

ISSN: 1130-2887

DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh20156995111>

¿QUÉ HA PASADO CON EL AGUA EN EL NUEVO ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA?

What happened with the water in the new Plurinational State of Bolivia?

Nataly Viviana VARGAS GAMBOA

FLACSO-Sede España

✉ natalyviviana@usal.es

BIBLID [1130-2887 (2015) 69, 95-111]

Fecha de recepción: 1 de junio del 2014

Fecha de aceptación: 3 de enero del 2015

RESUMEN: La protección del derecho al agua ha sido el principal objetivo de los más emblemáticos movimientos sociales de los últimos tiempos en Bolivia. Su continua violación ha ocasionado un quiebre en la dinámica social, propiciando un conflicto que ha derivado en el empoderamiento de las clases populares frente a los abusos del gobierno. Dichos movimientos sociales se han movilizadno solo por el cese de la violación puntual del derecho al agua, sino que conscientes de su poder han ido más allá y engendraron el germen de la Asamblea Constituyente, buscando reformar completamente el texto constitucional e incluir en él un amplio espectro de protección para el derecho al agua. Ello ha derivado en el replanteamiento de una serie de políticas por parte del sector público para la realización de este derecho, motivando una fuerte inversión y una gran protección jurisdiccional. Sin embargo, los conflictos de acceso y protección aún persisten, siendo una gran fuente de preocupación por parte de la población.

Palabras clave: derecho al agua; movimientos sociales; Constitución; Políticas Públicas; protección jurisdiccional.

ABSTRACT: The protection of Water Rights has been the main objective of the most relevant social movements in Bolivia in the recent times. Their continuous violation has caused a fracture in the social dynamic, giving way to a conflict that has contributed to an empowerment of the lower class facing abuses of the government. These social movements have mobilized not only to stop the occasional violation of Water Rights, but furthermore to lay the foundations of a Constituent Assembly, working towards the total reform of the Constitution, including in it a wide spectrum of protection mechanisms for Water Rights. All this has led to the rethinking of public policy in order

to realize said rights, motivating a big inversion and jurisdictional protection. However, conflicts of access and protection persist and still are a tremendous public concern.

Key words: water rights; social movements; Constitution; public policy; jurisdictional protection.

I. INTRODUCCIÓN¹

El presente artículo pretende mostrar un panorama lo más completo posible de la situación del derecho al agua en Bolivia después de la «Guerra del agua». Para ello se considerarán tres momentos fundamentales. En primer lugar, el momento comprendido desde la «Guerra del agua» hasta la Asamblea Constituyente, en el que se analizarán el conflicto del agua como principal revulsivo social sobre el cual se edificó la acción colectiva boliviana, el papel fundamental de los movimientos sociales estructurados a partir de la lucha por el agua para la realización de la Asamblea Constituyente y las demandas insertas en el debate constituyente con relación al líquido elemento vital.

En segundo lugar, la promulgación de la nueva Constitución boliviana, prestando especial atención a la proclamación del agua como derecho constitucional, reconocido en una doble dimensión, y el grado de protección que le es atribuido, se hará también en este segundo momento una especial referencia a la inclusión del derecho al agua en la vertiente externa boliviana. Es importante destacar que el extenso catálogo del nuevo texto constitucional boliviano reúne una gran cantidad de estipulaciones con relación al derecho al agua, por lo que es de interés analizar si los preceptos constitucionales introducidos para tal efecto responden a las exigencias planteadas por los movimientos sociales y si proporcionan un nivel de protección adecuado al nuevo contexto histórico del derecho al agua.

En tercer lugar, se atenderá al desarrollo de las previsiones constitucionales con relación al derecho al agua, para este objeto se contextualizará brevemente el estado actual de acceso a dicho recurso por parte de la población boliviana, la protección realizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, la inversión pública destinada a proporcionar un adecuado acceso al agua y se hará también una breve aproximación al emblemático caso de violación al derecho al agua en Coro Coro. A través de todos estos elementos se podrá verificar qué es lo que ha pasado con el agua en Bolivia después de la gran acción colectiva estructurada en torno a este elemento vital.

1. La autora agradece los comentarios y las sugerencias de dos revisores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo.

II. EL AGUA COMO DETONANTE DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN BOLIVIA Y DE LA SOLICITUD DE UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La situación de desatención de los derechos y la ausencia de políticas activas de inclusión han propiciado que el pasado reciente de Bolivia se encuentre marcado por la insurgencia de los grupos indígenas y de la clase popular. Estos grupos reivindicaban el reconocimiento de sus derechos a través de masivas marchas y bloqueos. La instauración y aplicación de políticas neoliberales en Bolivia fueron causantes de un claro deterioro en las condiciones de vida de los habitantes, puesto que todas ellas se realizaron en atención a la reducida élite «productiva» –comprendida por criollos y mestizos–, sin preocuparse en ningún caso por atender a las necesidades de la población mayoritaria indígena y campesina. El pueblo boliviano, con el transcurso de los años, fue lenta y progresivamente estructurando sus demandas y adquiriendo mayor cohesión. En un determinado momento, la población empobrecida ya no estaba en condiciones de seguir soportando la vulneración de sus derechos.

En este contexto, los indígenas y campesinos, que se encontraban agrupados en diversas organizaciones sociales fuertemente estructuradas, irrumpieron en el orden neoliberal del año 2000, en una clara respuesta a los estragos que había causado la aplicación de dicho orden en Bolivia. Cansados de la implementación de Políticas Públicas que solo generaban un agravamiento de la pobreza, exclusión, racismo y violencia, exigieron la reconstrucción del Estado boliviano, desconociendo la lógica de la construcción histórica del Estado-nación que no hacía más que legitimar su situación de inferioridad (Sorucu Sologuren 2011: 23). Así comienza un nuevo ciclo de movimientos sociales en Bolivia, poderosamente unidos bajo la premisa de empoderar a la población para hacer respetar sus derechos históricamente negados, solicitando para ello la reforma total de la Constitución.

II.1. Movimientos sociales impulsores de la Asamblea Constituyente ligados al tema del agua

Tres grandes acontecimientos fueron determinantes para la convocatoria de la Asamblea Constituyente: la «Guerra del agua», el impuesto y la guerra del gas. Durante los gobiernos de Hugo Banzer Suárez –exdictador, pero en funciones de presidente constitucionalmente electo durante la «Guerra del agua»– y Gonzalo Sánchez de Lozada –quien ya había ejercido la presidencia con anterioridad–, se intentaron implementar políticas neoliberales de un gran impacto negativo en la población, lo que acabó desahuciando el gobierno de este último de manos del pueblo durante la guerra del gas. El gobierno de Sánchez de Lozada no pudo reprimir –como hizo tras el «impuesto»– al pueblo enardecido que salió a las calles para reivindicar sus derechos negados y vulnerados desde la colonia y durante todo el periodo constitucional. El derrocamiento y rechazo de Sánchez de Lozada fue también un rechazo a todos los partidos oficialistas y su red de acciones clientelares, prebendales y patrimonialistas, que representó una

democracia vilmente pactada en perjuicio de las clases populares (Chávez y Mokrami 2007: 61-62)². Estos hechos son el antecedente más cercano para el empoderamiento de la población boliviana y la realización de sus demandas para la instauración de una Asamblea Constituyente, con la cual buscaban reformar completamente un texto constitucional que nunca fue capaz de representar ni proteger al oprimido pueblo boliviano.

Sin embargo, si bien se ha indicado que son tres los grandes eventos que han cambiado totalmente la lógica del poder e impulsaron sólidamente la realización de la Asamblea Constituyente, el primero de los eventos, esto es, la «Guerra del agua», tiene el gran mérito de iniciar el proceso de empoderamiento de la población boliviana. La «Guerra del agua» tuvo lugar entre los meses de enero y abril de 2000. El detonante del conflicto fue la privatización del abastecimiento de agua municipal. En septiembre de 1999 se firmó un contrato de privatización con la empresa Bechtel, dicho acto fue seguido de quejas sobre el aumento desmedido de las tarifas del agua y el cierre de los puntos de abastecimiento que habían construido los pobladores, esta situación dio lugar a diversas protestas en el año 2000.

Los levantamientos populares trataron de ser dispersados a través de la declaración de la Ley Marcial, como consecuencia de esta medida, una persona murió y más de 170 resultaron heridas. El colapso económico causado por los precios del agua fue un revulsivo para las protestas, organizándose una serie de movimientos sociales para revertir esta situación de abuso hacia la población. La Coordinadora Departamental del Agua y la Vida (Coordinadora del Agua) se erigió como el principal actor de los movimientos sociales, puesto que fue difundiendo toda la información referente a las pretensiones de usurpación de toda el agua de la ciudad y del área rural (Garcés 2013: 31, Crespo y Fernández 2001: 169). Este actor estuvo conformado por el Comité de Defensa del Agua y la Economía Familiar. Conjuntamente con él, se estructuraron un grupo de ambientalistas y profesionales que fungieron como su brazo técnico, la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable y Saneamiento (ANARESCAPYS); la Federación de Fabriles; los maestros urbanos y rurales; universitarios; Federaciones de Colonizadores del Chapare, y la Federación del Transporte Interdepartamental (Ortiz Jiménez 2006: 167).

Este masivo movimiento social dio como resultado la rescisión del contrato por el gobierno boliviano. Se configuró como el evento en el que el pueblo boliviano tuvo consciencia de su poder, dado que, por primera vez, a través de su lucha conjunta había logrado que el gobierno diera marcha atrás. Así, la «Guerra del agua» constituye también un punto de inflexión en la dinámica de los movimientos sociales en Bolivia, puesto que fue capaz de cohesionar la acción colectiva de una sociedad tan heterogénea como la boliviana (Crespo y Fernández 2001: 169). En ese momento, las ofensivas

2. En el periodo democrático se institucionalizó el monopolio partidario, propiciando que el Poder Legislativo sea controlado a partir de su repartición en el Poder Ejecutivo. Así, los partidos políticos formaron diversas y sucesivas coaliciones y llegaron a controlar diversas instituciones del Poder Ejecutivo a cambio de dar vía libre a cualquier proyecto de Ley que sea enviado del Palacio de Gobierno al poder Legislativo.

locales adquirieron una amplia dimensión en oposición a la nueva política de aguas, posicionando en primera línea una política de necesidades, contando con una fuerte reafirmación de la etnicidad e incentivando y reactivando viejos y nuevos movimientos sociales en diferentes sectores del país (Iglesias Turrión y Espasandín López 2007: 49). Todo este fenómeno permitió reconstruir un nuevo discurso nacional-popular (García Linera 2010: 13-14) que guió todo el proceso constituyente. Así las cosas, este hecho fue el principal impulsor para la concretización de la exigencia de la realización de una Asamblea Constituyente, con la perspectiva de que esta pudiese ser capaz de dotar al pueblo boliviano de una Constitución que sea querida y además discutida por la población.

II.2. Demandas de los movimientos sociales en relación al tema del agua que se insertaron en los Debates de la Asamblea Constituyente boliviana

Las demandas sociales que insertaron los movimientos sociales con respecto al agua fueron discutidas e incorporadas al debate realizado durante la Asamblea Constituyente. De esta manera puede observarse a través de las intervenciones de Raúl Prada durante los debates de la Comisión n.º 1 denominada «Visión de País» que se había negociado en diversas oportunidades con el Pacto de Unidad para estructurar las propuestas llevadas por el Movimiento al Socialismo (MAS) –partido de gobierno liderado por Juan Evo Morales Ayma– (Pinto Quintanilla 2012: 174). Debe destacarse que el Pacto de Unidad estuvo constituido, entre otros movimientos sociales, por la ANARES-CAPYS, quien se encargó de proyectar las demandas surgidas durante la «Guerra del agua».

De esta forma es importante destacar que, desde las primeras configuraciones del derecho al agua durante la Asamblea Constituyente, se consideró a este recurso como fundamental y se estableció desde el primer momento que no se encontraría sujeto a privatización. Así, durante la Asamblea Constituyente se destacó que por primera vez, durante un proceso constituyente boliviano, se habían incorporado las demandas de los movimientos sociales en la discusión de las propuestas. Reconociendo que dichas propuestas rompieron los límites impuestos por los propios constituyentes, puesto que los movimientos sociales no solo propusieron el reconocimiento de los derechos, sino que buscaron la reparación de la historia de exclusión a través de acciones concretas (Pinto Quintanilla 2012: 345-362), cuestión que al observar el texto constitucional puede considerarse cumplida, dado que acompañando a cada derecho existe una serie de obligaciones que el Estado debe cumplir para la realización de los derechos, como lo es el caso del derecho al agua.

Durante los debates de la Asamblea Constituyente con respecto al derecho al agua, una de las principales preocupaciones del constituyente fue crear un marco normativo lo suficientemente sólido para no permitir la vulneración del derecho al agua por parte del Estado a través de su privatización, para que no se repitiesen los luctuosos hechos de la «Guerra del agua». En este sentido se ha discutido durante el proceso constituyente la necesidad de introducir, de forma inequívoca, que la provisión del servicio de

agua deba ser realizada a través de empresas públicas con un constante control social (Pinto Quintanilla 2012: 1707-1710). Así también se discutieron arduamente los principios que se consideran indispensables para acompañar al derecho al agua en el nuevo texto constitucional boliviano (Pinto Quintanilla 2012: 1739-1745).

III. PREVISIONES CON RESPECTO AL AGUA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Las previsiones constitucionales con respecto al derecho al agua se encuentran repartidas a lo largo de todo el nuevo cuerpo constitucional boliviano, comenzando desde el Preámbulo, pasando por los artículos correspondientes a los Derechos Humanos, hasta posicionarse en varios preceptos que inciden sobre su protección en situaciones específicas. El agua en el Preámbulo debe circunscribirse dentro de la manifestación del Estado Plurinacional de Bolivia de poner fin a la opresión. Dicha manifestación no solo se refiere a los trágicos sucesos del periodo colonial, sino que además incluye la mención expresa a las luchas que se enmarcan en los más recientes episodios de reivindicación realizados con anterioridad al gobierno de Juan Evo Morales Ayma, dejando constancia que la opresión estuvo siempre presente en la historia constitucional boliviana. En este discurso la «Guerra del agua» se encuentra literalmente expuesta como una de las más importantes luchas contra la opresión.

Así, la «Guerra del agua» es uno de los fundamentos a través de los cuales se establece la construcción de un nuevo Estado, dado que el Preámbulo boliviano supone el abandono del viejo institucionalismo colonial, republicano y neoliberal, que no es más que la antítesis del Estado que no puede volver a ser nunca más (Garcés 2013: 46-47). Ello indica que la reconfiguración del Estado Plurinacional de Bolivia ya no se hace desde una definición clásica, impuesta por la ideología dominante, por lo que no es más una entidad suprahistórica y neutral que reconoce al pueblo boliviano. Al contrario, es el pueblo quien se reconoce a sí mismo y crea un Estado nuevo, como principal instrumento para generar caminos que posibiliten la convivencia plural desde su propio reconocimiento como pueblo (Pinto Quintanilla 2010: 61).

El Preámbulo de la Nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE) es el testimonio explícito de un pueblo que se libera siendo plenamente consciente de su liberación (Bautista 2010: 193). El imaginario social trae al presente las luchas anticoloniales del pasado, las cuales enraizan las rebeliones indígenas del presente a través de la mitificación y reinención creativa, con un profundo sentimiento emancipatorio y de deuda histórica. Creando una versión intencionalmente selectiva de un pasado configurativo y un presente configurado, poderosamente operativo en un proceso de definición e identificación cultural y social (Cabezas 2007: 195).

Resulta importante destacar en este punto que el derecho al agua también ha sido incluido como valor, dado que el artículo 8.II del nuevo cuerpo constitucional boliviano establece que el Estado se sustenta en los valores de distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, en el que se incluye al agua como un bien social. Así también el artículo 9.6 de la CPE indica como uno de los fines y funciones esenciales

del Estado la promoción y garantía del aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales. De esta forma, estos preceptos marcan la forma en que se han de desarrollar las políticas públicas en cuanto al tratamiento de los recursos naturales. El acceso al agua se encuentra reforzado a partir de esta revalorización constitucional, puesto que tanto la distribución y redistribución como el aprovechamiento responsable deben ser los hilos conductores de cualquier tipo de medida o política que se implemente con respecto al agua. Ello obliga a que el derecho al agua, en su protección, no pueda encontrarse desvinculado de los elementos de justicia social que establece el nuevo cuerpo constitucional para su realización.

III.1. *La inclusión del agua como un derecho en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*

La férrea defensa del derecho al agua, realizada inclusive con la vida de los integrantes de los movimientos sociales durante la «Guerra del agua», hizo posible la configuración del agua como un derecho constitucional. Así, el Capítulo Segundo de la CPE –referente a los derechos fundamentales– establece que toda persona tiene derecho al agua –y a la alimentación– (art. 16. I CPE). Por otro lado, se establece que toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable –entre otros– (art. 20. I CPE), estableciendo además que el acceso al agua –y al alcantarillado– constituyen Derechos Humanos por lo que no pueden ser objeto de concesión ni privatización y se encuentran sujetos al régimen de licencias y registros conforme a Ley (art. 20. III CPE).

Es evidente la amplitud de la protección que se realiza del derecho al agua en el cuerpo constitucional, no sólo por su enunciación como derecho fundamental, sino por el establecimiento de la prohibición de su privatización, que ha sido una fuente constante de desigualdad y causa de la violación de este derecho en Bolivia (Vargas Gamboa 2013). A través de estos preceptos puede observarse la viva intervención de los movimientos sociales en la configuración del nuevo texto constitucional boliviano.

Además de lo establecido por la CPE con respecto al derecho al agua en el apartado correspondiente a los derechos, el nuevo cuerpo constitucional boliviano le dedica a este recurso un capítulo completo denominado «recursos hídricos». En dicho capítulo se sostiene que el agua constituye un derecho fundamentalísimo³ para la vida, en el

3. En este punto es importante destacar que en el cuerpo constitucional aprobado en *Grande, Detalle y Revisión* –nombre con el que se designa a la Constitución resultante de la Asamblea Constituyente– en diciembre de 2007 se hacía referencia a una clasificación distinta de los derechos constitucionales. Es así que se distinguían grupos de derechos fundamentalísimos y fundamentales, el apartado de los derechos fundamentalísimos se encontraba estipulado en el Capítulo Segundo del Título II correspondiente a los «Derechos fundamentalísimos, fundamentales y garantías» y a partir del Capítulo Tercero y siguientes de dicho Título se hacía alusión a otras clasificaciones de derechos, entendiendo que los que no se encontraban dentro de la clasificación de derechos fundamentalísimos formaban parte de la categoría de derechos fundamentales, dado que en el artículo 110 parágrafo I se

marco de la soberanía del pueblo. Así, el Estado tiene el deber de promover el uso y acceso al agua sobre la base de los principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad (art. 373. I CPE), lo que indica que sus acciones deben orientarse a la máxima protección y garantía para el logro de la plena satisfacción de este derecho. La constitucionalización del derecho al agua ha resultado de tanta importancia que se ha plasmado literalmente el compromiso del Estado de proteger y garantizar su uso prioritario, así como de gestionar, regular y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación social y garantizando su acceso a todos sus habitantes (art. 374. I CPE). Sin duda estas estipulaciones son un elemento importantísimo no solo para la protección del derecho al agua, sino también para el diseño e implementación de políticas públicas para su provisión y garantía, tal y como había sido requerido por los movimientos sociales.

III.2. La doble dimensión del derecho al agua: individual y colectiva

Dada la especial relación que tienen las naciones y pueblos indígena originario campesinos –definición oficial en la legislación boliviana para denominar a los colectivos con identificación étnica y cultural forjadas antes de la colonización– con el agua no resulta extraño que el nuevo cuerpo constitucional boliviano –que se encuentra promoviendo los aspectos multiculturales y pluriétnicos– haya previsto su protección tanto en la vertiente individual como colectiva. El derecho al agua puede ser protegido mediante una Acción de Amparo Constitucional (arts. 128-129 CPE) cuando se trate de una vulneración a título personal o mediante una Acción Popular (arts. 135-136 CPE) cuando la acción viole o amenace con violar el derecho al agua en su vertiente colectiva. La vertiente colectiva se observa en la CPE a través del reconocimiento, respeto y protección que el Estado debe dar a los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originario campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua (art. 374. II CPE).

III.3. El nuevo nivel de protección otorgado al derecho al agua en el sistema normativo boliviano

La nueva protección de los derechos que ha otorgado el nuevo texto constitucional boliviano al derecho al agua es enorme, dado que a través de los artículos 13. IV y 256. II se establece que la interpretación de los derechos deberá realizarse a través de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado Plurinacional de Bolivia. Lo cual introduce el Derecho Internacional como parámetro inexcusable para la interpretación del derecho al agua. Así también se reconoce a los derechos

establecía que todos los derechos reconocidos en el texto constitucional eran directamente aplicables y gozaban de iguales garantías para su protección.

provenientes de dichos instrumentos internacionales con el mismo nivel jerárquico que el ostentado por la propia norma constitucional, dado que los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados se insertan en el Bloque de Constitucionalidad (art. 410. II CPE).

Aún más allá de estas previsiones, la CPE establece que tendrán una aplicación preferente sobre la norma constitucional cuando supongan el reconocimiento de un mejor derecho (art. 256. I CPE), lo que dota al Derecho Internacional de los Derechos Humanos con un carácter supraconstitucional. Esta última previsión es importantísima dado que muy pocos son los cuerpos constitucionales que reconocen los derechos provenientes de los instrumentos internacionales con un carácter supraconstitucional, la mayor parte de los sistemas que han reconocido esta característica, los Derechos Humanos provenientes de los Tratados Internacionales, lo han hecho a través de la construcción jurisprudencial (Costa Rica y Colombia).

Puesto que el Derecho Constitucional boliviano se extrapola al Derecho Internacional, es necesario destacar que el derecho al agua no se ha establecido de forma explícita en ningún instrumento internacional vinculante. Sin embargo, las normas contenidas en los Tratados Internacionales integran obligaciones específicas en relación al acceso al agua potable vinculadas a otros derechos. De esta forma, el Estado Plurinacional de Bolivia a través de las normas internacionales se encuentra obligado a garantizar el acceso al agua para proporcionar una vida con dignidad a las personas –artículo 14.2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979; artículo 5 del Convenio n.º 161 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los servicios de salud en el trabajo de 1985; artículos 24 y 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989; artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006; y Observación general n.º 15 sobre el derecho al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–. La no inclusión del derecho al agua propiamente dicha en los instrumentos internacionales vinculantes hace necesario que la labor interpretativa del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (TCP) deba ser tremendamente activa para la protección del derecho al agua a través de los marcos internacionales.

III.4. Apunte especial con relación al derecho al agua y la celebración de Tratados Internacionales

Si bien puede observarse que los parámetros para la negociación y ratificación de los Tratados Internacionales resultan comunes para todos sus tipos en el nuevo cuerpo constitucional boliviano (art. 255 CPE), existe una estipulación especial para aquellos que incidan sobre el derecho al agua. Así, todos los Tratados Internacionales que versen sobre dicho recurso deben garantizar la soberanía del país y la priorización del interés del Estado. Se indica también que deben resguardarse de forma permanente las aguas fronterizas y transfronterizas para la conservación de la riqueza hídrica, puesto que se entiende que ello contribuirá a la integración de los pueblos (art. 373 CPE).

Es evidente el especial tratamiento que recibe el derecho al agua en relación con los demás derechos, pues si bien podría circunscribirse dentro de los parámetros constitucionales estipulados para la negociación y ratificación de los Tratados Internacionales en general, se han buscado parámetros específicos para no permitir que el derecho al agua sea puesto a merced de las transnacionales como una mercancía (Solón 2006: 38) en desmedro de la población. Este precepto es sin duda el más claro reflejo de la intención del constituyente de regular la participación extranjera en la gestión de los recursos para no repetir los abusos y conflictos que atentaron flagrantemente contra la población y dieron origen a la «Guerra del agua».

IV. ESTADO ACTUAL DEL ACCESO Y PROTECCIÓN AL DERECHO AL AGUA EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

IV.1. Acceso al agua en las familias bolivianas

El acceso al agua en Bolivia continúa siendo un gran problema. Según el último Censo Poblacional en Bolivia a 2012 existían 3.158.691 viviendas, de las cuales 2.812.715 constituían viviendas ocupadas. De estas últimas alrededor del 33,91% no cuentan con agua procedente de cañería de red, ello sin embargo muestra una ligera mejoría con respecto a 2001, dado que en ese entonces el 37,73% de las viviendas ocupadas no contaban con agua procedente de cañería de red. En este sentido, puede afirmarse que el agua potable procedente de cañería de red ha llegado en 12 años a un 4% más de la población, lo cual, no obstante representar una mejoría, es un avance lentísimo. Así, poco más de un tercio de la población boliviana no accede al agua por cañería de red, lo cual implica que en muchos casos se trata de agua no potable. Este alto porcentaje de la población debe acceder al agua a través de una pileta pública (9,30%); carro repartidor de agua (3,07%); pozo o noria con bomba (3,83%) o sin bomba (7,13%); río, vertiente y acequia (9,58%); o lago, laguna o curiche (1%)⁴. Esta situación constituye un gran motivo de preocupación puesto que las condiciones de vida de la población sin acceso regular al agua potable son notablemente problemáticas y atentan directamente contra su dignidad y derechos.

Desagregando un poco más los datos en relación con acceso al agua en el Estado Plurinacional de Bolivia, pueden encontrarse grandes diferencias con respecto al área rural y urbana. En el área rural el 17,34% de los habitantes accede al agua por cañería de red dentro de la vivienda, el 37,15% accede por cañería fuera de la vivienda pero dentro de su terreno o lote, el 3,05% accede al agua por cañería fuera de la vivienda y el 42% no cuenta con agua procedente de cañería de red. El porcentaje de personas en el área rural que no accede al agua a través de cañería de red es bastante elevado, pudiendo imaginar que el agua que consumen no es potable y, por lo tanto, un gran foco de transmisión de enfermedades. En el área urbana solo el 64,88% cuenta con cañería de

4. Instituto Nacional de Estadística (INE), Censo de Población y Vivienda 2012.

red dentro de la vivienda, el 25,62% accede al agua fuera de la vivienda pero dentro del lote o terreno, el 1,14% accede al agua fuera de la vivienda por cañería y el 8,36% no accede al agua a través de cañería de red. Ahora bien, si consideramos conjuntamente con la provisión de agua a través de cañería de red a la provisión de alcantarillado, resulta alarmante que solo el 57,21% de la población boliviana cuente con acceso a este servicio sanitario, recalcando que se incluye inclusive dentro de este porcentaje a los que acceden a él fuera de su propia vivienda⁵.

El acceso deficiente al agua no es el único problema al que se enfrentan los pobladores del Estado Plurinacional de Bolivia. Los pobladores del área urbana y periurbana en condiciones de pobreza luchan también en contra de la elevación del valor del agua potable –así como de la electricidad y el transporte–, como una defensa de su salario social indirecto. Esta lucha tiene que ver con la manera en que el Estado regula esta provisión, dado que también se encuentra obligado a proporcionar condiciones accesibles para el suministro del agua y ello incluye el establecimiento de precios públicos que se adecúen al nivel adquisitivo de la población pobre. Se genera a partir de esta dinámica de lucha constante una reivindicación de demandas territorialmente asentadas, puesto que la condición directa de usufructo de las riquezas es dada por la ocupación física de un terreno que en muchos casos no cuenta con ningún tipo de sistema previamente establecido para la provisión del servicio de agua potable. Las movilizaciones de estos sectores empobrecidos que se asientan y viven en lugares sin provisión de agua potable buscan detener el avance de la lógica mercantil y la reglas de acumulación capitalista (García Linera 2008: 383), luchando contra el sistema para obtener condiciones dignas de vida.

Miles de familias en Bolivia se asientan irregularmente en espacios que no cuentan con la provisión de servicios básicos, incluyendo el agua potable. Este gran problema que supone el asentamiento irregular es producto de la falta de incentivos y fuentes de acceso formales a la vivienda por parte de los agentes públicos y privados (Schettini, Gandelman, Nahoum 2012: 443). De este modo, la pobreza en Bolivia ha causado que hombres, mujeres y niños no gocen de acceso a agua de calidad –entre otras importantes carencias–. Ello determina que los propios habitantes populares sean quienes deban procurarse estos servicios a través de sus propios medios, mediante su adquisición a empresas concesionarias o la autogestión (Ministerio de Justicia 2008: 63), lo que les resulta carísimo y lógicamente fuera del alcance de la mayoría. La lucha por el agua continúa siendo uno de los principales problemas de la población del Estado Plurinacional de Bolivia. El acceso al agua en Bolivia es aún deficiente, por tanto, es aún una de las principales preocupaciones del gobierno, dado que constitucionalmente se encuentra obligado a una provisión integral y de calidad de este servicio.

5. INE, resultados del Censo de Población y Vivienda 2012.

IV.2. *La protección del derecho al agua realizada por el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia*

Ahora bien, es necesario realizar un apunte con respecto a la protección del derecho al agua, dado que además de su inclusión en el nuevo cuerpo constitucional boliviano se requiere una actuación acorde con su gran evolución por parte del TCP. Puede observarse, en este sentido, que el TCP ha realizado un reconocimiento del derecho al agua en sus dos vertientes: como un derecho individual fundamental y como un derecho colectivo comunitario fundamentalísimo. Lo que resulta coherente y adecuado con el reconocimiento constitucional otorgado al derecho al agua. El TCP recalca además que el reconocimiento de este derecho no sólo se encuentra dado en la CPE, sino también en diversos instrumentos internacionales, por lo que su tutela y protección no debe fundamentarse en una valoración antropocentrista y excluyente⁶ como lo establecen los artículos 13. IV y 256. II de la CPE. Indicando también que, por la naturaleza de este derecho, no podrá ser restringido o suprimido en su ejercicio individual a través de vías o medidas de hecho en uso racional como bien escaso por ningún grupo social o persona particular⁷. Así, se reconoce que el derecho al agua mana también de los instrumentos internacionales para su protección y construcción.

De esta manera, dada la particularidad del derecho al agua, el TCP indica que no resulta admisible la prevalencia del ejercicio de este derecho de un grupo colectivo por sobre el interés particular ni viceversa. La situación especial del derecho al agua, consagrado tanto dentro del catálogo de derechos fundamentales de las personas, como también en los derechos de las naciones y pueblos *indígena originario campesinos*, no supone una contradicción en la práctica, dado que el TCP entiende que por una parte se requiere la justicia en igualdad de condiciones con respecto a la distribución de agua y de otros beneficios entre los distintos grupos y sectores de la sociedad, y por otra, que la distribución deberá basarse en decisiones autónomas conforme a los derechos «indígena originario campesinos» según las formas organizativas propias y las concepciones particulares de cada cultura⁸. En este sentido la defensa del derecho al agua en sus dos vertientes no resulta contradictoria, por el contrario, es un recurso complementario que garantiza su efectiva protección, que tendrá que ser analizado caso por caso atendiendo a las consideraciones especiales de cada uno de los problemas suscitados.

El acceso a la protección del derecho al agua ha tenido también una consideración especial por parte del TCP. Puesto que en relación a los supuestos para requerir la protección del derecho al agua el máximo intérprete constitucional vio la necesidad de flexibilizar los requisitos, en lo que respecta a la consideración de la situación como medida de hecho, hasta el punto de considerar desde la producción de una amenaza,

6. Sentencia Constitucional 0052/2012 de 5 de abril.

7. Se encontraron entre las acciones presentadas al TC, acciones de tipo colectivo en relación al derecho al agua, como la Sentencia Constitucional 0176/2012 de 14 de mayo, que, si bien ésta en particular ha sido denegada, ha merecido la presentación de un Voto Disidente.

8. Sentencia Constitucional 0156/2010-R de 17 de mayo.

afectación o restricción al derecho al agua, pues por su vinculación con el derecho a la vida, a la salud y la dignidad humana, cualquier lesión que derive en su afectación constituye un daño inminente e irreparable⁹. De esta forma, resulta más sencillo acceder a la tutela de este derecho, lo que constituye un mecanismo de gran importancia para su protección en el ámbito interno.

La especial construcción jurisprudencial que ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para la protección del derecho al agua es absolutamente relevante en el sistema de protección boliviano. La Corte IDH ha protegido el derecho al agua realizando una construcción a través de los derechos a la propiedad, a la vida, a la integridad y a la no discriminación, desarrollándolo de forma muy fuerte especialmente en lo que se refiere a la protección de los pueblos indígenas, personas en situación de pobreza, personas privadas de libertad y niños (Salmón: 250-267). Es de gran relevancia en el sistema interno boliviano puesto que el TCP ha incluido dentro del Bloque de Constitucionalidad los fallos de la Corte IDH, en los que el Estado Plurinacional de Bolivia sea o no parte, por lo tanto constituyen mandatos constitucionales de obligatorio cumplimiento.

IV.3. Inversión pública para el acceso al agua

La Tabla I muestra que la inversión acumulada del gobierno boliviano en proyectos relacionados con la provisión del servicio de agua y alcantarillado fue de 5.656,69 millones de bolivianos, lo cual es equivalente a 817,48 millones de dólares. Es necesario destacar que la inversión realizada no proviene solo del gobierno, aunque lo es en su mayor parte, pero también proviene de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Alemania, Corporación Andina de Fomento y la Unión Europea. La erogación más importante del presupuesto destinado a este fin fue asignada al alcantarillado sanitario. Así, los proyectos con menor asignación fueron la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales y la Planta de Potabilización, respectivamente. Ello es señal del escaso tratamiento que reciben las aguas en Bolivia, lo cual incide directamente en la calidad del servicio prestado.

9. Sentencia Constitucional 0148/2010-R de 17 de mayo.

TABLA I
INVERSIÓN ACUMULADA EN AGUA (2006-2012)

| TIPO DE PROYECTO | MILLONES DE BOLIVIANOS |
|--|------------------------|
| Agua Potable | 185,95 |
| Agua Potable y Alcantarillado Sanitario | 173,99 |
| Alcantarillado Sanitario | 2.128,42 |
| Letrinas Ecológicas | 539,08 |
| Gestión Integral de Recursos Hídricos y Manejo Integral de Cuencas | 801,71 |
| Planta de Potabilización | 9,25 |
| Planta de Tratamiento de Aguas Residuales | 4,11 |
| Relleno Sanitario | 465,44 |
| Riego Grande | 303,25 |
| Riego Mediano | 398,98 |
| Riego Pequeño | 646,51 |
| Total | 5.656,69 |

Fuente: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA. Dossier Estadístico de Inversión en Agua, Saneamiento, Riego y Cuencas. Bolivia 2006-2012.

Uno de los proyectos más destacables es el programa «Más Inversiones para el Agua-MIAGUA» creado en 2011. Este programa tiene como objetivo implementar planes y proyectos destinados a garantizar la seguridad alimentaria y el acceso al agua, para lo que se han creado mecanismos para su financiamiento público¹⁰. A través de este programa y la inversión de más de 100 millones de dólares en más de mil proyectos ejecutados en 327 municipios el gobierno ha indicado que se logró que el 78,5% de los bolivianos cuenten con agua potable, cumpliendo así uno de los parámetros de los Objetivos del Milenio¹¹, sin embargo, son datos que necesitan ser contrastados, dado que por lo menos en el área rural ello no ha significado la provisión del servicio de agua dentro de las viviendas, sino a través de piletas públicas. No obstante, las acciones realizadas por el gobierno constituyen un gran avance. El interés presentado por el Estado Plurinacional de Bolivia desde la gestión 2006 muestra la importancia otorgada a la provisión de agua como derecho humano.

10. Decreto Supremo n.º 0831.

11. <http://www.fps.gob.bo/index.php/noticias/Bolivia-cumplir-este-ao-la-Meta-del-Milenio-para-2015-gracias-a-MiAgua-I-y-ii,746.html>. Última fecha de consulta 02/06/2014.

IV.4. Coro como un caso emblemático de violación al derecho al agua

Debe hacerse notar que, a pesar de la gran protección que presenta ahora el derecho al agua en el ámbito interno y su gran respaldo a través del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se observan determinados casos de gran relevancia que dejan patente que el conflicto, en cuanto a su protección, continúa. Así, por ejemplo, se tiene el caso de la extracción de cobre de la mina de Coro Coro, en el que la nación Jach'a Suyu Pakajaqi se encuentra siendo privada del recurso vital del agua por la actividad extractiva (López Canelas 2011: 239-254), siendo imposibilitados para practicar sus actividades cotidianas de supervivencia (Soto Santiesteban y Lafuente Orellana 2011: 245-249), lo que en la práctica no es más que forzar a sus integrantes a migrar de su pueblo por la obstrucción de su acceso al agua, sin que el gobierno realice ninguna acción para garantizar sus derechos ni indemnizarles por las violaciones sufridas, por el contrario llegando inclusive a ser partícipe activo de tales violaciones¹². La situación descrita en Coro Coro es una ilustración de la violación del derecho al agua que tuvo inicio antes de la promulgación de la nueva norma constitucional y que no obstante el nivel de protección ofrecido por esta norma, lejos de solucionarse se ha ido agravando, vulnerando aún más el derecho al agua de la nación originaria mencionada.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La «Guerra del agua» ha supuesto el principal impulso para la realización de la Asamblea Constituyente, dado que ha sido el evento a través del cual el pueblo boliviano, por primera vez, fue consciente de su verdadero poder para determinar su propio futuro. Después de este evento la dinámica de los movimientos sociales cambió radicalmente en Bolivia, llegando a constituirse –los movimientos sociales– en la principal fuerza de cambio y presión en el Estado Plurinacional de Bolivia. La prueba del poder de los movimientos sociales, específicamente, de los que se estructuraron en torno a la defensa del agua, es la inclusión de diversos artículos relacionados a la defensa de este derecho. Dichos artículos se insertaron en el nuevo cuerpo constitucional boliviano con un carácter muy amplio, regulando aspectos importantísimos como los principios sobre los que ha de implementarse la provisión del servicio de agua, definiendo al derecho al agua como un derecho constitucional no sujeto a privatización, mismo que debe ser interpretado a través de los estándares proporcionados por el Derecho Internacional, pudiendo inclusive recurrir tanto a la aplicación preferente de fuentes internacionales o nacionales sin importar su procedencia atendiendo solo al nivel más alto de protección proporcionado.

La inserción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos dotado con jerarquía constitucional ha supuesto un importante elemento para la construcción jurisprudencial del TCP. A través de dicha construcción se ha otorgado jerarquía constitucional a los fallos provenientes de la Corte IDH. Ello implica que la construcción del

12. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, Nueva York, 25/05/2011.

derecho al agua realizada por la Corte IDH ingresa al Derecho interno como mandato constitucional y sus fallos deben ser directamente aplicables en el contexto nacional. La protección del derecho al agua por parte del TCP ha reconocido el derecho al agua en sus vertientes individual y colectiva, reconociendo ambas realidades como complementarias. Así también, la jurisprudencia constitucional boliviana ha proporcionado condiciones más simples para acceder a la tutela del derecho al agua considerando que por sus especiales características su protección debe ser inmediata.

Debe destacarse que no obstante los grandes avances, en cuando a la protección de derecho al agua, su provisión dentro de las viviendas bolivianas ha sido muy lenta. Ello determina que el acceso al agua continúe siendo un importante problema que, obviamente, impide la realización de este derecho en el contexto nacional. Sin embargo, las nuevas políticas públicas de inversión realizadas para su provisión han tenido impactos positivos que deben ser elogiados, sobre todo, el gran esfuerzo que ha realizado el gobierno para la provisión de agua potable en el área rural, que ha supuesto un gran avance en la realización de este derecho en este sector históricamente olvidado.

Sin embargo, aún pueden observarse violaciones flagrantes al derecho al agua sobre los pueblos indígenas, evidentes en casos emblemáticos como la explotación cuprífera en las minas de Coro Coro. Sin lugar a dudas, se ha presentado un gran avance en cuanto al diseño de las políticas públicas no solo con respecto a la provisión de agua en Bolivia, sino también a la consideración de este elemento en sus múltiples aspectos culturales, sobre todo con relación a los pueblos indígenas (que tienen presencia mayoritaria en Bolivia). Pero de forma alarmante pueden observarse continuas pugnas entre los intereses de mercado que impiden la realización plena de este derecho, lo que hace que los sectores sociales continúen aún movilizados en torno a la lucha por el agua, clamando la transformación de los *derechos en papel* a una defensa y protección, sin ningún tipo de restricciones.

Es innegable el gran avance acontecido en la protección del derecho al agua a través del nuevo cuerpo constitucional boliviano, resultado de los masivos movimientos sociales estructurados en torno a la exigencia de su configuración y protección. Sin embargo, aún queda pendiente un largo camino por recorrer para la realización plena de este derecho, que por la gran fuerza con la que ha irrumpido en el escenario boliviano, no será jamás un elemento de naturaleza plenamente económica como lo fue históricamente. De ahora en adelante, estará siempre revestido de un carácter social y humanitario, sometido constantemente al respectivo control social por parte de la población boliviana. Todo ello hace que los objetivos de los movimientos sociales puedan considerarse, en gran parte, cumplidos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BAUTISTA, Rafael. ¿Qué significa el Estado Plurinacional? En GOSÁLVEZ, Gonzalo y DULÓN, Jorge (coords.). *Descolonización en Bolivia: Cuatro Ejes para comprender el Cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2011: 169-206.

- CABEZAS, Marta. Caracterización del «ciclo rebelde» 2000-2005. En ESPASANDÍN LÓPEZ, Jesús e IGLESIAS TURRIÓN, Pablo (coords.). *Bolivia en movimiento: acción colectiva y poder político*. España: El Viejo Topo, 2007: 189-220.
- CHÁVEZ, Patricia y MOKRAMI, Dumia. Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente: Hacia la reconfiguración de la política. En SVAMPA, Maristella y STEFARONI, Pablo. *Bolivia: memoria insurgencia y movimientos sociales*. Buenos Aires: CLACSO, El Colectivo, 2007: 55-66.
- CRESPO, Carlos y FERNÁNDEZ, Omar. *Los campesinos regantes de Cochabamba en la «Guerra del agua»: una experiencia de presión social y negociación*. Cochabamba: CESU/FEDECOR, 2001.
- GARCÉS V., Fernando. *Los indígenas y su Estado (pluri)nacional: Una mirada al proceso constituyente boliviano*. Bolivia: CLACSO, Gente Común, 2013.
- GARCÍA LINERA, Álvaro. El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación. En GARCÍA LINERA, Álvaro; PRADA, Raúl; TAPIA, Luis y VEGA CAMACHO, Óscar. *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: CLACSO, Muela del Diablo, Comuna, 2010: 9-42.
- IGLESIAS TURRIÓN, Pablo y ESPASANDÍN LÓPEZ, Jesús. Introducción: La globalización de los movimientos sociales bolivianos. En ESPASANDÍN LÓPEZ, Jesús e IGLESIAS TURRIÓN, Pablo (coords.). *Bolivia en movimiento: acción colectiva y poder político*. España: El Viejo Topo, 2007: 29-66.
- LÓPEZ CANELAS, Elizabeth. Aproximaciones a los impactos de la minería en la vida de las mujeres en los casos de Huanuni y Coro Coro Bolivia. En ANDERSON, Jeanine; BELAUNDE, Luisa Elvira; BÓRQUEZ, Rita; CASTRO BERNARDINI, María del Rosario; CUADROS FALLA, Julia; CUVI SÁNCHEZ, María; DÍEZ HURTADO, Alejandro; FLORES MEGO, Karim; LÓPEZ CANELAS, Elizabeth; OSORIO, Flor Edilma y RUIZ BRAVO, Patricia. *Mujer Rural: Cambios y persistencias en América Latina*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales-CEPES, 2011: 239-254.
- ORTIZ JIMÉNEZ, Rafael Marcos. La gestión del agua en Cochabamba, Bolivia. Una historia agitada. *Bogotá: El Otro Derecho*, 2006, n.º 34: 161-170.
- PETRAS, James y MORLEY, Morris. Los ciclos políticos neoliberales: América Latina «se ajusta» a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres. En SAXE-FERNÁNDEZ, John. *Globalización: crítica a una paradigma*. Barcelona: Plaza y Janés, 2002.
- PINTO QUINTANILLA, Juan Carlos. Aportes a la reflexión política de la Constitución. En CHIVI VARGAS, Idón Moisés. *Nueva Constitución Política del Estado: Conceptos elementales para su desarrollo normativo*. Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010: 57-62.
- SALMÓN, Elizabeth. El Derecho Humano al agua y los aportes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 2012, vol. 16: 245-268.
- SOLÓN, Pablo. Cultural Diversity and Privatisation of water. En BOELENS, Rutgerd; CHIBA, Moe y NAKASHIMA, Douglas. *Water and indigenous peoples*. Paris: UNESCO, 2006: 36-39.
- SORUCO SOLOGUREN, Ximena. *Apuntes para un Estado plurinacional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2011.
- SOTO SANTIESTEBAN, Adriana y LAFUENTE ORELLANA, Wendy. *Evaluación de Impactos de las empresas mineras KORES y COMIBOL en los Derechos Humanos del Jach'a Suyu Pakajaqi: Caso Proyecto Cuprifero en Corocoro Bolivia*. Cochabamba: Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales-CEADESC, Kipus, 2011.
- VARGAS GAMBOA, Nataly Viviana. Los Derechos Fundamentales en la Nueva Constitución del Estado Plurinacional del Bolivia: un análisis indispensable del Derecho al Agua. En CASCAJO CASTRO, José Luis. *La protección de los derechos en Latinoamérica desde una perspectiva comparada: Los casos de Brasil, Bolivia y Chile*. España: Ratio Legis, 2013: 255-258.