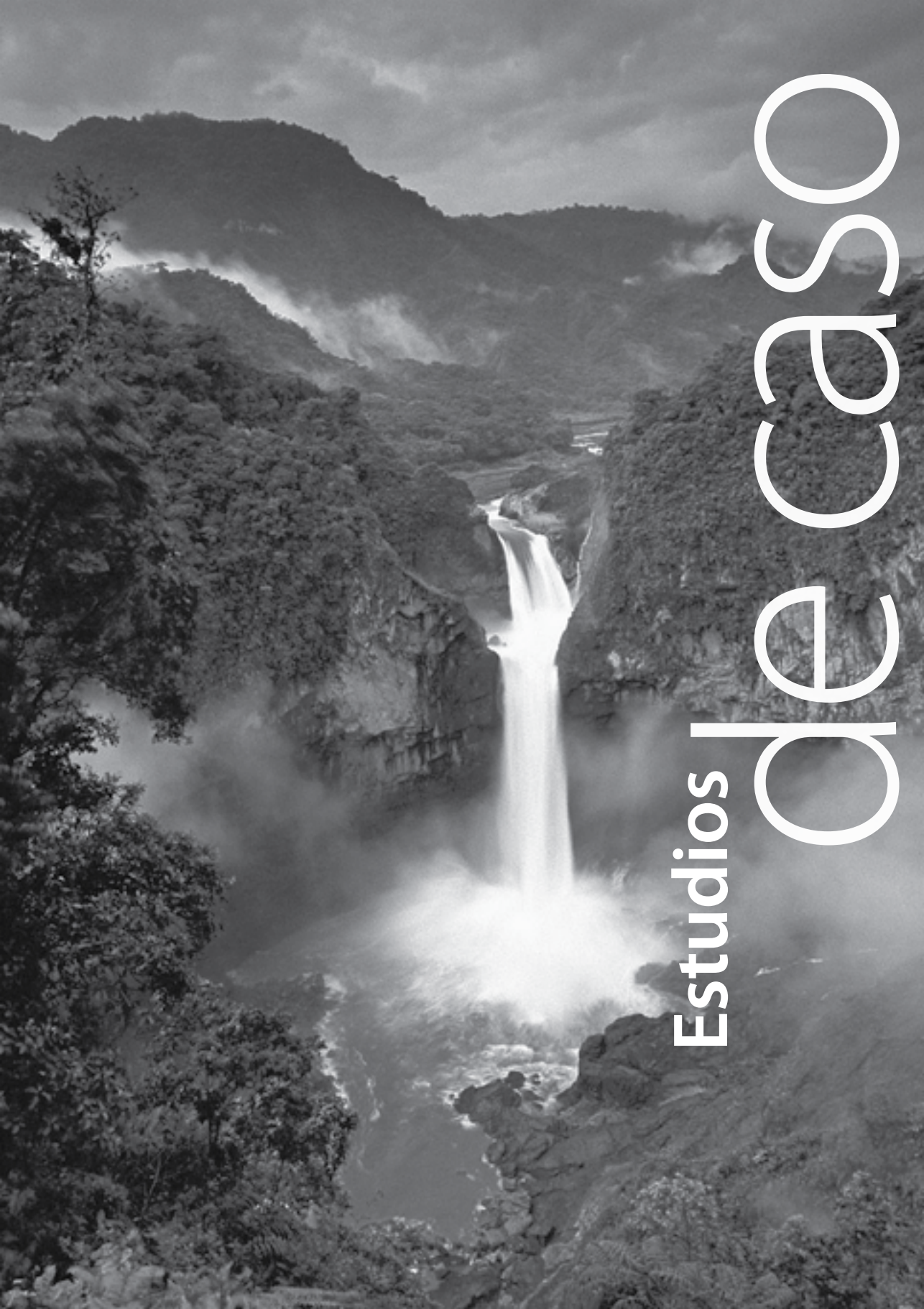
Arias, Verónica, **Marco legal e institucional de los recursos hídricos en el Ecuador**, Memorias del primer encuentro nacional del Foro de los Recursos Hídricos, Comunicación Visual, Quito, 2002

Cevallos, Oscar, **Marco institucional y normativo de la gestión de los recursos hídricos en el Ecuador: situación actual y desafíos**, Memorias del primer encuentro nacional del Foro de los Recursos Hídricos, Comunicación Visual, Quito, 2002.

Foro de los Recursos Hídricos, **Propuesta política**, Rispergraf, Quito, 2003

Zapatta, Alex, **Elementos de discusión en torno a la institucionalidad pública de las aguas en el Ecuador**; documento de discusión preparado para Ayuda en Acción, Quito, 2008

Zapatta, Alex, **Las políticas de ajuste en el nuevo marco legal en materia de aguas en el Ecuador**, documento elaborado para el Foro de los Recursos Hídricos, Quito, 2007



Estudios de caso

Los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas:

Entre el derecho civil y el derecho administrativo

• Alex Zapatta C.
Investigador del SIPAE

Presentación

Es necesario destacar que la presente breve exposición se centra en un tratamiento esencialmente jurídico del tema de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas debido a dos razones: a que el Foro de los Recursos Hídricos acaba de publicar un trabajo que, bajo el título “El Despojo del Agua” traza un detallado análisis en torno a la concentración y acaparamiento de las aguas en el Ecuador; y, en segundo lugar, porque en el mismo Foro ya se ha tratado anteriormente el tema de los derechos del agua, desde otras perspectivas de las Ciencias Sociales.

La exposición está organizada en cuatro partes: la primera, se refiere al dominio de las aguas; la segunda, se refiere a los aspectos generales y específicos de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas; una tercera parte, centra su atención en la evolución histórica de la normativa en torno a los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas; y, finalmente, la cuarta parte, hace un recuento de las disposiciones establecidas en la nueva Constitución del Ecuador (2008) que se relacionan con los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas.

Debe señalarse que para darle actualidad a su contenido, la exposición fue revisada y ajustada, tras la aprobación del nuevo texto Constitucional.

El dominio de las aguas

La nueva Constitución del Ecuador, define a las aguas como patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. Con ésta declaratoria, se mantiene la perspectiva establecida en la Ley de Aguas de 1972, de establecer la soberanía nacional sobre todas las aguas.

Haciendo abstracción de las reformas neoliberales implementadas en materia de aguas, en el decenio 1994 – 2004, las que son revisadas en detalle más adelante, la perspectiva Constitucional –que afirma la noción de soberanía sobre las aguas–, amplía el tradicional concepto de reconocer que las aguas son bienes nacionales de uso público, para definir las como *“patrimonio nacional estratégico de uso público”*.

El concepto de patrimonio alude al conjunto de bienes propios de la nación en éste caso, pero también alude a herencia (de la naturaleza) y, a legado histórico (para las generaciones posteriores).

Para precisar la definición constitucional de las aguas como *“patrimonio nacional estratégico de uso público”*, debe recurrirse a dos categorías jurídicas que, por lo demás, son complementarias entre sí: *“Bien nacional”* (categoría establecida en el Derecho Civil); y, la *“Dominialidad”* (categoría propia del ámbito del Derecho Público).

El Código Civil, en su artículo 604, define a los bienes nacionales en los siguientes términos:

“Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenecen a la Nación toda.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes (...) se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos (...).”

El artículo 612 del referido Código precisa que *“las aguas son bienes nacionales de uso público.”*

El concepto de *“Dominialidad”* por su parte, alude a la naturaleza pública de un bien. Los bienes dominiales son, por su naturaleza jurídica, inalienables e imprescriptibles.

En efecto, la inalienabilidad e imprescriptibilidad, son principios *inherentes a los bienes públicos, pertenecientes a la esencia del régimen del dominio público, a fin de hacer efectiva la protección de los bienes dominiales* (BELLOTTI, Mirta).

Cabe agregar que, atributos como los de ser inembargables e intransferibles son, a su vez, inherentes al carácter jurídico de la inalienabilidad.

Cuando el 30 mayo de 1972 se publicó la Ley de Aguas, uno de los objetivos expresos para la jefatura del Estado de ese entonces fue el de *“ejercer derechos sobre los recursos naturales del modo más decidido a fin de establecer en forma real y*

definitiva la soberanía nacional sobre las aguas territoriales, el suelo y el subsuelo". Por eso, su artículo 2 hace la siguiente precisión:

"Las aguas de ríos, lagos, lagunas, manantiales que nacen y mueren en una misma heredad, nevados, caídas naturales y otras fuentes, y las subterráneas afloradas o no, son bienes nacionales de uso público, están fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, acceso o cualquier otro modo de apropiación.

No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes sólo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con esta Ley."

Clarificado entonces que el dominio o propiedad de las aguas corresponde al Estado, es necesario destacar que *el Estado, al tener el dominio de las aguas lo tiene de modo originario y permanente, es decir, no lo pierde* (CUBILLOS, Gonzalo.).

Si el Estado –que asume formalmente la representación de la Nación– es el que tiene el dominio sobre las aguas, se entiende que solo éste –el Estado– tenga la facultad y potestad exclusiva para otorgar y regular los derechos de uso y aprovechamiento sobre las aguas.

Los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas

Nociones generales

¿Qué son los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas? Se podría responder que son los derechos que nacen de un acto de carácter administrativo (vía asignación, adjudicación, concesión, autorización, permiso, licencia, etc.), mediante el cual el Estado permite el uso y aprovechamiento de las aguas a los particulares (de forma individual o colectiva).

Tales derechos se confieren en función de distintos criterios: prioridades de uso (consumo humano, abrevadero de animales, usos productivos, etc.), consumo del agua (consuntivo, no consuntivo), intensidad del uso (permanente o eventual), entre otros.

Los derechos de agua se definen en volumen (generalmente en litros por segundo) y en tiempo (ocasionales, de plazo determinado o plazo indeterminado).

Todo otorgamiento de derechos de uso y aprovechamiento establece el objeto correspondiente (para abastecimiento de agua de tal población, para abrevadero de animales de tal hato, para riego de el predio "X", para uso de la fábrica "Y", etc.).

Estos derechos no son absolutos: están condicionados al cumplimiento de ciertos mandatos y criterios, cuya inobservancia puede implicar la pérdida del derecho.

Generalmente, el otorgamiento de los derechos de uso y aprovechamiento de aguas acarrea la obligación de servidumbre para los predios situados entre el lugar de captación de las aguas y el sitio de aprovechamiento de las mismas. Tales servidumbres son naturales o forzosas.

Es la autoridad administrativa correspondiente –en el caso ecuatoriano la Secretaría Nacional del Agua, SENAGUA– quien en nombre del Estado concede el derecho de uso y aprovechamiento de las aguas.

Hasta aquí, esos son en general los atributos que tienen los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas en el Ecuador y, puede decirse que en América Latina.

Las condiciones sociales específicas de una sociedad y la forma en como estén concebidos sus marcos legales (condiciones, limitaciones, plazos, etc.), van a determinar si el otorgamiento de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas: a) están regulados con exclusividad por parte del Estado; b) si tienen una regulación compartida entre el Estado y las comunidades rurales - urbanas; o, c) al contrario, si hay una regulación compartida entre el Estado y las lógicas propias del derecho privado y el mercado.

Amplitud de los derechos sobre las aguas

Concedido un permiso o una concesión para el aprovechamiento de aguas, su amplitud estará dada por las mismas leyes de aguas y por los términos del acto jurídico que la concede (CUBILLOS, Gonzalo).

En cuanto a su amplitud, se diferencian los derechos primarios de los secundarios (Ibíd.); a saber:

- a. Derechos primarios.** El primer derecho que se les concede a los particulares es el de aprovechar las aguas, esto es, servirse de ellas, usarlas y gozarlas. Tal derecho dependerá de las condiciones de la concesión: volumen de agua, usos, turnos, plazos, etc.

El segundo derecho de orden primario es la posibilidad de que se constituyan servidumbres para facilitar el uso de las aguas. La legislación ecuatoriana establece dos clases de servidumbres: las naturales (cuando las aguas que van a ser utilizadas decurren por quebradas, esteros, etc.); y las forzosas (cuando, los propietarios de

predios que no se benefician de las aguas, están obligados a dar el derecho de tránsito a acequias, canales, acueductos y otros).

- b. Derechos secundarios.** Estos derechos se verifican en países en donde se ha dado cierta liberalización de los marcos regulatorios en materia de aguas. Se refieren fundamentalmente a derechos tales como: cambio de uso de las aguas, transferencia automática del derecho de aprovechamiento, y el no uso de las aguas por un tiempo determinado.

Los derechos de agua entre la regulación de carácter administrativo y la regulación de carácter civil

Como se verá más adelante, hay una confrontación entre quienes han sostenido que los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas, deben ser consideradas como un derecho real y quienes sostienen que tales derechos, son derechos de naturaleza administrativa.

Conviene recordar que el Derecho Administrativo es una de las ramas del Derecho Público, cuyo objeto de atención es la administración pública en todas sus manifestaciones: la organización administrativa, los actos administrativos, el régimen de la función pública, el régimen de bienes del Estado, la responsabilidad de las personas públicas, los servicios públicos, y más.

Los actos de la administración pública suelen generar “derechos” de naturaleza administrativa, algunas de cuyas características son:

- a. Tienen su origen en actos de la administración pública.
- b. Reconocen derechos (subjetivos) a los administrados (en función del interés general).
- c. Se pueden ampliar, modificar o extinguir en función de un nuevo acto administrativo.
- d. Pueden ser impugnados: administrativa, judicial o constitucionalmente.

El que otorga un derecho de carácter administrativo es el órgano público competente (sujeto activo); en cambio, el destinatario del derecho (sujeto pasivo), puede ser un individuo o una colectividad.

Lo opuesto de un derecho de carácter administrativo, por sus efectos jurídicos, es un derecho real. El derecho real está en la esfera del Derecho Civil y, éste, en términos generales y no absolutos, se encuentra en la esfera del Derecho Privado.

Pero bien, ¿qué es un derecho real? Los derechos reales se constituyen, por actos entre particulares, en general sin intervención de la Administración Pública. Según la definición del artículo 595 del Código Civil:

“Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona.

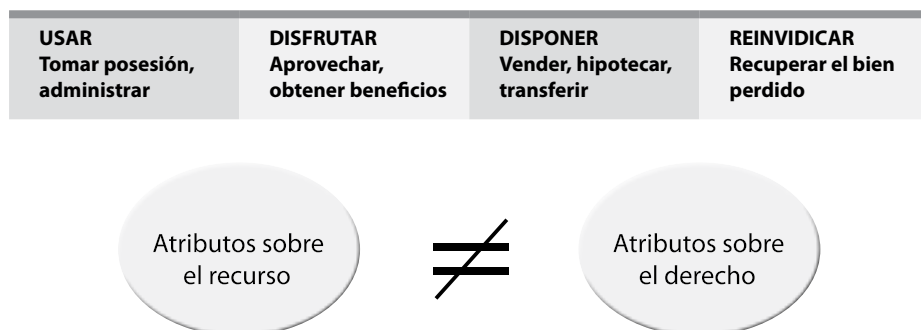
Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De éstos derechos nacen las acciones reales.”

¿Qué implicaciones tendría el que los derechos de agua, una vez otorgados por el Estado, pasen a constituirse en derechos reales? Una primera respuesta, sería que los atributos jurídicos del dominio de las aguas, no serían los mismos que los atributos sobre los derechos de uso y aprovechamiento. Esto dado que los atributos de los derechos de uso y aprovechamiento, en tanto se volviesen derechos reales, tendrían atributos tales como los de derechos de uso, de disfrute, de disposición y de reivindicación (CHANG, Ada.), ajenos por completo a los atributos de la “dominialidad”: imprescriptibilidad e inalienabilidad.

Ada Chang, desde su perspectiva favorable a considerar a los derechos de agua como derechos reales, sintetiza su planteamiento en el siguiente gráfico:

¿Qué atributos pueden tener los derechos sobre el agua?

Elaborado por Ada Alegría Chang



Debe recordarse que el referente de la conversión de los derechos de agua en derechos reales es Chile, cuya Constitución aprobada en 1980 y vigente hasta la fecha, en su artículo 24, señala lo siguiente:

“Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos.”

Evolución normativa de los derechos de uso y aprovechamiento del agua

Entre lo público y privado: dicotomía en los derechos de agua en la legislación ecuatoriana

Desde inicios de la República y hasta fines de los años 60 del pasado siglo, los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas se mantenían en una frontera confusamente delimitada entre los ámbitos del Derecho Civil y el Derecho Administrativo.

La primera Ley de Aguas que tuvo el Ecuador fue dictada en el año de 1832. En lo medular, dicha Ley estableció el derecho de tránsito de aguas (servidumbre forzosa) en el afán de evitar la agudización de conflictos entre hacendados por la construcción de acequias que debían pasar por terrenos ajenos. En dicha Ley, se diferenciaba las aguas privadas de las públicas y comunes; mientras los derechos privados sobre las aguas estaban ampliamente garantizados, no había precisiones regulatorias en cuanto a las aguas consideradas públicas y comunes.

Cerca de 30 años después, en 1861, el Código Civil declaraba que las aguas que decurren por cauces naturales, son *“bienes nacionales de uso público”*. Tal declaración, aunque importante, no especificaba con precisión la forma de efectivizar el dominio público sobre las aguas corrientes.

Mientras tanto, los conflictos por el acceso al agua se mantenían en ritmo ascendente, obligando a que el Estado, en el año de 1886, promulgue una *“Ley para el aforo de aguas corrientes”*, en la que se señalaba formas de aforamiento de caudales y mecanismos para la actuación de los peritos en juicios de aguas.

Un poco más de 100 años después de la promulgación de la primera Ley de Aguas, el Estado promulga en 1936 una nueva *Ley de Aguas* –que vendría a ser la segunda Ley de Aguas–, la misma que incorpora importantes elementos para la gestión de las mismas. Mantiene, sin embargo, en lo referente a los derechos de uso y aprovechamiento, la dicotomía entre aguas públicas y privadas.

Se consideraban aguas públicas al mar y cauces naturales; aguas privadas, eran las termales, minerales, medicinales y, aquellas que nacen y mueren en una misma heredad. La propiedad común sobre los recursos hídricos apareció regulada como



forma de copropiedad, sobre los derechos de goce respecto del agua y, sobre los derechos de servidumbre respecto de las acequias (VALLEJO, Santiago).

La llamada “Gloriosa”, revolución que el 28 de mayo de 1944 derrocó al gobierno de Arroyo del Río, se institucionalizó con la Asamblea Constituyente de los años 1944 - 1945, la misma que produjo una de las Constituciones más avanzadas que haya tenido el Ecuador. Esa misma Asamblea Constituyente contribuyó a modernizar de forma importante la legislación en materia de aguas. En lo referente a derechos de uso y aprovechamiento de las aguas, cabe destacar los siguientes aspectos de la legislación de la “Gloriosa”: se otorgó responsabilidades al Ministerio de Obras Públicas (MOP) para el control del aprovechamiento de las aguas; se estableció el orden de prelación para abastecimiento de aguas, priorizando el consumo de agua potable y los demás servicios sanitarios; se definió plazos para ejercer derechos de conducción de aguas; finalmente, se constituyeron mecanismos para la incor-

poración de nuevos usuarios en los casos en que existían sobrantes considerables, o cuando la cantidad de agua asignada a un usuario anterior había sido excesiva.

En el año de 1960, se promulgó la *Ley de Condominio de las Aguas*. En ella, a las aguas privadas ya especificadas en la Ley de 1936, se les agrega aquellas que se encuentren en los lagos que no pueden ser navegados por buques de más de 100 toneladas (en la práctica, todos los sistemas lacustres del país). Dicha Ley, por lo demás, estableció disposiciones relativas a las aguas remanentes; reguló los derechos y deberes de los propietarios y adjudicatarios de aguas; y, reglamentó las obligaciones de la conducción por cauces artificiales (VALLEJO, Santiago).

A más de las particularidades referidas en cuanto a la evolución normativa de los derechos de uso y aprovechamiento, puede decirse que en cierta forma, lo que marca los 130 años de legislación en materia de aguas (1832 – 1960), es que se reconocía el derecho de los particulares sobre el recurso, es decir sobre el agua en sí misma; a diferencia de la legislación del período subsiguiente que reconoce el derecho exclusivamente como potestad subjetiva de usar y aprovechar el agua; derecho subjetivo, por lo demás, formalmente sujeto a regulación y condicionamiento por parte del Estado.

La nacionalización de las aguas y la regulación estatal de los derechos de uso y aprovechamiento

En 1966, la *Ley de Creación del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos* (INERHI) definía que una de las funciones de ésta entidad era la de *“Conocer y tramitar las solicitudes de concesión del uso de aguas y emitir al respecto informes a los que, en sus aspectos técnicos, deberán ceñirse obligatoriamente las autoridades competentes para las adjudicaciones definitivas de acuerdo con las leyes pertinentes”*. Por otro lado, esa Ley disponía que: *“Las adjudicaciones y controversias que, de acuerdo con la Ley de Aguas, deben ventilarse en el Ministerio de Agricultura y Ganadería pasarán a ser conocidas por el INERHI y resuelta por el Director Ejecutivo de Recursos Hidráulicos.”*

Seis años después, en 1972, el Gobierno de Rodríguez Lara decide nacionalizar todas las aguas. Por ello, el artículo 2 de la Ley de Aguas (ya citado), señala con precisión que:

“Las aguas de ríos, lagos, lagunas, manantiales que nacen y mueren en una misma heredad, nevados, caídas naturales y otras fuentes, y las subterráneas afloradas o no, son bienes nacionales de uso público, están fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, accesoión o cualquier otro modo de apropiación.

No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes sólo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con esta Ley.”

El artículo 3 aclara que: *“Para los fines de esta Ley, declárense también bienes nacionales de uso público todas las aguas, inclusive las que se han considerado de propiedad particular.”*

La referida Ley de 1972, señala además que: *“Por derecho de aprovechamiento se entenderá la autorización administrativa, intransferible, para el uso de las aguas con los requisitos prescritos en esta Ley”*.

Desde entonces, el otorgamiento de las concesiones de los derechos de uso y aprovechamiento del agua debió haber sido la herramienta fundamental de gestión pública de los recursos hídricos.

¿Derecho de naturaleza administrativa o derecho real? Los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas en el ajuste hídrico

El largo proceso de evolución normativa para que sea el Estado, en representación formal de todos los ecuatorianos y ecuatorianas, el que regule el aprovechamiento de las aguas, se vio socavado por las modificaciones legales e institucionales implementadas a partir del año 1994, en el marco de la implementación de las políticas de ajuste estructural (de corte neoliberal) en materia de aguas, lo que se dio en llamar “el ajuste hídrico”.

El ajuste hídrico implicaba un conjunto de planteamientos, complementarios entre sí, que tenían implicaciones sobre los derechos de aprovechamiento de las aguas, a la administración pública de las aguas, la prestación de servicios públicos que utilizan el agua, al manejo de cuencas hidrográficas, entre otros. Las políticas de ajuste hídrico, en términos generales se orientaron a:

- a. Consolidar la estructura de reparto de las aguas (profundamente inequitativa); recurriendo para ello al manido argumento que es necesario garantizar la “*seguridad jurídica de los productores*”.
- b. Fortalecer el rol del sector privado en la prestación de servicios públicos que aprovechan el agua: hidroelectricidad, riego, agua de consumo, y demás.
- c. Limitar el rol del Estado en la gestión de los recursos hídricos y usos del agua, vía políticas de descentralización, sectorialización y para otras áreas.
- d. Incorporar nociones y conceptos del ajuste hídrico a la gestión de los recursos hídricos: gobernabilidad del agua, gestión concertada de cuencas hidrográficas, etc.

Por el alcance de este trabajo, la exposición se centra en la primera de las políticas mencionadas (literal a), dado que precisamente su aplicación se instrumentalizó modificando la naturaleza jurídica de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas.

Una serie de reformas, producidas en el decenio 1994 – 2004, lograron que los derechos de uso y aprovechamiento del agua queden en una suerte de “*limbo jurídico*”, entre el Derecho Público y Administrativo (al que, siempre debían corresponder según la legislación de 1972) y el Derecho Privado regulado por la legislación civil.

Modificación de la naturaleza jurídica de los derechos de agua en la lógica del “Ajuste Hídrico” (1994 – 2004)			
Año	Promotores	Reforma legal/administrativa	Norma
1994	Cámaras de Agricultura y Ganadería	Ley de Desarrollo Agrario.	Se habilitó la transferibilidad automática de los derechos de agua, junto con la transferencia de la propiedad sobre la tierra.
1996		Resolución del Consejo Consultivo de Aguas del CNRH.	Se dispuso que las resoluciones que otorgan derechos de agua para riego y demás labores productivas, sean obligatoriamente de plazo indeterminado.
2004	USAID y las fundaciones “Hacia La Seguridad” y “LEXIS”	Codificación de la Ley de Aguas.	Se incorpora a la Ley de Aguas aquello de la “transferibilidad automática” de los derechos de uso y aprovechamiento; y, se incorpora una disposición tendiente a garantizar la “seguridad jurídica” de los acaparadores de agua. La disposición es la siguiente: “Se respeta el derecho adquirido de las actuales concesiones legalmente otorgadas, las mismas que están sujetas a los derechos y condiciones establecidas en la presente Ley y sus Reglamentos, para su aprovechamiento.” (Art. 5, texto codificado de la Ley de Aguas).

Para el logro de semejante situación, se aplicaron substanciales (pero muy sutiles) modificaciones legales, las mismas que se detallan en el siguiente cuadro: Ventajosamente, ese período que duró 14 años, ha sido superado por la presión de varios funcionarios de la misma autoridad nacional del agua, de diversos sectores sociales y, muy especialmente del Foro de los Recursos Hídricos que levantó como bandera central de lucha el que se democratizen los derechos de agua, debiendo restituirse para el efecto su ámbito de asignación y regulación, a la esfera del Derecho Administrativo y al espíritu de la Ley de Aguas de 1972.

Nueva constitución y derechos de uso y aprovechamiento de las aguas

Desde mediados de la presente década, el Ecuador está atravesando un proceso de cambios institucionales, siendo el más destacado el materializado por la Asamblea Nacional Constituyente instalada a finales del año 2007, la misma que redactó el texto de nueva Constitución Política, aprobada por los electores ecuatorianos a fines de septiembre del año 2008.

En el texto de la nueva Constitución, los temas relacionados al agua tienen un amplio tratamiento. Queda pendiente, que el nuevo órgano legislativo de cumplimiento a la primera de las disposiciones transitorias de la nueva Carta Política, según la cual:

(...) en el plazo máximo de trescientos sesenta días [contados desde la entrada en vigencia de ésta Constitución] [el nuevo órgano legislativo] aprobará (...) la ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio.

Se espera que con la nueva Ley, los derechos de uso y aprovechamiento (aunque diferenciados entre sí), retornen con plenitud al ámbito del Derecho Administrativo.

Por su importancia para el tema tratado, conviene resaltar otras disposiciones de la nueva Constitución que, por un lado, contribuirán a reafirmar la soberanía nacional sobre las aguas y, por otro lado, contribuirán a democratizar el acceso al uso y aprovechamiento del agua.

Constituye un avance significativo el hecho de que el proyecto de nueva constitución caracterice jurídicamente al agua como: “*patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.*” Además resulta trascendente, sin duda, el que se diga que: “*El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable.*” Tales definiciones, contenidas en el artículo 12, están ampliamente desarrolladas en el artículo 318:

“El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.”

Por otro lado, la Disposición Transitoria Vigésimo Séptima del Proyecto, recoge una demanda fundamental de quienes han levantado las banderas de la justicia social en el agro y la democratización en el acceso al agua:

“El Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios.”

El reto está en lograr la implementación y vigencia plena de los derechos, garantías, mandatos y perspectivas trazadas en la Constitución en torno a los derechos del agua; ello depende fundamentalmente de la capacidad de presión y movilización que, con independencia política y autonomía organizativa, levanten los sectores populares del campo y la ciudad.

Fuentes de consulta

- Bellotti, Mirta L. (s/f). Inalienabilidad e imprescriptibilidad caracteres esenciales del dominio público. Documento fotocopiado. Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Chang, Ada Alegre (2003). Naturaleza jurídica de los derechos de aprovechamiento y acceso al agua dulce. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Ponencia presentada en el Foro de las Américas en Diciembre del 2003. La Paz, Bolivia.
- Cubillos, Gonzalo (1994): Bases para la formulación de leyes referidas a recursos hídricos. CEPAL. Santiago, Chile.
- República de Chile (1980): Constitución Política.
- República del Ecuador (1972). Decreto Supremo 369. Ley de Aguas. Registro Oficial 69, de mayo 30 de 1972. Quito (Ecuador).
- República del Ecuador (2005). Código Civil. Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial 46, de junio 24 del 2005. Quito.
- República del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador, 2008. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constituyente. Montecristi, Ecuador.
- Vallejo, Santiago (2006): El derecho de las aguas en la legislación ecuatoriana y las implicaciones del reconocimiento de derechos individuales y colectivos. Estudio de caso. Corporación Randi Randi. Proyecto Regional Andino "Visión Social del Agua en los Andes". La Paz, Bolivia.
- Zapatta, Alex (2006): El texto codificado de la Ley de Aguas: un contrabando jurídico de efectos nefastos. SIPAE. Quito, Ecuador.

Propuesta política del INAR sobre riego campesino

✦ Ing. Juan Carcelén Falconí
Director Ejecutivo
Instituto Nacional de Riego, INAR

Las políticas que implementa el Gobierno del Presidente Rafael Correa, mencionan la necesidad de una transformación profunda de la institucionalidad para que el Estado retome su rol regulador y controlador, que lo había perdido por la imposición de una pseudo filosofía neoliberal, la misma que arrasó con los instrumentos estatales para beneficio de los grupos de poder económico y en desmedro de los intereses populares.

Una de estas transformaciones constituye la re-institucionalización de los recursos hídricos y el riego, con la que se pretende llevar a cabo la revolución agraria en momentos en los que se ha agudizado el problema de la seguridad alimentaria y la consecuente escalada de precios de los productos de primera necesidad, que tiene entre sus principales causas el abandono del campo (millones de ecuatorianos trabajando en terrenos extranjeros), la falta de apoyo al sector agrícola y la desatención al riego.

El riego demanda grandes inversiones del Estado y es la principal (exclusiva) actividad de las entidades a reestructurar. Se trata de un proceso de gran impacto social y económico, que es determinante para el éxito de los otros procesos de reestructuración en marcha, entre los cuales el INAR es pionero.

Antecedentes

El Ecuador ha sido revolucionario en cuanto se refiere a sus leyes. Desde el tiempo de Eloy Alfaro, con su trascendental revolución liberal, pasando por la etapa de la institucionalidad del país luego de la revolución “Juliana”, hasta las leyes progresistas de las décadas del 60 y 70 que transformaron, al menos en papel, el Estado ecuatoriano.

En 1966, en el interinazgo de Clemente Yerovi Indaburu, se promulgó la Ley del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), que reemplazó a la Caja Nacional de Riego creada bajo un convenio con las Cajas de Previsión Social.

El INERHI se creó como “Órgano Ejecutor del Ministerio de Agricultura” para que se responsabilice de las funciones establecidas en la Ley de Riego y Saneamiento del Suelo (Art. 1 de la Ley de creación).

En el artículo 2 de la Ley de creación, se encuentra esta joya de eterna vigencia, que muestra la clarividencia de sus autores: *“La finalidad fundamental del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos es propender al mejor aprovechamiento y protección de los recursos hídricos del país, como condición esencial para el desarrollo económico de éste”*.

Hay que recordar que en el año de su promulgación (1966), el agua era propiedad del terrateniente y se la vendía con el predio.

La Ley de Aguas, promulgada en 1972 mediante Decreto Supremo en el gobierno de Rodríguez Lara, es otro importante hito en el derecho nacional. Consagra (Art. 2) que las aguas que corren por cauces naturales, manantiales, lagos y otras fuentes naturales, *“son bienes nacionales de uso público, están fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación”*. Y, añade (art. 14) que: *“Sólo mediante concesión de un derecho de aprovechamiento, pueden utilizarse las aguas, a excepción de las que se requieran para servicio doméstico”*, concesión que otorga el Estado.

Tan importantes leyes, la de riego y la de aguas, sufrieron el error derivado de la falta de una institución ad-hoc que sean responsable del cumplimiento de la Ley de Aguas. Simplemente se la encargó al INERHI y, en consecuencia, su gestión pasó a ser algo parecido a “la última rueda del coche”.

Por tanto, la administración de los recursos hídricos, nació con el defecto de inquilinato: no tuvo casa propia y esto afectó negativamente también al “hosting”. El INERHI, sobrecargado de sus funciones primigenias, perdió los papeles y terminó gestionando el riego de mala manera y, aún fue peor el manejo de las concesiones de derechos de agua. Los canales de riego construidos por el INERHI se constituyeron en un fin institucional, sin considerar que éstos son tan sólo un instrumento más de la producción. El INERHI, por lo tanto, dejó un saldo rojo en cuanto al cumplimiento de su objetivo que era el incrementar la producción y apoyar a los campesinos para que se integren al desarrollo social y económico. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) fue cómplice y víctima de este resultado.

Con la escisión del INERHI, las Corporaciones de Desarrollo asumieron el papel de los “Distritos de Riego”, mientras el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), debió asumir la administración del agua. Así se pretendió enmendar el pecado original de la Ley de Aguas, pero el intento fracasó debido a que el MAG, ante la falta de un Instituto ejecutor de los canales de riego, endosó estas funciones al CNRH. Así volvimos al inicio, agravado por la incapacidad del Consejo de cumplir un cometido extraño a su razón de ser. El remedio resultó peor que la enfermedad, lo que no fue una simple coincidencia con las intenciones neoliberales de quienes impulsaron el cambio, complementadas con una sospechosa falta de apoyo político para corregir tamaños errores.

El desbarajuste llegó a su apogeo con el caos institucional en medio del cual los organismos regionales, gobiernos seccionales, ONG’s, etc., sin Dios ni Ley, emprendieron proyectos de riego, muchos sin las mínimas justificaciones técnicas, económicas y sociales, pero que representaron al país un cúmulo de frustraciones, a más de los ingentes gastos en “elefantes blancos” que hasta ahora no se terminan.

En nuestros días, en lo referente al fortalecimiento del sector de los recursos hídricos, está por promulgarse un Decreto Ejecutivo que crea la Secretaría Nacional del Agua, cuya principal función es la administración de este recurso (Ley de Aguas), el fortalecimiento de las Agencias de Agua (para las concesiones de derechos de uso) y de los Organismos de Cuenca.

En este proceso, paralelo a la creación del INAR, se ha tenido cuidado de no mezclar, como reiteradamente se ha hecho de manera equivocada, el uso de agua en riego, cuya autoridad es el INAR, con el tema de la administración del recurso en general, que estará regida por esa nueva autoridad. Se corregirá así el error histórico presente desde la promulgación de la Ley de Aguas (1972).

El INAR

Hay apenas 700 mil hectáreas con riego en el Ecuador, de un total de 3 millones de hectáreas aptas para la agricultura bajo riego. La producción agrícola que se genera en ese reducido espacio aproximadamente es de 3.500 millones de dólares por año, monto que debe y puede incrementarse al menos al doble si se contara con una mayor cobertura de riego, así como con mayor eficiencia con técnicas modernas que optimicen el agua.

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, cuanto en las Políticas de Estado para el Agro Ecuatoriano 2007-2020, se menciona la necesidad de crear un organismo que sea: *“la autoridad nacional de riego dentro del MAGAP, instancia que planificará el*

sector de riego público y particular, con atención especial al comunitario y campesino; y se fortalecerán las instituciones relacionadas con el Agro”.

El 30 de octubre de 2007, el Presidente de la República creó mediante Decreto Ejecutivo Nro. 695, el Instituto Nacional de Riego, INAR. Sin embargo, su implementación se inició a raíz de la designación del Eco. Walter Poveda como Ministro de Agricultura, en el mes de febrero de este año (el Director Ejecutivo fue nombrado el 1 de Abril).

El INAR es parte de la solución y fortalece la institucionalidad a cargo del riego para que se pueda llevar adelante los proyectos de riego y drenaje dentro de una planificación técnicamente eficiente, ejecutiva, transparente y participativa, de manera descentralizada, evitando la concentración de sus funciones para ejecutar la política del MAGAP para el desarrollo agrícola.

La Planificación, que se encontraba en el archivo de la infamia neoliberal, es un concepto rescatado por el gobierno de la revolución ciudadana. La antítesis fue el caos que auspició tanta corrupción y tanto derroche con las forzadas emergencias y contumaces negligencias.

Este espíritu es el que impulsa al INAR y por eso, su gestión está orientada a insertarse dentro del Plan Sectorial Agropecuario cuya responsabilidad es del MAGAP. Plan que, a su vez, debe formar parte del Plan Nacional de Desarrollo del SENPLADES, como el órgano máximo de la planificación, en el que están las directrices políticas del Presidente de la República.

Pero el Plan Nacional de Riego que prepare el INAR, no será generado en su sede en Quito, sino que se fortalecerán las regionales del INAR (las CDR's y las ODR's) para que estén en capacidad de formular proyectos que sustenten la viabilidad técnica, social, ambiental y económica, cumpliendo las justas exigencias de planificación que demanda el SENPLADES para las inversiones.

Esta forma de gestión representa a la planificación como una pirámide al revés, en la cual las directrices y políticas van desde arriba, pero la planificación va desde abajo.

En la sede del INAR, se compilarán armonizadamente los planes regionales, y éstos serán puestos a consideración del Ministro de Agricultura quien elevará al SENPLADES para su aprobación y posterior ejecución (requisito previo a la asignación de fondos y partidas presupuestarias por parte del Ministerio de Finanzas).

La ejecución de los proyectos aprobados estará a cargo de las regionales del INAR, pero será supervisada y controlada por el INAR central, que prestará el apoyo

técnico y administrativo que sea necesario. Las Regionales cumplirán la importante función de apoyar la formación de juntas de regantes y capacitarlas para la administración de los sistemas de riego, conforme las directrices del INAR central.

Para evitar repetir el error del INERHI y no ser simplemente el órgano ejecutor de canales de riego, el INAR asume la responsabilidad de impulsar y ejecutar el desarrollo agrícola en los sistemas de riego que construya. Para esto, cuenta con el respaldo del Ministerio de Agricultura y tiene dentro de su estructura orgánica una Dirección especializada en este tema, que brindará asistencia al agricultor en técnicas eficientes de riego, capacitación, comercialización, provisión de semillas calificadas, apoyo para líneas de crédito, entre otras funciones.

Primeros resultados

El INAR, como primera actividad, creó una base de proyectos con la información proporcionada por los diversos organismos que tienen a cargo sistemas de riego a nivel nacional.

En el corto período de su existencia, el INAR preparó con esos datos y sus respectivos requerimientos, el Plan General de Inversiones que fue presentado por el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, al señor Presidente de la República el día 14 de abril del 2008.

Por disposiciones del Presidente de la República, impartidas el día 23 de Abril del 2008, el Ministerio de Finanzas mediante oficio No. MF-SP-CACP-2008-1854 de 23 de abril del 2008, emitió constancia de su compromiso de incorporar los fondos para ejecutar el Plan de Inversiones del INAR en el transcurso del presente ejercicio fiscal (2008), con el fin de que se pueda continuar con los procesos de contratación correspondientes, tema que fue parte importante del último mensaje radial del Primer Mandatario.

El Plan de Inversiones del INAR, contiene más de 400 (cuatrocientos) proyectos de obras para rehabilitar sistemas que están en operación y para concluir la construcción de obras de proyectos que han estado paralizados o con mínimo avance.

El resumen de este Plan se presenta en la siguiente tabla.

Plan de Inversiones del INAR (2008)	
Obras a rehabilitar	USD. 61'374.642
Obras por concluir	USD. 69'707.288
Estudios	USD. 3'910.000
TOTAL USD.	134'991.930

Las expectativas que ha generado en el país el anuncio del señor Presidente de la República de ejecutar este Plan de Riego para reactivar al sector productivo agrícola a nivel nacional, coincide con el momento histórico en que se agudiza el problema de los alimentos por el abandono del campo y la escalada de precios de los alimentos a nivel nacional y mundial.

Nunca en la historia nacional, ningún gobierno asignó tantos recursos para tantos proyectos de riego, como lo está haciendo el gobierno del Presidente Correa. El número de proyectos es tan alto, porque el Plan del INAR recoge cientos de canales y acequias de riego campesino de la región más desatendida: la Sierra.

El reto del INAR es enorme y sólo podrá ser cumplido con éxito con la ayuda y el compromiso de todos los sectores.

No solo "...una forma inteligente de sembrar el agua para cosechar energía":

Implicaciones del proyecto Coca Codo Sinclair para la Amazonía ecuatoriana¹

✦ Víctor López
EcoCiencia
Proyecto Fortalecimiento
a gobiernos locales

Antecedentes

Coca Codo Sinclair (CCS) es un proyecto estatal de generación hidroeléctrica y de transmisión eléctrica al Sistema Nacional Interconectado (SNI). Utiliza un caudal de diseño de 285 m³/segundo, captado del río Quijos en su confluencia con el Salado, en la subcuenca del río Coca, cuenca hidrográfica del Napo (vertiente amazónica), la más grande del país. Prevé la instalación de una potencia de 1.500 MW (megavatios) en 10 turbinas, para una producción anual de energía de 10.489 GWh (Gigawatios/hora), que por medio de 2 líneas de transmisión de 500 Kv (kilovoltios), evacuará la energía eléctrica hasta Pifo (a 21,5 Km. de Quito), donde se realizará la interfaz con el Sistema Nacional Interconectado (SNI). Además prevé una línea de transmisión de doble circuito hasta la ciudad amazónica de Nueva Loja.² El agua que aprovechará este mega proyecto proviene de diferentes unidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y otros bosques protectores, que llegan a cubrir más del 80% de la subcuenca del Coca³, debiéndose remarcar que la regulación hidrológica de la que depende la vida útil de todo proyecto hidroeléctrico, la aseguran los bosques naturales, sobre todo en una zona de elevada inestabilidad geomorfológica y grandes precipitaciones como es el alto Coca. Sin embargo, para agilizar la gestión de los proyectos hidroeléctricos con estudios de factibilidad, desde el gobierno central se decretó la prioridad de cualquier obra eléctrica sobre las áreas especiales de conservación, sobre todo bosques protectores (Decreto Ejecutivo 655).

En este artículo se analizan las implicaciones de la política y gestión energética asociada al CCS, sobre los ecosistemas y poblaciones del alto Coca.

1 En base a la presentación realizada con Janett Ulloa, para el V Foro de los Recursos Hídricos, Portoviejo, 7 de mayo del 2008, a quien agradezco sus aportes, aunque la responsabilidad del texto es mía. Víctor López.

2 Ver: Enrix, 2008a, "Estudio de Impacto Ambiental Preliminar. Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair", Elaborado para Termopichincha (marzo, 08), Quito; Enrix, 2008b, "Términos de Referencia para el Estudio de Impacto Ambiental Definitivo. Proyecto Coca Codo Sinclair", Elaborado para Termopichincha (mayo, 08), Quito.

3 Reserva Cayambe Coca (RECA) = 43%; Reserva Ecológica Antisana (REA) = 13%; Parque Nacional Sumaco Napo Galeras (PNSG) = 11%; Bosque Protector La Cascada = 4% y Bosque Protector del Río Tigre = 4%. Cf: Enrix, op. cit.

Crisis del sector eléctrico, política energética y proyecto CCS

Los primeros estudios para aprovechar el potencial hidroenergético de la cuenca del Napo iniciaron en 1970, siendo entonces incluido el CCS en el inventario energético nacional. En 1976 se culminaron los estudios de pre-factibilidad y en 1992 los de factibilidad, que en base a cálculos de caudales registrados entre 1972 y 1990, identificaron una alternativa técnica para la generación de cerca de 1.000 MW en dos etapas de 500 MW cada una y que comprendía un estudio de impacto ambiental del CCS⁴. Después de la desaparición del ex INECEL, los estudios del CCS fueron capitalizados por empresas privadas para el diseño de un proyecto optimizado de la cuenca baja del Quijos (1.180 MW), para el cual obtuvieron la concesión de aguas de la autoridad nacional (CNRH) pero, una vez presentada esta alternativa a la nueva autoridad del sector eléctrico en 1998, les fue negada la concesión de generación por no cumplir con los requerimientos exigidos en el Reglamento de Concesiones.⁵ La alternativa del 92 fue recuperada en 2007 por el Estado y rediseñada hasta alcanzar una potencia de 1.500 MW en los estudios de impacto ambiental preliminares (EIAP) del CCS, elaborados entre septiembre 2007 y marzo del 2008 por la consultora Entrix, contratada por la estatal Termopichincha. Los estudios fueron aprobados en el tiempo record de una semana por el Consejo Nacional de Electrificación (CONELEC) a inicios de abril del 2008, toda vez que CCS había sido incluido, ya en 2007, en el Plan Maestro de Electrificación y, por haber recibido en febrero del 2008, el certificado de intersección con áreas protegidas del Ministerio del Ambiente (MAE), lo que no constituye permiso o licenciamiento ambiental para el CCS.

El proyecto CCS fue anunciado ya en el discurso de posesión del Presidente Correa el 15 de enero del 2007 y considerado como prioritario y de alto interés nacional por lo cual, bajo el nuevo esquema estatal de planificación operativa del sector eléctrico, se encargó de su gestión al CONELEC durante el primer semestre de ese año, y después de su creación en julio 2007, al Ministerio de Electricidad y Energías Renovables (MEER), que hasta el inicio de obras en abril del 2008 continuo responsabilizándose de la promoción del CCS a nivel local. Sin embargo, vale notar que la operadora del proyecto había sido definida ya en septiembre del 2007 en la estatal ecuatoriana Termopichincha, que luego paso a conformar con la argentina ENARSA el consorcio Coca Sinclair S.A., en que el Estado ecuatoriano participa con el 70% de la inversión y la argentina con el restante 30%.

Así, mientras el MEER se esforzó en asegurar apertura al CCS entre los actores locales (municipios y población organizada), reduciendo cualquier oposición al

4 Cf.: Instituto Nacional de Electrificación, "Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo. Estudio de Factibilidad", Anexo C. Impacto Ambiental, Tomos I, II y III, INECEL, ELECTROCONSULT, TRACTIONEL, RODIO, ASTEC, INELIN, INGECONSULT, CAMINOS Y CANALES, 1992. Quito.

5 Nos referimos al Consorcio Hidroriente, que llegó a firmar un "Memorando de Entendimiento" con las empresas chinas CMEC, SINO-HYDRO y el Empresa Eléctrica Quito, en el cual la EEQ "...toma el rol de comprador", lo cual iba en contra de la normativa vigente. Cf.: Consorcio Hidroriente, "Memoria descriptiva del Proyecto San Rafael / El Reventador"; Oficio al Presidente de CONELEC del Gerente del Proyecto El Reventador, del 07 de diciembre del 2005; Memorando No. DC-06-024 del Director de Concesiones (E) al Director Ejecutivo del CONELEC y los Oficios No. DE-06-0420 del 4 de marzo del 2006 y No. DE-06-0687 del 07 de abril del 2006, del Director Ejecutivo del CONELEC ala Dirección Ejecutiva de EcoGencia.

proyecto mediante la firma de convenios marco y específicos con los Gobiernos Municipales de El Chaco (Napo) y Gonzalo Pizarro (Sucumbíos) a inicios del 2008, la estatal Termopichincha continuó con la gestión energética del CCS, ahora para contratar la consultoría para la elaboración y socialización de los Términos de Referencia (TdR) de los Estudios de Impacto Ambiental Definitivos (EIAD). Nuevamente se contrató a Entrix que, junto a la recién constituida Coca Sinclair S.A., entre mayo y junio del 2008, presentó en varias audiencias con la comunidad, los TdR para los EIAD del proyecto en El Chaco y Lumbaquí. A inicios de octubre, Coca Sinclair S.A. anunció la licitación de los EIAD.

Tan solo los estudios preliminares y de factibilidad le costaron al país más de US\$ 20 millones según referencia del Presidente Correa, y una primera estimación del CONELEC y Ministerio de Energía y Minas (MEM) fijó la inversión para el CCS, en más de US\$ 900 millones. A la repotenciación del aprovechamiento del CCS, siguió la aprobación de los estudios y el monto para la inversión por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que en agosto del 2007 fijó el costo en US\$ 1.590 millones y el aporte nacional (correspondiente al 70%) en US\$ 1.113 millones, previsto hacerse con fondos petroleros del ex FEISEH.⁶ Este monto, según declaraciones del Ministro de Electricidad en los últimos meses, podría incrementarse hasta US\$ 2.000 millones, por la inestabilidad permanente de los mercados internacionales.

Las cerca de 40 mil hectáreas del área de influencia del CCS se ubican en una zona de alto riesgo volcánico (El Reventador) y de deslaves, por lo cual la implantación del CCS fue postergada durante dos décadas, sobre todo por limitaciones de la tecnología de construcción que resultaba inadecuada frente a la elevada inestabilidad morfológica de la zona. La tecnología de perforación y generación disponible actualmente, permite potenciar el aprovechamiento, reducir los costos y acelerar el cronograma de implantación de la obra, según afirman las autoridades del sector eléctrico (CONELEC y MEER) y la empresa operadora.⁷ Sin embargo, el impacto de las tres líneas de transmisión sobre los bosques remanentes de la zona, fincas y centros poblados (por derechos de vía, expropiaciones o tala y manejo de ley), a lo largo de los tramos de 120 Km. hasta Pifo y de 70 Km. hasta Nueva Loja, representan el mayor desafío para la conservación y la gobernanza energética de este proyecto, aspecto sobre el cual no se explica ningún detalle en los EIAP, ni por autoridad o funcionario de la operadora.

Además, por paradójico que parezca, el Decreto Ejecutivo 655 de octubre del 2007

6 Aprobación hecha por el COTEFISEH, Comité Técnico del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores energético e hidrocarburífero, a fines de agosto del 2007. Cf.: Boletín de Prensa del Ministerio de Economía y Finanzas, No. 063, Quito, 27 de agosto del 2007 en: www.mef.gov.ec

7 Las principales obras del CCS, comprenden: obra de captación a filo de río, desarenador, túnel de abducción o conducción de 25 Km. de longitud y 9 metros de diámetro, embalse compensador, tuberías de presión, casa de máquinas, túnel de restitución, líneas de transmisión (3), a más de la apertura de tres campamentos, 3 carreteras y puentes de acceso para la obra de captación, casa de máquinas y en la zona en que se apoyará el trabajo de los topos (taladros) de perforación de túneles. Cf.: Entrix, 2008a; Pág. 2-16 y ss.

que establece la declaratoria de prioridad nacional de las obras eléctricas por sobre unidades de conservación, especialmente en bosques protectores, pasa por alto una consideración ecológica fundamental, ya que estos bosques son los que generan y regulan los ciclos hidrológicos en la vertiente amazónica, factor del cual depende la vida útil todo proyecto hidroeléctrico, para nuestro caso el CCS.

En su discurso de inauguración de obras, el Presidente Correa señaló que el CCS es: "...una forma inteligente de sembrar el agua para cosechar energía"⁸, afirmación que remarca la perspectiva utilitarista del recurso hídrico y de eficiencia energética con que el régimen pretende resolver la crisis eléctrica del país⁹. CCS ha sido propuesto como un factor determinante en la política de transformación de la matriz energética del país, ya que según información oficial aportará hasta con el 50% de la demanda nacional actual de electricidad, para reemplazar gran parte de la generación térmica (46% de la oferta actual) que utiliza combustible subsidiado y es altamente contaminante. CCS además, argumenta el gobierno, beneficiaría al presupuesto general del Estado (aprox. US \$ 1.300 millones de ahorro anual en subsidio de 17 millones de barriles de crudo) y al ambiente (reducción de 5.6 MM Ton. año de CO₂), a más de reducir al 50% el costo promedio de generación y tarifas al usuario final (US\$ 0,02 por KW/h), así como por generar 10 mil empleos directos y 50 mil indirectos.¹⁰

Al inicio de su gestión en 2007, el ex Ministro de Energía y Minas (MEM), Alberto Acosta, presentó al CCS como un modelo para la gestión energética, con las mayores consideraciones ambientales y que aporte al desarrollo de las poblaciones amazónicas, a la vez que sirva para implementar una política de "Soberanía energética", cambio de la matriz energética y de eficiencia energética. Con la creación del MEER (julio 2007), el Ministro Alecksey Mosquera –ex subsecretario del MEM y técnico de CONELEC– definió una estrategia en la cual los gobiernos seccionales se encargarían de canalizar las demandas locales para formular acuerdos de colaboración entre éstos y el Ministerio para la implementación del CCS, convenios que a mediados del 2008 fueron públicamente desconocidos por la operadora Coca Sinclair S.A. y su contratista responsable de la vía a casa de máquinas del CCS.

A pesar de todo esto, el inicio de las obras del CCS con la construcción de la vía a la casa de máquinas por la contratista FOPECA¹¹, demostró la vulneración de toda normativa ambiental nacional y local, ya que no se realizaron ni los Estudios de

8 Ver: "Discurso Presidencial en la colocación de la primera piedra del Proyecto Coca Codo Sinclair", en Gonzalo Pizarro, Recinto Simón Bolívar, martes, 29 de abril del 2008. Disponible en www.presidencia.gov.ec

9 En las actuales condiciones, el sector eléctrico ecuatoriano no es sustentable: el 46% de la generación quema combustibles fósiles; no asegura autosuficiencia en la generación (más del 10 % de la oferta es importada desde Perú y Colombia), ni una transmisión y distribución equitativa de la energía en el sector rural, en particular en la Amazonía; el potencial hidroenergético del país se viene reduciendo por deforestación en el pie de monte y deterioro de los páramos, contaminación de ríos y cambio climático (deshielos, deslaves, etc.), de un estimado en los años 80 de 104.000 MW a uno actual estimado de 80.000 MW, según funcionarios CONELEC.

10 Enríx, op. cit.

11 El Presidente Correa, en su discurso inaugural en Simón Bolívar (29. de abril de 2008), urgió a la empresa contratista FOPECA a avanzar con los trabajos lo antes posible, por la importancia del CCS para el país, pero sin mencionar nada sobre los EIA, ni licencia ambiental respectiva para esta obra.

Impacto Ambiental (EIA), ni la solicitud de licencia o permisos ambientales para esta obra ante el MAE o el Gobierno Municipal de Gonzalo Pizarro, toda vez que la vía cruzará el Bosque Protector de la Parte alta y media del Río Tigre hasta el codo Sinclair y áreas de interés para la protección hídrica con fines de provisión por el municipio. Para el inicio de la vía FOPECA tampoco se realizó la consulta previa entre las poblaciones locales, a más de registrarse denuncias del ex Asambleísta León Roldós sobre el proceso de licitación y contratación para las obras del CCS. A mediados del 2008, FOPECA y Coca Sinclair S.A. argumentaron tener la autorización del Ministerio de Obras Públicas (MOP) para la construcción de una vía de 17 Km., a lo largo de importantes cabeceras de la cuenca del río Dashino y el Bosque Protector del Río Tigre, propiciándose entonces, procesos de posesión y colonización para la potencial explotación maderera y ganadera, lo cual además pone en riesgo el aprovechamiento de agua y su protección por el Municipio de Gonzalo Pizarro.

Con esto, la afirmación contenida en los EIAP para la elaboración de: “Propuestas técnicas de construcción e implantación del PCCS que respeten los principios del desarrollo sostenible ratificados en las normas nacionales e internacionales”, resulta meramente retórica. Además, por los bajos salarios y malos tratos al personal contratado en la zona por FOPECA, así como por el desconocimiento e incumplimiento de los acuerdos firmados entre MEER y Gobierno Municipal de Gonzalo Pizarro, el 4 de agosto del 2008 se produjo el un paro de obras contra las operadoras del CCS, escenario altamente previsible si se consideran los cambios observados en la política del ex Ministro Acosta, la gestión del actual MEER, así como de la operación de FOPECA frente a los postulados iniciales de sustentabilidad y respeto a los acuerdos con los actores locales. Así, los retos para la gestión ambiental y social, que Coca Sinclair S.A. identificó en la presencia de áreas protegidas en el valle del Quijos Coca (sin reconocer la presencia de la Reserva de Biosfera Sumaco en toda la subcuenca, ni su plan de manejo), y en ciertas “prácticas clientelares, paternalistas y de presión”, no lograron ser superados en la gestión de la obra inicial del CCS¹².

Principales impactos y afectaciones del CCS: ¿beneficio nacional y costo local?

La captación del caudal en el Salado afectará a la cascada San Rafael, en un estimado del 60% de su caudal promedio, siendo este uno de los principales impactos del CCS, ya que se trata del mayor salto de agua del país. Del Estudio de Impacto Ambiental Preliminar del proyecto CCS¹³, extraemos los principales impactos identificados para la central hidroeléctrica, ya que no se menciona casi nada sobre las líneas de transmisión:

12 Cf.: COCA SINCLAIR S.A., “Proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair 1500 MW”. Documento para la Socialización de TdR-EIAD a Mancomunidad El Chaco- Gonzalo Pizarro, Entrix, 21 de mayo del 2008, El Chaco.

13 Entrix, op. cit.

- ☐ Afectación permanente por procesos morfodinámicos activos.
- ☐ Impactos de vías de acceso:
 - Obra de captación al embalse compensador que será construida en la cuenca hídrica de Machacuyacu.
 - Acceso desde El Salado al Túnel de conducción (31,5 Km.) en B.P. La Cascada
 - Acceso desde Simón Bolívar a la Casa de maquinas (12 Km. doble vía) en B.P. del río Tigre.
 - Acceso a ventana intermedia para perforación (900 m).
- ☐ Ubicación de material de excavación de 580.000 m³ (cantidad incorrecta)
- ☐ Deforestación de una trocha de 33.5 Km de largo por 50 de ancho en línea de transmisión.
- ☐ 2 campamentos temporales 0.9 ha en BP La Cascada.
- ☐ Impactos en turismo-rafting (tramo Río Quijos entre Linares – El Salado).
- ☐ Cambio en escorrentía subterránea.
- ☐ Variación de caudales de ríos.
- ☐ Asentamientos e inundaciones.
- ☐ Aumento en la sedimentación.
- ☐ Incremento en consumo de agua doméstica.
- ☐ Proliferación de vectores.
- ☐ Generación de empleo local y dinamización de la economía regional.

Tampoco los TdR para los EIAD, establecen consideraciones para las líneas de transmisión, centrándose exclusivamente en las obras de la central hidroeléctrica del CCS. Se observa un sobre énfasis en los beneficios para la nación, pero no se problematizan los potenciales costos o afectaciones a nivel local:

- ❑ Presión y deterioro de ecosistemas hídricos y terrestres.
- ❑ Afectación al medio perceptual (cascada San Rafael).
- ❑ Colonización, por vía de penetración y tráfico de tierras, en bosque remanentes (premontano, montano y de tierras bajas de la Amazonía), para los cuales se han identificado serios vacíos de conservación, por lo que el alto Coca es catalogada como una zona de prioridad alta y muy alta para incluir nuevas zonas de conservación.¹⁴
- ❑ Movimiento de equipos y materiales.
- ❑ Derechos de vía, expropiaciones, etc.
- ❑ Presión sobre centros poblados e infraestructura para prestación de servicios básicos, ya que ahora mismo ni El Chaco, ni Gonzalo Pizarro, cuentan con dotación de agua potable o luz eléctrica de calidad.
- ❑ Demanda de mano de obra no calificada, subcontratada y con salarios bajos.

Estos elementos definen un modelo de gestión energética para el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de la alta Amazonía que, aunque se define como un *uso no consuntivo* por restituir las aguas turbinadas al río alto Coca, configura en nuestra apreciación, una variante del modelo extractivista con que el Estado y grandes empresas operadoras (transnacionales o no) han ocupado el espacio en la Amazonía contemporánea. “Evacuar energía” como repiten las autoridades y funcionarios del sector eléctrico, puede comprometer el potencial de desarrollo futuro de la región, mientras que favorece a las regiones que controlan el flujo energético: la sociedad nacional vs. la región amazónica ecuatoriana (RAE). La selva alta amazónica asiste, al parecer, a la ampliación de *fronteras hidroenergéticas* para el beneficio de la nación, sin mayores consideraciones de desarrollo humano y sostenible para las poblaciones locales que recientemente han visto, en el uso y aprovechamiento sostenible del agua, una alternativa de desarrollo en el medio amazónico.

De ahí que las mayores preocupaciones que compartimos con pobladores y autoridades locales, tienen que ver con estos vacíos de información:

- ❑ No se ha verificado la tendencia y permanencia de datos sobre precipitaciones, lo cual podría llevar a un sobredimensionamiento del CCS y las líneas de transmisión.

14 Cf.: Campos, F., Peralvo M., Cuesta-Camacho F., y Luna S., (eds), Análisis de vacíos y áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad en el Ecuador continental, Instituto Nazca, EcoCiencia, MAE, TNC, CI, GEF, BirdLife International y Aves & Conservación, Quito, 2007.

- ❑ No se ha calculado correctamente el caudal ecológico (régimen natural del río, oscilación estacional), aspecto que se prevé definir con los EIAD, cuando es casi inútil el ejercicio.
- ❑ No está definido con claridad el trazado de las líneas de transmisión a Pifo y a Lago Agrio, ni se explica el sentido de que esta última sea de doble circuito (¿se espera una retroalimentación con las termoeléctricas que alimentan los campos petroleros?).

Recomendaciones para una gestión democrática de los recursos hídricos en el alto Coca

Para asegurar una gestión energética según derechos y que asegure sustentabilidad, proponemos que se tomen en cuenta los siguientes aspectos técnicos y políticos:

- ❑ Exigir la elaboración de EIA para la vía FOPECA y el cumplimiento de acuerdos y normas ambientales, para asegurar la protección de microcuencas que están ahora mismo afectadas o potencialmente afectadas con el avance de la vía al codo Sinclair.
- ❑ Exigir la elaboración de los EIAD de las líneas de transmisión junto con los de la central hidroeléctrica, ya que de otra manera, evacuar la energía generada se realizará sin ninguna consideración ambiental o social para el desarrollo local y regional amazónico.
- ❑ Actualizar los datos hidrológicos (caudales y precipitación), para poder también definir caudales ecológicos y residual (cascada de San Rafael) reales.
- ❑ Evitar el paso de la línea de transmisión por áreas altamente sensibles.
- ❑ Demandar la elaboración de un Plan de Manejo Ambiental (PMA) de la cuenca hídrica del Coca, con participación local, para potenciar alternativas de manejo con fines de protección hidrológica entre los productores locales (madereros y ganaderos al momento).
- ❑ Verificar que los EIAD/PMA abarquen todas las obras y actividades desde la fase de diseño, implantación, manejo y abandono, tanto para la central hidroeléctrica, subestaciones y líneas de transmisión eléctrica.

- ▣ Coordinar entre autoridades locales y nacionales, mecanismos e instrumentos para el control de la contaminación y la reducción de impactos ambientales, sobre todo para la implementación de trampas de caudal que aseguren el paso del caudal ecológico en las obras de captación de la central hidroeléctrica, pero también asegurar una disposición adecuada y aprovechamiento del material pétreo de la excavación de los túneles, estimado en un volumen de más de 2,3 millones de m³. La intensidad de volquetas que ingresan y sacarán a disposición estos materiales, también requiere control de autoridades de tránsito y de los gobiernos locales.
- ▣ Controlar y sancionar la invasión de tierras en el alto Coca y la subsecuente deforestación por la apertura de vías en áreas naturales o en relativo estado de conservación actual.
- ▣ Mejorar las herramientas de evaluación de impacto ambiental utilizadas en estudios preliminares: levantamiento de información, muestreo y evaluación.
- ▣ Mejorar la calidad de la interpretación ambiental del EIAP: línea base biológica y uso de suelo actualizados con participación local.
- ▣ Incluir en el Plan de Manejo Ambiental, programas o planes de manejo integrado de microcuencas, gestión de riesgos y cambio climático, con participación local en reforestación, protección de microcuencas o servicios ambientales.
- ▣ Tomar en cuenta estudios actualizados del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que reportan caudales menores a los establecidos en 1992 por el INECEL.
- ▣ Zonificar áreas prioritarias de conservación en donde nacen cuerpos hídricos.
- ▣ Incorporar un Plan de empleo temporal, Código de Relaciones Comunitarias y Plan de Participación Social.
- ▣ Consulta previa y participación ciudadana para los Estudios Definitivos y obras de implementación, incluidas las líneas de transmisión.
- ▣ Transparentar los procesos de contratación de empresas contratistas.
- ▣ Vincular a los Planes de Desarrollo Estratégico Cantonales, los programas y acciones de relaciones comunitarias, compensaciones y apoyo a la comunidad.

Conclusiones preliminares

Sustentabilidad y extractivismo. La política energética actual supedita la conservación y protección de los bosques a la implementación de proyectos y obras eléctricas de interés prioritario para la nación, desconociendo que ese interés nacional depende de condiciones ambientales estables en las cuencas y microcuencas aportantes al caudal que se espera aprovechar. Esto reproduce el desconocimiento que la política energética (petrolera) hace de la importancia de los bosques protectores, así como de las reservas de biosfera en la Amazonía, como para nuestro caso, con los bosques remanentes en el alto Coca y la Reserva de Biosfera Sumaco. Como nación estamos obligados a superar la concepción utilitarista del agua como un recurso de libre disponibilidad, reconociendo la importancia de su conservación, regulación y control de desastres, desde un enfoque de seguridad humana para la gestión energética y del agua.

Eficiencia sin justicia energética. La política energética privilegia la eficiencia sobre la justicia energética, particularmente con los pobladores locales y la región amazónica, sobre todo cuando entre los acuerdos con autoridades y pobladores locales se ha planteado la participación en los beneficios o renta eléctrica generada por CCS, tal como es el caso con los municipios del área de influencia del Proyecto Paute, con la Ley 047. Permanece, entonces, la interrogante sobre si el PCCS podrá asegurar mecanismos adecuados para la re-distribución de beneficios y participación de la renta generada con las poblaciones y gobiernos locales. Así también, es necesario que las autoridades aclaren cuál es el motivo de la línea de transmisión de doble circuito a Lago Agrio: ¿atender a la población o al Distrito Amazónico y otras petroleras?

Energías renovables y calidad ambiental. Debemos estar claros que no por tratarse de energías renovables (hidroelectricidad), la gestión del CCS puede estar libre de consideraciones de sostenibilidad, aún más si recordamos que no existe la tecnología que permita acumular energía eléctrica de alta tensión. La generación eléctrica, con fuentes renovables, provoca impactos (de diferente tipo e intensidad), sobre todo en los cuerpos de agua, por las líneas de transmisión, derechos de vía e infraestructura de transformación y distribución. Si no se evalúan los potenciales impactos del CCS, con información actualizada y de común sentido con pobladores y autoridades locales, se corre el riesgo de amplificar las afectaciones a los ecosistemas, microcuencas o microclimas, así como en los circuitos comerciales locales y regionales, sin desconocer que los beneficios para el país puedan ser justificados.

Institucionalidad y derechos del agua en la Amazonía. Finalmente, luce como una prioridad para la política pública ambiental, que la Amazonía proponga el diseño e implementación de una legislación específica en materia de aguas, parte de la cual sea el reconocimiento del potencial hídrico de la vertiente oriental como un factor para su desarrollo sostenible.

Anexo

Cronología del Proyecto

Año	Hito cronológico
1970	El proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair (CCS) es incluido en el Inventario Energético del ex INECEL.
1976	Estudios de Prefactibilidad por HIDROSERVICE.
1992	Optimización y Estudios de Factibilidad de la alternativa seleccionada por consultoras italianas e INECEL.
2007	CCS es considerado como prioritario y de alto interés nacional por autoridades del gobierno y sector eléctrico, siendo incluido en el Plan Maestro de Electrificación (abril). Creación del MEER (07 de julio) Decreto Ejecutivo 655 (publicado en Registro Oficial 192 del 17 de octubre de 2007).
2008	Firma de Convenio MEE – Gobierno Municipal de El Chaco (10 de enero). Certificado de intersección con Áreas Protegidas, Bosques Protectores y Patrimonio Forestal del Estado, otorgado por el MAE a Termopichincha (14 de febrero). Proceso de conformación de Coca Sinclair S.A. (febrero a abril). Firma de Convenio MEE – GM Gonzalo Pizarro (29 febrero). Presentación EIAP y aprobación por CONELEC (marzo - abril). Firma de la Declaración conjunta, acuerdos y convenios entre Ecuador y Argentina, en los que consta la conformación del Consorcio para la operación del CCS entre empresas públicas Termopichincha y ENARSA, respectivamente (21 de abril).

Año	Hito cronológico
2008	Inauguración de obras del CCS con presencia de Presidente Correa en Simón Bolívar (Gonzalo Pizarro), donde se dio inicio a la construcción de vía a casa de máquinas por FOPECA, sin EIA, permisos y licencia ambiental, ni consulta previa a la comunidad y autoridad local (29.abril). Audiencias comunitarias para la presentación de TdR-EIAD: 31 de mayo en Gonzalo Pizarro y 07 de junio en El Chaco. Paro en Simón Bolívar contra FOPECA y Coca Sinclair, por inconformidades de trabajadores locales contratados para la construcción de la vía a la casa de máquinas (04 de agosto). Convocatoria a Licitación de EIAD/PMA (30 de septiembre).
2009	Inicio previsto de la construcción de obras CCS.
2013	Incorporación de 1.500 MW del CCS al sistema nacional interconectado, prevista en EIAP y TdR-EIAD.

Cambio climático e inundaciones:

lineamientos para una política de prevención de riesgos

David Neira
Proyecto de Adaptación al Cambio
Climático a través de una efectiva
gobernabilidad del agua en Ecuador, PACC

Introducción

Debido a su ubicación geográfica y escarpada topografía, el Ecuador es altamente vulnerable a los impactos que se anticipa tendrá el cambio climático sobre los recursos hídricos (Primera Comunicación Nacional, Quito, 2000). Los eventos periódicos de El Niño, especialmente aquellos ocurridos entre 1982-1983 y 1997-1998, ya han demostrado la magnitud que podrían tener imprevistos catastróficos ocasionados por las perturbaciones climáticas. Debido a la naturaleza de los recursos hídricos, que abarca varios campos, el aumento de las temperaturas promedio, las sequías e inundaciones recurrentes, el retroceso de glaciares y los patrones de precipitación más intensos e infrecuentes tendrán una amplia gama de impactos en el agua. Esta vulnerabilidad mayor a los riesgos relacionados con el clima agravará aún más los problemas de gobernabilidad del agua que existen actualmente en el Ecuador.

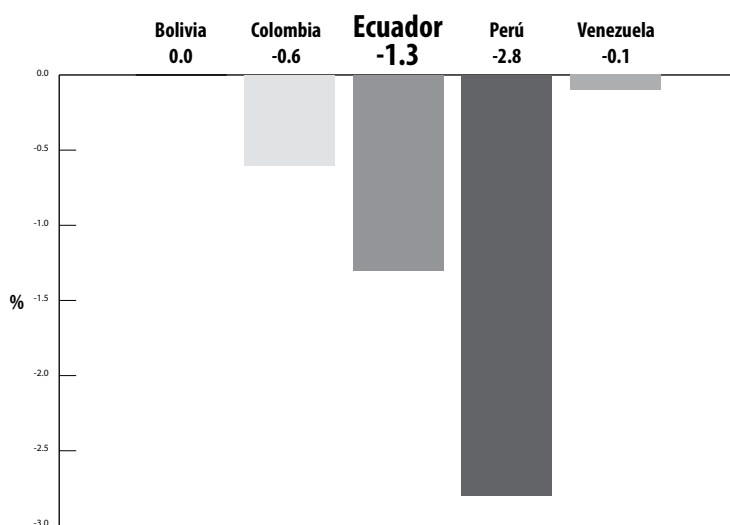
Ecuador enfrenta una gama de posibles impactos del cambio climático relacionados con cambios en la temperatura y la precipitación y con posibles cambios de las corrientes oceánicas. Es difícil predecir y modelar los impactos del cambio climático en el Ecuador debido a su compleja situación geográfica y climática relacionada con la existencia de regiones costera, andina y selvática, la ubicación del Ecuador en la Zona de Convergencia Intertropical (ITCZ), así como la influencia de la Corriente de Humboldt y la corriente cálida ecuatorial, que convergen en la costa. Sin embargo, es posible identificar algunos posibles escenarios del cambio climático para el Ecuador y sus regiones, adecuados para la planificación del sector hídrico. Se pueden usar estos escenarios para desarrollar planes que permitan al Ecuador prepararse para una variedad de potenciales resultados del cambio climático, aumentar la resiliencia del sector hídrico y evitar una adaptación inadecuada (mal adaptación).

El cambio climático provocará mayor estrés hídrico en regiones del Ecuador que dependan para su abastecimiento de glaciares y capas de hielo, conforme estos disminuyen de tamaño y desaparecen durante las décadas venideras, como resultado de mayores temperaturas atmosféricas. Los cambios en los patrones de derretimiento y escorrentía podrían también afectar a los sistemas fluviales de los valles. El sector del agua debería prepararse inmediatamente para una menor disponibilidad de agua en la región andina.

Durante las últimas décadas del siglo veinte, se hizo evidente una tendencia hacia una mayor frecuencia de eventos de El Niño y menos eventos de La Niña. Existen sugerencias de que este cambio en la frecuencia y duración de las condiciones de El Niño podría ser una consecuencia del cambio climático antropogénico que persistirá o se intensificará en las décadas venideras. Sin embargo, existe todavía una considerable falta de certeza científica en relación con la posible evolución futura de El Niño. La costa ecuatoriana sufre frecuentes impactos con costos significativos como consecuencia de El Niño. Por ejemplo, el área costera afectada principalmente por las inundaciones durante el evento de El Niño más reciente fue la zona costera central de Manabí, que incluye las cuencas de los ríos Chone, Portoviejo, Jipijapa y Zapotal. Se han propuesto medidas para fortalecer la organización de los agricultores para que tomen medidas como el establecimiento de bancos de semillas y para que aprendan a usar mejor los datos meteorológicos disponibles para prepararse para las inundaciones.

Incremento del caudal entregado por el Estado para riego

Fuente El Impacto del Fenómeno de El Niño de 1997-1998 en la Comunidad Andina de Naciones, Corporación Andina de Fomento.



Cambio global, complejidad e incertidumbre

La incidencia de desastres y las pérdidas que se asocian con eventos climáticos extremos y crecientemente con otros no tan extremos, se ha incrementado dramáticamente en los últimos años.

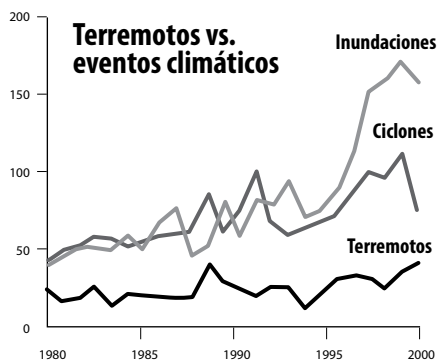
Rápidamente los crecientes niveles de pérdidas asociadas a desastres comienzan a sobrepasar los niveles de desarrollo en algunos países. El logro de los Objetivos del Milenio de la ONU, en áreas como la reducción de la pobreza, salud y educación será imposible a menos que se realicen esfuerzos concertados para manejar y reducir los riesgos de desastre asociados con los eventos climáticos potencialmente dañinos.

Número de eventos
por año



Tendencias en el número de eventos reportados

Probablemente, el incremento en el número de eventos peligrosos reportados se deba a las mejoras en el acceso a la información y también al crecimiento poblacional, sin embargo el número de inundaciones y ciclones reportados están creciendo en comparación con los terremotos. ¿Cómo, deberíamos preguntarnos, el calentamiento global está afectando la frecuencia de las amenazas naturales?



Fuente: In UNEP/GRID-Arendal Maps and Graphics Library. Retrieved 18:10, November 28, 2007 from <http://maps.grida.no/go/graphic/trends-in-natural-disasters>

Los procesos de cambio global están añadiendo dimensiones nuevas y, aún más, insolubles a los problemas de exacerbación del riesgo, ocurrencia de desastres y pérdidas asociadas con eventos climáticos.

Cada vez existe una mayor certidumbre con respecto a los peligros asociados al cambio climático producto de la emisión antropogénica de gases de invernadero. Así, el último informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en Inglés) ha sido más enfático que nunca al respecto, indicando que:

*“el calentamiento del sistema climático es **inequívoco** (énfasis agregado) como queda evidenciado en observaciones de incremento de temperaturas en la atmósfera y océanos... la mayoría de este aumento de temperatura desde mediados del siglo 20 es **muy probable** (énfasis agregado) que se deba a un incremento observado de emisiones antropogénicas de gases de invernadero (GHG)”. (IPCC 2007: Pág. 2 y 5).*

Considerando las proyecciones futuras, el mismo reporte indica que aquellos grupos o sectores más sensibles al clima serían los más afectados por el cambio climático. Dentro de estos se encuentra el suministro de alimentos, infraestructura, salud, sistemas costeros, ecosistemas, los recursos hídricos, entre otros. Dentro de este grupo, el sector de los recursos hídricos es quizás el más sensible al cambio climático además de ser un sector transversal a muchos de los otros sectores afectados (por ejemplo en los efectos de los recursos hídricos en la salud, ecosistemas o infraestructura).

Ahora es irrefutable la evidencia científica que demuestra que el clima está cambiando debido a las emisiones de gases de efecto invernadero. Es igualmente aceptado que el cambio climático alterará la severidad, frecuencia y distribución espacial de los peligros relacionados con el clima. Sin embargo, aún cuando la modelación de los vínculos entre el cambio climático global y eventos climáticos extremos particulares se hace crecientemente compleja, no es posible aún predecir con cierto grado de confianza, cómo se comportarán en el futuro los eventos climáticos particulares, en localidades específicas.

No obstante que los seres humanos se han adaptado gradual y espontáneamente a las variaciones del clima, la rápida acumulación de los riesgos relacionados con el clima en décadas recientes y los patrones de pérdidas resultantes, apuntan a una pérdida de efectividad y aún al fracaso de la adaptación espontánea.

Estrategias de manejo del riesgo

Las comunidades humanitaria, desarrollista, ambientalista y de cambio climático han intentado diferentes enfoques para el manejo y reducción de los riesgos relacionados con el clima. Desde la década de los años 70, el discurso de la más amplia comunidad de manejo de riesgo de desastres ha sufrido un cambio gradual de paradigma: desde la respuesta, pasando por la respuesta mejorada de preparación, la mitigación de peligros y la reducción de la vulnerabilidad, hasta el manejo integrado del riesgo de desastre.

El manejo integrado del riesgo climático podría proporcionar a la comunidad científica que trabaja en torno a los desastres, un marco que permita pasar más allá del todavía dominante enfoque sobre la preparación y respuesta y, a la comunidad de adaptación al cambio climático, pasar más allá del diseño de hipotéticas estrategias para la futura adaptación.

La falta de capacidad para el manejo y la adaptación ante los riesgos relacionados con el clima, ya es un asunto central del desarrollo en muchos países. Y la falta de capacidad para manejar los riesgos asociados con la variabilidad climática actual (de estación a estación y de año en año) inhibirá igualmente a los países para enfrentar futuros incrementos de la complejidad e incertidumbre de los riesgos debidos al cambio climático global. Fortalecer las capacidades locales y nacionales para el manejo de los riesgos relacionados con el clima, tal como se entiende actualmente, es la mejor estrategia para poder manejar, en el futuro, riesgos climáticos más complejos.

Los desastres afectan al desarrollo

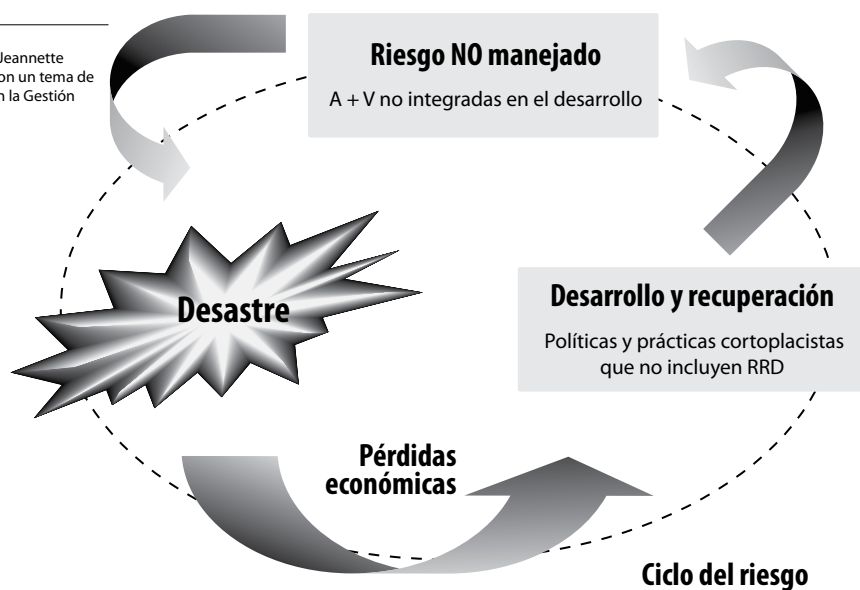
Fuente: Tomado de PNUD, Jeannette Fernandez, Los Desastres son un tema de Desarrollo: Rol del PNUD en la Gestión del Riesgo



También se presenta más viable movilizar recursos políticos y financieros, nacionales e internacionales, para manejar un escenario de riesgo existente, que enfrentarse con un futuro escenario hipotético. La adaptación a mediano y largo plazos debe comenzar hoy, con esfuerzos para mejorar el actual manejo del riesgo y adaptabilidad. Son de crucial importancia las lecciones de las prácticas actuales, conjuntamente con la noción de que se aprende haciendo.

El desarrollo afecta los desastres

Fuente: Tomado de PNUD, Jeannette Fernandez, Los Desastres son un tema de Desarrollo: Rol del PNUD en la Gestión del Riesgo



Manejo integrado del riesgo climático

El manejo integrado del riesgo climático, como concepto, se ocupa tanto de los peligros como de las vulnerabilidades que conforman escenarios particulares de riesgo. Fluctúa en escala, desde acciones para manejar las expresiones locales del riesgo climático global, hasta las medidas globales para reducir el peligro (por ejemplo, mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero) y para reducir la vulnerabilidad (al incrementar la resiliencia o capacidad de recuperación social y económica de países vulnerables). El manejo integrado del riesgo necesitaría incluir elementos de manejo anticipado del riesgo (asegurar que el desarrollo futuro reduzca el riesgo en vez de incrementarlo), manejo compensatorio del riesgo (acciones para mitigar las pérdidas asociadas al riesgo existente) y manejo reactivo del riesgo (asegurar que el riesgo no se reestablezca después

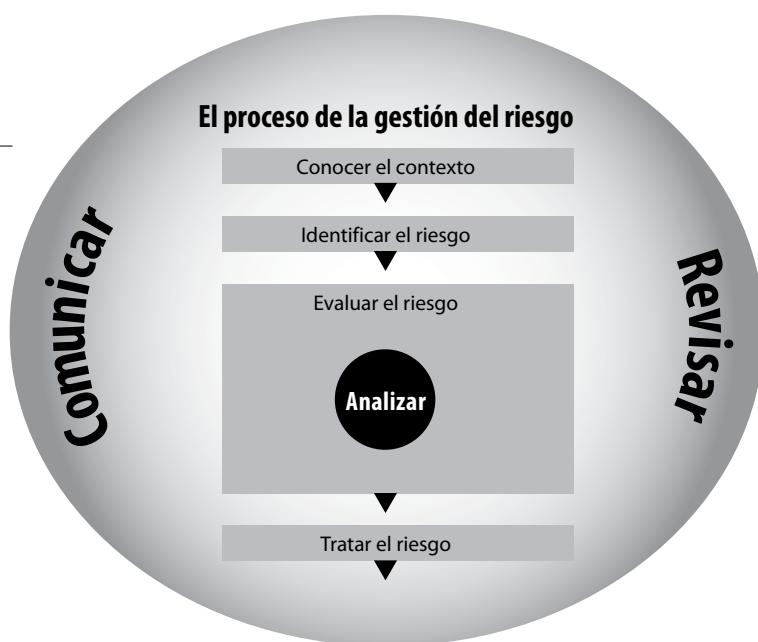
de los eventos de desastre). Más aún, tendrá que tomar en cuenta los impactos potenciales sobre los sistemas socioeconómicos y ambientales.

El manejo integrado del riesgo climático podría proporcionar un marco que permita a la comunidad de desastre pasar más allá del todavía dominante enfoque sobre la preparación y respuesta y a la comunidad de adaptación al cambio climático pasar más allá del diseño de estrategias hipotéticas futuras de adaptación. En algunas regiones, como el Caribe y el Pacífico Sur, ya se están logrando sinergias de este tipo.

El fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para el manejo de los riesgos relacionados con el clima, tal como se entiende ahora, es la mejor estrategia para poder manejar riesgos climáticos más complejos en el futuro.

El desarrollo afecta los desastres

Fuente: Tomado de PNUD, Jeannette Fernandez, Los Desastres son un tema de Desarrollo: Rol del PNUD en la Gestión del Riesgo



El manejo integrado del riesgo climático necesita enraizarse a nivel local. La mayor parte de los eventos de desastre relacionados con el clima son de pequeña a mediana escala y tienen impactos locales espacialmente delimitados.

El manejo del riesgo inevitablemente será una preocupación social importante que va mucho más allá de las preocupaciones pasadas y existentes asociadas con

el riesgo inherente y excesivo. Las tendencias actuales y los pronósticos sugieren que la distribución social de riesgos y pérdidas pudiera convertirse en una de las preocupaciones dominantes de la humanidad en el futuro. Ahora es el momento para comenzar a reparar la actual situación en que se presta una atención insuficiente a tales asuntos, y el manejo existente y los esquemas sociales están extremadamente desarticulados, dispersos e ineficientes al enfrentarse con la magnitud e importancia del problema del riesgo y el desastre. La atención a corto plazo de los problemas existentes y recurrentes debe ser complementada, y observada a la luz de los cambios e impactos a mediano y largo plazo.

Modelo organizacional para la gestión del riesgo

Ref. EMI y WBI 2006

Fuente: Tomado de PNUD, Jeanette Fernandez, Los Desastres son un tema de Desarrollo: Rol del PNUD en la Gestión del Riesgo



La vulnerabilidad es una condición socialmente construida que implica la falta de resiliencia y fortaleza frente a extremos ambientales. Esta falta de resiliencia puede expresarse en el ámbito estructural, físico, económico, social y político e institucional. Hoy que se enfrenta a muchos fenómenos naturales, la tendencia principal para explicar los desastres y sus pérdidas favorece el análisis de la vulnerabilidad social.

Hay que promover la integración temporal, espacial e institucional para tomar debidamente en cuenta los retos asociados con el manejo del riesgo social en general y el riesgo de desastres y cambio climático, en particular.

Adaptación al riesgo climático

“Las adaptaciones con respecto a los actuales climas y riesgos relacionados con el clima (Ej., sequías recurrentes, tormentas, inundaciones y otros extremos) generalmente son consistentes con la adaptación a condiciones climáticas cambiantes o cambiadas. Las medidas de adaptación se implementarán probablemente sólo si son coherentes con, o se integran a, las decisiones o programas que abordan las tensiones no climáticas. Las vulnerabilidades asociadas al cambio climático raramente se experimentan independientemente de las condiciones no climáticas.”

(Informe de la Tercera Evaluación del Grupo de Trabajo del IPCC. 2001).

Cómo convivir y adaptarse a extremos climáticos y cómo promover más comunidades con más resiliencia y seguras, son cuestiones que están en el centro de las preocupaciones. Dado que el clima es parte integral del ambiente global, los cambios climáticos no sólo afectarán los sistemas socioeconómicos sino también los ecosistemas, recursos acuíferos y biodiversidad, para producir la disrupción de la base de recursos naturales y amenazar la sostenibilidad a largo plazo.

Actualmente, el manejo del riesgo tiende a ser visto progresivamente como una práctica interrelacionada, integradora e intersectorial, que abarca intereses que van desde la prevención y mitigación de desastres, pasan a través de la respuesta y llegan hasta la reconstrucción.

Dada su alta vulnerabilidad ante desastres naturales, el Ecuador necesita implementar medidas preventivas a fin de evitar recurrentes y costosas amenazas inducidos por el clima. Las poblaciones con recursos limitados son las más vulnerables a los fenómenos naturales, debido al riesgo de perder todos sus activos.

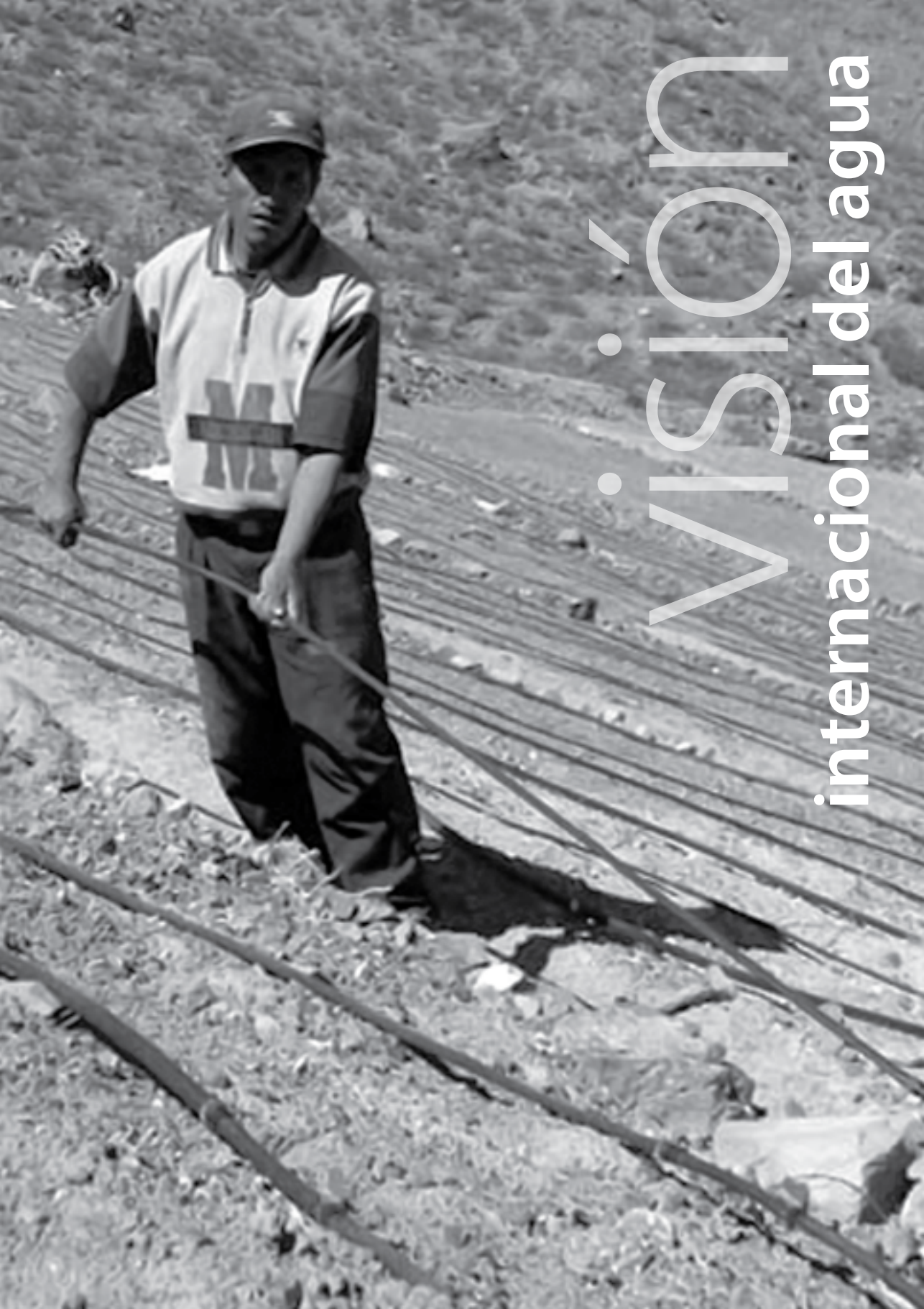
Referencias bibliográficas

PNUD (2002). *Un Enfoque de Manejo del Riesgo Climático para la Reducción de Desastres y Adaptación al Cambio Climático*. Reunión del Grupo de Expertos del PNUD Integración de la Reducción de Desastres con la Adaptación al Cambio Climático. La Habana, 17 a 19 de junio de 2002.

Proyecto de Adaptación al Cambio Climático a través de una efectiva gobernabilidad del agua en Ecuador (2008). *Estudio de Vulnerabilidad actual al Riesgo Climático en los Recursos Hídricos en la subcuenca del Babahoyo*. Quito.

Proyecto PACC, GEF/PNUD/MAE *Adaptación al Cambio Climático a través de una Efectiva Gobernabilidad del Agua en el Ecuador*, Diciembre 2007

http://www.pacc-ecuador.org/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=42



visión

internacional del agua

El actual escenario del agua en el Perú

Conflictos y movilizaciones en una institucionalidad fragmentada¹

♦ María Teresa Oré
Presidenta del Instituto de Promoción
y Gestión del Agua IPROGA, Perú

La actual problemática agraria, en lo referente a la gestión del agua, presenta un marcado contraste con la situación que se vivía hasta hace dos décadas, incrementándose los conflictos en todo el territorio nacional, tanto en la ciudad como en el campo. Examinemos estas diferencias en cuanto a la institucionalidad estatal, a las organizaciones y gremios de la sociedad civil, y a los conflictos derivados de la gestión del agua en el Perú.

Pese a que últimamente se ha producido una nueva concentración de la tierra, especialmente en la costa, la lucha por ella no ha trascendido. En cambio, los conflictos en relación al agua han pasado a un primer plano pero presentando nuevas características. Si anteriormente éstos se daban entre hacendados y campesinos, ahora ocurren: a) entre ciudades y zonas agrarias, en conflicto por el uso urbano o rural del agua; b) entre comunidades y poblaciones rurales versus empresas mineras, en litigio tanto por el uso del agua como por la posible contaminación de ésta; c) entre pueblos nativos de la Amazonía contra empresas de hidrocarburos y madereras; d) entre gobiernos regionales que comparten una misma cuenca.

Todos estos conflictos, se producen de manera espontánea y aislada a nivel local y regional, sin que el gobierno, las centrales gremiales, partidos o analistas, hayan logrado entenderlos y encauzarlos.

No es que anteriormente no hayan ocurrido conflictos análogos, pero hasta la reforma agraria de 1969 el poder individual o corporativo de los grandes

¹ Este artículo se apoya en el estudio Mapeo de Actores e Iniciativas en el Sub-sector del Agua en la Región Andina: Perú, Bolivia y Ecuador. Auspiciado por Oxfam América. Los Avances de este trabajo fueron presentados, en el Foro de los Recursos Hídricos en el Ecuador, Mayo de 2008.

terratenientes o propietarios era incontestable, y hasta fines de los años 80 la autoridad del Estado era mucho más homogénea y unitaria que en la actualidad. Hoy, al interior del Poder Ejecutivo, entran en pugna organismos y ministerios que tienen distintas perspectivas, tanto técnicas como políticas. Además los gobiernos regionales e incluso municipales, con nuevas atribuciones, constituyen nuevas instancias de poder local antes inexistentes. Por último, a diferencia del pasado, el conflicto tiene lugar en medio de una creciente conciencia del carácter limitado e incluso agotable del recurso.

El actual contexto político y económico

A tres años de iniciado el gobierno de Alan García, el tema del agua y en general el de los recursos naturales ha permanecido ausente en la agenda política nacional. De allí que fue una sorpresa la propuesta del Ejecutivo de la creación del Ministerio del Ambiente y la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), no como respuesta a los conflictos que han venido emergiendo o como consecuencia de una mirada de largo plazo, sino como parte de las condiciones e implementación del tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

La política del gobierno, orientada a estimular a fondo las inversiones privadas, descuida la promoción y preservación de los recursos naturales y entre ellos el agua, como recurso estratégico, más aún en el contexto del cambio climático. Esa política será inviable a largo plazo.

El auge de actividades de agro-exportación, minería, petróleo, gas, así como el crecimiento continuo de Lima y ciudades intermedias, reclaman mayores dotaciones de agua, pero las inversiones privadas no toman en cuenta las limitaciones de este recurso. Un programa como "Agua para todos" carece de estudios técnicos sobre las implicancias de incrementar el caudal en la cuenca del Rímac, y sus consecuencias para la actual gestión del agua.

Por otro lado, se observa también una crisis de paradigmas teóricos en relación a la gestión del agua. Mientras que en el siglo XX la ejecución de los grandes proyectos de irrigación en la costa peruana, los transvases y la construcción de obras hidráulicas constituyeron el símbolo de la modernización y del desarrollo agrario, hoy estos modelos son cuestionados por su impacto ambiental y por un privilegiar solamente la dimensión técnica, y a una sola región: los valles de la costa.

Actualmente se plantean propuestas globales, como la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH), en la cual, junto a los aspectos técnicos, están presentes también los aspectos ambientales, sociales, culturales y políticos. Se caracteriza por ser una visión global que promueve el desarrollo coordinado del agua y de la

tierra², siendo la cuenca, la unidad de análisis y de acción. Involucra a los distintos grupos de actores (stakeholders) y busca el consenso entre todos ellos.

Es en este escenario que presentaremos: I) las características que asume la gestión del agua en el aparato estatal; II) el nuevo panorama social; y, III) ejemplificaremos todo ello mediante uno de los conflictos en curso.

Del control estatal a la incursión privada

Con la Ley General de Aguas de 1969 y en el marco de la reforma agraria, el Estado peruano asumió el control total del recurso hídrico. Dicha ley declaró al agua propiedad del Estado y se reservó, en la práctica, todas las atribuciones en cuanto a su gestión. La Ley estableció al Ministerio de Agricultura, a través de la antigua Dirección General de Aguas, como la autoridad de aguas para el regadío, y al Ministerio de Salud como autoridad en cuanto a su calidad. Sin embargo, la intensa crisis agraria que tuvo lugar años después –empezando por la parcelación de las cooperativas en la costa y la reestructuración de las SAIS2 en la sierra- produjo un nuevo escenario que vino a replantear la gestión del agua y de la tierra.

A inicios de la década del noventa, con el gobierno de Fujimori, el país se inserta en un nuevo esquema económico. En julio de 1991 se promulga la Ley de Promoción Agraria (Decreto Ley 653), que creó las bases para un mercado de tierras agrícolas y modificó algunos aspectos importantes de la Ley General de Aguas, como:³ asignó a los administradores técnicos de distritos de riego la función de otorgar licencias (antes las daba la Dirección General de Aguas), amplió las facultades de las organizaciones de usuarios, y creó las Autoridades Autónomas de Cuenca Hidrográfica. Las instituciones estatales encargadas de la gestión del recurso hídrico fueron reducidas a su mínima expresión⁴. Esos cambios vinieron a reforzar la tendencia iniciada en 1989 cuando varias de las funciones que venía asumiendo el Estado fueron transferidas a las organizaciones de regantes mediante el Reglamento de Organización de los Usuarios de Agua (D. S. 037-89-AG). De esta forma, se fueron reduciendo las funciones estatales.

En cuanto al agua para consumo humano, en noviembre de 1991 se promulgó un decreto legislativo para promover las concesiones de agua potable y saneamiento, eliminándose la exclusividad pública en la gestión del agua potable. Paralelamente se entregaron las empresas filiales y unidades operativas de SENAPA⁵ a las municipalidades provinciales, con excepción de SEDAPAL, de la ciudad de Lima.

2 SAIS o Sociedades Agrícolas de Interés Social.

3 Del Castillo, Laureano (2004). *Un concepto vital. Hacia un sistema de gestión compartida del agua*. Defensoría del Pueblo, Lima.

4 Oré, María Teresa (1998). "De la reforma agraria a la privatización de tierras y aguas: El caso de la costa peruana". En: *Buscando la equidad. Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Pp. 286-297. Van Gorcum, The Netherlands.

5 SENAPA o Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado.

En setiembre de 1990 se había promulgado el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Al año siguiente el Decreto Ley 757 *convertía a cada ministerio en la autoridad ambiental respectiva*, incluyendo el agua, con lo que la mutua interferencia se agravó. Por otra parte, y como ejemplo, Energía y Minas cuenta con una oficina de Medio Ambiente, que cuando se producen conflictos de contaminación se convierte en juez y parte.

En 1993, presiones de los organismos internacionales llevaron a intentar promulgar una nueva Ley General de Aguas, creando derechos “reales” independientes del predio, para formar un mercado de aguas. La oposición de las organizaciones de regantes y los cambios en las orientaciones de la política internacional impidieron concretar estos planes. Desde 1993 a la fecha los sucesivos Congresos han debatido no menos de 15 proyectos, sin llegar a aprobar ninguno. Esto, que no ha ocurrido en ningún otro campo, dice mucho de lo conflictivo que es. Como resultado la Ley General de Aguas de 1969 coexiste con gran cantidad de leyes y decretos supremos (D. S.), generando una incoherencia y desorden jurídico, y complicando la gestión del agua.⁶

La telaraña estatal

Si en los años setenta sólo los ministerios de Agricultura y Salud estaban vinculados al agua, actualmente son ocho ministerios los que intervienen de una u otra forma en la gestión de los recursos hídricos: Agricultura, Salud, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Producción, Energía y Minas, Turismo y Comercio Exterior, Mujer y Desarrollo Social, y Defensa. A ellos se agregan la Presidencia del Consejo de Ministros y organismos públicos autónomos como la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República.

Aún más, desde enero del 2003, veinticinco gobiernos regionales entraron en funciones, con atribuciones poco definidas, incluyendo los recursos naturales y, obviamente, el agua. Esta falta de claridad contrasta con la facultad que tienen muchas de estas instancias para otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales al interior de la región. Lo mismo ocurre en lo relacionado a materias de energía, minas e hidrocarburos, donde se les reconoce competencia para otorgar concesiones para minicentrales de generación eléctrica. También se les ha transferido la casi totalidad de los Proyectos Especiales que estaban a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE). Asimismo, desde fines de 2006 el Administrador Técnico del Distrito de Riego (ATDR), quien dependía de la Intendencia de Recursos Hídricos del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), pasa ahora a depender del Gobierno Regional.

Si se pudiera sintetizar cual es la característica fundamental de la gestión del agua

6 Cuando revisábamos este artículo, enero del 2009, se aprobó sorpresivamente, la nueva ley de Aguas del Perú, por el pleno del congreso en primera votación. Dentro de las medidas legales aprobadas para la implementación del TLC con Estados Unidos.

en el Perú, sería la de una *institucionalidad fraccionada*.⁷ Es por ello que resulta muy difícil tener una política coherente en relación al recurso hídrico. Cada institución tiene su propia agenda y normatividad, lo cual impide una gestión multi-sectorial del recurso o lo que denominamos la Gestión Integral del Recurso Hídrico. En estas circunstancias la creación del Ministerio del Ambiente o de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), sin replantear el conjunto de esta telaraña posiblemente no haga sino llevarlo a una virtual inoperancia.

El agua: un problema político para la sociedad civil

Las políticas económicas del Estado y sus efectos están directamente detrás de un nuevo panorama de los gremios y las organizaciones de la sociedad civil. Algunas, como la Confederación Campesina del Perú (CCP), son bastante antiguas (1947), mientras otras han nacido a raíz del nuevo contexto, pero todas adquieren un *nuevo perfil*. Éste consiste en que debido a que tocan y muchas veces cuestionan las políticas mencionadas, su accionar y sus demandas *cobran un carácter político*, al mismo tiempo que los partidos están paradójicamente ausentes. Veamos esto con algún detalle.

Sin que los conflictos de los productores agrarios por precios, crédito, insumos, y otros hayan desaparecido, en los últimos tiempos su condición de *regantes* ha pasado a primer plano, pues desde ella han surgido las más importantes movilizaciones e inclusive paros agrarios recientes. Así destaca la *Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú* (JNUDRP), creada en 1983. Su importancia ha crecido con la transferencia de funciones a las juntas, que ya hemos referido, al mismo tiempo que ha sido una de las fuerzas más importantes contra la privatización de las aguas. En el plano local también diversos comités se han movilizado ante concesiones mineras, en especial con referencia al acceso al agua y su calidad. Sin embargo, al mismo tiempo la dirigencia nacional ha mostrado una tendencia a establecer buenas relaciones con el gobierno de turno, lo que le ha llevado a distanciarse de los demás gremios y organizaciones nacionales.

La *Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable* (FENTAP) fue creada en 1981 para la defensa de sus derechos laborales respectivos, pero ya en los años 90 ofreció una tenaz resistencia a la privatización del servicio. En 1998, a raíz de que Alberto Fujimori había concretado la entrega de las empresas de agua potable a las municipalidades, se crea el *Frente de Defensa del Agua*, aglutinando a organizaciones populares y colegios profesionales. Desde el 2001 centralizaron sus acciones y lograron tener una cobertura nacional. En los años siguientes, las fuertes movilizaciones en Huancayo y Chiclayo paralizaron la privatización de las empresas de agua potable en esas ciudades. Últimamente han incorporado un discurso de defensa de los usuarios, a realizarse mediante los representantes de los

trabajadores en el directorio de las empresas. Hoy asumen el agua como “derecho humano”, el cual –según plantean– debe incluirse en la Constitución.

La más antigua de todas las organizaciones aquí reseñadas (1947) es la *Confederación Campesina del Perú* (CCP), típica organización sindical reivindicativa. En los últimos años, a raíz de sus reclamos en contra de las concesiones mineras, ha derivado en la lucha por la no privatización del agua. Al respecto proponen –como la FENTAP– un cambio constitucional hacia la protección de los recursos naturales. Han venido participando en movilizaciones con comités de regantes contra la contaminación del agua en distintas zonas del país. La CCP coordina con el foro agrario CONVEAGRO, y critica a la dirigencia de la *Junta Nacional de Usuarios de Riego*, por sus vínculos con los gobiernos.

Si bien las organizaciones anteriores rozan con frecuencia el problema del medio ambiente, hay otras que lo tienen como su tema central. Una de ellas es la *Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana* (AIDSEP), fundada en 1979 para la defensa y recuperación de los territorios de las poblaciones nativas, y para acceder a servicios de educación y salud. A diferencia de las organizaciones campesinas, manifiestan una clara conciencia cultural, donde los “recursos naturales” son parte de su modo de vida: “El agua es primordial; la sangre de nuestro territorio es el agua”. AIDSEP ha reclamado siempre que las empresas hidrocarburíferas vierten sus residuos en los ríos. Piensan que hay un acuerdo entre el Estado y las empresas, tanto mineras como las dedicadas a la tala de árboles.

En 1999 surgió la *Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería* (CONACAMI). En nuestros días reúne aproximadamente a 1.650 comunidades campesinas e indígenas de 18 regiones del Perú. Las luchas más importantes que libraron fueron: en Tambogrande, Ayabaca y Huancabamba (Piura), contra la empresa minera Majaz; en Huancavelica, contra la minera Buenaventura; y contra Tintaya, en Cusco. Su oposición a diversas concesiones mineras termina cuestionando la diferencia, sancionada por la Constitución, la separación entre la propiedad del suelo y del subsuelo. Al igual que la CCP CONACAMI demanda una nueva asamblea constituyente.

Las ONGs

Desde los años 80 han surgido diversos organismos no gubernamentales (ONGs) que se vinculan a distintos aspectos de la problemática del agua, trabajando generalmente de manera local en pequeños proyectos de desarrollo. Reúnen a profesionales diversos que gradualmente han ido combinando los aspectos técnicos, organizativos, sociales y culturales. Así, han trabajado en pequeñas y medianas irrigaciones, en la evaluación del impacto de la infraestructura de

riego, en la mejora de mecanismos de gestión, o en la capacitación en técnicas de riego. En las zonas urbanas han centrado su labor en mejorar los servicios de agua potable y saneamiento, y también en construir pequeñas obras en zonas marginales. Otras ONG han venido desarrollado en los últimos años una labor en defensa del “derecho humano al agua” y la preservación del recurso, en vinculación con la FENTAP.

En su conjunto forman un tejido que *acompaña* a organizaciones como las que acabamos de examinar, brindándoles asesoramiento técnico, medios de organización e ideas; promueven el debate y contribuyen a construir un cierto balance entre la sociedad civil y el campo de fuerzas constituido por el Estado y las grandes empresas. En el tema del agua han llegado a formar redes, como el *Instituto de Promoción y Gestión del Agua* (IPROGA), que reúne a ONGs, centros de investigación, organismos de cooperación internacional, plataformas, etc., promoviendo la búsqueda concertada de propuestas de política pública para la gestión del agua. Mantiene vínculos con la Junta Nacional de Usuarios, pero no ha desarrollado mayor relación con gremios o centrales sindicales nacionales⁸.

Intentos de articulación

En julio de 1994 se fundó la *Convención Nacional del Agro Peruano* (CONVEAGRO), como un espacio de encuentro de gremios de productores y profesionales agrarios⁹, ONGs, colegios profesionales, universidades, prensa agraria, y organizaciones afines ligadas a la situación agraria nacional. Entre sus objetivos están el fortalecimiento de la institucionalidad rural y de los gremios agrarios. Quienes marcan el ritmo del foro son sobre todo los gremios de algodóneros y arroceros de la costa. En el 2002 se separó la Junta Nacional de Usuarios de Distritos de Riego del Perú. En consecuencia el agua no ha estado en la agenda política del foro en los últimos cinco años, si bien son contrarios a su privatización.¹⁰

Desde el año 2000 han surgido en el país una serie de formas de negociación de conflictos, entre ellas las mesas de diálogo, mesas de concertación, y las plataformas regionales. Estas últimas surgieron de iniciativas locales y regionales frente a problemas, conflictos o necesidades conjuntas en relación a la gestión del agua. La plataforma es una modalidad de negociación y concertación en la cual participan no solo los usuarios directos sino todos los actores o grupos sociales –*stakeholders*– ubicados en el ámbito de una cuenca, incluyendo tanto los espacios

8 Otra red nacional, es el *Foro Peruano del Agua*, con el apoyo de la Global Water Partnership.

9 Comprende la Junta Nacional del Café, Asociación Nacional de Productores y Exportadores de Aceituna (ANPEAP), Confederación Nacional Agraria (CNA), CCP, CONACAMI, Comité Nacional de Productores de Arroz, Asociación de Productores de Algodón, Coordinadora Nacional de Productores de Papa, Asociación Nacional de Productores de Caña de azúcar, entre otros.

10 A fines del 2008, volvió a reunirse CONVEAGRO con la Junta Nacional de Usuarios de Riego y a realizar marchas conjuntas para la derogatoria del Decreto Ley N° 1081, por el que se crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos, y el D. L. N° 1083 promoviendo la eficiencia en la gestión del agua. En tales decretos, no se tomaban en cuenta la participación de los usuarios de riego. Ellos promueven una nueva ley de aguas para el país, con lo cual se derogarían los decretos mencionados.

rurales como urbanos.¹¹ El interés es la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca bajo una forma concertada. Realizan foros regionales, tratando de que el tema del agua se ubique en la agenda política regional.¹² Constituyen esfuerzos iniciales de coordinación, y aún carecen de vínculos con los gremios regionales.

La institucionalidad fragmentada: El ejemplo de la cuenca del río Ica

Hemos presentado el desorden que existe en la institucionalidad estatal. Sin embargo, el panorama en las organizaciones de la sociedad civil no es muy distinto. Su gran densidad organizativa carece de cohesión interna y de una orientación unitaria. Hay fragilidad organizativa, siguen teniendo una visión sectorial del agua, y poca capacidad para coordinar y mantener relaciones a nivel nacional. Muestran además no pocas rivalidades, muchas veces de orden político. También hay carencia de recursos humanos, económicos y técnicos, así como poco conocimiento e información sobre la gestión del agua.

Examinemos brevemente un conflicto que tuvo gran impacto a nivel local y regional, y que ilustra lo que venimos diciendo.

A raíz del auge agro-exportador en el valle de Ica el agua ha venido siendo explotada intensamente, sobre todo el agua subterránea, pues el riego tecnificado

la requiere por su gran pureza. Dado que su explotación no está regulada ni normada como el agua superficial, acarrea un uso indiscriminado. La construcción de pozos sin licencia es algo generalizado, con lo cual el valle viene sufriendo una disminución acelerada de la napa freática. Para poder reflotar el acuífero iqueño se propuso la construcción de un nuevo proyecto de transvase: el proyecto especial Tambo Caracocha, que traería agua de la laguna de Choclococha en Huancavelica.

La ejecución de esta obra generó una gran resistencia entre los campesinos huancavelicanos¹³, particularmente por



Técnico del Proyecto Especial Tambo Caracocha explicando el sistema de Choclococha a los comuneros huancavelicanos.

11 Wageningen University and Research Centre: "Comparative Research Program on the Emergence and Functioning of Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Watershed Management". Dic. 2000

12 El año 2001 se realizó el Primer Encuentro Nacional de Plataformas Regionales en la ciudad de Lima, y en los años siguientes hubo eventos similares en Ayacucho, Piura y Apurímac.

13 Ello contrasta con la total pasividad de Huancavelica cuando en los años 40 y 50 se ejecutaron las obras de la irrigación de Choclococha.



Laguna Choclococha

los daños ocasionados por la construcción de un canal que atravesaba diversas comunidades. Entre ellas, Carhuanchó fue seriamente afectada por la desaparición de pequeños puquios donde pastaban sus animales. A raíz de ello, la población de Huancavelica, sus autoridades y el presidente del gobierno regional amenazaron con dinamitar el canal, iniciaron una serie de bloqueos y protestas, y se negaron a que el agua discurriera hacia el valle de Ica. Los huancavelicanos pedían tener dos representantes en el proyecto y que los beneficios de este proyecto alcanzarán también a Huancavelica. Los iqueños se opusieron tenazmente. Permanentes conflictos, marchas y bloqueos, no pudieron ser controlados ni a nivel regional ni por el gobierno central.



Río Ica

El conflicto se desarrolló a nivel local y regional, prácticamente sin trascender a la escena nacional. Sus movilizaciones fueron espontáneas y aisladas, sin coordinación con casos similares en otras zonas. Intervinieron actores locales como comunidades campesinas, pequeños agricultores, caseríos y pueblos rurales, aunque también ciudades intermedias: participaron las autoridades de los gobiernos locales y regionales y los medios de comunicación de la zona. En estos espacios locales y regionales coordinaban las bases de distintos gremios y organizaciones: CCP, CNA, CONACAMI, comunidades, comisiones de regantes y comités de productores, pero sin la intervención de sus respectivas centrales nacionales.

Estos conflictos y movilizaciones ponen en evidencia los serios problemas y vacíos de la institucionalidad del agua en el país: una sola cuenca con dos gobiernos regionales en conflicto, y una administración técnica que no tiene competencia. Luego el conflicto es trasladado a instancias nacionales como la Intendencia de Recursos Hídricos del INRENA, o la Presidencia del Consejo de Ministros. Pero los acuerdos entre los representantes nacionales del Estado y de la sociedad civil no son a su vez asumidos en el plano regional y local.

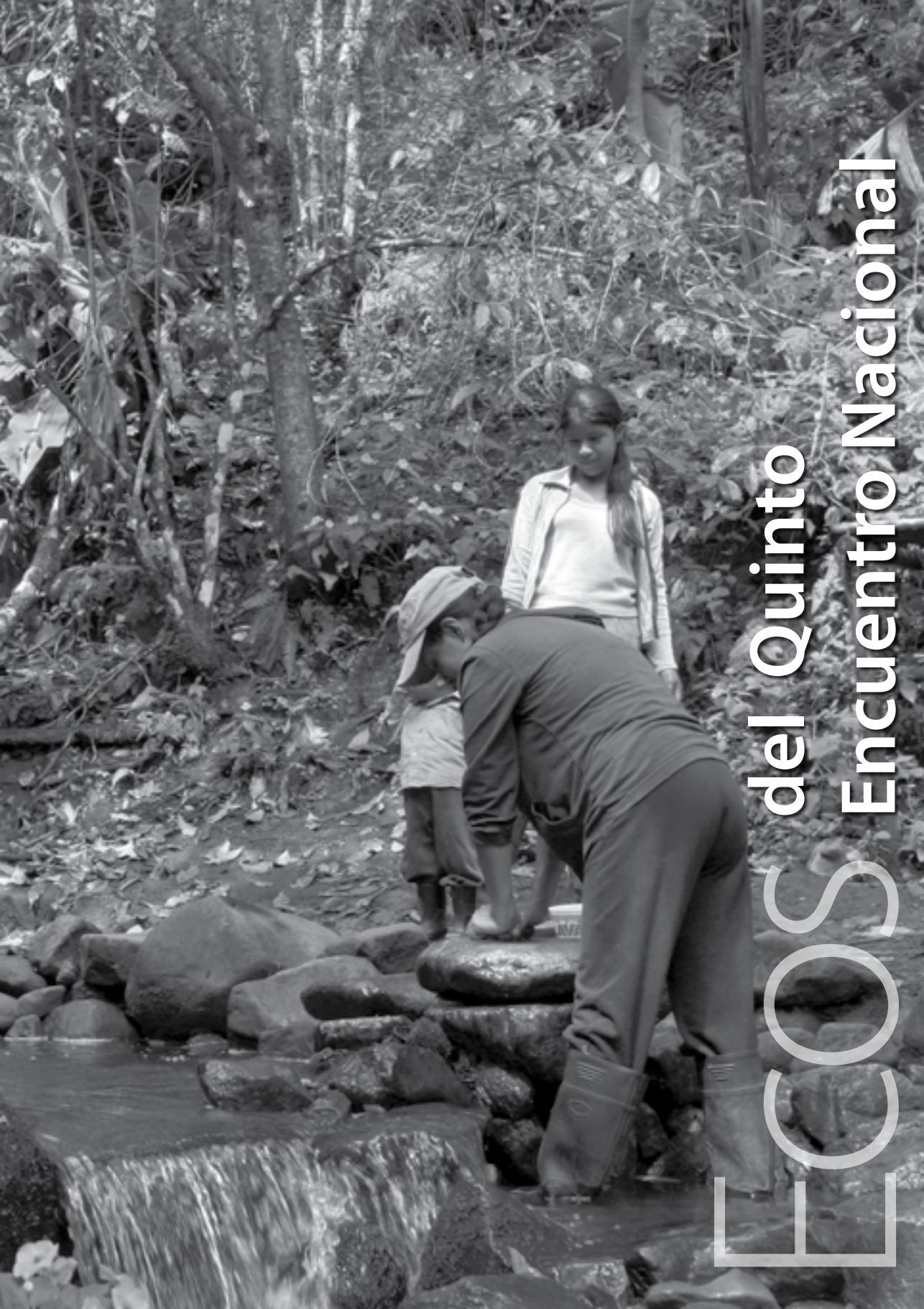
Reflexiones finales

El panorama actual del recurso hídrico presenta múltiples niveles de organización, poder y acción, tanto públicos como privados. En su conjunto conforman una institucionalidad fragmentada desde la cual la gestión del agua se vuelve sumamente compleja. Al mismo tiempo, se viene convirtiendo en *un problema político de primer orden*, incluyendo una creciente sensibilidad por la conservación y protección del recurso.

Este nuevo escenario invita a descartar la visión meramente técnica y sectorial, y asumir en su lugar enfoques como el de la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH), así como promover y dar peso a las plataformas. En la GIRH, la cuenca es la unidad de análisis y acción, pero esto no debe tomarse mecánicamente: si idealmente la delimitación de regiones debiera hacerse sobre las cuencas hidrográficas, que iqueños y huancavelicanos conformen una sola región, esto no puede armonizar espontáneamente sus intereses. Es ahí donde una plataforma que comprenda toda la cuenca, aún perteneciendo sus integrantes a distintas “regiones”, debiera hacer posible llegar a acuerdos en una perspectiva de desarrollo de largo plazo. La delimitación de “fronteras” políticas regionales está en otro plano.

Se necesita además una legislación que responda a los requerimientos actuales del sector agrario *en sus distintos estratos*, así como al crecimiento de las otras actividades económicas, y a la creciente urbanización de la población. Una serie de leyes y decretos supremos pensados sólo para el agro costeño, y desconectados entre sí, impide una gestión integral del agua y agudiza los problemas de institucionalidad y gobernabilidad del recurso hídrico.

Por último, la creación del Ministerio del Ambiente y de la Autoridad Nacional del Agua debiera ser ocasión para racionalizar los organismos públicos que tienen que ver con el recurso hídrico. Sin tal reordenamiento, dicha iniciativa no hará sino reforzar la fragmentación existente.



ECOS del Quinto Encuentro Nacional

Ecos del V Encuentro

Nacional del Foro de los Recursos Hídricos

Tras la realización del Quinto Encuentro Nacional, el debate constituyente continuó, se dio paso al plebiscito aprobatorio de la nueva Constitución y dio inicio una larga cadena de procesos de construcción legal, en la que un eslabón es la Ley de Recursos Hídricos a aprobarse.

Frente a cada uno de esos fenómenos socio-políticos, el Foro partió de las decisiones del Quinto Encuentro para tomar posición, abrir la discusión franca y fraterna y mantener una clara identidad. Fruto de ese accionar permanente se desarrollaron documentos que se pueden considerar como frutos del V Encuentro a pesar de ser posteriores en el tiempo. En otros temas, el debate continúa y la construcción de una propuesta unificada vendrá como vienen los frutos maduros y listos para disfrutarlos.

En esta sección de las Memorias del Quito Encuentro del Foro de los Recursos Hídricos, hemos querido, por tanto, incluir parte de los documentos que han sido parte del debate, la construcción colectiva y los avances del Foro, estando seguros de su importancia para entender los procesos históricos del Ecuador de nuestros días.



El agua en la Constitución

El agua en la Constitución

❖ Foro de los Recursos Hídricos

Las políticas y la gestión de los recursos hídricos se han constituido en un gran problema nacional. La aplicación del neoliberalismo se evidenció en estos años en unas políticas de “ajuste hídrico” con el propósito fundamental de favorecer la apropiación privada de los derechos de uso y aprovechamiento del agua, así como de los servicios públicos relacionados con el uso y aprovechamiento de dicho recurso.

Como ha sido denunciado reiteradamente por el Foro de los Recursos Hídricos, esto provocó una situación que debe cambiar y que se caracteriza por:

- ❑ normas creadas al margen de la legislación nacional que dieron paso a la desaparición de facto de instituciones como el IEOS, el INERHI o, el desmantelamiento de entidades regionales como el CRM;
- ❑ las interpretaciones interesadas de la Ley de Aguas y sus reformas inconstitucionales en la Codificación de dicha Ley;
- ❑ supresión de la tarifa básica, favoreciendo a las grandes empresas usuarias del agua de los sistemas públicos de riego;
- ❑ la pérdida de capacidad de gestión del Estado, con sus instituciones debilitadas y con las competencias superpuestas, pasando la gestión al campo de las decisiones privadas e interesadas;
- ❑ la concentración del agua en pocas manos, generalmente de los mismos que tienen propiedad de la tierra de mejor calidad, dejando a los campesinos sin agua;
- ❑ inexistencia de una evaluación de los recursos hídricos con lo que justifican concesiones que superan a la capacidad de las fuentes y ríos dañando los ecosistemas y

generando conflictos entre los usuarios;

- ▣ evasión de pago de tarifas por parte de los más grandes usuarios;
- ▣ contaminación creciente;
- ▣ aplicación de propuestas privatizadoras, incluyendo los sistemas de pago por servicios ambientales.

Con la convicción de que ante esta situación existen alternativas justas y eficaces, el Quinto Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, realizado en Manabí el 8 y 9 de mayo de 2008, presentó un conjunto de propuestas a la Asamblea Nacional Constituyente. Esta y otras acciones permitieron que el tema del agua se convirtiera en uno de los más debatidos y que causara un alto interés dentro y fuera de la Asamblea.

Se trataba de propuestas construidas en un caminar conjunto de varios años, en el que están presentes los aportes de muchas personas, organizaciones populares e instituciones. Desde atrás se ha venido planteando cambios sustanciales que se concretan, entre otros aspectos, en:

- ▣ reconocer el derecho humano al agua;
- ▣ reafirmar la soberanía nacional sobre las aguas;
- ▣ garantizar su carácter de bien nacional y de uso público;
- ▣ garantizar un acceso equitativo al agua;
- ▣ favorecer la gestión participativa de los recursos hídricos;
- ▣ establecer un sistema tarifario diferenciado de acuerdo al beneficio que cada uno recibe del uso del agua;
- ▣ prevenir y remediar la contaminación de los Recursos Hídricos;
- ▣ reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y las comunidades locales;
- ▣ redefinir las políticas de gestión de los recursos hídricos implementar una actuación coordinada y de equilibrio entre el Estado central, los gobiernos seccionales y el conjunto de la sociedad.



Muchos somos los que hemos participado en esta larga lucha, desde las juntas de agua y organizaciones campesinas, pasando por las organizaciones indígenas y populares urbanas, hasta ambientalistas y centros de investigación.

A todos corresponde el logro de que buena parte de esos planteamientos hayan sido incorporados en la propuesta de Constitución, que fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 24 de julio y cuya vigencia depende de los resultados del Referéndum que se realizará el 28 de septiembre del 2008. Hay que reconocer también que muchos asambleístas, hombres y mujeres democráticos, progresistas y de izquierda, supieron acoger estas propuestas, hacerlas suyas y llevarlas a su incorporación en el texto constitucional.

Este documento, a partir de una breve descripción de la situación que vivimos en torno a los recursos hídricos y los antecedentes que se presentaron más arriba, busca recoger los avances que están presentes en la nueva Constitución, tanto en la visión general del desarrollo, el medio ambiente y concretamente el agua, considerando la importancia inmediata de las transitorias y terminando en conclusiones concretas.

Creemos que en la nueva Constitución del 2008 hay muchos aspectos que la hacen superior y mejor que la moribunda Constitución de 1998, bajo cuyas condiciones se dieron los peores atracos y privatizaciones, incluyendo el despojo del agua y de la tierra. El propósito de este documento es conocerlos y tomarlos en cuenta como una gran oportunidad de defender nuestros derechos al agua y a la vida digna. En los recuadros, se encuentra el texto de distintos artículos de la Constitución tal y como se la presenta para su aprobación en el Referéndum.

Aspectos generales de la Constitución

Cierto es que una Constitución no es todo lo que se necesita para mejorar la vida de la gente, pero es también cierto que sin la Constitución adecuada no tendremos las condiciones para hacerlo. Cada vez que hemos pedido cambio y respeto a las leyes, políticas de Estado y justa distribución de la riqueza, hemos debido hacer referencia a la Constitución vigente y la Constitución que queremos. Ahora tenemos una oportunidad de dar un paso adelante y no es un paso pequeño, sino uno que nos puede permitir iniciar el camino en la dirección que las mayorías, de manera soberana, lo decidan.

Un nuevo modelo de desarrollo

El neoliberalismo es un modelo de desarrollo que nos dejó hambre y desigualdad creciente. Este modelo todavía se mantiene en una serie de aspectos fundamentales pero se lo viene enfrentando con políticas que recuperan la riqueza de todos y que es apropiada por muy pocas familias. La nueva Constitución le da una estocada vital, planteando un modelo soberano, planificado, sustentable, participativo que busque la equidad y justicia social.

Esta forma de enfrentar el desarrollo nacional es un cambio trascendental que, sin duda, permitirá dar pasos para que los males del neoliberalismo ya no continúen afectando a todos y todas. Tarea por cierto larga y que no se logra solo con la Constitución, pero que requiere que con ella se abran las puertas a un mejor porvenir.

Modelo neoliberal en la Constitución de 1998	Modelo del Buen vivir o Sumak Kawsay presente en la nueva Constitución
Se centraba en la economía de mercado, poniendo al mercado y a la economía por encima de cualquier otra preocupación.	Señala que habrá organización de esos sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales.
Buscaba un Estado solo orientador y controlador, dejando toda la ejecución y beneficio para las empresas privadas.	Plantea la planificación y un rol estatal activo.
La “economía social de mercado” que planteaba, se orienta por el principio de que “el pez grande se como el pez chico”.	Fomenta la solidaridad, la complementaridad y la reciprocidad.

Modelo neoliberal en la Constitución de 1998	Modelo del Buen vivir o Sumak Kawsay presente en la nueva Constitución
El modelo que plantea es excluyente, coloca a las grandes mayorías como “vulnerables” de las mismas consecuencias del modelo.	Es incluyente y señala la obligación del Estado de garantizar a todos condiciones dignas de vida y de fomentar la redistribución de la riqueza.
Se centra en la explotación de la naturaleza.	Otorga derechos a la naturaleza
Da prioridad a la propiedad privada de los grandes productores.	Da prioridad a las formas de propiedad de colectividades, comunitaria y pública.
Coloca a las cifras “macroeconómicas” como la medida central del desarrollo.	Coloca a los indicadores de condiciones de vida de los pueblos, los que hablan del “buen vivir”, como medida del desarrollo.
Habla de la soberanía de manera general y débil.	Plantea la soberanía territorial, económica y la soberanía alimentaria.
Impone la cultura globalizada destruyendo las formas ancestrales o tradicionales de manejo de los recursos, favoreciendo solo a las que benefician a los que están unidos a las transnacionales y las grandes riquezas.	Reconoce la plurinacionalidad, permitiendo la diversificación de formas de gestionar los recursos en beneficio de las comunidades, pueblos, nacionalidades y el país en su conjunto.

Los derechos de la naturaleza

Como vemos, el modelo de desarrollo de la nueva Constitución plantea el respeto a la naturaleza, incluyendo el agua. Que se establezcan los derechos de la naturaleza significa que no se podrá poner en riesgo la existencia de especies, ecosistemas y ciclos vitales, uno de los cuales es el ciclo del agua.

El determinar estos derechos significa que el Estado está obligado a garantizarlos. Además, el hecho que se pueda exigir por su vigencia hace que tengamos allí una nueva y fuerte herramienta para lograr que se cumplan. Al igual que con los derechos de los niños pequeños, que no pueden ser exigidos por ellos mismos, los derechos de la naturaleza deben ser exigidos por quienes quieren que se la proteja y respete.

Se establece en la nueva Constitución:

- ▣ La naturaleza es sujeto de derechos, los que deben ser protegidos (Artículos 71 a 74).
- ▣ Prevención y reparación de daños ambientales, con sanciones a los que los causen (Art. 396).
- ▣ Prohibición de introducción de material orgánico o inorgánico que altere al patrimonio natural y a la soberanía alimentaria (Art. 15).
- ▣ Promoción de tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua (Art. 413).
- ▣ Se hace parte de la Constitución la existencia de un sistema descentralizado de gestión ambiental y la coordinación entre las áreas de gestión estatal vinculadas con el ambiente.
- ▣ Creación de la defensoría ambiental y de la naturaleza como parte del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental (Art. 390).
- ▣ Se prohíbe la apropiación de los servicios ambientales (Art. 74).

En el numeral 4 del artículo 395 se señala además que: *“En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”*. Con esto se establece un nuevo principio jurídico favorable y que no existía anteriormente.



Art. 71

La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete íntegramente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos para que protejan la naturaleza y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

**Art. 14**

Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

El agua en la nueva Constitución

El derecho humano al agua

Este es uno de los aspectos más importantes de la nueva Constitución porque impide que el agua sea convertida en una mercancía que solo la pueden adquirir y acaparar aquellos que tienen recursos económicos. Como derecho humano, se entiende que el Estado debe garantizar agua para todos los ecuatorianos sin permitir ninguna forma de discriminación, de manera que no se pueda negar a nadie el acceso al agua.

El derecho humano al agua comprende que sea accesible, que no pueda discriminarse a nadie, que su gestión esté adecuada a las culturas y tradiciones, que esté disponible en cantidad y calidad de manera oportuna, y que se cuide su permanencia para las siguientes generaciones.

La existencia de un derecho significa que habrá garantías y mecanismos para exigirlo en caso de violación o amenaza. Además, a nadie se le puede obligar a firmar algún documento diciendo que renuncia a este derecho, porque se lo señala como irrenunciable en el texto constitucional.

O el agua es un derecho o es una mercancía al alcance solo de quien pueda pagar por ella. No hay punto intermedio en esta cuestión. Además, el agua por ser indispensable para la vida, es también necesaria para alcanzar otros derechos como el de la alimentación, salud y más.

**Art. 12**

El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

Agua como patrimonio nacional

En el artículo 318 se insiste en algunas características de la gestión de los recursos hídricos. Se señala que:

- ▣ **El agua es patrimonio nacional**, es decir que se reafirma la soberanía sobre las aguas y se reconoce que su propietario es el Estado, evitando amenazas como las que trajo la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Un patrimonio es un bien de todos y para todos.

En términos más específicos, que el agua sea definida como patrimonio nacional implica que se le reconoce todas las propiedades jurídicas de los bienes nacionales (bienes que pertenecen a toda la nación). Pero, ¿cuáles son las propiedades jurídicas de los bienes nacionales?, fundamentalmente dos: inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Inalienabilidad (lo que no se puede alienar, invadir, enajenar). Imprescriptibilidad (derechos que no se extinguen, que no caducan, haciéndose imposible en consecuencia el reconocimiento de alguna forma de posesión privada). Ambos, inalienabilidad e imprescriptibilidad, son principios jurídicos complementarios, cuya aplicación le garantizan a la nación la enajenabilidad de sus bienes; es decir, el que nadie pueda apropiarse de los bienes nacionales.

Por eso, el texto del artículo que estamos citando, a más de reconocer que el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, aclara que el Estado –en representación de la Nación– ejercerá sobre el agua el dominio inalienable e imprescriptible. Cabe agregar que el artículo que se está citando, el 318, lo que hace es reforzar lo que ya señala el artículo 12 del proyecto de nueva Constitución en el que, luego de reconocer que el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable, señala que “El agua constituye un patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.” Nótese que a los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad, se le agrega uno más que es el de la inembargabilidad (lo que no se pueda embargar o retener en virtud de mandamiento judicial). Solo cabe agregar que, jurídicamente, la inembargabilidad es consecuencia de la inalienabilidad.

- ▣ **El agua es patrimonio estratégico**, con lo que se la coloca como una de las columnas sobre las que se debe construir cualquier planificación para el futuro del país, con una importancia permanente y para todos y todas. Es estratégico por ser insustituible para la vida de las personas y la naturaleza y por su importancia para todas las actividades productivas.

- ▣ **El agua es de uso público**, es decir que todos por igual debemos tener las mismas condiciones para acceder al líquido vital.
- ▣ **El agua es de dominio inalienable e imprescriptible del Estado**. En otras palabras, de manera permanente en el tiempo y en las distintas formas de uso, el agua, no se puede vender ni privatizar ni de manera directa ni disimulada a través de concesiones a grandes empresas y se reafirma que el Estado, en representación del país entero, será el responsable de su gestión y aprovechamiento.
- ▣ No se pueden vender los permisos de uso.



Art. 318

El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

Prohibido privatizar el líquido vital

Un derecho humano pertenece a todos por el solo hecho de ser parte de la familia humana. Por esa razón, no puede ser privatizado y apropiado por unos, quitándose a otros. De manera que, en el mismo artículo 318 se prohíbe la privatización del agua, evitando los grandes conflictos que se han dado en los países donde al privatizar el agua se deja a grandes sectores de la población sin acceso al líquido vital, con servicios ligados al agua que se encarecen y sin interés de las empresas privadas de atender a las zonas pobres que no las ven como negocio.

Administración y gestión del agua en manos públicas y comunitarias

El derecho al agua y su carácter de patrimonio estratégico solo pueden garantizarse mediante la **gestión exclusiva del Estado y de las organizaciones comunitarias y asociativas** como cooperativas, nunca privadas. Esto da más seguridad a las organizaciones comunitarias de mantenerse y fortalecerse, continuando con su amplia experiencia y mecanismos democráticos.

De una manera diferente a la constitución que muere, en la nueva Constitución se busca ampliar las funciones de los sectores comunitarios, fomentando alianzas con el Estado en sus niveles de gobierno central, Consejos Provinciales o Municipios.

Las Juntas de Agua y de Riego, la comuna, la cooperativa y la asociación tienen así un reconocimiento constitucional que les da gran vitalidad. Así las competencias estatales son muy específicas y precisas.



Art. 318 (continuación)

La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

Una sola autoridad del agua y orden de prelación

Uno de los aspectos que ha impedido una adecuada gestión de los recursos hídricos ha sido la existencia de más de treinta entidades que se disputaban esa competencia. Esa confusión en cuanto a quién ejerce la autoridad pública sobre el agua, deberá terminar porque la nueva Constitución plantea establecer una **autoridad única del agua**.

La parte final del artículo 138 plantea además que hay un **orden de prelación** lo que se hará en el futuro) y gestión (o la manera de administrar y las acciones que se realicen) de los recursos hídricos. Ese orden de importancia, parte de las necesidades de los seres humanos, de la necesidad de contar con alimentos para los habitantes del Ecuador, de la importancia de mantener siempre el caudal ecológico que permite la vida de los ecosistemas y de las plantas y animales que los componen, dejando en último lugar las necesidades de las actividades productivas.

Por tanto, no puede hacerse una represa dejando sin agua a poblaciones o a productores de alimentos, ni se puede desviar corrientes de agua para favorecer a una minera si se deja ríos secos y ecosistemas muertos, para poner solo dos ejemplos. Además, nadie puede captar agua sin autorización de la autoridad del Estado.

**Art. 318 (continuación)**

El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

**Art. 412**

La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico.

La conservación de ecosistemas relacionados con el agua

La nueva Constitución obliga también a la protección de los ecosistemas que tienen relación con el ciclo del agua como los páramos, humedales y bosques. Cumple así con la dimensión ambiental de un manejo integral de los recursos hídricos y establece un marco del que no puede salirse ni la planificación del desarrollo ni la acción de ninguna autoridad.

Al comprometerse al manejo integral de recursos hídricos, se está también comprometiendo al Estado con una distribución equitativa del recurso de manera de atender las necesidades de cada familia y que toda la población pueda acceder a recursos básicos como el agua; poner freno a la contaminación del agua; reparación en los casos en los que los daños ya están hechos; aplicación de mecanismos participativos, democráticos e intersectoriales de gestión.

**Art. 411**

El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.

La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.

Agua potable, riego y saneamiento para todos

Hace ya muchos años que el Estado bajó gravemente el ritmo de la construcción de obras de riego y las de agua potable y saneamiento están muy atrasadas. En saneamiento, actualmente solo una de las ciudades grandes del país limpia sus aguas servidas antes de volverlas a arrojar a los ríos.

Con la nueva Constitución, el Estado, es decir gobierno central, consejos provinciales, municipios y demás instituciones públicas, tendrán la obligatoriedad de brindar estos servicios y construir las obras necesarias, hacerlo en beneficio de todos los habitantes del país (universalidad), con servicios continuos, de calidad y eficientes.



Art. 314

El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

No se podrán suspender los servicios de electricidad y agua potable a las escuelas y hospitales públicos (Art. 375 de la nueva Constitución), algo que sí ha sucedido en la última década con la Constitución neoliberal.

Otros aspectos ligados con el agua en la nueva Constitución

La importancia que la nueva Constitución da al agua, se refleja también en relación a varios otros aspectos presentes en el texto Constitucional. Veamos algunos de importancia:

a. **La gestión del agua debe ser altamente participativa**, al igual que en el caso de la gestión de los recursos naturales no renovables. Las actividades que puedan causar afectación al agua y al ambiente requieren del control y la participación de los afectados.



Art. 95

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.



Art. 395

"Numeral 3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales".

b. Ante cualquier afectación posible al ambiente, se dispone que se realice la **consulta previa a las comunidades**. Aunque es en la ley respectiva que se deberá señalar cuando el resultado de la consulta es obligatorio o ante quien acudir si hay discrepancia de la obligación. Lo positivo es que ya no es la empresa interesada en la obra la que realiza la consulta, con lo que daban sólo la información que les convenía y hacían invitaciones solo a quienes les apoyaban, sino que ahora es el Estado el que debe realizar esa consulta con información amplia y oportuna.



Art. 398

Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

c. **Los recursos hídricos que se encuentran dentro de los parques nacionales quedan protegidos por la intangibilidad** de los mismos, es decir por la prohibición de que se realicen actividades extractivas en su interior. Solo hay una excepción que incluye la solicitud argumentada del Presidente y la aprobación del Legislativo, cuando hasta hoy bastaba con la decisión del Presidente de la República.

d. Se promueve la **distribución equitativa del agua para garantizar el acceso** de todos los campesinos al riego y, de esa manera, hacer posible la seguridad y soberanía alimentaria.



Art. 281

La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Para ello, será responsabilidad del Estado:

Numeral 4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.

En la misma dirección se prohíbe que alguien acapare el agua porque acaparar significa quitar a otros la posibilidad de contar con agua. Hay también claros principios de manejo del agua de riego, reclamados desde hace mucho tiempo por los regantes.

**Art. 282**

El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierras, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

En este artículo se señala también que la tierra deberá cumplir una función social y ambiental. Este es un principio que existe en las distintas Constituciones desde 1929, por lo que es una mentira absoluta decir que ello pone en riesgo la propiedad y menos aún la pequeña o mediana propiedad campesina. Hay quienes quieren que retornemos casi un siglo para hacer lo que les resulte de su interés sin importar el interés de los demás. La gestión y protección del agua obliga a que cada uno sea responsable ante los demás.

e. Se ponen en la nueva Constitución normas que garantizan la **calidad de los servicios públicos, entre ellos de agua potable y canalización**, con elementos importantes como la valoración del grado de satisfacción de los usuarios y la sanción civil o penal para los responsables del servicio que no lo cumplan a satisfacción.

Art. 53

Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.

Art. 54

Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descripción que incorpore.

f. En la nueva Constitución se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, 21 **derechos colectivos**. Entre los que se menciona la propiedad imprescriptible, indivisible e inembargable de sus tierras comunitarias, el derecho a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras; aplicar y desarrollar el derecho consuetudinario y reconocer sus conocimientos ancestrales, lo que significa reconocer sus normas para otorgar derechos de uso del agua y las técnicas empleadas por esos pueblos; el derecho a la consulta previa informada para actividades relacionadas a recursos no renovables. Tales derechos colectivos, contemplados entre los artículos 56 y 60 del proyecto de nuevo texto constitucional, se hacen extensivos a las poblaciones afro descendientes y montubias.

Las disposiciones transitorias

Toda Constitución en el mundo, termina con un conjunto de normas transitorias. Se llaman así porque, a diferencia de las otras normas de una Constitución, se aplican una sola vez y se determinan aspectos detallados para su aplicación, sin esperar que se los definan en las Leyes a ser escritas más adelante.

Las transitorias tienen el mismo peso que el resto de la Constitución y las Leyes no se les pueden oponer. Por ello son de mucha importancia.

En la nueva Constitución hay tres aspectos muy importantes para el acceso y la gestión del agua y para resolver las actuales inequidades y conflictos, siempre con la participación de los interesados y sus organizaciones como las juntas de agua, juntas de riego, organizaciones de usuarios y consumidores, organizaciones campesinas, indígenas, de los pueblos negros y comunas.

a. **Nueva Ley de Aguas:** La primera transitoria señala que el legislativo tendrá 360 días para aprobar una nueva Ley de Aguas, que responda a los principios señalados en la nueva Constitución y que garantice la equidad en la distribución del agua. La Constitución recoge el planteamiento del Foro al señalar que será una “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua. Como sabemos, una ley orgánica en caso de duda está por encima de las leyes ordinarias y requiere más votos para ser cambiada, lo que da una garantía de permanencia y estabilidad.

En el pasado, aunque no se cambiaba la Ley del 72 que es la Ley de Aguas vigente, había otras normas, leyes y reglamentos que se ponían por encima posibilitando la privatización y creando un caos legal. Por ello, desde hace quince años distintas voces se han hecho escuchar por una nueva Ley, pero los anteriores Congresos no

atendieron esta demanda popular demostrando sus compromisos con los pocos beneficiados de la situación creada. En el caso del Foro de Recursos Hídricos, desde el 2003 se ha concretado una propuesta construida con una muy amplia participación y que se presentó en la forma de una ley integral a la Asamblea Constituyente y por la que hay que seguir trabajando. Este proyecto también se entregó ya al Ejecutivo.

En la Constitución y en la propuesta de Ley ya se deja de utilizar la palabra “concesiones” que daban la idea de apropiación de un bien público y de uso común, para llamarles “permisos de uso y aprovechamiento”, los cuales no tendrán tiempo indefinido para poder recuperarlos o revertirlos al Estado en los casos en los que haya acaparamiento o un uso indebido que dañe el recurso agua.

Las características de la nueva Ley señalan que ésta será una ley para la gestión integral de los recursos hídricos y no una ley parcial. Deberá además tener una visión de futuro, lo que es muy importante para evitar o reducir los nuevos conflictos y para garantizar a las próximas generaciones el derecho al agua suficiente, limpia y distribuida con equidad.



Transitoria Primera

El órgano legislativo en el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes:

[...]

2.- La ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio.

b. Auditorías a las empresas que tienen delegaciones de los servicios de agua potable y saneamiento: La transitoria vigésimo sexta (o transitoria 26) resuelve otro problema urgente que hicieron cargo de servicios de agua y saneamiento han entregado un servicio de pésima calidad, costoso y fuera del alcance de las mayorías. Hay además denuncias de irregularidades e ilegalidades en la forma como se firmaron esos contratos y cómo se los aplica.

Ciertamente, por el número de afectados, el caso más grave es el de Interagua en Guayaquil. Esta empresa, que está ligada a la transnacional norteamericana Bechtel, suspendió el servicio a 32.204 familias de las casi 90 mil familias que no habían podido pagar por el servicio, negándoles el derecho al agua. Por esa razón,

la transitoria establece la condonación de las deudas a los más pobres, devolviéndoles el derecho a tener agua para llevar adelante su vida.



Transitoria 26

En el plazo de trescientos sesenta días a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, las delegaciones de servicios públicos en agua y saneamiento realizadas a empresas privadas serán auditadas financiera, jurídica, ambiental y socialmente.

El Estado definirá la vigencia, renegociación y, en su caso, la terminación de los contratos de delegación, de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en los resultados de las auditorías.

A partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, se condonarán las deudas de agua de consumo humano contraídas por las usuarias y usuarios en extrema pobreza.

c. **Revisión del acaparamiento del agua de riego:** Finalmente, la transitoria vigésimo séptima (o transitoria 27), cierra el texto constitucional con un mandato para corregir la manera como los grandes hacendados y empresarios agrícolas han acaparado el agua dejando a miles y miles de campesinos en la angustia de no contar con el líquido vital. El plazo es amplio lo que permitirá que este proceso se realice estudiando bien las situaciones concretas, con participación de todos los interesados y con base en los mismos principios que tendrá la nueva Ley de Recursos Hídricos.

Esta transitoria tiene que ver con la lucha contra el acaparamiento del agua en pocas manos, bandera de lucha del Foro que busca concretar el principio de que todos y todas tengan acceso al agua.

Fijar un plazo para que el gobierno revise la situación de acceso cuanta agua tenemos, realizar inventarios integrales y distribuir el agua existente y acaparada con principios de justicia. Si se relaciona con los otros principios constitucionales, esto favorece claramente a quienes tienen hoy pequeñas concesiones (que pasarán a llamarse permisos de uso), porque les garantizará el tener agua y, en ese mismo sentido, favorece a los campesinos sin agua que podrán acceder a ella. La transitoria dice con precisión que tiene el propósito de garantizar los derechos a los pequeños y medianos productores agropecuarios. ¿Quiénes pierden? Los abusivos que tienen múltiples concesiones, los que acapararon el agua hasta tener de sobra, los que desperdician el agua mientras otros la necesitan. Por eso se dice también que se evitará el abuso en la distribución.

El otro aspecto que hay que resaltar es que la transitoria también busca terminar con la inequidad en las tarifas ya que, como es sabido, grandes industrias y agroempresas exportadoras pagan la misma tarifa que un campesino pobre o con poca tierra que produce para el consumo nacional. Poner equidad no es que todos paguen lo mismo, sino que paguen cada uno de acuerdo a su capacidad de gasto, al beneficio económico que recibe del agua considerando el derecho de todos a acceder al líquido vital.



Transitoria 27

El Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios.



Una ley que garantice
el derecho al agua

el agua

Patrimonio nacional

Derecho humano

lo público y comunitario

Una ley que garantice el derecho al agua

♦ Foro de los Recursos Hídricos

El destino de los recursos hídricos es hoy un tema de preocupación general. Comprendiendo que sin agua no hay vida y que para los agricultores “el agua es la sangre de la tierra”, desde mucho atrás venimos demandando cambios en el acceso y en la gestión del líquido vital, que hasta hoy se caracteriza por el desorden, la inequidad y la ineficiencia.

La lucha de los sectores populares, usuarios del agua y ambientalistas, en la que se inscriben las propuestas y acciones del Foro de Recursos Hídricos ha dado frutos importantes cuando algunas de sus propuestas están recogidas en la nueva Constitución, aprobada mediante votación popular en el Referéndum del pasado 28 de septiembre.

Esta Constitución dispone que en el plazo máximo de 360 días desde su aprobación se expida una nueva “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua”. Su elaboración deberá contar con la más amplia participación y en el caso del Foro, con los aportes y movilización realizados de manera colectiva, vigorosa y oportuna.

De manera particular, cuando se debe elaborar una nueva Ley de Recursos Hídricos, hay que señalar que el Foro ha realizado debates y propuestas integrales de reforma, primero, y de una nueva Ley redactada paso a paso, en este año y con antecedentes que inician en el 2003. Efectivamente, en el Quinto Encuentro del Foro, realizado entre el 8 y 9 de mayo del año 2008 en Portoviejo, se debatieron y aprobaron las propuestas presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente reunida en Montecristi y el texto de una nueva Ley acorde con esas propuestas. El texto, presentado por la Comisión jurídica del Foro, fue aprobado y hoy se convierte en una contribución muy importante para el debate nacional que se abre.

En este texto pretendemos señalar las razones que motivan esa búsqueda de una legislación diferente y superior a la que ha existido en los últimos años, los nuevos mandatos constitucionales que deben fundamentarla y los aspectos más importantes de la Propuesta de Ley del Foro de Recursos Hídricos.

El texto de la Propuesta de “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento de las Aguas” fue aprobado en el V Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos, a partir del proyecto presentado por la Comisión Jurídica-Legal encabezada por el Dr. Diego Pazmiño y el Dr. Alex Zapatta, con los aportes de la Mesa Nacional del Foro, las Mesas de Trabajo Provinciales, organismos de regantes, juntas de agua potable y otras organizaciones sociales.

De ella extraeremos los principios fundamentales que aquí se resumen, junto a ideas surgidas en posteriores debates entre las que destacan las de Antonio Gaybor en el documento “El Riego y Financiamiento: Lineamientos a Incorporarse en la Nueva Ley de Aguas” y que fuera debatido en la reunión de la Mesa Nacional del Foro llevada a cabo el 17 de octubre del año 2008.

El resumen de la propuesta del Foro de “Ley Orgánica de Recursos Hídricos” lo realizó Edgar Isch.

Si la Constitución nos abrió puertas, la nueva Ley deberá darnos las condiciones para cruzarlas. El futuro se construye paso a paso.

¿Por qué una nueva Ley?

Ahora pocas son las personas que niegan que las políticas neoliberales solo sirvieron para la acumulación en pocas manos de la riqueza y los recursos. Desde los años ochenta, cuando inició su aplicación, se planteó que el Estado no debía reglamentar las relaciones económicas, que el mercado no debe ser intervenido, que las empresas privadas debían administrar los bienes públicos y que había que seguir recetas internacionales impulsadas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Los negativos resultados están a la vista de todos, así que no es necesario agregar más.

Desde principios de los años 90, las políticas neoliberales se impusieron también para la gestión de los recursos hídricos, cambiando las normas legales y también las instituciones estatales encargadas. El centro de esas reformas fue buscar la liberalización de los derechos sobre el agua, es decir que se dejen en manos privadas, se permita su compra y venta, se dejen de lado los controles estatales y, en fin, que el agua se convierta en una mercancía.

En la búsqueda de este propósito, se realizaron cambios ilegales e inconstitucionales, siendo uno de los más graves la resolución del Consejo Consultivo del Agua de 15 de enero de 1996, que dispone que las agencias de agua confieran concesiones de agua a plazo indeterminado, facilitando el acaparamiento del agua en pocas manos, mediante la transferencia de los derechos de uso y aprovechamiento de un “dueño” a otro.

Los cambios legales realizados desde ese momento, permitieron también las concesiones de los servicios de agua potable, como ocurrió en Guayaquil y Machala con muy malos resultados para los usuarios; se dejó de lado la participación de la población en la gestión de los recursos hídricos; desarmaron la institucionalidad pública y no incluyeron representación de los usuarios en la misma. Las reformas, en cambio, no se preocuparon de otros aspectos como la conservación de los recursos hídricos y de los ecosistemas vinculados como son los páramos y humedales; no se establecieron estrategias para combatir la contaminación; no se realizó un plan nacional de gestión del agua ni se ocuparon de los derechos colectivos de los pueblos del Ecuador.

Estos, entre muchos otros aspectos, hacen que la legislación actual –por los cambios introducidos– sea ineficiente, injusta y ahora, además, con disposiciones contrarias a la Constitución aprobada por el voto popular. Por tanto, cambiar esa legislación por una nueva Ley es urgente y trascendental. Recogiendo los aportes de diversas organizaciones, los avances nacionales e internacionales en la comprensión sobre la adecuada gestión del agua y el trabajo de sus miembros, el Foro de los Recursos Hídricos ha asumido esta tarea y plantea una nueva Ley como la oportunidad de responder a los intereses de las mayorías de usuarios del agua y sus organizaciones.

Los mandatos de la nueva Constitución

La aprobación de la nueva Constitución nos abrió las puertas a importantes cambios y, entre ellos, los relacionados con la gestión de los recursos hídricos. Los mandatos constitucionales aprobados señalan las características que debe tener esa gestión y, de manera resaltada disponen que:

- ❑ **El agua es considerada como un derecho humano irrenunciable**, lo que da a todos la garantía de tener el acceso al líquido vital en cantidad suficiente, buena calidad y oportunamente, así como que se garantizará su permanencia para las futuras generaciones.
- ❑ El agua es elevada a la **categoría de patrimonio nacional estratégico de uso público**, reafirmando la soberanía nacional y otorgándole las propiedades de los

bienes de toda la nación, esto es que se trata de un bien de propiedad de todos y que esa propiedad es inalienable (no se puede invadir ni enajenar) y es imprescriptible (los derechos públicos no se extinguen, haciendo imposible su privatización).

- ❑ El agua **no puede privatizarse** porque es estratégica para el presente y el futuro del país.
- ❑ El agua deberá ser **administrada exclusivamente por el Estado y las organizaciones** comunitarias y asociativas.
- ❑ Se tendrá **una sola autoridad** para la gestión de los recursos hídricos, la que será responsable de su planificación, regulación y control.
- ❑ **La gestión del agua será altamente participativa** ya que ese es un derecho ciudadano.
- ❑ El **orden de prioridad** para atender la gestión del agua será la siguiente: agua para consumo humano, de riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas.
- ❑ **Se requiere autorización del Estado** para el aprovechamiento del agua con fines productivos.
- ❑ El manejo del agua deberá tener **enfoque ecosistémico**.
- ❑ La **conservación de los ecosistemas** relacionados con el agua es una obligación del Estado.
- ❑ El Estado será responsable de proveer de **servicios públicos** como los de agua potable, riego y saneamiento.
- ❑ La **consulta previa** a las comunidades cuando haya afectación posible ya no la realizará la empresa productiva, sino el Estado. De acuerdo a la nueva Constitución, una nueva Ley deberá regular la consulta previa, los plazos, los criterios de valoración y la instancia administrativa superior en capacidad de decidir en caso de oposición mayoritaria.
- ❑ Se promoverán **políticas redistributivas** que permitan el acceso equitativo al agua por parte de los campesinos y se prohíbe su acaparamiento.
- ❑ El Estado **regulará el uso de agua de riego** para producción de alimentos bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

- ❑ Se reconocen los **derechos colectivos** de los pueblos indígenas y las comunidades afro-descendientes y montubios.
- ❑ En el plazo de 360 días se realizarán **auditorías** a las concesiones de los servicios de agua y saneamiento realizadas a favor de empresas privadas, definiéndose la vigencia, renegociación o terminación de esos contratos. Esas concesiones han dejado sin servicio a grandes sectores de la población, elevaron los precios y afectaron la calidad, luego de contratos denunciados muchas veces por dolosos y corruptos, como ha acontecido en torno a las concesiones realizadas en Guayaquil o Machala.
- ❑ En el plazo de dos años, el Estado deberá **revisar las concesiones** de agua de riego para evitar el acaparamiento del agua, evitar la inequidad en las tarifas de uso y favorecer el acceso a pequeños y medianos productores agropecuarios.

De manera concreta en lo que respecta a la nueva Ley, es la misma Constitución en su Primera Disposición Transitoria la que manda que esta se apruebe en un plazo máximo de 360 días.



Transitoria Primera de la nueva Constitución:

En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes:

[...]

2.- La Ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio.

Este mandato constitucional nos convoca a continuar con la promoción de la Propuesta de Ley elaborada por el Foro, su debate y la movilización social para lograr que efectivamente se incorporen los aspectos clave por los que han luchado los usuarios mayoritarios del agua.

La Ley deberá tener como un marco general y obligatorio los principios constitucionales reseñados más arriba, pero además debe concretar esos principios orientando la forma en la que éstos se aplicarán, señalando los aspectos específicos en cada caso, evitando dudas y contradicciones. La Ley no puede desviarse del camino señalado por la Constitución, sino que le corresponde decir con mayor precisión

cómo se llevará a la práctica lo que determina la Constitución. Y todos sabemos que los detalles hacen la diferencia, así que este nuevo paso, esta nueva lucha, es tan importante como las anteriores.

Los mandatos de la nueva Constitución

Con los antecedentes presentados, entremos entonces en materia. Necesitamos una nueva Ley y su elaboración tiene un plazo máximo fijado por la misma Constitución. ¿Qué características debe tener esa Ley? Creemos que las siguientes:

- ▣ Una Ley integral, que no solo atienda la administración del recurso y de los sistemas de riego, sino que oriente a todos los involucrados en todas las áreas de la gestión de los Recursos Hídricos.
- ▣ Una Ley democratizadora, participativa y asociativa para el uso de las aguas, como condición para una gestión que se adecue a la realidad.
- ▣ Una Ley incluyente, que valore los derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades y que reconozca los usos y costumbres ancestrales.
- ▣ Una Ley con sentido de equidad, que establezca los mecanismos para alcanzar la equidad en el uso, aprovechamiento y destino de las aguas.
- ▣ Una Ley realista y a la vez preventiva, que logre los cambios más importantes ahora y que proteja el futuro de los recursos hídricos y su existencia para las próximas generaciones.
- ▣ Una Ley que reconozca el derecho humano al agua y su imposibilidad de apropiación, que por tanto no la mantenga en el derecho privado sino que la ubique en el derecho civil, como patrimonio de todos.

Una Ley de estas características creemos que debe tener el carácter de orgánica. En la nueva Constitución (Art. 425) se señala que estas leyes están por encima de las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y resoluciones y demás decisiones de los poderes públicos. De esta manera, en caso de duda o de conflicto con otras normas, la Ley orgánica prevalece como norma superior.

La Constitución, en su artículo 133, señala que deben tener la categoría de orgánicas, entre otras, las leyes “que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. Ya que se reconoce en la Constitución, el derecho humano al agua, queda claro que la Ley de Recursos Hídricos se encuentra entre aquellas que deben tener la característica de Ley Orgánica, con supremacía sobre las leyes ordinarias.

Siete aspectos claves para la redacción de la Ley

La redacción de la Ley puede tener algunos ajustes, pero para el Foro de los Recursos Hídricos hay siete aspectos fundamentales que no pueden ser negociados, que ya se encuentran en la Constitución y que tienen una vieja historia de lucha campesina y popular. Esos siete aspectos se presentan a continuación.

1 Reafirmación del derecho humano al agua y de la soberanía nacional sobre las aguas y de su carácter de bien nacional de uso público.

La Propuesta de Ley que trabajó el Foro de Recursos Hídricos se orienta a reafirmar los principios hoy acogidos en la Constitución. En el primer artículo ya se recogen esas definiciones con el propósito de lograr que, como bien público, se asuma como un bien que pertenece a todos los ecuatorianos y ecuatorianas.



El posible Artículo 1 debería decir lo siguiente:

El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público; en tal condición, es parte del patrimonio natural del Estado, inalienable, imprescriptible e intransferible. No hay ni se reconoce ninguna forma de apropiación o posesión individual o colectiva sobre las aguas, cualquiera sea su estado.

El derecho al agua es un derecho humano fundamental e irrenunciable, integrado al derecho a la vida. Ninguna persona, puede ser excluida o despojada de este.

Los recursos hídricos también son parte del patrimonio natural del Estado.

Para que no haya interpretaciones dudosas, la Ley debe establecer con claridad cuales son los recursos hídricos sobre los cuales se asume soberanía al declararlos patrimonio nacional estratégico de uso público. Entre ellos hay que mencionar:

- a. Los ríos, lagos, lagunas, humedales, manantiales, nevados, glaciares, caídas naturales y otras fuentes de agua.
- b. Los acuíferos subterráneos y los mantos freáticos;

- c. Los álveos o cauces naturales
- d. Los lechos y subsuelos de los ríos, lagos, lagunas y embalses superficiales en cauces naturales.
- e. Las riberas y las zonas de seguridad hidráulica de ríos, quebradas, esteros y otros cuerpos de agua, continuos o discontinuos, perennes o intermitentes.
- f. La conformación morfológica de las cuencas, subcuencas y micro cuencas hidrográficas, y de las costas, playas y bahías del mar; y
- g. Las aguas del mar, los humedales marino costeros y los ecosistemas a estos asociados.

La soberanía sobre las aguas implica también otras propuestas:

- ▣ Que los gobiernos de turno no puedan firmar tratados internacionales de comercio que involucren el líquido vital. El agua es un derecho y no una mercancía.
- ▣ Que la responsabilidad de la gestión y administración de los recursos hídricos en todo el territorio nacional la tenga una autoridad única.
- ▣ Que la gestión del agua, tal como lo dice la nueva Constitución, deba ser pública o colectiva a través de las comunidades o asociaciones de usuarios y solo por excepción plenamente justificada a personas del sector privado.
- ▣ Que la administración y gestión pública de los recursos hídricos tenga como referente fundamental los requerimientos de la planificación y desarrollo territorial, con atención a los aspectos sociales, económicos y ambientales. De esta manera el interés privado y empresarial deberá estar por debajo del interés colectivo y el Plan de Desarrollo del País.
- ▣ Que solo con autorización dada por la autoridad nacional del agua, los recursos hídricos puedan ser usados, aprovechados o modificados. De esta manera nadie puede hacer lo que le convenga sin que la autoridad vele por el bien general.
- ▣ Que la infraestructura hídrica pública, esto es la construida con recursos fiscales, sea propiedad del Estado y se le de el mismo tratamiento que a los recursos hídricos. Con ello se garantiza el uso de esa infraestructura en beneficio colectivo y la no apropiación o privatización que satisface a pocos. Las obras hidráulicas comunitarias o privadas, deberán seguir en su propiedad pero deben regirse a esta Ley,

evitando apropiación de cauces de agua sin permiso perjudicial para los intereses comunitarios.

- ▣ Que se considere a los servicios de agua potable y saneamiento ambiental o alcantarillado como servicios públicos básicos y que se promueva la cooperación del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y organizaciones comunitarias para su provisión. Además, que la provisión de estos servicios se brinde a través de empresas públicas, mixtas, comunitarias o cualquier otra en la que el gobierno mantenga el control de las inversiones y administración. De esta manera se impide que por obtener lucro individual, una empresa privada se haga cargo desconociendo los derechos de los usuarios o dando un servicio de mala calidad.

Estos, entre otros aspectos, reconocen el derecho humano al agua, la obligación del Estado de garantizar ese derecho y la propiedad nacional sobre las aguas, en medio del impulso a la participación popular y al fortalecimiento de la autoridad nacional del agua, la cual es fundamental para solucionar el desorden administrativo actualmente existente y que solo beneficia a los acaparadores del agua.



2 Garantizar el acceso equitativo al agua

Investigaciones realizadas por el Foro y por otras entidades han demostrado que existe una grave concentración del agua en pocas manos, por parte de personas o empresas que acumulan concesiones, aprovechan la debilidad del Estado tras las reformas neoliberales y se adueñan del recurso. Existen, además, concesiones que

superan el caudal de las fuentes de agua. Esto, en conjunto, ha incrementado los conflictos sociales en torno a los recursos hídricos.

La Propuesta del Foro parte de dos elementos básicos:

- ▣ Que el Estado recupere a plenitud la capacidad de regular la autorización de derechos de uso y aprovechamiento del agua, fijando normas claras para su otorgamiento y,
- ▣ Separar el régimen de uso, que responde a las necesidades de la población, del régimen de aprovechamiento económico, que antes estaban confundidos beneficiando a los grandes usuarios.

La búsqueda de equidad debe ser muy clara en el texto de la Ley, con articulados que expresen aspectos como los siguientes:

- ❑ El acceso y manejo del agua responde al principio de equidad, sobre la base de su distribución territorial, disponibilidad, planificación de los usos de acuerdo a las necesidades, y de sus funciones: social, económica, cultural y ecológica.
- ❑ El acceso y manejo del agua debe responder al principio de equidad, sobre la base de su distribución territorial, disponibilidad, planificación de los usos de acuerdo a las necesidades, y de sus funciones: social, económica, cultural y ecológica.
- ❑ Se debe dejar de lado las concesiones, palabra utilizada para procesos de privatización, para emplear el término “autorizaciones de uso” y “autorizaciones de aprovechamiento económico”, que dejan claro que la propiedad de las aguas no se transfiere a nadie y sigue siendo un bien público.
- ❑ La modificación o reasignación de los permisos en caso de incumplimiento de las normas legales, ineficiencia, deterioro del ecosistema, incumplimiento del uso autorizado o por conflicto cuando no hay voluntad de las partes para solucionarlas.
- ❑ Las autorizaciones de uso o de aprovechamiento económico de aguas, otorgadas a organizaciones campesinas, populares, organizaciones de usuarios o juntas administradoras de agua potable, podrán ser suspendidos temporalmente hasta que se subsane la causa que originó la suspensión, pero en ningún caso podrá declararse su caducidad. De esta manera se protege a las comunidades y sus pobladores.
- ❑ La reasignación será obligatoria en caso de acumulación de permisos y de líquido vital en pocas manos.

3 Participación social en la gestión de los recursos hídricos

La participación ciudadana es un derecho señalado en la Constitución. El Foro busca que en la Ley ese principio cruce todas las fases y actividades de la gestión del agua, promoviendo la organización y participación de los usuarios.



Para ello es preciso declarar como prioridad nacional e interés público la gestión integrada, asociada y participativa del agua con el concurso de instituciones públicas, privadas, comunitarias y organizaciones de usuarios, así como la conservación de los recursos hídricos, a través de la gestión o manejo desconcentrado, descentralizado y del desarrollo de las subcuencas y micro cuencas hidrográficas.

Los criterios de la comunidad deberán ser considerados mediante procesos de consulta, realizados de manera previa a las decisiones estatales relativas a proyectos vinculados con los usos del agua y los recursos hídricos que puedan generar afectaciones al ambiente o a las personas.

El Foro de los Recursos Hídricos ha planteado la creación de mecanismos de información, consulta y participación ciudadana en cinco escenarios claves:

- ▣ Reafirmar la obligación del Estado de informar, abierta y transparente para que todos podamos así realizar los análisis pertinentes. Esto tiene como punto de partida el desarrollo de los inventarios de recursos hídricos a nivel local y nacional.
- ▣ Definir con claridad los derechos de las organizaciones de usuarios garantizando su derecho a participar en la planificación, cuidado de las fuentes, manejo de cuencas, vigilancia y control de la calidad ambiental y participar en la administración de las aguas que utilizan.
- ▣ Reconocer todas las formas de organización de los usuarios, respetando a las organizaciones existentes y formas tradicionales o ancestrales.
- ▣ Garantizar a los usuarios la participación a nivel consultivo en la organización de control. Junto a ello, posibilitar una adecuada rendición de cuentas de las autoridades.
- ▣ Además, fomentar la conformación de veedurías ciudadanas para supervisar, hacer seguimiento y control de la gestión pública o administrativa de las entidades y personas con responsabilidades en materia hídrica.
- ▣ Conformar además los Consejos de Cuenca conformados por las instituciones públicas, privadas y comunitarias usuarias del agua.

La Ley debe ser muy explícita en la forma en la que se organizará la participación social y se garantizará ese derecho a los usuarios.

4 Reconocimiento de los derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos

La nueva Constitución, con justicia y reconociendo la realidad ha declarado que el Ecuador es un Estado Plurinacional. Esto da mayor fuerza al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pero además reconoce los derechos de las comunidades, de los pueblos afroecuatorianos y montubios.



La Propuesta del Foro va en la misma dirección y plantea el reconocimiento de sus formas tradicionales de manejo y gestión de los recursos hídricos, lo que garantiza las formas culturales que han demostrado su validez hasta nuestros días.

Los usos y costumbres constituyen norma obligatoria para los integrantes de esos pueblos y las autoridades nacionales deberán respetarlas en tanto no se opongan a los derechos humanos. Con ello, hay que remarcar que los conflictos internos pueden ser resueltos en el marco de los derechos colectivos, de conformidad con sus usos y costumbres.

Cabe resaltar que se debe también reconocer el carácter de “aguas sagradas” allí donde los pueblos y nacionalidades practican rituales propios de su religiosidad y cultura. Este reconocimiento involucra su protección y la capacidad de decidir sobre ellas de los pueblos ancestrales.

5 Establecimiento de un sistema tarifario justo y socialmente diferenciado

Este ha sido uno de los síntomas de injusticia más notorios del sistema porque en la legislación todavía vigente no se establecen diferencias culturales,



sociales, económicas o geográficas. Esta situación ha agravado los conflictos y favorece a pocos, por lo que ha sido cuestionada desde mucho tiempo atrás.

Desde el punto de vista del Foro, es correcto que los usuarios del agua paguen tasas, tarifas y contribuciones para cubrir los costos que demande la gestión del agua y la seguridad hídrica, aclarando que no se paga por el líquido –que es invaluable–, sino por la gestión y seguridad hídrica, por el mantenimiento de la infraestructura, los costos administrativos y otros necesarios.

Lo complementario que debe decirse en la Ley es que el momento de establecer las tarifas hay que partir de criterios que hablan de la capacidad económica de los usuarios, su condición social, la zona geográfica en la que está la producción, el destino de la producción (para la exportación o la soberanía alimentaria), el costo de administración y gestión y otros que permitan un sistema tarifario justo y diferenciado. Además, se deberá considerar el destino del uso del agua y la renta diferencial del suelo, dependiendo de la productividad de cada zona.

Con estas consideraciones, las tarifas serán menores para los campesinos y mayores para los empresarios agroindustriales o de otro tipo. Esto contribuye a fomentar la producción de alimentos para el mercado nacional, que es sostenida por los campesinos pobres y medianos, garantizando así la soberanía y seguridad alimentaria tan necesaria para nuestro país y que ahora es mandato constitucional.

Los principios para la gestión y financiamiento deben ser:

- ▣ un fuerte soporte de autofinanciamiento
- ▣ solidaridad entre usos, usuarios, regiones y cuencas
- ▣ derechos de acceso al agua con deberes que deben ser cumplidos por todos



6 Reorientación de las políticas de descentralización

La descentralización neoliberal pretendió aplicar una misma estructura para todas las áreas de responsabilidad del Estado. Su perspectiva era solo administrativa y su norte la reducción y debilitamiento del Estado. Centralismo burocrático y descentralización ineficiente y no democrática fueron los opuestos entre los cuales

se complejizaba y desbarataba la institucionalidad responsable de la gestión de los recursos hídricos.

Por otra parte, desde los sectores populares se planteaba una descentralización democratizadora que, junto con los mecanismos de participación popular, permitan una gestión adecuada y basada en parámetros de justicia social. Desde esta perspectiva, la descentralización no significa aislamiento de cada región o provincia, sino una gestión local basada en un plan nacional necesario para el conjunto del país.

La Propuesta del Foro señala que es necesaria una gestión descentralizada y desconcentrada con amplia participación de los usuarios. No se trata de pasar del centralismo a nivel del gobierno nacional para terminar en un centralismo a nivel de gobiernos locales, sino de democratizar la gestión de los recursos hídricos.

Las delegaciones de competencias de la autoridad nacional del agua se podrán hacer a través de las mancomunidades para mantener el sentido de gestión integral y los gobiernos seccionales que deseen responsabilizarse de esas competencias lo podrán hacer siempre que se asocien en mancomunidades, evitando la fragmentación de las fuentes de agua, conflictos y superposiciones de responsabilidades.

7 Un sentido ambiental y social

Otro aspecto fundamental es el profundo sentido ambiental y social que debe tener la gestión de los recursos hídricos, lo que va acorde con una serie de señalamientos constitucionales que reconocen los derechos de la naturaleza, la responsabilidad en la prevención de daños, remediación ambiental, retribución a los afectados y otros. Un mandato muy importante está en el numeral 4 del artículo 395 de la Constitución que señala que: **“En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”.**



El Foro plantea que la nueva Ley debe disponer:

- ▣ una gestión integrada de los recursos hídricos
- ▣ la obligación de quienes aprovechan el agua para actividades productivas de tratarlas y limpiarlas antes de devolverlas a un cauce público
- ▣ el compromiso de las organizaciones de usuarios de participar en la vigilancia y control de la calidad de las aguas
- ▣ la existencia de una entidad de control adscrita a la autoridad nacional del agua responsable de vigilar los vertidos de las aguas
- ▣ la integración de un subsistema de control presidido por la entidad de control mencionado en el punto anterior, subsistema integrado por todas las entidades públicas vinculadas
- ▣ la delimitación de áreas de protección de riveras, lechos de ríos, lagos, lagunas y embalses, en acuerdo con los gobiernos seccionales
- ▣ la formulación de un plan nacional de prevención y control de la contaminación hídrica, junto con los parámetros nacionales de calidad ambiental de las aguas
- ▣ la prohibición de contaminar las aguas por cualquier medio
- ▣ la obligatoriedad de licencia ambiental previa a cualquier autorización para aprovechamiento económico de las aguas
- ▣ la obligatoriedad de contar con el pronunciamiento favorable del Consejo de Cuenca antes de una decisión que promueva el cambio en el uso del suelo que afecte la permanencia de fuentes de agua
- ▣ la creación de áreas de reserva hídrica para la protección de las fuentes de agua de las cuales se abastecen
- ▣ la negativa de permisos de uso o aprovechamiento de los caudales ecológicos, definidos como el volumen mínimo a mantenerse en un curso de agua con el fin de garantizar la viabilidad de sus sistemas naturales y ecosistemas ecológicos

Todos estos son aspectos novedosos y de mucha importancia que deben ser impulsados pensando en la protección de las actuales fuentes de agua y en las necesidades de las futuras generaciones. Nada menos podemos hacer por nuestros hijos y nietos.

El riego en la nueva Ley

En el documento “El Riego, Participación y Financiamiento: lineamientos a incorporarse en la Nueva Ley Orgánica de Aguas”, elaborado por Antonio Gaybor S., se plantea reconocer en la Ley tres tipos de sistemas de riego: dos de tipo colectivo (riego público y comunitario) y el riego individual.

1 Riego público, que es colectivo y los principios con los cuales se establece y opera son:

- a. Los sistemas públicos son patrimonio estratégico de la nación. La propiedad de la infraestructura es de toda la sociedad y no puede ser transferida bajo ninguna circunstancia.
- b. El riego colectivo público es de construcción conjunta y la gestión, es social: lo que implica que el Estado y los usuarios:
 - Realizan el diseño y construcción del sistema.
 - Financian de manera compartida la construcción y rehabilitación.
 - Realizan el manejo sostenible de las fuentes. En esta entidad la autoridad de riego local juega un rol preponderante.
- c. La administración, operación y mantenimiento es de exclusiva competencia de los usuarios. En este tema el Estado solo apoya en la fase inicial de operación del sistema de riego, es decir, para el desarrollo de capacidades.
- d. El establecimiento y desarrollo de un sistema de riego exige un proceso de reordenamiento de su territorio, que entre otras cosas implica el uso del suelo en función de aptitudes, de la política de soberanía alimentaria y la cultura productiva; y, consolidación agraria (unificación de lotes y ampliación de áreas de las unidades campesinas, buscando el desarrollo de la agricultura familiar) tanto para sistemas a establecerse, como para aquellos que están en operación.
- e. El modelo de desarrollo agrario dentro de los sistemas de riego estará basado en el uso eficiente y sostenible de los recursos, esto es fuentes de agua, infraestructura de riego, suelos y agua y la producción estará organizada basándose en criterios de eficiencia económica y social, así como tomando en cuenta la cultura local, seguridad alimentaria familiar y la política alimentaria nacional y de exportación.

- f. Los derechos de acceso al agua y el sistema tarifario se establecen por los usuarios, tomando en consideración las normas y políticas nacionales y provinciales, así como los principios de recuperación de inversiones y la autogestión.
- g. Cuando se establecen sistemas de riego en tierras del Estado, el uso de las parcelas podrá ser de tipo familiar y la producción será de aprovechamiento familiar. Podrán establecerse también sistemas de trabajo colectivos y la distribución de la producción será de acuerdo a los aportes de las familias en los procesos de producción y post producción.

2 Riego comunitario, establecido por la comunidad de usuarios, en el cual:

- ▣ Los derechos se construyen socialmente, bajo principios democráticos.
- ▣ La operación, administración y manejo es de responsabilidad de la comunidad.
- ▣ El Estado apoyará de manera prioritaria la rehabilitación de la infraestructura, el mejoramiento del riego parcelario y las modalidades de riego, el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de usuarios, la capacitación a las comunidades, el establecimiento de agricultura eficiente compatible con un ambiente sano, siempre y cuando se haga paralelamente el ordenamiento territorial, uso eficiente del agua y la tierra, prevención y control de la contaminación.

3 Riego individual, bajo los siguientes principios:

- a. El Estado fomentará el riego individual asignando autorizaciones para el uso directo del agua desde la fuente. La gestión individual se orientará al uso eficiente y sostenible de la fuente del agua y del suelo, al ordenamiento del uso del suelo en función de la política de soberanía alimentaria nacional y a las necesidades de agroexportación del país.
- b. El riego individual empresarial debe contribuir económicamente al manejo de otras fuentes bajo el principio de solidaridad social y espacial. Estas contribuciones se harán en función del valor agregado neto que generen.

- c. El riego campesino individual será favorecido en políticas públicas, de crédito y capacitación.
- d. Toda autorización de riego individual que utilice equipos de riego deberá tener la autorización de uso por parte de la autoridad nacional del agua y deberá registrarlos en esta y en el Instituto Nacional de Riego y Desarrollo. Esta condición es extensiva al uso de bombas dentro de sistemas de riego públicos.
- e. La producción de agroexportación que se realice con riego exige que cada predio tenga un código de barras extendido por la Institución Nacional de Riego que permita cuantificar los usos de agua, los ingresos y las contribuciones.

INDAR

El **INDAR** como instituto público autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura o a la Autoridad nacional del Agua, que asume la autoridad nacional de riego. Sus principales funciones serán, entre otras, las siguientes:

- ▣ establecer, con participación de las comunidades, las políticas nacionales de riego
- ▣ elaborar un plan quinquenal y velar por su ejecución
- ▣ apoyar a los gobiernos provinciales, a través de los Centros de Riego y desarrollo Agrario Provinciales (CEDAR), a la elaboración y ejecución de planes quinquenales de riego, que incluye la ampliación del área de riego campesino, la mejora del riego comunitario y la mejora de la gestión de los sistemas públicos
- ▣ establecer las políticas de desarrollo agropecuario para las zonas de riego
- ▣ fortalecer las capacidades de las instituciones públicas vinculadas al riego
- ▣ apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios
- ▣ establecer las políticas de manejo sostenible y sustentable de las fuentes de captación de agua
- ▣ mantener actualizado el registro de los sistemas de riego existentes
- ▣ entregar autorizaciones para uso de bombas de riego
- ▣ administrar el **Fondo Nacional de Riego** y autorizar las transferencias a los CEDAR provinciales en base a proyectos presentados. El Fondo de Riego no se destinará para la administración, operación y mantenimiento de sistemas establecidos por el Estado, a excepción del apoyo a la capacitación en este tema.

Instituciones especializadas en riego

Teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución es necesario establecer dos tipos de **instituciones especializadas en riego**, una de carácter nacional y otra a nivel de cada provincia. Por medio de la Ley se debería crear dos instituciones que son:

- ▣ El Instituto Nacional de Riego y Desarrollo Agrario (INDAR); y,
- ▣ El Centro de Riego y Desarrollo Agrario Provincial (CEDAR)

CEDAR

El **CEDAR** será creado en cada provincia como institución adscrita al Consejo Provincial. Su función es viabilizar el desarrollo agrario bajo riego, posibilitando que los Consejos Provinciales puedan cumplir las atribuciones que en materia de riego determina el Art. 263 de la Constitución vigente, esto es planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.

Por ello y de manera participativa, democrática, técnica, esta entidad está articulada también al Instituto Nacional de Riego y Desarrollo Agrario (INDAR), en cuanto a la política general de riego y tendrá como funciones básicas:

- ▣ Elaborar los planes y políticas de riego provincial, de manera participativa y democrática
- ▣ Elaborar nuevos proyectos de riego y rehabilitación y mejora de sistemas públicos y comunitarios.
- ▣ Construir y rehabilitar los proyectos con la participación activa de los usuarios.
- ▣ Desarrollar las capacidades de las organizaciones de usuarios, con el apoyo de entidades especializadas.
- ▣ Promover el desarrollo agrícola, agroindustrial y la comercialización asociativa dentro de las áreas de riego.
- ▣ Responsabilizarse del logro del cofinanciamiento para el establecimiento de nuevos sistemas de riego o para la rehabilitación.
- ▣ Apoyar a los Centros de Mediación y Veeduría Provincial, con el financiamiento estatal correspondiente y brindando la apertura necesaria para el éxito de sus funciones.

El agua para aprovechamiento económico

En cuanto a las condiciones para el otorgamiento de permisos de uso y aprovechamiento económico, planteamos:

- a. Que se respete el orden de prelación en el uso de los recursos hídricos que ya establece la Constitución
- b. Que no interfiera otros destinos;
- c. Que se haya verificado la existencia cierta de las aguas, en calidad y cantidad suficientes;
- d. Que los estudios y obras necesarios para su utilización hayan sido aprobados previamente por la autoridad nacional hídrica;
- e. Que el beneficiario se obligue a contribuir económicamente y participar en el manejo de las fuentes y en la prevención y mitigación de la contaminación de las aguas cuyo uso o aprovechamiento se haya autorizado;
- f. Que la utilización de las aguas autorizadas sea inmediata, o en un plazo determinado para el destino al que fue autorizado;
- g. Que se establezcan las condiciones técnicas y ambientales, de gestión y conservación del recurso a ser cumplidas por el beneficiario de la autorización.

La gestión basada en las cuencas hidrográficas

Sabemos que la gestión integral de los recursos hídricos debe considerar como unidad de manejo a las cuencas y microcuencas. La Ley debe incluir este principio y promover la constitución Consejos de Cuenca, porque desde allí se podrá realizar una gestión que abarque todos los aspectos con base en la realidad del recurso hídrico y no de las fronteras cantonales. La gestión de un río, por ejemplo, no puede fragmentarse en cada cantón por el que cruza, sino que se necesita de una visión total desde su nacimiento hasta su desembocadura final. Solo así se puede realizar una gestión adecuada y con participación de todos los involucrados.

Además se impedirán traspasos de agua de una cuenca a otra de manera inconsulta como se lo ha hecho hasta ahora, siendo necesario su pronunciamiento junto a un estudio técnico antes de que se tome una decisión de este tipo.

La conservación y uso sostenible de los ecosistemas existentes en las cuencas hidrográficas es parte también de la planificación del manejo de tales cuencas. Las decisiones públicas para tales efectos, contarán con el criterio técnico del Consejo de Cuenca respectivo.

Propuesta de disposiciones transitorias

“El mandato del agua” (o propuesta de cláusulas transitorias al texto constitucional) aprobado por el V Encuentro Nacional del Foro de Recursos Hídricos, se presentó a la Asamblea Nacional Constituyente conteniendo en lo fundamental los mandatos que se presentan a continuación. Algunos de ellos no se incluyeron diciendo que no correspondían a la Constitución sino a la Ley, razón por la cual insistimos en varios de ellos que son necesarios para iniciar un nuevo ordenamiento jurídico en el tema del agua.

Se añaden también otras constantes en el documento “El Riego, participación y financiamiento: Lineamientos a incorporarse en la Nueva Ley Orgánica de Aguas”, las que en conjunto contribuirán a esta transición hacia una nueva gestión de los recursos hídricos:

- a. En el plazo de un año la Autoridad Nacional del Agua, conjuntamente con los gobiernos locales y con participación de organizaciones de usuarios, realizarán el **inventario nacional de recursos hídricos**, de aguas superficiales y subterráneas por cuencas y subcuencas hidrográficas, que incluya la situación de las fuentes, las concesiones y el acceso al agua, los conflictos.
- b. Se cuantificará los usos informales del agua para fines productivos, tanto de fuentes superficiales como subterráneas. Con base a esta información se modificará los derechos de uso y aprovechamiento, en donde exista concentración o mal uso del agua. **El proceso redistributivo** del agua estará en función de las necesidades de cada territorio.
- c. En el plazo de cinco años, a partir de la promulgación de la presente ley, los municipios y empresas que descarguen efluentes establecerán **sistemas de prevención y control de la contaminación del agua**; así mismo deberán establecer sistemas de tratamiento de agua servidas, efluentes y, en general de desechos que contaminen los recursos hídricos. De no hacerlo en el plazo establecido, la autoridad nacional competente establecerá las sanciones correspondientes y determinará los correctivos que deban tomarse.
- d. Se crea el **Fondo Nacional del Agua para la Vida**, destinado a tres campos: al manejo social y sostenible de los recursos hídricos, la mejora y ampliación de los sistemas de riego campesinos y comunitarios de agua potable.

- e. Todas las **concesiones** o autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua realizadas hasta el 2008 otorgadas a **plazos indeterminados** o que de alguna forma superen los diez años, quedan **vigentes hasta por un año** a partir de la expedición de esta Ley.
- f. Quienes habiendo adquirido legalmente un derecho de uso y aprovechamiento de agua no cancelen en el plazo de 180 días las tarifas vigentes perderán dicho derecho. La Autoridad Nacional del Agua establecerá y cuantificará **las tarifas no pagadas** y realizará las debidas notificaciones disponiendo el pago.
- g. La Autoridad Nacional del Agua deberá **resolver los procesos contenciosos** de agua pendientes, en el plazo de 180 días, con apego a los principios establecidos en la Constitución vigente y al procedimiento establecido en la Ley de Aguas y y su reglamento.
- h. Derógase el Decreto Ejecutivo que crea las corporaciones de desarrollo regional como CORSINOR, CODERECO, CODERECH, CORSICEN, CODELORO. El personal y los recursos de estas instituciones pasan a los Centros de Riego y Desarrollo Provincial (CEDAR). Derógase el decreto de creación del INAR (septiembre 2007). El personal y los recursos del INAR pasan al Instituto Nacional de Riego y Desarrollo. El personal y recursos asignados para riego en las Corporaciones de Desarrollo creadas mediante Ley como CEDEGE, CRM, PREDESUR Y CREA también pasan a los CEDAR. Cuando la jurisdicción de una Corporación sea de dos o más provincias, el personal y los recursos se distribuirán proporcionalmente.

Para seguir adelante

No hay duda que la construcción colectiva de esta Ley a partir de los encuentros nacionales del Foro de los Recursos Hídricos y tras múltiples diálogos con otros sectores interesados, debates académicos, eventos en las provincias y cantones, nos entrega un instrumento altamente útil para avanzar en el propósito de contar con una legislación acorde a los tiempos, la realidad del país y los principios de justicia y equidad.

Como se decía al inicio, este instrumento nos debe permitir pasar las puertas abiertas por la nueva Constitución para lograr una Patria Nueva. Pero antes, debe ser aprobado y eso demanda que difundamos su contenido, que asumamos como propios los puntos más importantes, que continuemos los debates y que nos movilizemos para hacer conocer nuestros puntos de vista a las autoridades y principalmente al pueblo y sus organizaciones.

En la elaboración de la Ley es probable que se realicen cambios, que no se recoja todo lo que queremos, pero de nuestra acción depende que esta voz colectiva sea escuchada y que los puntos clave sean incorporados.

La lucha social es como una siembra. Siempre hay nuevas cosas que hacer, cosechas buenas y de las otras, sembrados fáciles y difíciles, pero nada puede detener nuestro accionar, que está ligado al agua y la tierra, a la vida y la gente. Nuestro compromiso está vigente y lo está con el sentido más claro de solidaridad y trabajo compartido.



El riego: participación y financiamiento

Lineamientos a incorporarse en la Nueva Ley Orgánica de Aguas
(en discusión)

El riego, participación y financiamiento:

Lineamientos a incorporarse en la Nueva Ley
Orgánica de Aguas (en discusión)

•• Foro de los Recursos Hídricos

Presentación

La Mesa de Trabajo del Foro Nacional de Recursos Hídricos, reunida el 17 de octubre, analizó la propuesta borrador de Ley de Aguas que fuera elaborada por el Foro en un largo proceso, previa a la aprobación de la nueva Constitución, bajo la responsabilidad de la Comisión Jurídica, coordinada por el Dr. Diego Pazmiño.

En esa ocasión se presentaron importantes comentarios para ser incorporados a dicho proyecto borrador. Además se designó Comisiones Especializadas para que se elaboren propuestas ampliatorias a ciertos aspectos.

Una de las comisiones designadas fue la de Riego, conformada por las siguientes personas:

Antonio Gaybor Secaira, Coordinador
Ramiro Vela, Presidente de FEDURICC
Carlos Oleas y Hugo Vinueza, Presidente y Vicepresidente de INTERJUNTAS
Abel Navas, Presidente de CONASA
Jorge Loor, Presidente de CNC Eloy Alfaro
Byron Coral, Presidente de FUNDES
Francisco Román, Director Ejecutivo de CESA

La propuesta elaborada por la Comisión fue presentada a las diferentes Mesas de trabajo provinciales, representantes del SIPAE, CESA y algunos miembros de la Comisión Jurídica. Una vez recogidos los comentarios, la Comisión elaboró la versión final del documento.

Riego

Introducción

La Nueva Constitución del Estado Ecuatoriano, aprobada en referéndum el 28 de septiembre del 2008, contempla en la primera disposición transitoria que se deberá expedir la Nueva Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Usos de Agua, en el plazo de un año. Esta disposición fue planteada en el Foro en varios documentos, entre ellos en el libro “El Despojo del Agua”, publicado en mayo del 2008.

El Foro de los Recursos Hídricos presentó un proyecto (borrador) de Ley de Aguas que fue elaborado antes de la aprobación de la nueva Constitución. Una vez aprobada la nueva Constitución, realizamos varios ajustes y ampliaciones al borrador de Ley. Una de esas ampliaciones es la propuesta de lineamientos generales sobre el riego y su institucionalidad, para ser analizada entre las organizaciones sociales y de usuarios de riego y campesinos en general. Este documento fue discutido en la Mesa Nacional del Foro llevada a cabo el 7 de octubre del 2008 y luego en algunas Mesas Provinciales. Las observaciones están incorporadas en la presente versión, que se presenta como un documento para discusión.



La necesidad de una sección sobre riego en la Ley de Aguas

Hemos superado el momento de discutir sobre la necesidad de expedir una nueva Ley de Aguas. Ahora lo que se trata es de aportar para que el país cuente con una Ley de Aguas que responda a los intereses de la sociedad actual y futura. El tema del riego deberá contar con un marco legal específico y suficientemente amplio, para lo cual habría dos opciones. La primera, que se expida una Ley de Riego; y la segunda, que se incorpore en la Ley de Aguas el texto fundamental de principios básicos sobre riego.

La nueva Constitución dispone la expedición, en el plazo de un año desde su aprobación, de un conjunto de leyes de diversa naturaleza, estratégicas para el país. Por lo tanto, sería poco probable que en el 2009 se pueda aprobar una Ley específica sobre riego. El marco jurídico sobre aguas y riego responde a un modelo de desarrollo obsoleto y no es posible seguir adelante sin un cambio de fondo. De allí la necesidad de incorporar una sección específica sobre el tema en la Nueva Ley de Aguas y en el futuro ver la conveniencia de contar con una Ley de Riego.

Esta sección debería contener los grandes principios, enfoques y aspectos operativos sobre el riego y el desarrollo agrario, la institucionalidad y la sostenibilidad económica y financiera, articulada a la nueva forma de gestión integrada de recursos hídricos, que se sustente en una auténtica participación social, el manejo sostenible de los ecosistemas relacionados y de los propios sistemas de riego.

La Nueva Constitución establece un marco referencial que debe ser tomado en cuenta para la elaboración de esta propuesta sobre el riego. Entre los aspectos más importantes podríamos resumir los siguientes:

- ▣ El nuevo modelo de desarrollo nacional
- ▣ Los derechos de la naturaleza
- ▣ El derecho humano al agua
- ▣ El agua como patrimonio nacional
- ▣ La prohibición de privatizar el líquido vital
- ▣ La administración y gestión del agua en manos públicas y comunitarias
- ▣ La necesidad de contar con una autoridad del agua para la gestión integrada

- ▣ Una clara definición sobre el orden de prelación
- ▣ La conservación de los ecosistemas relacionados con el agua
- ▣ La gestión participativa del agua
- ▣ La consulta previa a las comunidades ante cualquier afectación posible del ambiente y los derechos de los pueblos
- ▣ La intangibilidad de los recursos hídricos en los parques nacionales
- ▣ La distribución equitativa del agua para garantizar el acceso de todos
- ▣ La garantía de alta calidad de los servicios públicos
- ▣ Prevención y control efectivo de la contaminación del agua

Mirar el futuro aprendiendo del pasado

La definición de grandes principios sobre el riego debe darse recogiendo la experiencia, de siglos y décadas, y el conocimiento que existe en el Ecuador y en otros países, sin dejar de mirar al futuro.

El riego comunitario es milenario en algunas regiones del mundo. En lo que es América Latina, el riego precolonial era conocido en muchas regiones. Los principios del diseño y la construcción, la operación y el mantenimiento en los **sistemas comunitarios** son aspectos comunes muy importantes y positivos que deben ser rescatados, fortalecidos y ampliados en la mayor parte de nuestros países.

En contraste con los sistemas colectivos, en el siglo anterior se implementó un **modelo convencional** para el establecimiento y operación de **sistemas públicos** de riego. Todo o casi todo hacía el Estado. Los campesinos, indígenas y diversos tipos de agricultores solo eran usuarios pasivos. El diseño, la construcción e inclusive la administración, operación y mantenimiento eran cosa del sector público. En décadas del desarrollo del riego público en el Ecuador no se dio importancia a la participación, los criterios sobre la equidad, el acceso y la distribución del agua, respondían a visiones atrasadas. No fue preocupación de la política pública de riego la conservación de las fuentes, la prevención y control de la contaminación. Tampoco era parte de la agenda el tema del desarrollo agrario, el ordenamiento

del territorio, la conservación y recuperación de los suelos, el establecimiento de modalidades de riego parcelario más eficientes y menos destructivas de los recursos naturales, aspectos que también son comunes en sistemas comunitarios.

La política pública de riego fue ampliar el área regada con sistemas nuevos. Y creció el área regada. Los sistemas comunitarios no han sido parte de la política pública. El INERHI, creado el 10 de noviembre de 1966 por el Gobierno de Clemente Yero y que sustituyera a la Caja Nacional de Riego, establecida en los años 40 del siglo anterior, fue la entidad que impulsó el riego público y que tomó importante fuerza en los años 70. Varias entidades públicas de tipo regional o provisional, también construyeron sistemas de riego. La inversión pública en el período del desarrollo fue muy importante, inclusive parte sustancial de la deuda externa se canalizó a sistemas de riego, principalmente a los megaproyectos. A más de los recursos con que contaban el INERHI y otras entidades de desarrollo, el Estado implementó el Fondo Nacional de Riego y Drenaje –FONARYD–.

Varias ONGs con fondos de la cooperación internacional y en ocasiones en asociación con el Estado, también impulsaron muchos sistemas de riego. Pero en 1994, es decir en pleno apogeo de la política neoliberal, se hicieron cambios funestos en el sector de recursos hídricos. El INERHI dejó de operar y se creó el CNRH, hoy Secretaría del Agua y no ha existido una entidad nacional especializada en riego hasta la creación del INAR a fines del 2007. Lo común es que muchos hacen riego, cada quien por su lado. La distribución del recurso es un sainete populista, ajeno al objetivo de lograr el desarrollo agrario que requiere el país. No hay políticas nacionales ni locales.



Hay que reconocer que en las últimas décadas y en particular desde inicios de los noventa se desarrollan nuevos proyectos exitosos de sistemas de riego, que recogen las experiencias del Ecuador y de otros países. Ciertamente contamos con una capitalización de saberes experiencias y conocimientos muy importantes, que en muchos aspectos deben ser referentes para la política y operación del riego en el Ecuador.

Por otra parte y de manera general podríamos agrupar al riego del Ecuador en **dos grandes tipos: colectivo e individual.**

El riego individual crece de manera significativa en especial desde la década del 80. Este tipo de riego se caracteriza porque la captación del agua desde la fuente natural hasta la gestión y uso en la agricultura es individual. La mayor proporción de los caudales y del área regada por este tipo de riego corresponde a empresas y en menor proporción a campesinos y medianos productores. Están más extendidos en la Costa que en otras regiones. Hoy en día este tipo de riego toma gran importancia en la agroexportación como banano y flores, por ejemplo y también para producción de mercancía de alta rentabilidad destinadas al mercado nacional como por ejemplo caña para azúcar y palma africana. La ganadería intensiva esta inscrita principalmente en este tipo de riego. El riego individual también lo practican los pequeños y medianos productores, con mayor fuerza en la Costa. El que más usa es el cultivo del arroz.



Distribución del riego en el Ecuador, 2005*				
Tipo de sistemas	Beneficiarios %	Área %	Caudal %	l/s Finca
1. Individual-Privado	1	63	64	56.8
2. Colectivo:				
2.1 Comunal	86	22	13	0.2
2.2 Sistemas Públicos	12	16	23	2.2
Suman	100	100	100	1,2

* Estimaciones en base de autorizaciones de uso dadas por el CNRH. No están muchos sistemas de riego, ni todas las captaciones individuales.
Fuente: Foro de Recursos Hídricos. "El Despojo del Agua", 2008

Hasta hace pocos años atrás, el riego individual se caracterizaba porque las fuentes predominantes de captación eran superficiales. Hoy en día se extiende con gran dinámica el riego utilizando agua subterránea (de pozos), que frecuentemente es de mejor calidad y sobre la que el usuario tiene control directo del recurso, logra evadir los controles estatales y las contribuciones por el uso. Los conflictos sociales

se ocultan fácilmente. El país conoce muy poco sobre la disponibilidad de agua subterránea, sobre el uso y aprovechamiento y sobre las secuelas ambientales, económicas y sociales que genera tal aprovechamiento.

En cambio el **riego colectivo** se caracteriza porque los usuarios de los sistemas son varias familias, llegando inclusive a miles. Los más numerosos son los **sistemas comunitarios**, establecidos desde la época precolombina hasta la actualidad. Fueron diseñados, construidos y gestionados por los propios campesinos y comunidades indígenas. Los **sistemas colectivos públicos** en cambio, tienen la particularidad de que fueron construidos por el Estado, existen alrededor de 85 sistemas públicos en el Ecuador, cerca de la mitad de los cuales fueron transferidos a los usuarios, para su administración, operación y mantenimiento, aunque la propiedad sigue siendo del Estado y formando parte del patrimonio nacional.



Buena parte de los sistemas colectivos están en crisis, en parte debido a la falta de desarrollo de capacidades para la gestión y la debilidad de las organizaciones; al deterioro de la infraestructura y del suelo; al bajo nivel de desarrollo de la producción y de procesos de transformación y comercialización alternativos de productos que permitan generar mayor valor agregado y niveles de capitalización.



En contraste, la agricultura empresarial está boyante porque se apropió de mayores y mejores recursos naturales y desarrolla procesos productivos de alta rentabilidad como los de exportación y algunos destinados al consumo nacional, pero que demandan alta inversión inicial de capital. La gran empresa concentra el agua superficial y subterránea y los pobres se quedan sin ella.

El desarrollo del riego entre regiones y provincias también es muy desigual, en gran parte obedece a la presión ejercida por diferentes sectores para captar recursos. Esto se enmarca dentro de la política global de exigencias y chantajes de diversos

grupos para canalizar los recursos hacia ciertos espacios, mientras otros han quedado abandonados o atendidos marginalmente.

Hoy en día no hay una política nacional de riego transformadora, que sea esencialmente distinta a la del pasado. Varias entidades hacen riego con enfoques típicos del populismo. En general existe un consenso entre las organizaciones campesinas y de usuarios del agua en que **la política pública debe cambiar de enfoque y debe favorecer el desarrollo del riego colectivo**. Lo que implica apoyar la mejora de los sistemas comunitarios y públicos actuales; ampliar el área regada dentro de la agricultura campesina, destinada principalmente al consumo nacional; y, mejorar los sistemas de aplicación de riego que implica su tecnificación. **Un cambio de enfoque significa que el Estado no haga todo y más bien exista una cogestión con los regantes.**

Principios fundamentales sobre riego a ser incorporados en la Ley de Aguas

El riego no es un fin. Es hora de dejar de pensar al riego como la simple construcción de la obra de ingeniería (bocatoma, canales, bombas) o, como la aplicación del agua al cultivo. El riego es un medio para impulsar el desarrollo humano, para crear las condiciones de una sociedad más justa, con equidad social. Que genera más empleo y permite diversificar la producción; que permite desarrollar formas de producción sostenibles, que sea un puntal para alcanzar la soberanía alimentaria y el ordenamiento del territorio en base a aptitudes y al interés común, y que sea un eje central que mueve otros piñones claves del desarrollo integrado de cada territorio. El riego es también una construcción social desde la planificación y su gestión social es por siempre.



Art. Los Sistemas de Riego Público

Para los campesinos, el riego es definitivamente uno de los medios más importantes para alcanzar mejores condiciones de vida. Y para la sociedad, el riego es un medio fundamental para lograr la soberanía alimentaria.

El riego público es colectivo y los principios con los cuales se establece y opera son:

- a. Los sistemas públicos son patrimonio estratégico de la nación. La propiedad de la infraestructura es de toda la sociedad y no puede ser transferida bajo ninguna circunstancia
- b. El riego colectivo público es de construcción conjunta y la gestión es social. Esto implica que el Estado y los usuarios:
 - Realizan el diseño y construcción del sistema,
 - Financian de manera compartida la construcción y rehabilitación,
 - Realizan el manejo sostenible de las fuentes, con un rol preponderante de la autoridad de riego local.
- c. La administración, operación y mantenimiento es de exclusiva competencia de los usuarios. En este tema el Estado solo apoya en la fase inicial de operación del sistema de riego, y de manera permanente apoya el desarrollo de capacidades.
- d. El establecimiento y desarrollo de un sistema de riego exige un proceso de reordenamiento de su territorio, que entre otras cosas implica el uso del suelo en función de aptitudes, de la política de soberanía alimentaria y la cultura productiva; y, consolidación agraria (unificación de lotes y ampliación de áreas de las unidades campesinas, buscando el desarrollo de la agricultura familiar) tanto para sistemas a establecerse, como para aquellos que están en operación.
- e. El modelo de desarrollo agrario dentro de los sistemas de riego estará basado en el uso eficiente y sostenible de los recursos, esto es fuentes de agua, infraestructura de riego, suelos y agua. La producción estará organizada basándose en criterios de eficiencia económica y social, así como tomando en cuenta la cultura local, seguridad alimentaria familiar y la política alimentaria nacional y de exportación.
- f. Los derechos de acceso al agua dentro de un sistema y el régimen tarifario lo establecen los usuarios al interior de sus organizaciones, tomando en consideración las normas y políticas nacionales y provinciales, así como principios de recuperación de inversiones y la autogestión.
- g. Cuando se establecen sistemas de riego en tierras del Estado o expropiadas, el uso de las parcelas podrán ser de tipo familiar y la producción será de aprovechamiento familiar. Podrán establecerse también sistemas de trabajo colectivos y la distribución de la producción será de acuerdo a los aportes de las familias en los procesos de producción y post producción.

Art. Los sistemas de riego comunitario

El riego comunitario constituye aquel establecido por la comunidad de usuarios y los derechos se construyen socialmente, bajo principios democráticos.

- a. La administración, operación y mantenimiento (AOM) es de responsabilidad de la comunidad
- b. El Estado apoyará de manera prioritaria la rehabilitación de la infraestructura, sobre todo en los casos en que colapsen obras consideradas de importancia. También apoyará el mejoramiento del riego parcelario; la mejora en las modalidades de riego y el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de usuarios; la capacitación a las comunidades y el establecimiento de agricultura eficiente y compatible con un ambiente sano. Este apoyo estatal se dará también articulado a que se realice paralelamente el ordenamiento territorial, el uso eficiente del agua y la tierra, así como la prevención y control de la contaminación.

Art. Riego individual

- a. El estado fomentará el riego individual asignando autorizaciones para el uso directo del agua desde la fuente. La gestión individual se orientará al uso eficiente y sostenible de la fuente del agua y del suelo, al ordenamiento del uso del suelo en función de la política de soberanía alimentaria nacional y a las necesidades de agroexportación del país.
- b. El riego individual empresarial contribuirá económicamente al manejo de las fuentes de agua bajo el principio de solidaridad social y espacial. Estas contribuciones se harán en función del valor agregado neto que generen.
- c. El riego campesino individual será favorecido en políticas públicas con crédito y capacitación.
- d. Toda autorización de riego individual que utilice equipos de riego deberá tener la autorización de uso por parte de la autoridad nacional del agua y deberá registrarlos en esta y en el Instituto Nacional de Riego y Desarrollo. Esta condición es extensiva al uso de bombas dentro de sistemas de riego públicos.





- e. Para la producción de agroexportación que se realice con riego es requisito que cada predio tenga un código de barras registrado por la Institución Nacional de Riego, que permita cuantificar los usos de agua, los ingresos y las contribuciones.

Art. Gestión participativa (No manipulación social)

- a. Todos los usuarios de agua de riego estarán organizados en juntas especializadas o en instancias que formen parte de una organización social de segundo grado. El Estado propenderá al desarrollo de las capacidades de las organizaciones de usuarios como medio fundamental para una buena administración, operación, mantenimiento y desarrollo territorial.
- b. El Estado fomentará y financiará a través de las instituciones públicas de riego provinciales y nacional, el establecimiento de instancias de resolución de conflictos de riego y de veeduría social a la política y a los proyectos de gestión de recursos hídricos y riego.
- c. Es política de Estado apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios locales y regionales, así como el desarrollo de sus capacidades. Este proceso de fortalecimiento será financiado como parte de la política general de desarrollo del país.
- d. La participación de los campesinos no regantes y de los usuarios de riego en las instituciones públicas nacionales y locales está garantizada plenamente por la Ley de Aguas. Estas organizaciones formarán parte de los directorios de las instituciones nacionales y locales de riego, en proporción paritaria con los otros miembros.

Art. Financiamiento

- a. El desarrollo de la agricultura bajo riego es de prioridad nacional y es un sector estratégico para garantizar la política de soberanía alimentaria y agraria. El financiamiento de riego colectivo es compartido entre el Estado y usuarios.

Lineamientos para una propuesta institucional

El desarrollo agrario basado en el riego debe contar con un sistema institucional distinto al del pasado y al actual. Que sea participativo, democrático, eficiente y que responda a los intereses nacionales. El sistema institucional debe ser descentralizado e inscrito dentro de una política de desarrollo agrario. Bajo ningún punto de vista se establecerá una política populista a nivel local y nacional, por el contrario responderán a planes y políticas nacionales y locales.



Art. Teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución se establece el sistema institucional de riego con dos tipos de instituciones especializadas, una de carácter nacional y otra a nivel de cada provincia. Se crean dos instituciones que son:

- ▣ El Instituto Nacional de Riego y Desarrollo Agrario (INDAR); y,
- ▣ El Centro de Riego y Desarrollo Agrario Provincial (CEDAR)

Instituto Nacional de Riego y Desarrollo Agrario (INDAR)

Art. La naturaleza y las funciones del Instituto Nacional de Riego y Desarrollo Agrario (INDAR) son las siguientes:

Art. Naturaleza el INDAR es un instituto público, autónomo, adscrito al MAGAP, con personería jurídica, independencia administrativa y financiera.

Art. Funciones El INDAR es la autoridad nacional de riego. Las principales funciones son:

Ámbito de políticas y planes

- ▣ Establecer, con auténtica participación de las organizaciones campesinas, pueblos y nacionalidades, así como de usuarios del agua, la política nacional de riego, que se ajustará periódicamente.
- ▣ Elaborar el plan quinquenal de riego y coordinar su ejecución a nivel nacional.
- ▣ Apoyar a los gobiernos provinciales, a través de los Centros de Riego y Desarrollo Agrario Provinciales (CEDAR), a la elaboración y ejecución de planes quinquenales de riego, que incluye la ampliación del área de riego campesino, la mejora del riego comunitario y la mejora de la gestión de los sistemas públicos.

Ámbito de desarrollo agrario

- ▣ Establecer las políticas de desarrollo agrícola, dentro de las áreas de riego del país, tomando en cuenta la política sectorial nacional
- ▣ Establecer las estrategias para recuperación y conservación de suelos y para el desarrollo de modalidades de riego adecuados a las diferentes áreas del país.
- ▣ Crear líneas especiales de financiamiento para el desarrollo de agricultura sustentable bajo riego, de la agroindustria y comercialización colectiva.

Ámbito de fortalecimiento de capacidades

- ▣ Responsabilizarse del desarrollo de las capacidades de las instituciones públicas locales y de otras relacionadas con el riego en materia de planificación y construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego colectivos; así como en seguimiento y evaluación, manejo de fuentes y prevención y control de la contaminación. Para esto se apoyará en instituciones especializadas.
- ▣ Apoyar a los Centros Provinciales (CEDAR) para el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de usuarios en administración, operación y mantenimiento, así como, en el desarrollo agropecuario, agroindustrial y mejora de los sistemas de comercialización.

Ámbito de manejo sostenible de ecosistemas e infraestructura

- ▣ Establecer la política para el manejo sostenible de las fuentes de captación de agua de riego en coordinación con el Ministerio del Agua, así como el de la prevención y control de la contaminación dentro del sistema de riego, en coordinación con el MAE.

Otras funciones

- ▣ Mantener un registro actualizado sobre los sistemas de riego colectivos, tanto públicos como comunitarios, que entre otros aspectos considere información sobre usuarios, ingresos, inversiones, producción, conflictos, situación de la infraestructura, situación de las fuentes, registro que será alimentado permanentemente desde los CEDAR.
- ▣ Mantener un registro actualizado del riego individual.
- ▣ Mantener un registro de uso de bombas de riego y un registro con código de barras por empresa agroexportadora en coordinación con el Ministerio del Agua y de los CEDAR.

Art. Fondo de Riego

- ▣ El Estado creará una cuenta “Fondo Nacional de Riego” que será planificada y administrada por el INDAR, quien autorizará las transferencias a los Centros Provinciales de Riego y Desarrollo (CEDAR), en base a los proyectos presentados y a coeficientes de desarrollo rural relativo de las provincias. Se establecerá un reglamento para la entrega de los recursos.
- ▣ El Estado cofinanciará las inversiones en riego, tanto para el establecimiento de nuevos sistemas como para la rehabilitación o mejora de los sistemas colectivos, públicos como comunitarios.
- ▣ El Fondo de Riego no se destinará para la administración, operación y mantenimiento de sistemas establecidos por el Estado, a excepción del apoyo a la capacitación en este tema y la reinversión en obras mayores que hayan colapsado y que no sean parte de la AOM.

Art. Organización del Instituto Nacional de Riego y Desarrollo Agrario (INDAR)

- a. Niveles.- El INDAR está organizado en tres niveles: Directivo, Ejecutivo y Operativo
- b. Organigrama estructural



Integración del Directorio:

- Ministro de Agricultura, quien lo preside
- Representante del CONCOPE
- Dos representantes de los campesinos organizados, pueblos y nacionalidades
- Dos representantes de las organizaciones de usuarios
- Representante de las juntas parroquiales
- Secretario Ejecutivo del INDAR

Todos tienen derecho a voz y voto, con excepción del Secretario Ejecutivo que tiene derecho a voz y actúa en calidad de secretario del Directorio.

Funciones del Directorio:

- Establecer la política de riego a nivel provincial
- Aprobar el plan nacional estratégico quinquenal y los ajustes periódicos
- Aprobar el presupuesto anual y la distribución del presupuesto de riego por provincias y la asignación para financiamiento de proyectos de riego
- Conocer los informes semestrales y anuales

- Conocer los informes de auditoría
- Designar al Secretario Ejecutivo del INDAR
- Expedir los reglamentos requeridos en materia de riego

Nivel Ejecutivo

El INDAR contará con un Secretario Ejecutivo, designado por el Directorio, en base de un concurso público de méritos y oposición.

Las funciones del Secretario Ejecutivo son:

Ejecutar la política establecida por el Directorio y las funciones contempladas para él en esta Ley

Nivel Operativo

El INDAR contará con cuatro unidades operativas: Políticas y planificación, Desarrollo y capacitación, Aprobación de proyectos y Financiamiento.

Art. Organización institucional de riego provincial

Antecedentes De acuerdo al Art. 263 de la Constitución vigente, los Consejos Provinciales tienen atribuciones muy claras en materia de riego, establece que es competencia exclusiva de estos organismos el planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. Con el fin de viabilizar el desarrollo agrario bajo riego, a nivel provincial es necesario contar con una entidad especializada en el tema.

Art. Creación del CEDAR Se crea el Centro de Riego y Desarrollo Agrario Provincial, como institución pública, autónoma adscrita a cada Consejo Provincial.

Art. Naturaleza es una institución participativa, democrática, técnica, que opera bajo los principios señalados en esta ley en materia de riego. Esta entidad está articulada también al Instituto Nacional de Riego y Desarrollo Agrario (INDAR), en cuanto a la política general de riego.

Art. Funciones del CEDAR

Las principales funciones del CEDAR son las siguientes:

- ▣ Elaborar los planes y políticas de riego provincial de manera participativa, en función de las necesidades provinciales establecidas mediante estudios y teniendo en cuenta la política nacional definida por el INDAR.
- ▣ Elaborar nuevos proyectos de riego, de rehabilitación y de mejora de sistemas públicos y comunitarios, incluyendo los componentes de desarrollo productivo, tecnificación del riego parcelario, transformación y comercialización de la producción, desarrollo de servicios internos
- ▣ Construir y rehabilitar los proyectos con la participación activa de los usuarios y de otros sectores interesados
- ▣ Responsabilizarse del desarrollo de las capacidades de las juntas de usuarios, con el apoyo de entidades especializadas.
- ▣ Promover el desarrollo agrícola, agroindustrial y la comercialización asociativa dentro de las áreas de riego
- ▣ Responsabilizarse del logro del cofinanciamiento para el establecimiento de nuevos sistemas de riego o para la rehabilitación
- ▣ Realizar el monitoreo integral de cada sistema de riego público desde la fuente hasta las áreas de riego parcelario; y elaborar un informe anual con las consiguientes propuestas, para lograr un adecuado mantenimiento y una buena gestión y desarrollo de cada sistema
- ▣ Apoyar a los Centros de Mediación y veeduría provincial y nacional (CEVEDIA) de las organizaciones de usuarios del agua con el financiamiento estatal correspondiente y brindando la apertura necesaria para el éxito de sus funciones.
- ▣ Conocer y tratar los informes y propuestas de los CEVEDIA.
- ▣ Apoyar el fortalecimiento de organizaciones de usuarios locales y el desarrollo de sus capacidades

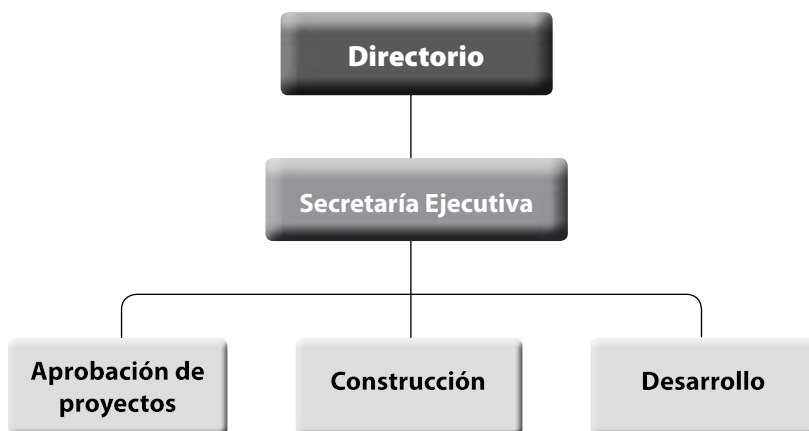
Art. Mancomunidades provinciales

En el caso que un sistema de riego corresponda a más de una provincia, se crean mancomunidades provinciales de Gestión integrada por los CEDAR de las provincias. La coordinación anual de la mancomunidad será rotativa. Las funciones son las mismas de las establecidas a cada CEDAR.

Estructura Orgánica del CEDAR

Art. Niveles

El CEDAR contará con tres niveles: Directivo, Ejecutivo y Operativo.



Art. Nivel Directivo

Estará integrado de la siguiente forma:

- Prefecto Provincial, quien lo preside
- Representante de MAGAP
- Representante de INDAR
- Dos representantes de las organizaciones provinciales de usuarios
- Un representante de campesinos, de pueblos indígenas o afroecuatorianos, de manera rotativa
- Secretario Ejecutivo de INDAR, con voz

Art. Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva del CEDAR contará con un Secretario Ejecutivo designado por el Directorio, en base de un concurso público de méritos y oposición.

Art. Nivel Operativo

El nivel operativo estará compuesto por tres unidades: Planificación y proyectos, Construcción y Desarrollo.

Art. Funciones del Directorio del CEDAR

- ▣ Establecer la política y aprobar los planes de riego a nivel provincial, así como los ajustes a dicho plan.
- ▣ Aprobar el presupuesto y el financiamiento
- ▣ Conocer los informes semestrales y anuales
- ▣ Conocer los informes anuales de auditoria
- ▣ Designar al Secretario Ejecutivo del CEDAR
- ▣ Velar por la ejecución de los planes y de la ejecución proyectos
- ▣ Reunirse trimestralmente para conocer los avances de la ejecución de los planes y establecer las orientaciones estratégicas necesarias. Las reuniones extraordinarias podrán hacerse cuando crea pertinente el Presidente del CEDAR, a petición de por lo menos tres miembros

Art. Funciones del Nivel Ejecutivo

- ▣ Las funciones de la Secretaría Ejecutiva serán ejecutar la política establecida por el Directorio
- ▣ Realizar un monitoreo y evaluación sistemática del accionar del CEDAR

Financiamiento

Tasas por acceso a fuentes naturales
y tarifas por acceso a riego en sistemas públicos

Marco referencial

El tema del financiamiento para el manejo social, planificado, sostenible e integral de los recursos hídricos precisa tener una definición clara de que es o no es posible lograr suficientes ingresos desde los usuarios del agua para cubrir total o parcialmente esa demanda.

Es evidente que en el Ecuador existe abundante agua y que su uso y aprovechamiento crecerá en el futuro. Pero por otra parte también hay que reconocer que las autorizaciones dadas hasta el 2007 (64.300 concesiones y 2.440 m³/s) solo representan una parte del caudal real utilizado en la actualidad.

Las tarifas establecidas por el Estado son irrisorias. Es más grave aún, opera el robo descarado del agua a través de dos mecanismos: el uso de ella sin autorización o el uso autorizado sin el pago correspondiente. De allí que la recaudación que realiza el Estado sea irrisoria y no alcance ni para cubrir costos operativos mínimos.

Considerando el uso actual del recurso y un incremento razonable de tarifas, el país fácilmente podría obtener entre 50 a 200 millones de dólares por las autorizaciones dadas al acceso del agua desde la fuente natural.

Para el acceso al uso del agua desde la fuente natural es necesario establecer principios para todos los usos y usuarios y no exclusivamente para riego. Por esta razón, en este capítulo se presenta la propuesta en dos partes:



- ▣ Tasas para autorización de acceso al agua desde la fuente natural; y
- ▣ Tarifas de riego para sistemas colectivos-públicos

Tarifas por acceso a fuentes naturales de agua y tasas

Principios para la gestión y financiamiento de las fuentes son:

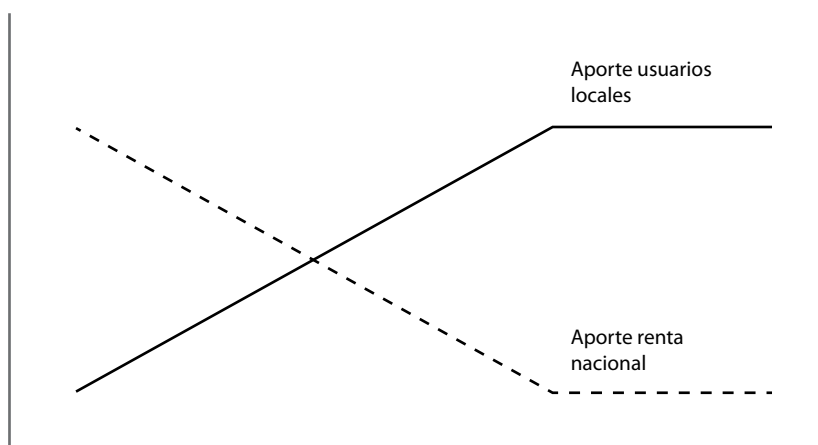
Fuerte soporte de autofinanciamiento Con base a lo expuesto en el numeral anterior la gestión social, planificada, sostenible e integrada de los recursos hídricos debe realizarse en lo fundamental sustentada de manera progresiva, en los recursos propios, con el soporte complementario de otras fuentes

En el gráfico siguiente se ilustra la dependencia creciente en el financiamiento con el aporte proveniente de usuarios, en tanto que decrece el soporte proveniente de la renta nacional. En los primeros años el aporte del Estado es mayor, ya que hay que desarrollar una cultura de “deberes” de los usuarios, esto es contribuir al manejo de este recurso que es patrimonio nacional. Pero en el futuro, se estabilizan los aportes de las dos fuentes, pudiendo llegar a prevalecer la de los usuarios. Se presentan tres escenarios posibles.

Dinámica de cofinanciamiento para la gestión social, planificada, sostenible e integrada de los recursos hídricos

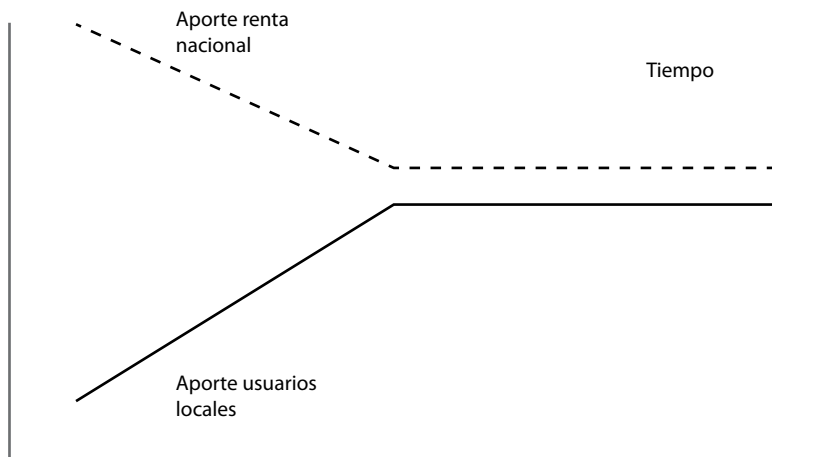
Alternativa A

%
Financiamiento



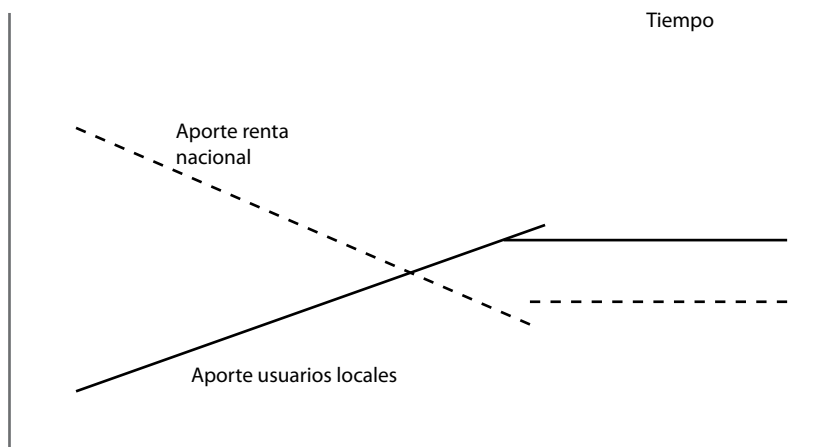
Alternativa B

%
Financiamiento



Alternativa C

%
Financiamiento



Solidaridad entre usos, usuarios y regiones o cuencas

- ▣ Los usos de agua que generan alto valor agregado contribuyen más que los que generan bajo valor agregado,
- ▣ Los usuarios de altos ingresos aportan más que los usuarios de bajos ingresos
- ▣ Los territorios, microcuencas o cuencas con mayores potencialidades productivas contribuyen más que las de bajas potencialidades

Derechos de acceso al agua con deberes

El desarrollo de la cultura ecuatoriana sobre el agua descansa en el rescate de aspectos positivos contruidos durante el desarrollo de nuestra sociedad. Los usuarios del agua cumplirán con el **deber** de aportar a la gestión sostenible del agua, dejando atrás aquel “valor” de apelar solo a los **derechos**.

Tasas por autorización de acceso al agua desde la fuente natural

Significado de la tasa

Es el justo reconocimiento económico por el acceso al agua desde la fuente para lograr el manejo social, planificado sostenible e integrado de los recursos hídricos

Qué cubre? (total o parcialmente, con aporte de la renta nacional) ¹

- ▣ El manejo sostenible de las fuentes de agua (Áreas de protección de aguas)
- ▣ El manejo sostenible del ecosistema agua
 - La prevención y control de la contaminación del agua
 - Apoyo al desarrollo económico y social del área relacionada con la fuente (desde la toma hacia arriba)

Forma de pago

- ▣ Pago anual desde la expedición de la autorización. Se suspende la autorización por no pago.

Monto de la tasa

Las tasas se establecen tomando en cuenta los principios en el numeral 2, teniendo en cuenta los tipos de consumo, el tipo de uso, el valor agregado neto que genera, la disponibilidad relativa del recurso en el territorio, el grado de complejidad en el manejo integrado del recurso. Las tasas variarán también dependiendo si se trata de uso único o de uso múltiple. Todo esto estará normado en el reglamento respectivo.

¹ La Ley de Aguas contempla la creación de “áreas de protección de aguas”. Parte del financiamiento para el manejo de estas áreas provendrá de la propuesta presentada en esta sección.

Tasas para riego con tomas directas desde la fuente natural

Estas se establecerán tomando en cuenta los siguientes criterios:

- ▣ Tipo de usuarios: esto es, si se trata de empresa, de unidades familiares, de UPA's medianas
- ▣ Destino de la producción al mercado nacional o externo
- ▣ Rentabilidad del cultivo, por zona y por tipo de agricultura
- ▣ Fuente de acceso, esto es si es superficial o subterránea, a más de otros criterios señalados en el literal anterior

Destino de los ingresos

Para inversión en la gestión social, planificada, sostenible e integrada de los recursos hídricos. Una parte quedará en los gobiernos locales y otra irá a la Autoridad Nacional del Agua.

Tarifas de riego para sistemas públicos

Se establecen dos tarifas de riego: Tarifa básica y tarifa volumétrica.

Tarifa básica

Significado Es la recuperación de la inversión pública

¿Qué cubre?

La depreciación de la infraestructura y equipos.
La depreciación



(d) se estima de la relación entre el monto de inversión dividido para la vida útil

$$d = \frac{pi}{VU}$$

Tarifas diferenciadas Al igual que las tasas de acceso al agua desde la fuente natural, la tarifa básica para acceder al uso del agua de sistemas públicos será diferenciada, por tipo de usuarios, tipo de productos generados, rentabilidad de la producción, disponibilidad relativa de agua.

Destino de los ingresos. Los ingresos provenientes de la tarifa básica serán usados para ampliar áreas de riego del campesinado, mejorar la infraestructura y rehabilitar el sistema en referencia, (generador de esos ingresos) recuperación y conservación de suelos, ordenamiento territorial y desarrollo.

Administración. Los ingresos producto de la tarifa básica serán recuperados por los gobiernos provinciales a través de CEDAR, para inversiones en riego local.

Tarifa volumétrica

¿Qué es? Es la tarifa que cubre todos los gastos de administración, operación y mantenimiento.

¿Quién recupera? Los usuarios de cada sistema público con rendición de cuentas a los usuarios y al CEDAR

Destino Administración, operación y mantenimiento de cada sistema de riego.

Disposiciones transitorias

Antecedentes

El Foro de los Recursos Hídricos planteó a la Asamblea Nacional Constituyente del 2008 “El mandato del agua” (o Propuesta de cláusulas transitorias al texto constitucional), parte de esas propuestas fueron incorporadas en la Carta Magna. Para la aplicación de la Nueva Ley de Aguas es necesario contemplar un proceso de transición que implica realizar un reordenamiento fundamental de la estructura y de las instituciones estatales.

Propuesta de disposiciones transitorias

Algunas de las propuestas que se presentan a continuación están contenidas en el libro “El despojo del agua”. Estas han sido complementadas con otras adicionales.

- a. En el plazo de un año la Autoridad Nacional del Agua, conjuntamente con los gobiernos locales y con participación de organizaciones de usuarios, realizarán el **inventario nacional de recursos hídricos**, de aguas superficiales y subterráneas por cuencas y subcuencas hidrográficas, que incluya la situación de las fuentes, las concesiones y el acceso al agua, los conflictos.
- b. Se cuantificará los usos informales del agua para fines productivos, tanto de fuentes superficiales como subterráneas. Con base a esta información se modificará los derechos de uso y aprovechamiento, en donde exista concentración o mal uso del agua. **El proceso redistributivo** del agua estará en función de las necesidades de cada territorio.
- c. En el plazo de cinco años a partir de la promulgación de la presente ley, los municipios y empresas que descarguen efluentes, establecerán **sistemas de prevención y control de la contaminación del agua**; así mismo deberán establecer sistemas de tratamiento de agua servidas, efluentes y, en general de desechos que contaminen los recursos hídricos. De no hacerlo en el plazo establecido, la autoridad nacional competente, establecerá las sanciones correspondientes y determinará los correctivos que deban tomarse.
- d. Se crea el **Fondo Nacional del Agua para la Vida**, destinado a tres campos: al manejo social y sostenible de los recursos hídricos, la mejora y ampliación de los sistemas de riego campesinos y comunitarios de agua potable.

- e. Todas las **concesiones** o autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua realizadas hasta el 2008 otorgadas a **plazos indeterminados** o que de alguna forma superen los diez años, quedan **vigentes hasta por un año** a partir de la expedición de esta Ley.
- f. Quienes habiendo adquirido legalmente un derecho de uso y aprovechamiento de agua y no cancelen en el plazo de 180 días las tarifas vigentes perderán dicho derecho. La Autoridad Nacional del Agua establecerá y cuantificará **las tarifas no pagadas** y realizará las debidas notificaciones disponiendo el pago.
- g. La Autoridad Nacional del Agua deberá **resolver los procesos contenciosos** de agua pendientes, en el plazo de 180 días, con apego a los principios establecidos en la Constitución vigente y al procedimiento establecido en la Ley de Aguas y y su reglamento.
- h/ Derógase el Decreto Ejecutivo que crea las corporaciones de desarrollo regional como CORSINOR, CODERECO, CODERECH, CORSICEN, CODELORO. El personal y los recursos de estas instituciones pasan a los Centros de Riego y Desarrollo Provincial (CEDAR). Derógase el decreto de creación del INAR (septiembre 2007). El personal y los recursos del INAR pasan al Instituto Nacional de Riego y Desarrollo. El personal y recursos asignados para riego en las Corporaciones de Desarrollo creadas mediante Ley como CEDEGE, CRM, PREDESUR Y CREA también pasan a los CEDAR. Cuando la jurisdicción de una Corporación sea de dos o más provincias, el personal y los recursos se distribuirán proporcionalmente.

Anexo

La mediación de conflictos responsabilidad de las organizaciones de usuarios.²

Objetivo

Justificar la pertinencia de la mediación y la veeduría en las organizaciones de usuarios.

Antecedentes

De acuerdo a lo que se establece en el borrador de la propuesta de Ley de Aguas las “autorizaciones” para el uso o aprovechamiento del agua le corresponden a la Autoridad Hídrica Nacional.

La propuesta de Ley habla también de la mancomunidad y Consejos de Cuenca a nivel de cuenca, micro cuenca y subcuenca, en los que se contempla que habrá presencia de los usuarios.

El Art. 119 establece que las diferencias que se susciten entre los usuarios del agua se (con la aceptación de la autoridad hídrica nacional) podrán someterse a procesos de mediación y arbitraje.

El Art.177 dice que de acuerdo a la ley de mediación y arbitraje podrán someterse a los centros legalmente establecidos.

El Proyecto de ley habla de la necesidad de la participación de los usuarios. Se debe entender que es en los diversos espacios, donde algunos aspectos de esas decisiones signifiquen corresponsabilidad en la gestión del agua.

De las Organizaciones de Usuarios

Las organizaciones de usuarios de agua surgen a partir de la necesidad de defensa de los derechos que tenemos los campesinos y agricultores a pequeña y mediana escala, derechos que tienen que ser entendidos en el contexto socio-político que hemos vivido como organizaciones de usuarios, ya sea para defender una política del agua evitando las intenciones privatizadoras, o la acción puramente extractivista. En fin, nos organizamos también para luchar contra los trámites engorrosos en las Agencias de Agua, que “nunca terminan”, es decir la burocracia y la tecnocracia.

Es evidente la necesidad que las mancomunidades y consejos de cuenca deben estar lideradas por los usuarios del agua, (se entiende que no somos solamente las organizaciones campesinas, son los municipios las empresas de agua y empresas eléctricas). La Autoridad Hídrica Nacional elabora las políticas que tienen que ser concertadas, consensuadas con los usuarios, esta es la única y verdadera garantía de que los procesos de gestión del agua sean participativos, incluyentes, técnica-ecológica- y socialmente sustentables.

Lo participativo significa ser parte de la toma de decisiones, ser corresponsable de las acciones. Una de las acciones que hemos venido realizando es la mediación. Es de entender que la autoridad hídrica asume la responsabilidad jurídica y técnica de los procesos, y a las organizaciones de usuarios nos corresponde el aporte de la visión de los usuarios del agua, en última instancia somos los que vivimos las consecuencias de una buena o mala gestión de las instituciones.

Los usuarios hemos aprendido que el agua puede ser medio de disputa, de conflicto, inclusive de guerra. Pero también sabemos que es el medio que permite la concertación, la necesidad de cooperación y apoyo mutuo, la solidaridad. Eso lo hemos construido y cada vez es más fuerte gracias a que la gestión del agua es una gestión permanente. Tratamos de hecho los conflictos al interior de nuestras organizaciones, y hemos solucionado muchos conflictos efectivos y potenciales, porque hemos venido trabajando en acciones como la capacitación, la formación de líderes. Pero también se apoya con asesoramiento a los usuarios y se hace veeduría a la política y gestión del agua.

Bajo esta perspectiva lo correcto es que las organizaciones de usuarios asumamos el tema de la mediación, conformado, como las leyes lo exigen centros de mediación en los que se trance lo que de acuerdo a las leyes es transable, que tenga la representación legal de uno o mas profesionales del Derecho pero que también permita que los dirigentes de probada solvencia puedan trabajar con sus compañeros en la búsqueda de una solución consensuada entre las partes, siendo

parte de este proceso asumiendo una responsabilidad se entenderá también que tenemos derecho a las rentas del Estado para cubrir los costos que significan la gestión de una oficina de mediación veeduría donde se requiere el aporte jurídico, técnico y de compromiso.

Propuesta de Articulado

Art.- Los desacuerdos que se ocasionen entre los usuarios en la gestión del agua serán tratados en los centros de mediación y veeduría, que conformarán las organizaciones de usuarios cumpliendo con los requisitos de la ley respectiva. Los acuerdos deben ser conocidos por la autoridad hídrica. Estos centros también realizarían veeduría a la política y gestión pública en el área de recursos hídricos.

Art.- El Estado proveerá a las Organizaciones de usuarios a nivel provincial y nacional los recursos para el funcionamiento de los Centros de mediación y veeduría. En el reglamento se establecerán montos y normas para el apoyo a los Centros de mediación y veeduría.



y propuestas

Comunicación

Conclusiones, propuestas y acuerdos

del V Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos
Portoviejo, 8 y 9 de mayo de 2008

• Dennis García
Coordinador de comunicación
CAMAREN

El privilegio de vivir este período histórico

El V Encuentro del Foro de los Recursos Hídricos se reúne en la ciudad de Portoviejo en un período histórico privilegiado y de gran trascendencia, marcado por dos hechos fundamentales:

En primer lugar, la crisis del modelo de ajuste estructural, impulsado por los gobiernos de turno en las últimas tres décadas. Efectivamente, en los últimos años, las políticas de descentralización de la administración del agua, la llamada transferencia de los sistemas de riego a los usuarios, la apertura al sector empresarial para la prestación de servicios relacionados con el agua, acabaron por debilitar la capacidad reguladora del Estado y por agravar los problemas de acceso y de gestión del agua y los recursos hídricos.

En estos años la inequidad y las asimetrías en el acceso al agua se han incrementado desmesuradamente. Se han deteriorado las cuencas hidrográficas y se ha afectado seriamente los ecosistemas asociados al ciclo hidrológico, como los páramos y bosques. La contaminación de las aguas superficiales y mantos freáticos campea sin prevención y control. El Estado ha desatendido el riego a pequeños y medianos propietarios que garantizan la seguridad alimentaria del país. Amplios sectores rurales y periurbanos siguen privados del derecho al agua potable y a servicios de saneamiento. La privatización de los servicios de agua potable en Guayaquil y Machala son un sonado fracaso.

Constamos, entonces, que este modelo perverso de acumulación ha incrementado los problemas, la inequidad, la exclusión y, en este período histórico, demuestra su más profunda crisis y su agotamiento. Es necesario un cambio radical y profundo.



En segundo lugar, asistimos a un período de debate y propuestas para la construcción de un nuevo marco jurídico que permita fundar el Ecuador que soñamos: la Asamblea Nacional Constituyente. En la nueva Constitución deberán incluirse las propuestas consensuadas por las plataformas sociales, las organizaciones sociales, por los ciudadanos comunes, por los marginados de siempre. El hecho de que esta Asamblea tenga una mayoría progresista, abierta al cambio, es una esperanza para quienes estuvieron condenados al silencio.

Por esta razón el V Encuentro del Foro de los Recursos Hídricos ha puesto mucho empeño en entregar a nuestros asambleistas propuestas concretas que permitan una gestión alternativa y democrática del agua en el país que queremos construir.

Nuestros principios

El V Encuentro ratifica los principios que el Foro de los Recursos Hídricos y las organizaciones sociales han construido en los últimos años, a saber:

1. El agua es un patrimonio nacional estratégico de uso público. Constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de las personas.
2. El derecho al agua es un derecho humano, ciudadano y colectivo fundamental e irrenunciable. Ninguna persona, por ninguna razón, puede ser excluida del derecho al agua.
3. La gestión del agua es rol exclusivo del las entidades públicas y organizaciones sociales comunitarias.
4. La preservación, conservación, protección, restauración, uso sustentable y manejo integrado de las cuencas hidrográficas es responsabilidad fundamental del Estado.
5. La herramienta fundamental para la gestión democrática y equitativa del agua son los permisos de uso y aprovechamiento
6. Participación de los usuarios y consulta previa informada para los pueblos y nacionalidades sobre el uso del agua en sus territorios.

Nuestros planteamientos urgentes

- ▣ Exhortar a la Asamblea Nacional Constituyente la aprobación de una sección especial sobre el agua, con base en los principios construidos por el Foro de los Recursos Hídricos y las organizaciones sociales.
- ▣ Exhortar a la Asamblea Nacional Constituyente para que en la nueva Constitución se incluya una disposición transitoria que obligue a la aprobación inmediata de una nueva Ley Orgánica de Recursos Hídricos.
- ▣ Apoyar la propuesta de mandato presentada por la Mesa de Manabí para declarar la nulidad del contrato con Manageneración.

Concesiones

- Reducir a diez años, a partir de la vigencia de la autorización, el plazo de las concesiones que fueron otorgadas a tiempo indeterminado. Las concesiones podrán ser revisadas en donde exista concentración e inequidad.
- Los concesionarios deben pagar lo adeudado al Estado por uso y aprovechamiento en 180 días.
- Resolver los conflictos represados, en el plazo de un año, a través de comisiones mixtas de especialistas contratados y técnicos de la institución rectora del agua.
- El V Encuentro insiste en la necesidad de la Creación del Fondo “Agua para la Vida” para contar con fondos para el manejo integral de las cuencas y ecosistemas relacionados con el ciclo hidrológico; para ampliar el área de riego campesino y para ampliar los servicios de agua potable de barrios peri-urbanos y de zonas rurales.

Agua e hidroeléctricas

- Que se reviertan todas las concesiones de agua para hidroelectricidad que han generado conflictos sociales. Que al respecto se elabore un MANDATO que se aplique de inmediato e incluya la restitución de derechos a afectados y la recuperación de las cuencas hidrográficas.
- Que se revea el marco jurídico para que el Estado recupere su capacidad de normar y actuar en el tema de hidroelectricidad.
- Es fundamental incluir el principio de la consulta previa informada para los proyectos.
- Es necesario establecer una legislación especial para la Amazonia en el tema de agua.



Agua y minería

- **Respaldar y adherirse** a las luchas que impulsan las comunidades, pueblos y nacionalidades para protegernos de la depredación minera. En consecuencia, rechazar las acciones gubernamentales que reprimen, criminalizan y deslegitiman la protesta social.
- El **Foro de los Recursos Hídricos evidencia la afectación al agua** por el acaparamiento de las fuentes hídricas a través de las concesiones de 2,8 millones de hectáreas para la puesta en marcha de los proyectos mineros. Las grandes cantidades de agua que emplea la minería (cada tonelada de cobre producido necesita entre 10 mil y 30 mil litros de agua¹) afectarían al consumo humano, la soberanía alimentaria y los caudales ecológicos que aseguran el equilibrio de los ecosistemas sensibles donde se ubican este tipo de actividades extractivistas.
- Los estudios de caso socializados **demuestran el riesgo de este elemento vital por la alta contaminación y consecuente deterioro de los cuerpos de agua y las cuencas hidrográficas** (estudios de contaminación de los ríos Tenguel, Chico, Siete, entre otros), además de las afectaciones en la salud humana y la producción agraria. En este sentido es **necesario demandar la declaratoria de emergencia de los ríos** y los pueblos gravemente contaminados por la actividad minera, además de su recuperación ambiental y social.
- Fortalecer el principio constitucional de la **consulta previa informada y el consentimiento o no**, de las comunidades implicadas, como requisito ineludible previo a un proyecto minero o de otra naturaleza que comprometa la integridad del agua, la vida y los ecosistemas.

1 Según datos del Ministerio de Energía y Minas de abril de 2007



Derechos colectivos

- Ratificar el principio de la consulta previa informada y reconocer el Derecho Consuetudinario como un mecanismo eficiente para la gestión del agua y la mediación de conflictos.
- Exigir la reversión de las concesiones de agua entregadas a empresas hidroeléctricas privadas.
- Exigir la permanencia de los Arts. 245 y 246 de la Constitución Política Ecuatoriana en vigencia, con el cambio del término Juntas de Agua Potable por el de “Sistemas Comunitarios de Agua Potable”.
- Reformar la ley de Juntas de Agua Potable, Decreto 3327 del 29 de marzo de 1979, como Ley Especial para Sistemas Comunitarios de Agua Potable.
- Exigir la creación de la Ley de Empresas Comunitarias.

Riego campesino

- Retomar el problema de la propiedad de la tierra en la Asamblea Nacional Constituyente, asociado al acceso al agua. Es necesario regular el mercado de tierras, limitando el tamaño máximo y mínimo de la propiedad agrícola, según zonas productivas, esto es, aplicar una nueva reforma agraria integral.
- Creación del fondo de agua para riego campesino, con la participación democrática de las organizaciones y bajo una figura de gestión eficiente y autónoma (conclusiones generales del Foro).
- Fortalecer las economías campesinas, especialmente las agriculturas familiares sostenibles de tamaño intermedio, con políticas de fomento de la producción, asistencia en servicios, crédito, legalización de tierras y aplicación de normas antimonopólicas.
- Exigir la participación de las organizaciones de usuarios,



campesinas e indígenas en la planificación y gestión del riego al interior del Instituto Nacional de Riego (INAR).

- Promover la tecnificación del riego, para mejorar la eficiencia en el uso del agua, por medio de una acción decidida del INAR, destinada especialmente a los pequeños y medianos productores.
- Las corporaciones regionales, especialmente CDG y CRM, deben ser auditadas y su rol debe ser revisado en el marco de la nueva institucionalidad.
- Reformar el marco jurídico para limitar, revertir, y dejar insubsistentes las concesiones del agua que generan inequidad, sobreconcesiones sobre caudales, y monopolio en el uso del agua.



Institucionalidad del agua

- El país debe contar con una autoridad nacional del agua con amplio reconocimiento social, que se ubique por sobre las instituciones encargadas actualmente de los distintos usos del agua. Esta autoridad debe ser parte de un sistema de gestión integral, integrada e integradora del agua. Debe articular a todas las instancias locales e instituciones nacionales que tienen responsabilidades en los usos y gestión del agua. Debe garantizar mecanismos de participación de los usuarios rurales y urbanos en las instancias de decisión.
- El organismo rector del agua debe estar cercano al Ejecutivo (presidencia), debe tener autonomía financiera, precautelando su articulación con las diferentes instancias sectoriales de uso y aprovechamiento del agua. Debe contemplar una instancia de vigilancia y control, además de procesos de veeduría social, independientes de la autoridad del agua. Esto implica impulsar en la gestión del agua el principio de corresponsabilidad social.

