



Una aproximación a los conflictos por el agua en el Ecuador



© Foro de los Recursos Hídricos, 2008
Todos los derechos reservados.
Primera edición, diciembre 2008
1000 ejemplares

Autor
Alex Zapatta C.

Versión para el Cuaderno Popular
Alex Zapatta C.

Revisión del texto
Edgar Isch

Responsable editorial
Aline Arroyo

Diseño de la colección
Verónica Ávila · Activa Diseño Editorial

Fotografía
Davo F.

Impresión
Imprimax



Esta publicación fue realizada con el apoyo de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Contenido

INTRODUCCIÓN



3

1 Perspectiva histórica de los conflictos de agua en el Ecuador

Despojos y juicios de agua en la Colonia (1534 – 1821)	5
En los primeros cien años de vida republicana (1830 – 1930) se desarrolla el riego y nacen conflictos por el agua	8
Modernización del riego, transición institucional y disputas por el agua de 1931 a 1965	10
La nacionalización de las aguas y el nuevo marco de los conflictos por el agua (1966 – 1988)	14
El “ajuste hídrico” y la nueva conflictividad en torno al agua (1989 – 2007)	16

2 La conflictividad por el agua en el Ecuador de nuestros días



18

Los orígenes de la nueva conflictividad por el agua	18
Los tipos de conflictos por el agua prevalecientes en el país	20

3 El tratamiento que la administración pública da a los conflictos de agua



23

Conflictos vinculados al procedimiento de obtención de los derechos de uso y aprovechamiento	25
Conflictos generados con posterioridad al otorgamiento de derechos de uso y aprovechamiento	25
Conflictos vinculados al procedimiento de otorgamiento de derechos de servidumbre	26
Conflictos generados por infracciones a la Ley de Aguas o a su Reglamento de aplicación	27
Conflictos internos de las organizaciones de usuarios del agua, sometidos a conocimiento de la autoridad administrativa del agua	28

4 Referencias bibliográficas



29



Presentación

Este texto se escribió en base del documento **“Una aproximación a los conflictos por el agua en el Ecuador”**, escrito por Alex Zapatta, para el curso corto “Acceso al agua y conflictos”, ejecutado en el marco del Convenio Multianual CAMAREN-NUFFIC, en el segundo semestre del año 2008. La ejecución académica del curso estuvo a cargo de la Universidad de Wageningen y de CESA como entidad coordinadora local. El resumen que se publica en este Cuaderno lo elaboró el propio autor.

Los conflictos relacionados con los derechos, el uso y aprovechamiento del agua, han sido objeto de una serie de estudios y aproximaciones analíticas. Conflictos que se presentan al haber una o más partes que consideran que sus derechos o intereses no se cubren y que los actos o inacción de otros les afecta. Hay, en ese momento, una falta de equilibrio que se busca de maneras diversas que pueden profundizar o suavizar la situación de conflicto.

La presente exposición está organizada en 3 capítulos: el primero, orientado a recapitular los conflictos de agua a lo largo de la historia; el segundo, orientado a especificar los tipos de conflictos por el agua presentes en el Ecuador actual; y, finalmente, el tercero, orientado a comprender las particularidades de los conflictos de agua, sometidos a resolución por parte del Estado.

Para la parte histórica, este trabajo se ha elaborado recogiendo especialmente los aportes de los estudios de los investigadores vinculados a la entidad francesa ORSTOM (ahora IRD), muchos de ellos pioneros en el tratamiento del tema, he allí los aportes de Thierry Ruf y Pablo Núñez (1991); pero también de investigadores del IRD que en la actualidad continúan observando con interés las dinámicas históricas del agua, tal es el caso de Cristine Recalt (2008). Así también se han incorporado los aportes generados por Pablo Núñez y Juan Vega, plasmados en su tesis sobre la historia del riego en Tungurahua (1992). Se han recuperado igualmente aportes de Santiago Vallejo (2006), en relación a la evolución normativa en materia de aguas. Por último, se han recuperado las contribuciones de Alex Zapatta, autor de este documento, tanto las generadas específicamente para este trabajo, como aquellas generadas en un trabajo previo, de aproximación interpretativa a los conflictos de agua en torno al riego (2007).



Perspectiva histórica de los conflictos de agua en el Ecuador

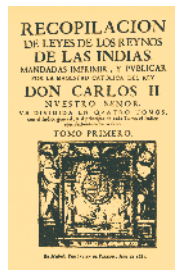
1534 - 1821

Despojos y juicios de agua en la Colonia

Desde inicios de la Colonia, ante la política de despojo de los conquistadores, varios pueblos indígenas y algunos de los caciques, se anticiparon en pedir a las autoridades coloniales el amparo a la posesión de tierras y acequias.

Debieron hacerlo a pesar que las primeras leyes coloniales sobre el agua, entre ellas la de 1536, confirman la importancia de este recurso y establecen, al menos en el escrito, que el uso será común entre los españoles y las comunidades autóctonas y reconocen los derechos de las comunidades sobre sus recursos. De la misma manera, esas primeras leyes precisan que para la elección de un sitio a colonizar, el agua es un factor fundamental que debe ser considerado.

Los preceptos de las normas coloniales se reunieron en 1680 en “Recopilación de las Leyes de Indias”. Así, las leyes y las instituciones relativas a los recursos hidráulicos que aparecieron sobre este continente, fueron el resultado de una combinación entre el existente español –inspirado del derecho romano– y el medio ambiente americano. Es necesario destacar que las leyes sobre el agua de las colonias fueron redactadas por personas que vivían en tierras áridas y que por ello consideraban al agua como un bien raro y precioso.



El período colonial cambia el uso de los recursos, de una dinámica de gestión colectiva para producciones familiares con ayuda mutua, se vuelve a una explotación y apropiación individual por grandes propietarios. La Colonia, al institucionalizar la propiedad privada sobre la tierra, abrió un incipiente mercado de tierras que, acarreaba, la posibilidad de que las vertientes y aguas corrientes, puedan ser objeto de transacciones comerciales.

Con ello, no tardaron en aparecer los primeros conflictos de agua. Existen registros de juicios de agua, a partir del siglo XVI. Con el paso de los años, en la medida en que la propiedad sobre la tierra articulada al régimen hacendatario, se fue convirtiendo en fuente de riqueza, se fueron intensificando los procesos de usurpación de tierras; con ello, simultáneamente se fue extendiendo la conflictividad por el agua. Un estudio realizado a inicios de los años 90 por Thierry Ruf y Pablo Núñez, logró inventariar entre los siglos XVI y XIX unos 364 juicios de aguas en lo que fue la Real Audiencia de Quito y que luego se llamaría Ecuador. En el siguiente cuadro puede verse el incremento de las acciones judiciales en ese período.



Conflictos de agua entre los siglos XVI y XIX

SIGLO	No. DE JUICIOS
XVI	1
XVII	7
XVIII	140
XIX	216
Total	364

De juicio en juicio, las “estancias” (así se llamaba a los poblados españoles de la época colonial), fueron despojando de sus aguas a los ayllus indígenas. De hecho, la mayor parte de los juicios de agua inventariados, tienen que ver con el despojo de aguas. Durante tres siglos se mantuvieron los dueños de las estancias y después los

hacendados opuestos a las comunidades indígenas en pugna por la apropiación de las cuencas altas y la construcción de estructuras hidráulicas verticales, utilizando en lo posible las quebradas naturales.

Las autoridades judiciales encargadas de asuntos relativos al agua de riego, no pueden considerarse imparciales pues eran parte del poder de los españoles y hacendados. Esas autoridades fueron: la Real Audiencia de Quito, el Tribunal de la Corona española, el Virrey, los Cabildos y las comisiones de gobierno encargadas de los intereses de la comunidad. La distribución del agua entre los usuarios de las comunidades fue de competencias de los jueces de aguas.

Como parte de la estrategia de despojo o, como alternativa de solución a los conflictos creados, se construyeron nuevas acequias las que, según Ruf y Núñez, se diseñaron según 3 posibilidades:

- Captación de un recurso no explotado en una cuenca vecina;
- Captación de aguas debajo de los sistemas existentes si el recurso es alimentado por otros afluentes; o,
- Captación aguas arriba de los sistemas existentes, lo que genera conflictos de movilización del agua a nivel de bocatomas.

1830-1930

En los primeros cien años de vida republicana se desarrolla el riego y nacen conflictos por el agua

Recién iniciada la República, el Estado se vio obligado a dictar una Ley de Aguas en 1832. Fue la primera ley de este tipo en el Ecuador y tenía el propósito de normar los pasos de agua por las múltiples propiedades en las que se había fraccionado la tierra para evitar que se agudicen los conflictos que generaban las servidumbres de tránsito. Con esta norma, quien no poseía derechos de propiedad en los terrenos ribereños, podía optar por la construcción de zanjales, cauces y acequias que le permitiesen transportar el agua desde la fuente natural hasta las tierras de su propiedad. Esta facultad suponía la posibilidad de atravesar heredades pertenecientes a terceros, ocasionando daños y perjuicios que debían ser resarcidos previamente por el interesado. La valoración de los daños y perjuicios, que consideraba principalmente la vegetación deteriorada y el uso del terreno, estaba a cargo de los peritos que las partes designaban o, en caso de controversia, de aquél directamente escogido por el Alcalde como máxima autoridad municipal. La Ley de 1832, además, reconocía expresamente la existencia de aguas públicas y privadas. Y, en el caso de la propiedad privada, ésta podía ser individual o común.

Dicha Ley, y las que se aprobaron luego, no evitaron los conflictos cuyo origen, invariablemente, era el afán de las haciendas por controlar el agua. Varios estudios han documentado los conflictos entre haciendas y poblaciones campesinas e indígenas; pero también, están documentados un considerable número de juicios entablados por los hacendados de la sierra entre sí.

El permanente incremento de conflictos por el acceso al riego, obligó al Senado de la República (hoy sería el Congreso) a dictar en 1886 una ley específica sobre la manera de medir el agua para su distribución, la misma que se llamó Ley para el Aforo de Aguas Corrientes.

De una época a otra fueron cambiando las medidas de aguas corrientes utilizadas. Así, según el momento histórico que se analice, hay referencias específicas a medidas como “buey de agua”, “molino”, “riego”, “naranja”, “paja de agua”, “real”, “surco” hasta llegar al actual “litro por segundo”.



A fin de evitar conflictos entre sí, las haciendas procuraban establecer convenios para utilizar las acequias y repartirse el agua. En algunas zonas, se establecieron también acuerdos entre hacendados y poblaciones indígenas; esto fue particularmente desarrollado en provincias como Tungurahua en donde, los hacendados se asocian con campesinos para la construcción de las acequias, repartiendo sus “acciones” en turnos de agua organizados en base a técnicas

claras: frecuencia, módulos y, período de riego por hectárea. No es éste el caso en provincias como Imbabura, donde los hacendados jamás propusieron a los campesinos asociarse en la construcción de sus canales; las relaciones de producción en la caña de azúcar, nunca han favorecido ese tipo de relaciones.

Entre mediados del siglo XIX e inicios del siglo XX, en la Sierra aparecen personajes que, gracias a juicios o a la adquisición comercial, se constituyen en ciertas zonas en los dueños supremos del agua. Ejemplos de esos personajes son Casimiro Pazmiño, al sur de Tungurahua o, los esposos José María Maldonado y María Luisa Proaño, connotados latifundistas de Pujilí y Cusubamba, al sur de Cotopaxi. Así como a los dueños de grandes extensiones de tierras se llamó “*terratenientes*”, a estos personajes que acapararon los recursos hídricos se los denominó “*aguatenientes*”.

1931-1965

Modernización del riego, transición institucional y disputas por el agua

A inicios del siglo XX, se empieza a modificar la concepción de diseño de la estructura hidráulica. De la estructura vertical que fue predominante desde la época colonial hasta fines del siglo XIX, se transita a una estructura horizontal, buscando el recurso en las grandes quebradas, tratando siempre de seguir las curvas de nivel. La construcción de estos canales impone una inversión muy grande, siendo muchas veces necesaria la construcción de túneles, acueductos y otras obras complejas. Pero también, la construcción de esos canales implica el desarrollo de nuevas técnicas de construcción, mejoran los diseños hidráulicos, se empieza a utilizar las estructuras de hormigón armado, los sifones metálicos y otras innovaciones.

Durante las primeras décadas del siglo XX, confluyen diversas circunstancias. Por un lado, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, la crisis de los mercados del cacao y otros acontecimientos, se genera un nuevo contexto de la economía mundial. Por otro, a nivel nacional, las transformaciones sociales de la Revolución Liberal, las modificaciones espaciales y demográficas locales y la emergencia de un incipiente movimiento indígena, son pasos iniciales de cambios en la estructura agraria. Estos cambios tuvieron un impacto concreto sobre los acuerdos o imposiciones establecidas en torno a los derechos de agua, multiplicándose los conflictos por el agua.

Montoneros de Carlos Concha, fieles al alfarismo radical, marchando en Esmeraldas en septiembre de 1913. ▼ Hacienda cacao-tera en Los Ríos.



Es en ese contexto, que en 1936 el Estado se ve obligado a dictar una nueva Ley de Aguas. Con esta Ley, se estableció que las posibilidades de desviación de cauces naturales solamente podían obedecer a generación de fuerza motriz con la condición de regresarlas al mismo cauce antes de la siguiente toma. Los usos garantizados por la ley debían referirse específicamente a riego, usos domésticos, abrevadero de animales, fuerza eléctrica y motriz.

El aprovechamiento de aguas gozó de un tratamiento más eficaz. Se estableció la obligación de instalar medidores en las bocatomas, con el objeto de controlar de mejor forma las cantidades de agua asignadas a cada usuario. Se determinaron parámetros respecto de las dimensiones de las acequias, la dirección, el declive y las condiciones del suelo por las que atravesaban. Se instituyó la obligación

de construir las obras necesarias (puentes y canales principalmente) para el servicio del predio gravado con la servidumbre, entre otros aspectos importantes.

Sin embargo, en materia del status jurídico de las aguas, la norma mantuvo ciertas ambigüedades, al reconocer la existencia de aguas públicas y privadas. Por ejemplo, las aguas del mar y de cauces naturales, eran consideradas públicas; en tanto que, las aguas termales, minerales y medicinales y, aquellas que nacen y mueren en una misma heredad, eran consideradas privadas. Asimismo, 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.

Por otra parte, a partir de 1938 quedó reglamentado el uso y goce de aguas remanentes de una heredad o industria, con la salvedad de que existieran derechos preexistentes adquiridos por terceros. Se produjeron nuevas publicaciones de este

reglamento en 1939 y 1942. Finalmente, en 1942 se publicaron las *Disposiciones para el Uso de Acequias y Aguas de Regadío en Provecho de la Agricultura*.

Respecto a la institucionalidad pública en materia de aguas –en el sentido formal–, el país empieza a dar sus primeros pasos solo después de la revolución del 28 de mayo de 1944 (conocida como “La Gloriosa”) con las normas expedidas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1944 y 1945 que, dicho sea de paso, le dio al país la Constitución de mayor alcance político del siglo XX.

En efecto, en el marco de los trabajos de esa Asamblea, en 1944 se dicta la *Ley de Riego y Saneamiento del Suelo* y, la *Ley de Promoción de Obras de Irrigación y Política Hidráulica*. Con base a esas leyes se crea la Caja Nacional de Riego que debía canalizar las inversiones en infraestructura para la irrigación.

En el siguiente año (1945), la Asamblea Nacional Constituyente introduce reformas a la Ley de Aguas: se reajusta la distribución de los recursos hídricos y se centraliza en el Ministerio de Obras Públicas (MOP) las atribuciones administrativas en materia de aguas; para el efecto, en ese Ministerio se constituyó la Sección de Riego e Hidrología.

Además de redactar las leyes, la Asamblea Nacional Constituyente buscó solución a situaciones conflictivas en torno al agua. El conflicto más grave que sobre aguas se registraba en el país en aquellos años es el que confrontaba en la provincia de Imbabura a los pobladores de Urcuquí con los hacendados de la zona. Fue mérito de esa Asamblea Constituyente, resolver ese problema, atendiendo las razones históricas y de justicia esgrimidas por la población de Urcuquí.



Con respecto a la Caja Nacional de Riego, cabe señalar que ésta no tenía atribuciones de planificación, regulación o control del riego, era una entidad que se encargaba únicamente de la construcción de infraestructura de riego. Con los recursos de la Caja Nacional de Riego se financió la construcción de la primera fase de importantes obras de riego como el canal Montúfar (Carchi), el canal Salinas (Imbabura), el canal Pisque (Pichincha), el canal Chambo (Chimborazo), el canal Manuel J. Calle (Cañar), el canal Arenillas y el canal Santa Rosa - Caluguro (El Oro), el canal Milagro (Guayas), entre otras.

Entre 1960 y 1961, se producen algunos cambios en la legislación en materia de riego y saneamiento del suelo: entre otros aspectos, se institucionaliza la obligación de pago de la tarifa por la concesión de derechos de agua.

No obstante que a lo largo de todo el siglo XX se observa la modernización de la agricultura y el riego, así como de la institucionalidad en torno a esas actividades, las relaciones sociales de producción seguían arrastrando rezagos feudales. Los hacendados seguían sintiéndose con el derecho de utilizar mano de obra gratuita de indígenas y campesinos para las labores agrícolas y la construcción de acequias; así también con el derecho arrogado de quitar el agua a las poblaciones indígenas. Ello trajo una serie de conflictos, siendo el más grave el generado en Pachanlica –cantón Pelileo, provincia de Tungurahua–, donde la actitud nefasta de un hacendado de apellido Sevilla le llevó a utilizar a la fuerza pública para reprimir a los indígenas salasacas que habían construido la derivación de una acequia para aprovechar aguas que estaban en disputa con la hacienda. El saldo trágico fue la muerte de muchos salasacas.

1966-1988

La nacionalización de las aguas y el nuevo marco de los conflictos por el agua

Apenas en noviembre de 1966 el país experimentó un gran salto en la institucionalidad de las aguas, con la promulgación del *Decreto Ley 1551 de Creación del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI)*, entidad que asumió las competencias y activos de la Caja Nacional de Riego y de la Dirección General de Recursos Hidráulicos.

En 1972, seis años después de esa Ley, el Gobierno de Rodríguez Lara decide nacionalizar todas las aguas. Por ello, el artículo 2 de la Ley de Aguas 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, accesión 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 de la misma Ley aclara que: “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 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.

En los años 70, los primeros en aprovechar para su beneficio la Ley de Aguas, fueron los mismos latifundistas que estaban mejor informados que las comunidades y contaban con abogados trabajando a su favor. De hecho, esa fue la principal fuente de posteriores conflictos de agua, fundamentalmente por el riego en la Sierra. En los 10 primeros años de aplicación de la Ley de Aguas (1972 – 1982), el INERHI atendió 30.000 controversias de agua.



En los años 70 y 80, eran muy comunes las movilizaciones campesinas e indígenas en las ciudades en busca de resolver sus conflictos por el agua. Ciudades como Riobamba, Ambato y Quito, no solo fueron escenarios de tales movilizaciones, sino además, de reiteradas tomas de las oficinas del INERHI.

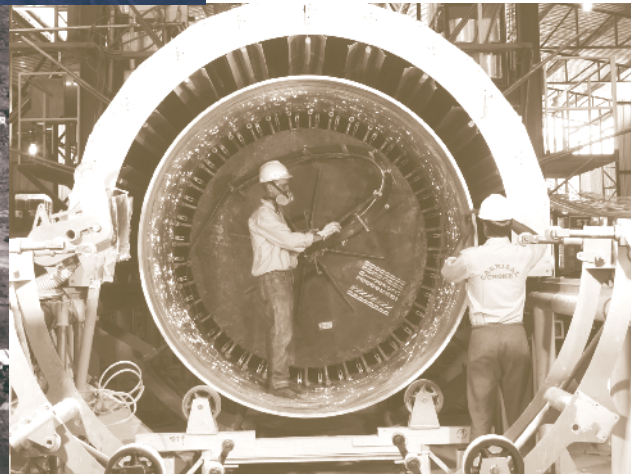
1989-2007

El “ajuste hídrico” y la nueva conflictividad en torno al agua

En los últimos años, la conflictividad por el agua no ha disminuido sino que al contrario, se ha incrementado. Tal incremento obedece, principalmente, a la expansión de la actividad agrícola, que multiplica las demandas de agua y la mayor contraposición de intereses de los distintos actores sociales en torno al agua.

A partir de los años ochenta, como resultado de una serie de procesos, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), condicionan al país a practicar políticas económicas que promueven la descentralización, la desregulación de la economía, la apertura de los mercados y la privatización. Tales políticas, al ser aplicadas en el sector de las aguas, fueron denominadas las políticas del “ajuste hídrico”.

El ajuste hídrico implicó un conjunto de planteamientos, complementarios entre sí, que tenían importancia para los derechos de aprovechamiento de las aguas, la administración pública de las aguas, la prestación de servicios públicos que utilizan el agua, el manejo de cuencas hidrográficas, etc. Las políticas de ajuste hídrico, en términos generales se orientaron a:



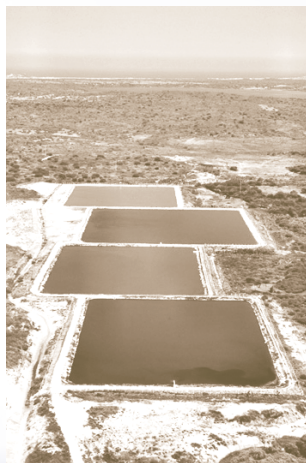
- Consolidar la estructura de reparto de las aguas (profundamente inequitativa), recurriendo para ello al manido argumento de que es necesario garantizar la “seguridad jurídica de los productores”.
- Fortalecer el rol del sector privado en la prestación de servicios públicos que aprovechan el agua: hidroelectricidad, riego, agua de consumo, etc.
- Limitar el rol del Estado en la gestión de los recursos hídricos y usos del agua, vía políticas de descentralización, sectorialización, etc.
- Incorporar nociones y conceptos del ajuste hídrico a la gestión de los recursos hídricos: gobernabilidad del agua, gestión concertada de cuencas hidrográficas, etc.

El “ajuste hídrico” es el nombre que tiene la aplicación del neoliberalismo en el área de los recursos hídricos.

La conflictividad por el agua en el Ecuador de nuestros días

Los orígenes de la nueva conflictividad por el agua

La aplicación de políticas de ajuste o políticas neoliberales en los distintos sectores de la vida del país, tales como la gestión municipal, las políticas eléctricas, de desarrollo urbano u otras, junto a las políticas de ajuste hídrico, multiplicaron los conflictos de agua. Esto se produjo debido a aspectos como los siguientes:



- a. Las políticas de ajuste estructural generaron un proceso de reprimarización del conjunto de la economía, es decir que se basó en la obtención de materia prima. Con ello, se institucionalizó una lógica fuertemente extractivista, sujeta a los intereses de la empresa privada, nacional o extranjera. Así se explica la expansión de la actividad petrolera y minera; el fortalecimiento y la expansión de la agricultura empresarial para exportación así como la multiplicación de proyectos forestales o camaroneros. La exportación de productos agrícolas y forestales implica también la “exportación virtual del agua” contenida y usada en esos productos.
- b. Se fortaleció el rol del sector privado en áreas que antes eran de competencia exclusiva del Estado; con ello, se multiplicaron las iniciativas tendientes al aprovechamiento rentista de los recursos naturales. Así se explica, por ejemplo, las concesiones de grandes obras hidráulicas a la empresa privada; la multiplicación de proyectos hidroeléctricos, de propósito múltiple o, la prestación empresarial de servicios públicos que aprovechan el agua (en ciudades como Guayaquil o Machala se privatizó el servicio de agua potable).
- c. La institucionalidad del Estado, sufrió modificaciones importantes, para favorecer la llamada iniciativa privada empresarial. En consecuencia, las acciones emprendidas a favor de intereses comunitarios o contrarias a los intereses empresariales, en los organismos del Estado por lo regular quedaban represadas o sencillamente eran desechadas. Esto se reflejó en la ineficacia de la estructura institucional encargada de resolver los conflictos de agua, la que se observa en el hecho de que el ex Consejo Consultivo de Aguas, entidad encargada de resolver en segunda instancia los litigios que se elevan en apelación, estaba a fines del año 2006, recién despachando las causas iniciadas en el año 2000.

Los tipos de conflictos por el agua prevalecientes en el país

En este contexto, la conflictividad por el agua adquiere otras dimensiones y se expande por todo el territorio nacional. Hasta mediados de los años 80, por el contrario, los conflictos estaban centrados en el riego, especialmente en la Sierra, a más de casos de contaminación por las actividades hidrocarburíferas de las aguas de la Amazonía.

En la actualidad, los conflictos en torno al agua, tienen causas múltiples y cubren toda la geografía nacional. En resumen, los tipos de conflictos presentes en el país son los siguientes:

1. Conflictos derivados de la prestación de servicios públicos de agua y alcantarillado, tanto por parte de la iniciativa privada, como también por las empresas públicas de agua que adquirieron una lógica gerencial. La gestión del agua en las ciudades de Guayaquil, Machala y Quito ejemplifican este tipo de conflictividad.
2. Conflictos derivados de la concesión de obra pública a la empresa privada, que permite el aprovechamiento del agua. En Manabí estaría el ejemplo más representativo de este tipo de conflictos con la concesión de toda la infraestructura de las represas de Poza Honda y La Esperanza a MANAGENARACIÓN, una empresa cuya seriedad ha sido cuestionada y que tiene la oposición de buena parte de la población manabita.



3. Conflictos derivados de la contaminación del agua y mantos freáticos (agua subterránea) como resultado de actividades hidrocarburíferas y mineras. Gran parte de la Amazonía es escenario de este tipo de conflictos, al igual puede decirse de provincias como el Azuay, El Oro o, Imbabura con respecto a las actividades mineras).
4. Conflictos derivados de la implementación, o pretendida implementación en algunos casos, de proyectos hidroeléctricos de interés empresarial o, de un supuesto interés público pero que en la realidad se dirigen a beneficiar a pocos. Proyectos como el Daule Peripa, el multipropósito Baba o, el Proyecto Río Calope, todos ellos ubicados en la Costa, pueden servir de ejemplo de este tipo de conflictos.
5. Conflictos generados por un aprovechamiento rentista y extractivista de ecosistemas frágiles. Ejemplo de ello, son los proyectos ganaderos, piscícolas o forestales que se han implementado en los páramos; proyectos forestales o viales en zonas de bosque primario; o, los proyectos camaroneeros destruyendo los manglares. Tales conflictos se generan como resultado de la afectación de las propiedades de los ecosistemas y, de modo especial a la afectación del rol de estos ecosistemas en el ciclo hidrológico.
6. Conflictos por el acceso o el reparto de derechos de agua, especialmente en los sistemas de riego o sistemas comunitarios de agua para consumo doméstico. Estos conflictos, en ocasiones, terminan enfrentando a organizaciones comunitarias o asociativas con la administración pública que es responsable de la gestión de las aguas. Un ejemplo de este tipo de conflicto es el que terminó enfrentando a los usuarios del Sistema de Riego Chambo –en la provincia de Chimborazo–, con la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA).
7. Conflictos derivados de la actitud de las entidades públicas, especialmente el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

(MIDUVI) y algunas empresas municipales de agua, cuando estas instituciones pretenden desconocer el derecho y la autonomía de las organizaciones comunitarias que gestionan sus propios sistemas de agua.

8. Conflictos derivados de la competencia entre usos y prioridades de aprovechamiento del agua. Algunos autores llaman a éstos como los “conflictos intersectoriales”.
9. Conflictos derivados por la sobre-explotación y la contaminación de aguas subterráneas. Estos casos son más frecuentes en la Costa.
10. Los conflictos que tradicionalmente se presentan en los sistemas de riego, como son los conflictos por derechos de riego, derechos de servidumbres, turnos, tarifas, frecuencias, entre otros.
11. Conflictos interregionales, derivados de proyectos que han trasvasado o pretenden trasvasar las aguas de una cuenca hidrográfica a otra. El caso más ejemplificador es el que por muchos años enfrenta a la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable del Municipio de Quito con los pobladores y autoridades de los cantones Chaco y Quijos de la provincia del Napo por el destino de las aguas de los “ríos orientales” que la empresa Municipal quiere trasvasar a Quito para dar agua potable a su población, mientras en el Napo se cuida del futuro de las aguas y las múltiples actividades que se encuentran vinculadas a los cauces de esos ríos.

El tratamiento que la administración pública da a los conflictos de agua

Como es ampliamente conocido, desde los años 70, los procesos administrativos y contenciosos de agua, pueden llegar a tener hasta 3 instancias de resolución formal, así:

- La primera instancia, en las agencias de aguas, la que concluye con una Resolución.
- El desacuerdo de una de las partes con esa Resolución, podría llevar el proceso a una segunda instancia, en donde el proceso, hasta hace poco debía ser resuelto por el Consejo Consultivo de Aguas, pero ahora debe serlo por el mismo Secretario Nacional del Agua. Concluye con una Resolución de segunda instancia.
- Esta nueva Resolución, puede ser impugnada ante uno de los tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Como se ve, podría decirse que, en términos generales, un proceso de aguas puede llegar a tener hasta 3 instancias. Esto, sin embargo, al margen de otros recursos administrativos, judiciales y constitucionales.

Por ahora, más que analizar el procedimiento que se les da a los conflictos de agua una vez que éstos han pasado a conocimiento de la autoridad administrativa, lo que nos interesa es analizar los tipos de conflictos que se presentan. En este sentido, proponemos la siguiente clasificación de los conflictos de agua que son conocidos y evacuados por la administración pública de las aguas, es decir por la Secretaría Nacional del Agua –SENAGUA–:

1. Conflictos vinculados al procedimiento de obtención de los derechos de uso y aprovechamiento.
2. Conflictos generados con posterioridad al otorgamiento de derechos de uso y aprovechamiento.
3. Conflictos vinculados al procedimiento de otorgamiento de derechos de servidumbre
4. Conflictos generados por infracciones a la Ley de Aguas o a su Reglamento de aplicación.
5. Conflictos internos de las organizaciones de usuarios del agua, sometidos a conocimiento de la autoridad administrativa del agua.

Veamos, de manera resumida, las particularidades de cada uno de estos conflictos.

Conflictos vinculados al procedimiento de obtención de los derechos de uso y aprovechamiento

Una vez que alguien, ya sea una persona jurídica, sociedad de hecho o, persona natural, solicita que se le otorgue un derecho de uso y aprovechamiento de las aguas, puede pasar lo siguiente:

- a. Que nadie se oponga y, por lo tanto el trámite se desarrolla sin ninguna oposición;
- b. Que alguien se adhiera, es decir, que se sume al proceso porque también quiere beneficiarse de las aguas solicitadas para su uso y aprovechamiento; o,
- c. Que alguien, que siente perjudicado por la pretensión del petitionerario, se oponga; dado que, si se otorga el derecho al petitionerario, el opositor sentiría afectados sus derechos.

La adhesión o la oposición deberán ser resueltas por la autoridad administrativa del agua, al momento de dictar la Resolución (final, si cabe el término) del proceso.

Conflictos generados con posterioridad al otorgamiento de derechos de uso y aprovechamiento

Una vez otorgados los derechos de uso y aprovechamiento a quien los solicitó, si persiste una situación conflictiva, es posible solicitar a la autoridad administrativa del agua una reforma a la Resolución (para lo cual, deben observarse las disposiciones específicas del Código de Procedimiento Civil).

En algunos casos, puede solicitarse la caducidad porque no se ha hecho uso del derecho de aprovechamiento o se ha hecho mal uso del mismo. También, dentro de los plazos y términos establecidos en la Ley, se puede solicitar la nulidad de la Resolución que otorgó los derechos en referencia.

Conflictos vinculados al procedimiento de otorgamiento de derechos de servidumbre

Aunque los derechos de tránsito o servidumbre para acequias o acueductos, son forzosos, es decir, que una vez otorgados por la autoridad administrativa del agua, nadie se puede oponer, es común que quienes se sientan afectados porque por sus terrenos pasen obras que no los benefician, suelen oponerse. Argumentos van, argumentos vienen; sin embargo es la autoridad administrativa del agua, la que resolverá si procede o no el derecho de servidumbre solicitado.

Una vez concedido el derecho de servidumbre y si persisten situaciones conflictivas, cualquiera de las partes involucradas puede solicitar una reforma a ese derecho, lo que implica que se modifique el curso de la servidumbre. Si la servidumbre no está siendo aprovechada o, si su aprovechamiento es incorrecto, el que se cree afectado puede, incluso, solicitar la caducidad del derecho.

Debe señalarse que a más de la servidumbre de acueducto y conexos, existen servidumbres de presa, de bocatoma, de descargas y de partidor. También existe la servidumbre de abrevadero.

De forma adicional, conviene señalar que, los juicios por daños y perjuicios generados originados en servidumbres, deben ser tramitados ante los jueces de lo civil comunes, con apego a la legislación civil.

Conflictos generados por infracciones a la Ley de Aguas o a su Reglamento de aplicación

Hay una serie de situaciones conflictivas en torno al aprovechamiento del agua que, por lo general, suelen ser consideradas como infracciones. De entre las infracciones más comunes, se pueden mencionar a las siguientes:

- a. Construcción, destrucción o modificación de obras de los sistemas de agua (sean de captación, conducción o distribución).
- b. Afectación de las fuentes de agua (por actividades de pastoreo, construcciones o cualquier otra).
- c. Modificación de los cauces de agua.
- d. Contaminación de las aguas (cuando esto no llegue al nivel en el cual se considera como un delito, ya tipificado por el Código Penal).
- e. Robos de agua.

Las resoluciones de los jefes de las agencias de agua sobre infracciones, son inapelables, es decir, no pueden ser conocidas en segunda instancia.

Conflictos internos de las organizaciones de usuarios del agua, sometidos a conocimiento de la autoridad administrativa del agua

Cuando los conflictos que surgen “casa adentro” de los sistemas comunitarios o asociativos de agua no pueden ser resueltos internamente, estos suelen pasar, por lo general, para conocimiento de las agencias de agua respectivas. Por lo general las agencias de agua dan a estos conflictos el tratamiento de “contravenciones” aunque, en realidad, no lo son en modo alguno.

Los problemas más comunes al interior de los sistemas comunitarios de agua - ya sean de riego o de uso doméstico- tienen que ver con:

- conflictos por el control de directivas;
- conflictos derivados por la aplicación o inaplicación de los Estatutos o Reglamentos (cortes de agua especialmente);
- conflictos por repartos internos de derechos de agua (derechos, turnos, frecuencias, cantidad, etc.);
- conflictos por desacuerdos en la fijación de tarifas o multas;
- otros.

Referencias bibliográficas

DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA Y ORDENAMIENTO DE CUENCAS DEL INERHI (1983). **La Administración del Agua en el Ecuador en los últimos 10 años**. En: *Memorias del Simposio Internacional sobre planificación y administración de los recursos hídricos*. Escuela Politécnica Nacional – Instituto Ítalo Latinoamericano. Quito.

NÚÑEZ, Pablo; VEGA Juan (1992). **Análisis histórico de la problemática del riego en la provincia de Tungurahua**. Tesis para la obtención del título de historiadores. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito.

RECALT, Cristine (2007): **Compartir o excluir: los efectos de los programas de ajuste estructural sobre las políticas del agua en el Ecuador. El caso de Pillaro**. IRD. Paris – Francia.

REPÚBLICA DEL ECUADOR (1972). **Ley de Aguas**.

REPÚBLICA DEL ECUADOR (1979): **Ley Constitutiva de Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado**.

REPÚBLICA DEL ECUADOR (2004): **Codificación de la Ley de Aguas**.

RUF, Thierry; NÚÑEZ, Pablo (1991). **Enfoque Histórico del Riego Tradicional en los Andes Ecuatorianos**. Revista MARKA, año 2, número 2. Instituto

de Historia y Antropología Andina – INERHI – ORSTOM. Quito.

RUF, Thierry; NÚÑEZ, Pablo (1997). **La lucha por el agua en la provincia de Tungurahua: compartir los recursos, un reto de tres siglos, un desafío para el siglo XXI en la zona de Santa Rosa-Pilahuín.** Ponencia presentada en el simposio “Las aguas que fluyen, las aguas que gotean, las luchas por el control de un recurso vital.” 49 Congreso Internacional de Americanistas. Quito.

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 (2007). **Riego y conflictos de agua en el Ecuador: una aproximación interpretativa.** Documento preparado para el Foro de los Recursos Hídricos. Quito.



 **Foro de los
Recursos Hídricos**

El Foro de los Recursos Hídricos está coordinado por el CAMAREN.
Alpallana E 6-178 y Whimper
Edificio ESPRO, 3er piso
Quito - Ecuador
Telfs: (593-2) 2505775 - 2507396
Email: foros@camaren.org
Web: www.camaren.org



UNIÓN EUROPEA

 **acra**
cooperiamo lo sviluppo



 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
**Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE**



Desde tiempos remotos, en muchas culturas de nuestra América, la rana ha sido pregonera de la lluvia. Desde siempre ha estado íntimamente ligada al agua. Los aríbalos (vasijas) en que los incas transportaban el agua tenían, en su parte posterior, una argolla en forma de rana. Por ella pasaban la cuerda con la que amarraban el aríbalo a la espalda. Por ello la hemos escogido como símbolo de estos *Cuadernos Populares del Agua*.

Los *Cuadernos Populares del Agua* surgen como una necesidad de entregar a las organizaciones populares las reflexiones realizadas al interior del Foro de los Recursos Hídricos. Son escritos utilizando un lenguaje sencillo y cotidiano, para que puedan ser comprendidos por todos. Buscan promover el análisis y la discusión de los problemas del agua en las organizaciones. Pretenden que un mayor conocimiento que podamos adquirir sobre el agua se transforme en propuestas. Buscan mejorar la gestión de este recurso que es fuente de vida.



Foro de los Recursos Hídricos

Es un espacio abierto, democrático, plural. En él participan: organizaciones populares, organizaciones gremiales, ONGs, instituciones gubernamentales, universidades, juntas de riego y de agua potable, gobiernos locales y regionales, todos quienes quieren aportar al análisis de la situación de los recursos hídricos y a formular propuestas para mejorar su manejo. El Foro Nacional de los Recursos Hídricos es un espacio para construir juntos y para juntos proponer alternativas para el manejo de nuestros recursos naturales. El Foro desplegó sus actividades, a nivel regional y a nivel nacional, desde julio del 2001. Se han constituido Mesas de Trabajo en 17 provincias del país.

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