



## DOSSIER

*El agua como esencia y símbolo de la vida*

# Una ley que se cocina sin consensos

*Equipo Letras Verdes*



Miguel Escorza es el encargado del riego. En el sector de los pastizales de la U. Central del Ecuador se practica riego por aspersión.

Foto: Jorge Aguilar

### Agua

La propuesta ley de recursos hídricos lleva 8 meses en discusión. Los campesinos e indígenas critican la propuesta del Gobierno. La Senagua se defiende.

Las nuevas reglas de juego que se discuten en la Asamblea para la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos generan más tensiones que concesos entre los sectores involucrados. Al parecer, en este tema, cada cual quiere llevar el agua a su molino. En los últimos ocho meses la confrontación ha sido evidente entre el Gobierno y el movimiento indígena, por sus posiciones aparentemente irreconciliables. El Régimen defiende un proyecto que busca, desde una visión centralista, tomar las riendas de la gestión del

\* El reportaje fue elaborado por los miembros del equipo editorial de la revista Letras Verdes.

recurso. En tanto, los indígenas no quieren perder el control de un espacio que ancestralmente ha estado en sus manos y tachan al proyecto actual como “privatizador” y “poco participativo”.

El punto central de la disputa gira en torno al agua de riego y esto no es casual, pues, según el estudio El Despojo del Agua, efectuado por el Foro de los Recursos Hídricos, a 2008 el agua que alimenta los campos del país representa el 80% del total consumido; el 20% restante es de uso industrial, doméstico, turístico y otros.

Los argumentos de campesinos e indígenas adquirieron más fuerza desde octubre de 2008, cuando la Carta Magna, en el Artículo 12, concibió al agua no como un bien transable en el mercado sino como un “derecho humano fundamental e irrenunciable”. Con ello, se quiso poner fin a una serie de abusos en el manejo y uso del recurso.

Para el presidente del Foro de los Recursos Hídricos, Antonio Gaybor, “el esquema abusivo e inequitativo está vigente desde la Colonia y se profundizó en los años 80 y 90”. Esta situación siguió vigente en el país,

pese a que la Ley de Aguas de 1972 parecía poner fin al régimen de derecho privado para la gestión del recurso hídrico, al establecer al agua como un bien nacional de uso público, según señala el Informe para primer debate del proyecto de ley de Recursos Hídricos de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea.

Susan Poats, académica e investigadora en la temática del agua, reconoce los avances de la Ley de 1972. *“En ese tiempo era considerada como una ley modelo respecto al resto de América”*. Sin embargo, en su criterio, *“requiere modificaciones porque la época es distinta”*. Además, los hechos muestran que el marco legal no corrigió los vicios en la gestión del recurso que se ven en la actualidad.

Gaybor agrega que la agricultura de exportación significó en Ecuador el debilitamiento de la producción de los pequeños y medianos campesinos, quienes abastecen el mercado interno, pues los grandes exportadores no solo acaparan la tierra productiva sino también el agua para sus plantaciones.

Sobre esto, el estudio de El Despojo del Agua muestra cifras reveladoras. Ahí se señala que aunque el 86% de beneficiarios del agua corresponde al sector comunal, éste solo accede al 22% de tierra y al 13% de caudal. En tanto que el sector privado, que representa el 1% de beneficiarios, concentra el 64% del caudal de riego y al 63% de tierra.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) muestra algunas cifras sobre la inequidad por ciudad. Así, en Cuenca el 62% de pequeños y medianos usuarios comunales acceden al 4% de agua, en tanto que el 16% de usuarios privados, manejan el 54% del recurso.

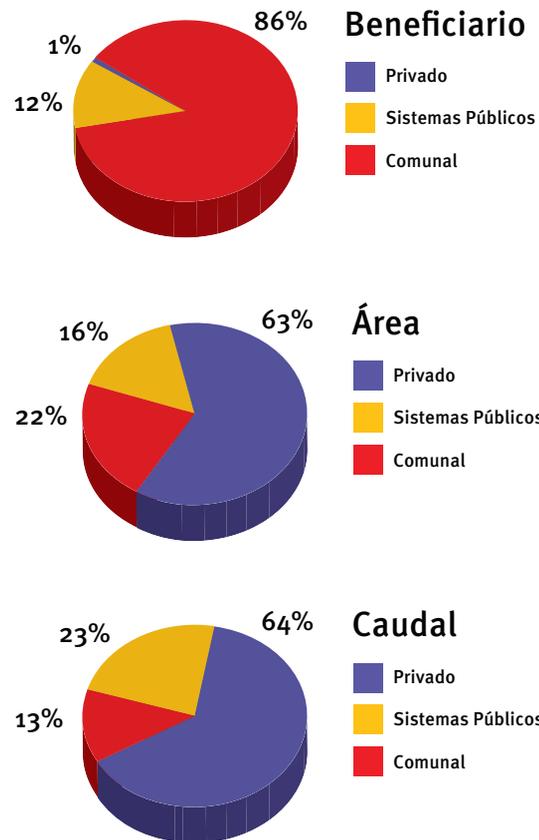
Nathalie Weemaels, experta en salud colectiva y ambiente y ex asesora de la SENAGUA, cita, además, el caso de las florícolas que demandan un alto volumen de agua. Según ella, una sola planta de este tipo puede utilizar en una hectárea hasta 900.000 litros, por mes, mientras que la agricultura campesina requiere 1 000 litros por mes.

Jerónimo Yanzalema, asambleísta de Pachakutik y miembro de la Comisión de Soberanía Alimentaria, encargada del trámite de esta ley, conoce esta realidad de cerca y asegura que la postura indígena no implica estar en contra de la empresa privada, pero hay que ver *“quién y qué aporta”*. *“El sector privado produce para exportar, mientras que el sector comunal trabaja por la soberanía alimentaria, para que la gente del campo y de la ciudad tenga comida a diario”*.

Chistian Wally, miembro de la Asociación Nacional de Alimentos y Bebidas no cree que la producción empresarial se oponga a la soberanía alimentaria. *“Esta ley deja a un lado y castiga a la industria de alimentos. No se puede hablar de soberanía alimentaria sin industria”*.

## La distribución del agua en el país:

(Elaboración: Gaybor Antonio con datos de CNRH, 2005)



Para el empresario la clave está en saber cuánto y para qué utilizar el agua y para eso *“es necesaria una visión moderna que hable de huella hídrica. Esta herramienta debería ayudar a impulsar el buen uso del agua”*.

Aunque el titular de la Secretaría Nacional del Agua (Senagua), Jorge Jurado, dice estar abierto a todos los procesos necesarios para llegar a la equidad, muchos temen que los cambios que plantea el proyecto queden en el papel, especialmente en cinco temas: la autoridad única del agua, el financiamiento para mantener las cuencas, el aprovechamiento económico de los recursos, la redistribución del agua, y el control y remediación de la contaminación.

La idea de que se cree una Autoridad Única para la gestión del agua, que sería la Senagua, es uno de los puntos más controversiales del proyecto de ley que se incluye en el Art. 213. Hasta ahora el manejo del agua ha sido gestionado de forma desconcentrada a través de diferentes organismos de distribución y manejo del recurso. Ese es el caso de los organismos de desarrollo regional (Predesur, Cedegé, Cedem, CRM y otros), las juntas de agua, etc.

En el caso del sector comunal su trabajo se centra en la construcción de canales para su posterior distribución a los usuarios de riego.



El campo docente experimental la Tola, ubicado en el valle de Tumbaco tiene 96,4 hectáreas. En ese lugar hacen prácticas los estudiantes de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la U. Central.

Foto: Jorge Aguilar

Con la nueva ley se establecen dos niveles. El primero es de decisión y está a cargo de la Autoridad Única del Agua. El segundo nivel es consultivo y está a cargo del Consejo Intercultural y Plurinacional del agua, organismo que participa en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, pero sin derecho al veto.

El reclamo de los indígenas y campesinos es que al ser un ente del Estado, la autoridad única del agua les quita la posibilidad de una participación activa a los sectores de la sociedad civil en la toma de decisiones, pues el Consejo Intercultural y plurinacional es meramente consultivo.

Luis Anrrango, presidente de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) cree que *“la ley debe volver al Estado un regulador, administrador y garantista, no el centro controlador de la sociedad puesto que la lógica de organización local es diferente y no se toma en cuenta en el proyecto”*.

Jurado señala que la Senagua promueve un modelo de desconcentración total del recurso. *“Hay mucha desinformación. Nosotros planteamos un modelo que es la antítesis de la centralización. Tenemos al país dividido en nueve demarcaciones hídricas, hemos creado 33 centros zonales de gestión en donde cada uno tiene su propio presupuesto, su propia planificación”*.

Para la Senagua, otorgar voz y voto a la ciudadanía consolidaría un modelo corporativista del estado. *“Hemos estado acostumbrados en el modelo neoliberal a que la participación sea el mecanismo de cubrir los espacios que el Estado ha dejado. Ese es el tipo de participación que reclama el movimiento indígena”*, comenta Diego Pazmiño, asesor técnico de la Senagua ante la Asamblea para el proyecto de Ley de Aguas.

Gaybor discrepa con este planteamiento. Cree que una participación efectiva de la ciudadanía es una

herramienta clave para evitar la corrupción. Considera, además, que es absurdo que el Consejo esté bajo la autoridad única del agua. *“Las decisiones deben ser tomadas en consenso con todos los actores, pero si el Estado dice listo le he oído y adiós, entonces no pasa nada. Así está concebida la autoridad única del agua”*.

Otra pregunta que flota en el ambiente es cómo se financiará la gestión del agua. En la actualidad, la tarifa por derechos de uso para riego que paga un usuario es de USD 1,84l/s (litros por segundo), por año. Con eso riega entre 0,5 a 2 hectáreas por año.

La tarifa, para Gaybor resulta irrisoria y no permite cubrir ni siquiera la inspección, pero el manejo de las cuencas. *“Lo que es más grave de todo el monto que debe recolectar el Estado por esas tarifas solo se recolecta el 7%. Es decir que hay usuarios que ni siquiera pagan”*.

El proyecto de ley intenta resolver en alguna medida el déficit al incluir desde el artículo 170 al 173 tasas y tarifas por el aprovechamiento del agua. Ahí se fijan a los beneficiarios pagos de administración, operación de la infraestructura hidráulica, costos de protección y manejo de cuencas, de prevención, control y remediación ambiental (seguro ambiental), entre otras. Sin embargo, hay quienes, piensan que se debe aplicar una tarifa directamente proporcional al índice de afectación ambiental: el que contamina paga.

El titular de la Senagua señala que este principio del que *“contamina paga”* está implícito en la Ley de Gestión Ambiental y añade que el proyecto de Ley de Aguas plantea un concepto aún más innovador: *“que se ponga en la Ley que el que recibe el permiso de uso de agua recibe un permiso de descarga, entonces quien recibe la posibilidad de usar el agua tiene que también decir cómo va a descargar esa agua y se va a controlar. Si no se descarga el agua residual de manera adecuada no recibe el permiso de uso”*.



Las aguas del canal de riego que sirven al Campo experimental docente la Tola son parte del ramal Chichipata.

Foto: Diana Hinojosa



Anrrango, insiste en que *“la ley no le da al tema ambiental el lugar ni la importancia que le debería dar”*. Weemaels comparte esta preocupación y señala, por ejemplo, que la ley no toma en cuenta el uso indiscriminado de fertilizantes que contaminan aguas superficiales y acuíferos.

Otra fuente importante de contaminación industrial en el país son las actividades petroleras, sectorizadas en Sucumbíos y Orellana, que representan un riesgo para la calidad del agua. Sin embargo, la minería artesanal encabeza la lista de actividades nocivas para el recurso hídrico. *“La falta de medios tecnológicos y la falta de apoyo del Estado provocan contaminación con metales pesados como: cianuro mercurio, arsénico, etc. Anualmente se descargan cerca de 10.000 toneladas de desechos sólidos a los ríos”*, dice Weemaels.

Esta última se constituye en una de las principales preocupaciones del movimiento indígena, pues aunque el proyecto de ley establece limitaciones para el aprovechamiento de agua en minería, temen que esto no se ponga en práctica.

La inquietud aumenta cada vez que el Gobierno se pronuncia a favor de impulsar proyectos de minería a gran escala, definidos como estratégicos en el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). Pero Jurado es firme en señalar que la Senagua no dará permisos a actividades mineras cuando exista el riesgo de contaminación de fuentes de agua.

Pero no todas las actividades productivas resultan nocivas. El aprovechamiento del agua incluye actividades como turismo, uso medicinal y aguas termales para la recreación. Estos usos se recogen en el proyecto de ley que se discute.

Lo que se menciona en la Carta Magna, pero que aún no se cumple es lo referido a la redistribución del líquido vital. Disposiciones transitorias 26 y 27 de la Constitución disponen la auditoría de las concesiones de las empresas privadas, en el plazo de un año, y de riego, en dos años contados desde octubre de 2008, cuando entró en vigencia. Esta normativa aún no se ha cumplido y su ejecución parece una obra titánica, si se toma en cuenta que hasta 2007 habían 64 000 concesiones que deben ser fiscalizadas con escaso presupuesto y personal técnico.

Jurado es optimista y cree que la Senagua hoy puede cumplir esta tarea. Señala que el organismo tenía el año pasado un presupuesto de 5 millones de dólares y hoy asciende a 120 millones. *“No es que creemos que lo vamos hacer, sino que lo vamos a hacer, estamos trabajando en eso”*. Pero a siete meses de que se cumpla este plazo, las posiciones de los distintos actores se muestran cada día más inflexibles. Esto además hace improbable definir los escenarios futuros del manejo y calidad del agua en el país.

## Punto de vista

**Paúl Cisneros\***

El proyecto de Ley de Aguas que propone la Senagua, como parte del Ejecutivo, está bien hecho en muchos aspectos de fondo, pero ciertos procedimientos no están claros lo que puede generar una continuidad en prácticas antiguas.

Por ejemplo, me parece que están claros algunos aspectos sobre las concesiones en cuanto a la entrega, el control y las sanciones, pero no está claro cómo se hará la redistribución del recurso acaparado en pocas manos o en usos pocos eficientes, y este es un tema que rebasa la misma ley. Hay que tener en cuenta que esto no solo afecta a los grandes usuarios como los bananeros, sino también a los comunitarios que han construido infraestructura en los últimos 20 años sin control y que manejan el agua con fines políticos.

Además, no queda claro el papel de los consejos de cuenca y, en ellos, los sistemas comunitarios del agua. Según la Senagua, estos van a ser solo instancias consultivas ocasionales. Lo que, según mi criterio, va a desincentivar la participación. La experiencia de otros lugares como México y Brasil muestra que los consejos deben tomar decisiones con los usuarios y tener suficientes fondos para mantener la participación. Quince años de experiencia en esos países muestra que los consejos meramente consultivos no funcionan porque no hay incentivos para que la gente participe, pues esta no puede influir en la política pública. Me parece que la Senagua debe reflexionar más sobre este tema.

La Conaie tiene la propuesta de ley que es totalmente corporativista, entiende lo plurinacional como plurigobierno; es decir, que la Conaie actúe como un gobierno de los indígenas, que ponga funcionarios públicos en las instituciones estatales. Esto me parece que es entender mal el tema, pues tener funcionarios públicos indígenas no asegura que la política sea más inclusiva o más plural.

\* Ingeniero en Ciencias Ambientales y consultor en temas de gobernanza y conflictos ambientales. Candidato al título de Doctor en Ciencias Sociales por FLACSO-Ecuador.