

El agua, un derecho humano fundamental

Alberto Acosta

Economista ecuatoriano. Profesor e investigador de la FLACSO. Ministro de Energía y Minas, enero-junio 2007. Presidente de la Asamblea Constituyente y asambleísta octubre 2007-julio 2008.
Junio 2010

“Cuando trates con el agua consulta primero la práctica, y luego la teoría.”
Leonardo da Vinci

El agua, maltratada en Ecuador

Ecuador es un país con agua suficiente en términos nacionales y con cuatro veces más agua superficial que el promedio per cápita mundial. Como afirma uno de los mayores conocedores de la materia, Antonio Gaybor¹ “el problema es que está mal distribuida, que la contaminación crece y que las fuentes de agua se destruyen de manera acelerada”.

1 Gaybor es secretario ejecutivo del CAMAREN, un sistema de capacitación en el manejo sostenible de los recursos naturales renovables.

La concentración del agua en pocas manos es notable. De acuerdo a informaciones del Foro de Recursos Hídricos, el Estado entregó 2.240 metros cúbicos por segundo (m^3/s) de agua en 64.300 concesiones; un caudal que en la realidad es superior por la apropiación indebida del líquido vital. Las tres cuartas partes de dicho caudal (74,28%) se registraron en el subsector eléctrico, con 147 concesiones. El riego, con 31.519 concesiones, representa el 49,03% del total; es decir 19,65% del caudal. Las concesiones para el uso doméstico del agua son numerosas: 21.281 (33,1%), pero representan apenas 1,22% del caudal concesionado. Muchas de las grandes empresas, por ejemplo las bananeras, los ingenios azucareros o las camaroneras, que pagan míseras sumas por el agua utilizada, llegan incluso a beneficiarse del agua obtenida al margen de las disposiciones legales. Y hay, por cierto, concesiones desaprovechadas, pues los propósitos especulativos están a la orden del día.

Así por ejemplo, en el ámbito agropecuario, se concentra el uso del agua en el sector agroexportador, mientras que la producción de alimentos para consumo nacional se ha debilitado; el país inclusive se convirtió en importador de algunos alimentos. Las exportaciones tienen, como demuestra Gaybor, un mayor contenido de agua de riego que la producción de alimentos para el mercado doméstico. Igualmente habría que anotar que el costo del agua es sumamente bajo para todas estas actividades concentradoras y contaminantes.

La tendencia monopolizadora del agua en el agro es notoria. La población campesina, sobre todo indígena, con sistemas comunales de riego, representa el 86% de los usuarios. Sin embargo, este grupo apenas tiene el 22% de la superficie regada y accede apenas al 13% del caudal. Mientras que los grandes consumidores, que no representan ni el 1% de unidades productivas, concentran el 67% del caudal. Antonio Gabor, al presentar estas cifras, es categórico: “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”.

El consumo de agua (y por cierto la contaminación de la misma) creció por el aumento de la población en las últimas décadas y también por el incremento de actividades productivas excesivamente demandantes de agua, que están orientadas al mercado externo. La acelerada explotación del agua y de la mano de obra en el medio rural, sumadas a la concentración de los recursos hídricos y de la tierra (que no se vio afectada por los tímidos procesos de reforma agraria), constituyen la base de la acumulación del capital. Y son estas demandas del capital, que provocan endiablados ritmos de explotación económica, las que explican la creciente contaminación.

En otro campo, aún cuando no se ha abierto la puerta a la explotación minera a gran escala, la minería existente en el Ecuador ya provoca serios problemas contaminando el agua de di-

versa manera. Hay una serie de productos muy nocivos para la naturaleza que se emplean en las actividades mineras. Por ejemplo, el cianuro es utilizado para extraer el oro de la mena (es decir, el lugar donde está todo el cuerpo mineralizado: la tierra y roca que contienen los metales buscados). Una dosis de cianuro del tamaño de un grano de arroz sería más que suficiente para matar a un adulto.

Existen estudios que demuestran que la contaminación que provoca la minería existente en la provincia de El Oro se extiende peligrosamente por la Costa ecuatoriana, llegando incluso al norte del Perú. Parte de las plantaciones de banano en Ecuador estarían contaminadas por mercurio y otros elementos. Los residuos de esos contaminantes podrían hacer que la fruta ecuatoriana fuese rechazada en el mercado internacional. Esta contaminación también afectaría a plantaciones de cacao y a la acuicultura. Incluso estaría en riesgo parte de las fuentes de agua que se utilizan para el suministro del líquido vital potabilizado en la ciudad de Guayaquil. La causa sería la elevada contaminación con minerales pesados en los ríos Tenguel, Gala, Chico y Siete.

Ya durante la vigencia del proyecto Prodeminca, financiado por el Banco Mundial y orientado a forzar la apertura internacional del sector minero ecuatoriano, se detectaron en dichos ríos altos márgenes de contaminación; además se conoció que en esta zona se vivía una

grave inseguridad ciudadana. El lugar se convirtió en un infierno y en un peligro para quienes defendían los derechos de las comunidades a un ambiente sano. Amenazas, persecución; incluso asesinato han asolado esas tierras.

El Municipio de Guayaquil confirmó estos elevados niveles de contaminación en un estudio sobre la calidad del agua realizado a finales del año 2007 y publicado en abril de 2008. Pruebas realizadas a inicios de 2009 sobre la contaminación arrojaron como resultado que en la planta procesadora Paz-Borja, el agua de las piscinas de sedimentación registra contaminación con níquel de hasta 0,1161 miligramos por litro (mg/l), lo que supera el límite permisible establecido por el Texto Unificado de la Legislación Ambiental (0,025 mg/l) . Asimismo, la concentración de mercurio alcanza los 0,0076 mg/l cuando lo permitido es 0,0002 mg/l.

Es importante insistir que Ecuador es un país privilegiado en cuanto a la disponibilidad del agua, si se compara con otras regiones en el mundo. Lamentablemente y sobre todo en los últimos años, se ha registrado un permanente deterioro de la calidad e incluso de la cantidad del agua. La pérdida de los páramos y la deforestación creciente explican esta compleja realidad, y a la vez el proceso de asolvamiento² de los ríos

2 Asolvamiento es el fenómeno en el cual se acumula el

en la Costa por efecto de la erosión permanente en la Sierra y sus estribaciones; aquí tenemos a la vez otra explicación de las reiteradas inundaciones en el litoral ecuatoriano. Igualmente no se han resuelto los graves problemas derivados del manejo contaminante del agua provocados por la actividad de extracción de crudo y manejo de residuos en la región amazónica.

A modo de ejemplo, sin pretender agotar el largo listado de problemas ambientales, téngase presente que la actividad petrolera genera constantemente fugas de crudo más agua lluvia o agua de formación³ a esteros, pantanos, lagunas,

azolve en los lechos de los ríos, presas, depósitos subterráneos, etc. Y que tiene como resultado la transformación del medio ambiente, lo cual acarrea un gran impacto para el ecosistema local. Azolve es el depósito de los sedimentos acarreados por el agua en lagos, depósitos subterráneos, presas, embalses, cauces de las corrientes y zonas inundables. El azolve se debe a la disminución de la velocidad de la corriente y a la correspondiente disminución de la cantidad y el tamaño del material sólido que puede ser arrastrado en suspensión. Centro de Información y Comunicación Ambiental de Norte América (<http://www.ciceana.org.mx/recursos/Asolvamiento.pdf>) descargado de la red mundial el 11 de junio de 2010.

- 3 El agua de producción o de formación es un tipo de agua sedimentaria producto de 150 millones de años de procesamiento natural y tiene niveles muy altos de cloruros y metales pesados. Llega a tener concentraciones de cloruros de sodio y otros sólidos de 100.000 partes por millón (ppm)

riachuelos. Las aguas residuales industriales son generadas por la separación del crudo y el agua de formación y contaminan constantemente el ambiente en las piscinas abiertas que evacuan sin control alguno al sistema acuífero de la región amazónica. Las aguas de formación han sido reinyectadas en la zona Tiyayaku, que es un gran acuífero de agua dulce, lo que contamina los acuíferos superiores y por cierto el agua de consumo humano pues mucha gente consume agua de pozo. Incluso se inyectan millones de barriles al año de agua dulce de los ríos, en Auca y Sacha (en Napo, en los niveles de formación) para mover el crudo. Las aguas “negras” y “grises” generadas en todas las estaciones de Petroecuador (Víctor Hugo Ruales VHR, Cuyabeno, Libertador, Lago Agrio, Sacha, Auca, Yuca

por litro de agua. Esto es tres veces más que el agua de mar. Este exceso de sales permite que otros elementos aumenten su solubilidad, entre los que se incluye el radio, elemento radioactivo. La temperatura de esta agua alcanza los 80°C y sube entre 25 a 30°C cada tres a seis kilómetros de profundidad. La mayoría de campos petroleros en Ecuador perforan tres kilómetros. El agua de formación, que sale a la superficie por la perforación de pozos, contiene además partículas de hidrocarburos solubles y químicos, pues para separarla del petróleo y proteger las instalaciones se aplican antiemulsionantes, antiparafinicos, biocidas y otros. (Esperanza Martínez, *Yasuní El tortuoso camino de Kioto a Quito*, 2009.)

y Cononaco) no disponen de plantas de tratamiento y se evacuan en grandes cantidades en las fuentes de agua que usa la población aledaña. El problema mayor en la zona norte de la Amazonía ecuatoriana radica en que padece de una antigua contaminación. La zona que fue abierta y operada por la Texaco tiene una herencia de contaminación y destrucción que empeora a medida que pasa el tiempo, porque se acumula.

La contaminación ha llegado al extremo de afectar a las 72 cuencas hidrográficas. En la medida que se expandieron los agronegocios, tal como se anotó antes, se desalentó la producción de alimentos para fomentar los monocultivos orientados a la exportación; monocultivos que son causantes de una creciente contaminación. En el mar existen inmensas cantidades de basura que amenaza con la existencia de la vida acuática, afectando a las playas y manglares.

El agua, entre la vida y el negocio

Uno de los puntos en que más se avanzó en la Asamblea Constituyente de Montecristi fue aquél relativo al tratamiento del agua y los recursos hídricos. De hecho, los logros en ese campo llevaron a que muchas personas se decidieran a votar por el SÍ en la consulta popular del 28 de septiembre del 2008, en la que se aprobó mayoritariamente la nueva Constitución.

En dos mesas constituyentes, la No. 5 sobre Recursos Naturales y Biodiversidad y la No. 7 sobre el Régimen de Desarrollo, se recogieron y redactaron los acuerdos sobre el agua. En el pleno y con una amplísima mayoría quedaron sellados en la nueva Constitución. El debate sobre esta cuestión fue uno de los más constantes y enriquecedores. Las discusiones también fueron intensas fuera de la Asamblea. Incluso en el seno de Alianza País, esta cuestión provocó varios enfrentamientos. Este tema, a no dudarlo, fue uno de los más conflictivos. Y durante el proceso constituyente, como era de esperar, afloraron con fuerza varias posiciones sobre el agua.

Diversos grupos sociales enfrentaban con vehemencia las posiciones que defendían el status quo, es decir un manejo del agua depredador y concentrador. Sin embargo, a la postre se impuso la demanda del cambio. La tesis que se levantó, con respaldo de la mayoría de asambleístas de la tendencia progresista, fue la de establecer que el agua es un derecho humano fundamental.

Para conseguir este logro se contó con una alta participación y movilización de la sociedad. Esa presencia y ese aporte fueron sustantivos. Sin minimizar el trabajo de muchos asambleístas, cabe resaltar que la contribución de las organizaciones de la sociedad civil comprometidas desde hace muchos años con la defensa del agua, como Ecuarunari, Conaie, Foro de los Recursos Hídricos, entre otras, permitió consolidar una posición

vigorosa. Sus aportes sirvieron incluso para la redacción misma de los textos constitucionales.

Otros actores, dentro y fuera de Montecristi, defendían claros intereses particulares. Algunos sostenían la necesidad de la privatización argumentando su absoluta desconfianza hacia el Estado, acompañada con una –no siempre pública– subordinación a los intereses privatizadores. Recordemos la presión de Interagua, la empresa que privatizó el servicio de agua en Guayaquil. Sus intereses fueron defendidos por representantes propios, que rondaban permanentemente por los pasillos de la Asamblea, e incluso por un par de asambleístas y algún alto funcionario del gobierno. Estos grupos intentaron buscar una salida sustentada apenas en “el derecho al acceso al agua”, para dejar abierta la puerta a su mercantilización, es decir su privatización.

La Constitución no se circunscribió exclusivamente en impedir la privatización del agua, sino que fue explícita al propiciar la “desprivatización” del agua, incluyendo la redistribución del líquido vital. De esto se deriva la prohibición para todo tipo de venta de derechos o permisos de uso, no se diga concesiones que conducen al acaparamiento del agua por parte de unos pocos en desmedro del resto.

Para cumplir con estos objetivos fundamentales, la defensa de los recursos hídricos aparece también en varias secciones de la Constitución. Por ejemplo, se la incluye entre los fines de la

soberanía alimentaria, tal como se expresa en el artículo 281, numeral 4:

“Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.”

Complementariamente, en el artículo 282, dentro de la sección sobre soberanía alimentaria, al Estado se le encargó la tarea de normar el uso y acceso a la tierra y al agua, asegurando el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la misma. Concretamente,

“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 pleno proceso constituyente, los defensores de los intereses privados y privatizadores consiguieron, quizás esperando que se debilite la presión social, que las auditorías para revisar y revertir las concesiones no se hagan en un plazo de seis meses, sino de un año, tal como ordena la transitoria vigésimo sexta de la Constitución de la República:

“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.”

Sin embargo, esta tarea aún no se ha cumplido...

Esta disputa por el agua en Montecristi fue permanente. Al finalizar los debates constituyentes, en la sesión del 14 de julio del 2008 de la Asamblea se había aprobado mayoritariamente en el segundo debate y en forma textual que “el derecho al agua es un derecho humano fundamental” (sí: 101 votos, no: 5, blanco: 0, abstención: 11). No obstante, en el texto definitivo de la Constitución, elaborado por la comisión de redacción, se puso que “el derecho humano al agua es fundamental”. Esta modificación da para pensar si ya en dicha oportunidad se trató de minimizar en alguna forma la conquista alcanzada...

En definitiva, en Montecristi se enfrentaron sobre todo dos formas de entender el mundo y la vida. Por un lado quienes defendían a ultranza la visión centrada en el mercado, para quienes el agua es un recurso más para la producción y por otro lado quienes ven al agua como un derecho humano fundamental. Y en la Constitución quedó plasmado, por decisión del pueblo ecuatoriano, esta segunda posición que plantea la necesidad imperiosa de dar paso a la recuperación del control estatal y social efectivo sobre el agua.

El agua como un derecho humano, un paso histórico

El tema de los derechos y de las garantías ocupa un espacio preponderante en la Constitución del año 2008. El manejo del agua no escapa a estas consideraciones. Así, desde el inicio, en el artículo 3 de la Constitución se estableció como el primer deber primordial del Estado:

“Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”.

A partir de esa definición inicial, en el pleno de la Asamblea Constituyente en Montecristi se aprobaron tres puntos fundamentales:

1. El agua es un derecho humano.
2. El agua es un bien nacional estratégico de uso público.
3. El agua es un patrimonio de la sociedad, y
4. El agua es un componente fundamental de la naturaleza, la misma que tiene derechos propios a existir y mantener sus ciclos vitales.

En concreto, en el artículo 12, se determinó que

“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.”

La trascendencia de las disposiciones constitucionales es múltiple.

- En tanto derecho humano se superó la visión mercantil del agua y se recuperó la del “usuario”, es decir la del ciudadano y de la ciudadana, en lugar del “cliente”, que se refiere solo a quien puede pagar.
- En tanto bien nacional estratégico, se rescató el papel del Estado en el otorgamiento de los servicios de agua; papel en el que el Estado puede ser muy eficiente, tal como se ha demostrado en la práctica.
- En tanto patrimonio se pensó en el largo plazo, es decir en las futuras generaciones, liberando al agua de las presiones cortoplacistas del mercado y la especulación.
- Y en tanto componente de la naturaleza, se reconoció en la Constitución de Montecristi la importancia de agua como esencial para la vida de todas las especies, que hacia allá apuntan los derechos de la naturaleza.

Esta es una posición de avanzada, no sólo en Ecuador sino en el mundo.

El agua como un derecho, recuperación de espacios de soberanía

Este ejercicio democrático, de construcción colectiva de la nueva Constitución ecuatoriana, se enmarca en la recuperación de espacios de soberanía nacional y local. La disputa por el agua, recordémoslo, fue intensa en el país. Varios fueron los actos privatizadores. El más notable fue el de Interagua, en Guayaquil. Esta empresa sencillamente suspendió el acceso a quienes no pagan unas tarifas colocadas al antojo de los intereses privados, en función de la rentabilidad que define dónde y cómo invertir, dónde y cómo dar servicios y en dónde no.

Otros casos menos sonados de privatización del agua se registran a la sombra de la masiva entrega de concesiones de agua para la generación de electricidad, para el riego en los agronegocios, para diversos usos productivos, incluyendo la generación de energía eléctrica. Muchas de estas concesiones se dieron con plazos larguísimos, en ocasiones incluso durante toda la vida útil de determinados proyectos. Y en varios casos como el del Proyecto Hidroeléctrico Abanico en la provincia de Morona-Santiago o del Proyecto Multipropósito Baba en la provincia de los Ríos se atropellaron casi todos los procedimientos, incluyendo la consulta y decisión de las comunidades de la zona y por cierto el interés nacional.

A pesar de las diversas formas de mercantilización practicadas en el Ecuador, en el

año 2008 el Estado todavía mantenía algunos espacios de control del líquido vital. Además, el manejo público del agua era una realidad eficiente. Tan es así que a nivel internacional se considera que entre las buenas empresas de prestación de servicios de agua potable de América Latina se encuentran varias de Ecuador, que son públicas: ETAPA de Cuenca y EMAAP-Q de Quito. Otras también han logrado éxito e índices aceptables en cobertura y calidad, como el caso EMAP-A de Ambato y EMAPA-I de Ibarra. Además, es importante el reconocimiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, propiciando alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. Recordemos que un gran porcentaje de servicio de agua en el sector rural lo realizan juntas de agua y comunidades campesinas o indígenas.

En esta línea de definiciones, esta Constitución, fiel a las demandas acumuladas, consecuente con las expectativas creadas, se fundamenta en la recuperación de espacios de soberanía sacrificados en aras de la lógica del mercado. Simultáneamente plantea la construcción de muchas otras soberanías en plural, tales como la soberanía alimentaria, la soberanía económica, la soberanía energética, la soberanía regional... Incluso se estableció una suerte de priorización de las soberanías, al tiempo que se colocaba el derecho al agua como uno de los derechos fuer-

tes de la Constitución. Así, por ejemplo, como aparece en el artículo 413,

“el Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y 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.”

El punto de partida de este esfuerzo colectivo arranca con el reconocimiento del agua como un sector estratégico, como se establece en el artículo 313 de la Carta Magna y se consolida luego de reconocer al agua como un derecho humano fundamental con la recuperación de la soberanía en la mira. En el mismo artículo,

“el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.”

Complementando la disposición anterior en el artículo 318 se resolvió que

“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.”

El debate constituyente rindió sus frutos. En la Constitución se incluyeron, además, en la sección sexta, los siguientes artículos específicos sobre el agua:

“Artículo. 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.”

“Artículo 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.”

Las disposiciones constitucionales son claras. Debe haber muy pocas constituciones en el mundo en las que se ha explicitado tanto y tan detalladamente el manejo del agua. Este es un reconocimiento de la importancia que tiene el agua para la vida de todos los seres vivos en el planeta. Sin agua no hay vida, así de simple.

El agua como un derecho, superación de la opción neoliberal

Los artículos sobre agua de la Constitución de 2008 revierten lo establecido en la Constitución de 1998. En esa Carta Magna se establecía

que el agua potable y de riego, así como los servicios relacionados con su utilización

“podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual”.

Esa es una de las razones por las cuales se calificó a esa Constitución como neoliberal, pues abrió las puertas a un proceso de entrega al sector privado de los servicios de agua potable. En definitiva constitucionalizó la mercantilización del agua. En Montecristi, por el contrario, tal como se ha reiterado en este texto, se aprobó un articulado que establece el derecho humano al agua, impide su privatización, condona las deudas de agua contraídas por los usuarios en extrema pobreza y establece la gestión pública y comunitaria del agua.

Al introducir el concepto de patrimonio, que va mucho más allá de la definición de un bien, el agua no puede ser asumida como un servicio ambiental a ser mercantilizado. El patrimonio es algo que debe garantizarse para las futuras generaciones. Se puede usufructuar del bien, usar el bien, pagar por el uso del bien; pero cuando se trata de un patrimonio, para usarlo se tiene que garantizar la posibilidad de legarlo a las próximas generaciones. Hablar de patrimonio en este caso es garantizar los ciclos vitales del agua y sus diversos usos o valores: ambientales,

sociales, culturales, económicos... La idea de patrimonio, en ese sentido reemplaza al concepto del agua como una forma de “capital natural”, que está en la base de la mercantilización de la naturaleza. Pero además, la visión patrimonial es consistente con los derechos de la naturaleza, en tanto obliga a la defensa de esos recursos por su propio valor, independientemente de su utilidad comercial.

Este es uno de los temas medulares. Hablar de patrimonio es pensar en el largo plazo. Hablar de patrimonio es pensar, en la práctica, en el buen vivir. Se desarma el concepto de capital hídrico, que es una manera de plantear el agua dentro de la lógica de su mercantilización, es decir ver al agua simplemente como una herramienta del proceso productivo.

Para empezar a sanear los problemas derivados de los procesos neoliberales de mercantilización del agua, con la disposición vigésima sexta, se condonaron las deudas de agua de consumo humano a los habitantes en extrema pobreza que las hubieran contraído hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

El costo del agua, vale la pena recordar, fue motivo de controversias por igual. Si el agua es un derecho indispensable para la vida de todos los seres vivos, incluido los humanos, parecería que ésta no debería tener un precio de venta. Este planteamiento, sustentado en poderosos argumentos, contrasta, sin embargo, con criterios de equidad e incluso con el uso que se da al

agua. Así, por ejemplo, no parece correcto que el precio del agua para el consumo vital del ser humano sea similar al de quienes utilizan agua para piscinas particulares; o que el precio del agua para alguna actividad agrícola orientada por los criterios de soberanía alimentaria sea equiparable al del agua que se utiliza para regar una cancha de golf.

Parece obvio que hay que garantizar una cantidad mínima vital de agua a todos los seres humanos, así como un trato preferente al agua destinada a la alimentación, que no puede ser equiparable para las actividades productivas o recreativas que benefician a grupos reducidos de la población. Desde esta perspectiva, reconociendo que debería haber un precio diferenciado que pagar por el agua, lo óptimo habría sido asegurar un volumen mínimo gratuito de agua para garantizar el consumo humano e incluso la producción para la soberanía alimentaria. Esto no se logró explícitamente en Montecristi. Sin embargo, el Estado, puesto que así ordena la Constitución, dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación (artículo 314). Lo que se debería propender es a una tarifa que permita cubrir el manejo social y sostenible del agua, diferenciándola o subsidiándole dependiendo de sus usos y de los sectores sociales a los que convenga beneficiar.

En la Constitución se priorizaron los usos del agua, en el siguiente orden:

- para el ser humano
- para la alimentación
- para asegurar su ciclo vital
- para su uso productivo

De esta manera se estableció una priorización muy importante, no exenta de complicaciones cuando se trata de llevarla a la práctica. Véase, a modo de ejemplo, la discusión alrededor del proyecto de la ley de recursos hídricos en la que algunos de sus borradores incumplían con esta priorización.

Si hablamos de prioridad para la alimentación, estamos hablando de priorizar la soberanía alimentaria, no cualquier forma de asegurar la alimentación. En la Constitución, en su artículo 13 se establece con claridad que

“Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.”

Igualmente en el campo de la salud vuelve a ratificarse el derecho al agua. Así, en el artículo 32, se estableció que

“la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social,

los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.”

Inclusive en los derechos a la libertad se ratifica este derecho en lo relativo al agua potable. En el artículo 66, numeral 2, se reconoce y garantizará a las personas:

“El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.”

Y para lograrlo, el Estado promoverá, en el sector público y privado, como reza el artículo 15,

“el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua. Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.”

Esta visión hace que el agua, en tanto elemento de vida, no sea susceptible de apropiación o posesión privada, ni sea objeto mercantil. Con esta aproximación se busca garantizar la permanencia de los ecosistemas acuáticos y aquellos que permiten mantener el ciclo del agua, como son los bosques y los páramos. Esta opción, en suma, determina recuperar el control sobre la disponibilidad y el uso del agua.

En síntesis, los seres humanos debemos tener garantizado nuestro derecho a acceder al agua: cantidad y calidad son aspectos fundamentales. La prestación de este servicio le corresponde al Estado. Esto no puede estar sujeto a las leyes del mercado; este es un tema de supervivencia, no simplemente de negocios.

Garantizar el derecho al agua supone, entonces, asegurar el control estatal de los servicios. Para la empresa privada, el concepto de servicio está condicionado por la rentabilidad. Y en un país de profundas e históricas inequidades como Ecuador, el Estado –gobierno central y gobiernos seccionales– puede velar para que no haya discriminación con una activa y efectiva participación de la sociedad civil. Para administrar los derechos de uso y aprovechamiento del agua, abolir el mal uso del agua y revertir aquellas concesiones que no están sometidas al interés general, se requiere de una institucionalidad fuerte: la autoridad única del agua, prevista en la Constitución (artículos 318 y 412), será el eje de dicha institucionalidad.

Son necesarias, además, medidas complementarias de conservación de los bosques y los páramos, de las cuencas hidrográficas para mantener su caudal hidrológico y para controlar estrictamente las descargas de desechos, que actualmente contaminan gravemente los cursos de agua.

Lamentablemente, gran parte de la población perdió el control y la visión integral del agua. A medida que avanzó el proceso de urbanización, la sociedad se distanció inconscientemente del agua. Se cedió su manejo, en muchos casos, a empresas con fines de lucro que no necesariamente velan por la salud del agua y tampoco porque su ciclo se mantenga. Todas estas renunciaciones se traducen en concentración de los caudales de agua y en contaminación de las fuentes naturales, en la privatización y encarecimiento de los servicios, y en pérdida del control de las reservas de agua dulce.

Recuperar el control del agua es una condición básica para el buen vivir. Esta tarea implica un triple reto en este proceso constituyente:

1. Promover un modelo de Estado que asuma la responsabilidad de dar los servicios básicos directamente.
2. Recuperar y desarrollar modelos eficientes y justos de gestión y conservación de las fuentes y cursos de agua, que involucren directamente a la ciudadanía organizada en el campo y las urbes, y que sobre todo reafirmen la soberanía.

3. Superar el modelo que considera al río y al mar como cloacas y rescatar los valores de belleza, de disfrute, de cuidado a nuestros esteros, ríos, lagos y humedales.

El Estado, en suma, deberá garantizar agua segura a su población y a su aparato productivo, agua de buena calidad, así como cantidad de agua para el campo y los centros poblados. Dar las garantías necesarias para que el país, su entorno y su gente cuenten con la cantidad y calidad de agua requeridas para hoy y mañana: ese es el gran reto que tenemos en nuestras manos. Eso implica comprender cuál es el alcance de estos temas en la nueva Constitución. Eso significa reconocer que la Constitución no es un punto de cierre del proceso de cambios, sino un punto de apertura de nuevos procesos que nos permitan transitar de situaciones de insustentabilidad a situaciones de amplia sustentabilidad regidas por los derechos humanos y los derechos de la naturaleza.

El agua como un derecho, base para el buen vivir

Otro asunto fundamental: hay que comprender que estamos en una etapa de disputa del sentido histórico del régimen de desarrollo, mejor dicho de superación del concepto tradicional de desarrollo para construir el buen vivir o *sumak kawsay*. En este punto nada está aún definido. En el camino habrá que cerrar la

puerta a todas aquellas visiones “modelísticas” o dogmáticas que pretenden hacernos creer que hay respuestas definitivas para todo. Igualmente no perdamos de vista que se debe avanzar en un frente político amplio, consolidando los logros obtenidos en Montecristi, que son definitivamente muchos.

Por lo tanto, es indispensable plantearse la discusión del buen vivir, en tanto solemne declaración constitucional, que representa una oportunidad para construir colectivamente una nueva forma de organizar la vida sobre bases de libertad, igualdad y equidad, en armonía con la naturaleza.

Su contenido no se refleja en una sumatoria de artículos en donde se mencionan estas palabras: *sumak kawsay* o buen vivir. Es mucho más que la posibilidad de introducir cambios estructurales a partir del cumplimiento de los diferentes artículos constitucionales en los cuales se aborda expresamente esta propuesta. El buen vivir debe transformarse en una demostración de que sí se puede abrir la puerta a la construcción democrática de una sociedad democrática, en tanto se receptan todas las propuestas de la población integrando efectivamente a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios y cholos. Simultáneamente, la construcción del buen vivir en el Ecuador se proyecta con fuerza en los debates sobre transformaciones profundas que se desarrollan en el mundo.

El meollo del problema consiste en que la sociedad occidental consumista ha hecho de la naturaleza simplemente un objeto de propiedad y no considera a la naturaleza como un todo: esta puede existir sin seres humanos, nosotros jamás sin ella. Nótese la diferencia con la visión de la Pacha Mama, de los pueblos originarios, que ven a la naturaleza no como objeto, sino como sujeto vivo.

Y eso es algo que se quiere rescatar en la Constitución de Montecristi. Allí se define a la naturaleza como sujeto de derechos, para comenzar a plantear otras formas de organizar la sociedad. Si se entiende este reto, se puede llegar a tener una lógica social muy interesante, incluso productiva, sustentable. No hay como ver a la madera, los bananos, el agua, los minerales, el subsuelo, el agua misma sólo como mercancías o como recursos para ser explotados, pues esa sería una visión muy parecida a la visión de los traficantes de esclavos. Sin lugar a duda, va a ser una tarea difícil y compleja, y es uno de los grandes retos para impulsar los procesos de transición en plural que serán indispensables.

Desde esta perspectiva, la tarea es prácticamente civilizatoria. La humanidad está apremiada a un reencuentro con la naturaleza.

Recordemos que desde los albores de la humanidad, el miedo a los impredecibles elementos de la naturaleza estaba siempre presente en la vida cotidiana. Hasta que la ancestral y difícil lucha por sobrevivir se fue transformando en

un desesperado esfuerzo por dominar las fuerzas de la naturaleza. Francis Bacon (1561-1626), célebre filósofo renacentista, plasmaría esta ansiedad en un mandato, que “la ciencia torture a la naturaleza, como lo hacía el Santo Oficio de la Inquisición con sus reos, para conseguir develar el último de sus secretos...”. El ser humano hasta se organizó para dominar a la naturaleza. A raíz de una suerte de tajo al nudo gordiano de la vida se separó al ser humano de la naturaleza, transformándola a ésta en una fuente de negocios aparentemente inagotable... La realidad nos demuestra hasta la saciedad que la naturaleza tiene límites. Y esos límites, aceleradamente alcanzados por los estilos de vida antropocéntricos, particularmente exacerbados por las demandas de acumulación del capital, son cada vez más notables e intolerables.

En respuesta a estas amenazas –derivadas del estilo de vida antropocéntrico– cobra fuerza en amplios segmentos de la población mundial la certeza que la naturaleza no puede ser más asumida como un simple objeto de las políticas económicas. Y, sobre todo, crece la consciencia de que la humanidad no está fuera de la naturaleza. El reencuentro de los seres humanos con la naturaleza exige la liberación de la misma. Esta debe perder su condición de sujeto sin derechos o de simple objeto de propiedad.

Así, como parte de un proceso centenario de ampliación de los sujetos del derecho, en forma pionera a nivel mundial, se plantearon

los derechos a la naturaleza en la Constitución de Montecristi. Esto significa alentar políticamente su paso de objeto a sujeto. Y de esta manera asegurar el derecho a la existencia de los propios seres humanos. El punto implica aceptar que todos los seres vivos tienen el mismo valor ontológico.

Para lograr esta transformación civilizatoria, la “desmercantilización” de la naturaleza se perfila como indispensable. En lugar de mantener el divorcio entre la naturaleza y el ser humano, la tarea para propiciar este reencuentro, sería algo así como proponer atar nuevamente el nudo gordiano roto por la fuerza de una concepción de vida que resultó depredadora y por cierto insostenible.

Como respuesta concreta a los crecientes retos ambientales, tanto globales como locales, debe ser superado el divorcio profundo entre la economía y la naturaleza. Como un paso clave en esta dirección, los objetivos económicos deben estar subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales, sin perder de vista el respeto a la dignidad humana y la mejora de la calidad de vida de las personas. En este nuevo contexto la economía debe echar abajo todo el andamiaje teórico que vació

“de materialidad la noción de producción y (separó) ya por completo el razonamiento económico del mundo físico, completando así la ruptura epistemológica que supuso desplazar la idea de sistema económico, con su

carrusel de producción y crecimiento, al mero campo del valor.” (José Manuel Naredo)

Y por último no nos olvidemos que

“las así llamadas leyes económicas no son leyes eternas de la naturaleza, sino leyes históricas que aparecen y desaparecen.” (Friedrich Engels)

Escribir ese cambio histórico es el mayor reto de la humanidad si es que no quiere poner en riesgo la existencia misma del ser humano sobre la tierra.

En este empeño hay que configurar una estrategia de acción que empiece por identificar primero los mega-derechos (derechos humanos, derechos de la naturaleza y derechos del buen vivir, especialmente) y luego los meta-derechos (el agua, la soberanía alimentaria, la biodiversidad, la soberanía energética). Teniendo un marco referencial constitucional transformador como el de Montecristi, habrá que enfrentar democráticamente la lucha por la vida, que es lo que está realmente en juego.

Garantizar el agua para el consumo humano, la soberanía alimentaria, el caudal ecológico por sobre la otras actividades productivas supone rescatar una visión del agua como fuente y sustento de vida. Eso nos obliga a asegurar el control estatal y colectivo de los servicios de agua en un país como el nuestro, de profundas e históricas inequidades. Esa es la única garantía

para evitar la discriminación, el acaparamiento o la supremacía de los intereses de unos pocos sobre la gran mayoría.

Tenemos que avanzar en un frente amplio, que tendrá varios puntos de conflictividad. Para ponerlo en términos más concretos: enfrentamos en estos momentos una propuesta neo-desarrollista y neo-extractivista, que profundiza la inserción sumisa del Ecuador en el mercado mundial y que, por ende, nos condena al subdesarrollo.

La difícil cristalización de la Constitución

Una Constitución no hace a una sociedad. Su sola expedición no garantiza su vigencia y cumplimiento. Una Constitución, más allá de su indudable trascendencia jurídica, tiene que ser un proyecto político de vida en común, que debe ser elaborado y sobre todo puesto en vigencia con el concurso activo de toda la ciudadanía. Desde esta perspectiva, la Constitución de Montecristi se proyecta como medio e incluso un fin para dar paso a cambios estructurales. En este contexto, el agua ocupa un lugar preponderante.

Si el agua fue un tema polémico en la Asamblea Constituyente de los años 2007 y 2008, la puesta en práctica de los principios constitucionales correspondientes también ha resultado en extremo compleja.

Ya se señaló anteriormente que no se cumplió con la disposición transitoria vigésima sexta, que mandaba realizar una auditoría integral de las delegaciones de agua y saneamiento entregadas a empresas privadas. Tampoco se ha cristalizado la disposición de la primera transitoria que estableció el lapso de un año luego de que entrara en vigencia la Constitución (cumplido en octubre de 2009) para que se expidieran, entre otras leyes,

“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.”

En este punto de temas incumplidos se enmarca por igual el retraso en la revisión de la situación de acceso al agua de riego. Esta tarea tiene 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, tal como manda la transitoria vigésimo séptima de la Constitución. El Ejecutivo debe asumir esta labor en el lapso de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución: octubre de 2008.

La disputa sobre el agua continúa. Luego de la imposición de las leyes de Minería y de So-

beranía Alimentaria, que tienen varios puntos contradictorios con las normas constitucionales vigentes, la discusión del proyecto de la Ley del Agua devino en enfrentamientos dolorosos, que costaron incluso la vida de una persona. En este caso, el gobierno no logró aprobar aceleradamente la ley de agua, tal como sucedió con las otras dos leyes mencionadas. La resistencia popular, sobre todo indígena y campesina, obligó a dar marcha atrás al gobierno y al movimiento oficialista. Incluso el presidente Rafael Correa, en contra de sus prácticas gubernamentales de no hablar con quienes protestan, tuvo que sentarse a conversar con la dirigencia del movimiento indígena que había propiciado un levantamiento en contra de un proyecto de ley que no se ceñía totalmente a los mandatos constituyentes. Y desde entonces, en un proceso de encuentros intermitentes, sobre todo en la Asamblea Nacional, se ha avanzado en la elaboración de un nuevo proyecto de ley que al parecer recogería parte de las aspiraciones de la sociedad, plasmadas en la Constitución, pero que no abriría la puerta a la indispensable desprivatización y redistribución del agua.

Los borradores del proyecto de ley sobre el agua presentan innumerables contradicciones constitucionales. No se plantea la posibilidad de una auditoría integral de las concesiones de agua, para dar paso a una profunda redistribución de las fuentes de agua, concentradas actualmente en pocas manos. La constitución de

la autoridad única del agua, expreso mandato constitucional, se diluye. Este proyecto de ley no garantizaría el ejercicio de la plurinacionalidad. Incluso se mantiene abierta la figura de empresa mixta para poder sostener la privatización de los servicios de agua: Interagua en Guayaquil o Triple Oro en Machala.

Por lo tanto resulta una violación constitucional la ampliación de la concesión a Interagua aceptada por el gobierno del presidente Rafael Correa. Sorprende también el mantenimiento de las concesiones para las embotelladoras de agua y las aguas termales, marginando a las comunidades de su aprovechamiento.

En la ley debe quedar claramente establecida la prelación del uso del agua: 1) para el ser humano, 2) para la soberanía alimentaria, 3) para asegurar el ciclo vital del agua y 4) para actividades productivas. En este punto también debería precautelarse la vida sobre todas las cosas, pues la minería metálica a gran escala y a cielo abierto, para citar apenas un caso, se perfila como la nueva gran fuente de contaminación de agua, tal como sucede en la actualidad con el petróleo.

La ley tendría que garantizar el mínimo vital gratuito para todos los habitantes del país, sin discriminación alguna. Esto, sin embargo, no significa que no se deberán considerar tarifas diferenciadas para el consumo del agua, pues uno debería ser el costo que tiene el agua para alguna actividad productiva vinculada a la so-

beranía alimentaria y otro mucho más alto para alguna actividad de recreación, como se anotó anteriormente.

En definitiva, sin negar los logros conseguidos por la “revolución ciudadana”, a ratos se percibe como que “la larga noche neoliberal” se resiste a dar paso a la luz de un nuevo día. En el propio gobierno y en la misma legislatura parecería que la Constitución de Montecristi comienza a ser vista como una incómoda camisa de fuerza. En este punto es necesario preguntarse si no está en marcha una suerte de contrarrevolución legislativa auspiciada por el propio gobierno del presidente Rafael Correa, que pone en riesgo la Constitución. Poco a poco se consolida una intencionalidad perversa orientada a minimizar a través de varias leyes los mayores logros constitucionales en campos sustantivos como la participación ciudadana, los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza.

Esta aseveración cobra mucha fuerza cuando la aprobación de esta ley fundamental para una profunda y radical transformación de la sociedad ecuatoriana está sujeta a una serie de cortapisas aupadas desde la propia Presidencia de la Asamblea Nacional, con las que se está dilutando su aprobación. Y más aún cuando el propio presidente Rafael Correa, imposibilitado de imponer en la Asamblea Nacional sus criterios para aprobar la ley del agua, ha llegado incluso a declarar que dicha ley no es ni prioritaria, ni fundamental para su proyecto... y que bien po-

dría mantenerse vigente la anterior ley de agua, la neoliberal.

Bibliografía

Acosta, Alberto

2009 *La maldición de la abundancia*, CEP, Swissaid y Abya-Yala, Quito.

Acosta, Alberto

2008 *Bitácora Constituyente*, Abya-Yala, Quito.

Arrojo, Pedro

2009 “El reto ético de la crisis global del agua”, en *Revista de Ciencias Sociales AGORA* N° 19, Valencia.

De Febrer, María Teresa

2009 “Un derecho humano silenciado”, en *Revista de Ciencias Sociales AGORA* N° 19, Valencia.

Fernández-Jáuregui y Fernando Díaz Alpuente

2009 “El derechos al agua como solución”, en *Revista de Ciencias Sociales AGORA* N° 19, Valencia.

Gaybor Secaira, Antonio

2009 *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*, Foro de Recursos Hídricos, Quito.

Gudynas, Eduardo

2009 *El mandato ecológico - Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*, Abya-Yala, Quito.

Isch L, Edgar e Ingo Nentes (editores)

- 2006 *Agua y servicios ambientales - Visiones críticas desde los Andes*, Abya Yala, CAMAREN y Walir, Quito.

Martínez, Esperanza

- 2009 *Yasuní. El tortuoso camino de Kioto a Quito*, Abya Yala, Quito.

Naredo, José Manuel

- 2009 *Luces en el laberinto - Autobiografía intelectual*, Editorial Catarata, Madrid.

Pueblo ecuatoriano

- 2009 *Constitución de la República del Ecuador*, Montecristi.

Sasso Rojas, María Jimena

- 2009 *El Proyecto Multipropósito Baba: Disputas sobre el desarrollo y la sustentabilidad*, FLACSO y Abya-Yala, Quito.

Varios autores

- 2006 *Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011*, Quito.

Varios autores

- 2008 *Todos por el agua, el agua para todos*, Documentos de Discusión, Quinto Encuentro Nacional, Foro de los Recursos Hídricos, Quito.