

Quito

1 de agosto de 2010

Ecuador: Aguas de la discordia

SIPAE

Sistema de Investigación sobre la
Problemática Agraria en el Ecuador. Su sede
está en la Universidad Central del Ecuador.
Correo electrónico: sipae@andinanet.net

En Ecuador, la confrontación entre el gobierno y el movimiento indígena en torno a la nueva Ley de Aguas terminó con la suspensión de la propuesta y el bloque de diversas iniciativas.

A mediados de mayo de este año, Ecuador perdió la oportunidad de contar con un nuevo marco legal en materia de aguas. A ello contribuyeron las posturas oficiales y, en alguna medida las posturas del movimiento indígena liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) que polarizaron la discusión en función de sus propias agendas políticas, con lo cual se minimizaron los planteamientos de otros sectores y plataformas sociales y se bloquearon acuerdos que hubieran permitido la aprobación de una nueva Ley de Aguas.

Mandato constitucional

La nueva Constitución Política que los ecuatorianos aprobaron a fines de septiembre del año 2008 establece una disposición transitoria que dispone que en el plazo de 360 días, desde la entrada en vigencia de la Constitución, el nuevo órgano legislativo debería aprobar una Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. Esta Ley, conocida generalmente como Ley de Aguas, debió haberse aprobado en octubre del año 2009, pero las tensiones que se generaron en torno a su contenido fueron dilatando los plazos establecidos por la Asamblea Nacional hasta mediados de mayo de 2010, fecha acordada para su aprobación definitiva. Sin embargo, las crecientes movilizaciones indígenas y, al parecer, la falta de votos suficientes en la Asamblea, imposibilitaron que la norma sea sometida a votación en esa fecha.

Para dar una salida política al tratamiento legislativo del proyecto de ley, el Presidente de la Asamblea Nacional decidió someter su contenido a una “consulta prelegislativa” con la población que eventualmente pudiera verse afectada por la aprobación de la nueva Ley de Aguas. Esta consulta aún no tiene plazo ni procedimientos.

Para salir al paso, el gobierno del Presidente Correa ha señalado que una nueva Ley de Aguas no es parte medular de su proyecto político y no la necesita para continuar gobernando. Son afirmaciones que hacen suponer que el proyecto de nueva Ley podría quedarse en el limbo, no se sabe si debido a que el gobierno no tiene una amplia comprensión de la problemática del agua o tiene poco interés en cambiar el esquema de gestión de ese recurso natural.



La CONAIE y la legislación de aguas

Los nudos críticos del debate planteado por la CONAIE giraban en torno a cuestiones tales como: a) la forma como se conformaría la autoridad única (con integración participativa o no), b) los mecanismos de desconcentración del agua utilizada en la agricultura, históricamente acaparada a través de mecanismos formales e informales, y c) la situación de la provisión del servicio de agua en la ciudad de Guayaquil, si pasa a ser administrada bajo un esquema público o si continúa siendo administrada por delegación a la empresa privada, ya que el proyecto de Ley propone que ese aspecto debe ser resuelto por el Municipio de esa ciudad. Los puntos planteados por el movimiento indígena son, sin duda, relevantes y se encuentran dentro del marco constitucional.

Para una mejor comprensión de las tensiones es necesario tener en cuenta que, hasta antes de 1994, la problemática de las aguas era, ante todo, un tema afrontado local o regionalmente. El giro radical que tuvieron las políticas del agua en ese año, en el marco de las políticas de ajuste estructural calificadas como neoliberales, hicieron suponer que, en breve, en el Ecuador se iba a conformar una suerte de “mercado de derechos de agua”.

En ese contexto, y en un momento de marcado ascenso político del movimiento indígena, la CONAIE tuvo el acierto de formular un proyecto de nueva Ley de Aguas, presentada para consideración de la legislatura en el año 1996. El hecho posicionó a la organización como un actor clave en el debate en torno a la legislación de las aguas, por lo que la CONAIE asumió la norma como uno de sus temas fundamentales. No está demás señalar que la afirmación de ese posicionamiento ha recibido el estímulo de algunas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) quienes, además, han contribuido a dotar al movimiento indígena de elementos discursivos y argumentativos.

Al mismo tiempo, las banderas de lucha por el agua enarboladas por la CONAIE han funcionado como un gancho que asegura la convocatoria a sus bases en momentos en que ésta parece haberse debilitado. ¿Actitud comprometida con la problemática del agua o habilidad política? Como quiera verse, según el ángulo desde el que se observe, lo cierto es que el tema de la legislación de las aguas es parte de la agenda estratégica de este importante movimiento indígena del Ecuador. Aunque un aspecto complejo de ese fuerte posicionamiento es que, en los hechos, la CONAIE ha desconocido la legitimidad de otros sectores sociales para levantar propuestas sobre la legislación de las aguas, lo que en algunos momentos le ha generado tensiones con otras organizaciones campesinas o con plataformas sociales.

Con todo, los planteamientos de la CONAIE en el debate sobre la nueva Ley de Aguas sufren cierta debilidad argumentativa y propositiva en los temas de riego. Este aspecto no deja de llamar la atención, cuando ése es, precisamente, el eje movilizador de las comunidades y pueblos indígenas es la defensa del agua para sus regadíos. Quizá podría cuestionarse que la propuesta tiene un énfasis en los temas súper estructurales en desmedro del tratamiento de las cuestiones estructurales.

La postura oficial

En un primer momento el Gobierno y su bloque mayoritario en la Asamblea Nacional consideraron el tratamiento de la nueva Ley de Aguas como un tema exclusivo de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA). Para esta entidad, se trataba de avanzar en la elaboración de las distintas versiones, cinco en total antes de que el proyecto de Ley fuera presentado oficialmente en la Asamblea Nacional. El siguiente paso era, previsiblemente, difundir, es decir dar a conocer, pero no debatir con las organizaciones sociales, cada una de esas versiones.

Sólo cuando el tratamiento de la Ley empezó a presagiar tormenta, otras instancias del gobierno se empezaron a involucrar en el tema. Tras una primera movilización – con el saldo de un indígena

amazónico muerto en circunstancias confusas – se instalaron mesas de diálogo entre el Gobierno y la CONAIE. En esas mesas de diálogo la presión de la CONAIE por posicionar su agenda chocó con la decisión del Gobierno de que “no se vulnere el principio de autoridad”, ni su potestad de ejercer la función de autoridad única del agua. En palabras del presidente Correa, el que gana las elecciones no puede ceder a los perdedores la potestad de dirigir la política nacional en materia de aguas, por lo que aún cabe la inquietud de si las elecciones son suficientes para configurar una sociedad democrática.

Temas pendientes

Sin duda el proyecto de nueva Ley de Aguas será ajustado, tanto desde el ámbito formal, como desde el de sus contenidos. Precisamente en esta parte es fundamental que los aspectos de riego tengan mayor y mejor tratamiento; que haya precisiones respecto de la institucionalidad del riego, claridad sobre los mecanismos para garantizar el proceso de redistribución social de las aguas, seguridad y transparencia en el financiamiento de la gestión pública del recurso (¿fondo de agua para la vida?), y garantías sobre el efectivo funcionamiento de mecanismos democráticos de participación social.

Por otra parte, varias organizaciones, como la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), Coordinadora Nacional Campesina “Eloy Alfaro”, Juntas de Agua Potable y Riego del Ecuador (JAAPRE) y el Foro de Recursos Hídricos, han generado valiosos aportes que están sólo parcialmente recuperados en el proyecto de Ley. Por ello, es necesario que se revise la parte medular de esos aportes para integrarlos a una nueva Ley de Aguas.

¿Ganadores o perdedores?

Tratándose de un interés general, cuenta la capacidad de convencer más que la posibilidad de vencer. El debate en torno a la nueva Ley de Aguas ha puesto en evidencia la incapacidad para establecer acuerdos mínimos en torno a cuestiones de interés nacional, ya que ni la “izquierda pragmática” (como Correa gusta de autodefinir a su proyecto político), ni el movimiento indígena, ni la “izquierda ideológica” (como a sus activistas gustan autodefinirse) tuvieron la capacidad y la voluntad de anteponer los intereses generales a sus propias agendas políticas. Queda la sensación que se va consolidando una discusión retórica sobre agendas políticas, en desmedro del debate de ideas y la construcción de un proyecto nacional, en la medida en que esta dimensión también pueda condensar una perspectiva plurinacional.

Al saldo negativo debe agregarse la confirmación de que la sociedad ecuatoriana sufre de una histórica incapacidad para construir democráticamente propuestas y debatirlas en función de un proyecto nacional. En el saldo positivo, en cambio, están la capacidad y la voluntad de amplios y distintos sectores de la sociedad ecuatoriana para construir propuestas que den un contenido alternativo a la nueva Ley de Aguas. Capacidades que ya estuvieron presentes en la Asamblea Nacional Constituyente de 2008, logrando que el tema tenga un tratamiento innovador, amplio y democrático en la nueva Constitución.

El proceso necesita más aportes y que la “consulta prelegislativa” mejore el proyecto de Ley que, ajustado, volverá a la Asamblea para su aprobación. Solo entonces habrá un verdadero ganador: el pueblo ecuatoriano.