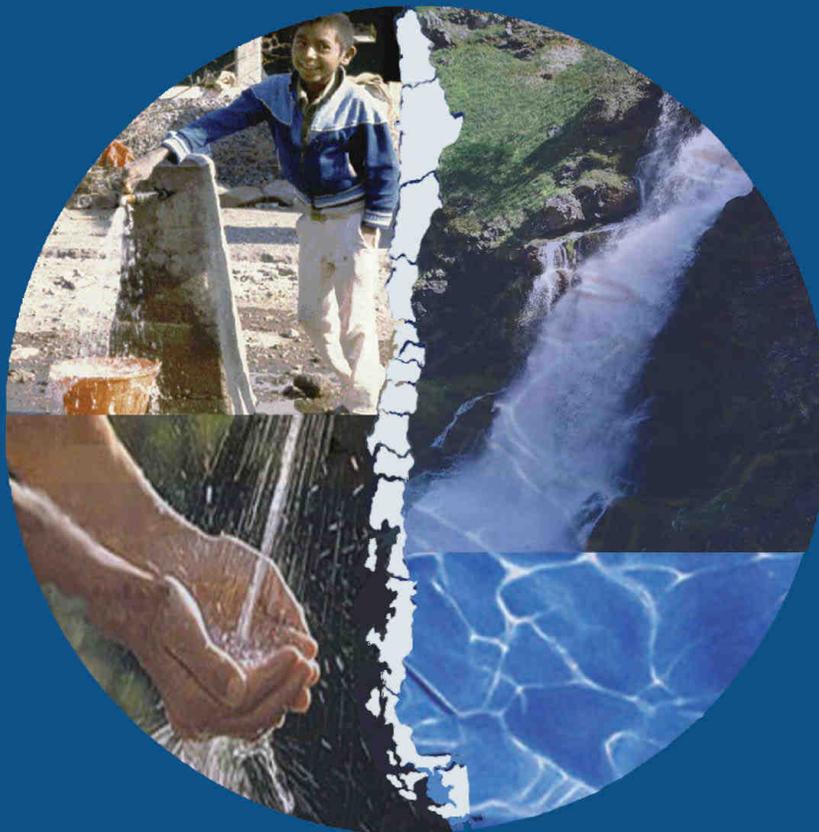


EL AGUA en Chile:

Entre las reglas del mercado y los derechos humanos



P R O G R A M A

CHILE SUSTENTABLE

Propuesta Ciudadana para el Cambio

**El AGUA en Chile:
Entre las reglas del mercado y
los derechos humanos**

© Programa Chile Sustentable
Primera Edición Noviembre 2005
Se imprimieron 1000 ejemplares

Edición:

M. Paz Aedo
Romina Fumey

Diagramación:

Romina Fumey

Impresión:

Impresos Socias Limitada

El AGUA en Chile:

Entre las reglas del mercado y los derechos humanos

¿Qué es el agua?

El agua es un recurso vital y mundialmente escaso. Sin agua, no hay vida humana, animal, ni vegetal en el planeta. Por eso, este recurso es un derecho humano básico y fundamental.

Chile es un país privilegiado en abundancia de recursos hídricos, y cuenta con una de las mayores reservas mundiales de agua en la zona austral. Sin embargo, el agua se distribuye de manera irregular en el territorio, debido a la diversidad de climas y geografías. El norte del país es sumamente árido, con menos de $500 \text{ m}^3/\text{habitante/año}$; y en el sur el agua es muy abundante, superando los $160.000 \text{ m}^3/\text{habitante/año}$. Esta diversidad genera diversos problemas de uso y acceso al agua en las diferentes regiones del país.

Problemas de acceso y calidad del agua en el país

En el norte, la concentración de la propiedad de los recursos en las empresas mineras y la contaminación del agua con desechos de esta industria, perjudica a las comunidades rurales e indígenas y a la población que habita entre la I y la IV regiones.

Al centro-sur del país, los conflictos se relacionan con el uso intensivo de agua para agricultura industrial y la contaminación de cuencas hídricas por parte de las empresas mineras y forestales.

En el sur, los problemas tienen que ver con la concentración de la propiedad del agua en grandes empresas generadoras de energía (particularmente, ENDESA España), para la instalación de megacentrales hidroeléctricas.

En todo el país, existen también conflictos con las empresas sanitarias, debido a los altos costos del agua potable y el deficiente tratamiento de las aguas servidas.

Todas estas situaciones tienen un origen común: la concentración de la propiedad del agua en Chile, amparada por la institucionalidad y la normativa vigente.

El agua: bien p' blico y bien econ'mico seg' n la institucionalidad chilena

El marco legal y normativo que rige el uso y manejo del agua en el pa'is ñprincipalmente, el C'odigo de Aguas-, desde 1981 considera el agua como un bien nacional de uso p' blico y bien econ'mico al mismo tiempo. Esto significa que si bien los recursos h'ıdricos se reconocen como un patrimonio colectivo de los chilenos, su gesti'ın y manejo queda sujeto a los criterios del libre mercado y a las normas de la propiedad privada.

Los derechos concedidos por el Estado est' n amparados por las garant'ıas constitucionales respecto del derecho de propiedad. En el art'ıculo 24 de la Constituci'ın Pol'ıtica de Chile se declara que ñLos derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgar' n a sus titulares la propiedad sobre ellosñ.

Hasta inicios del 2004 los derechos de agua en Chile fueron concedidos a privados gratuitamente y a perpetuidad, situaci'ın ' nica en el mundo trat' ndose de un bien colectivo y un derecho b' sico. S'ılo recientemente una reforma de la ley incluy'ı el cobro de una multa o patente por no uso de los derechos concedidos, y en caso contrario, su devoluci'ın al Estado. Sin embargo, persiste la l'ogica de libre mercado para la concesi'ın de derechos de aguas. Para el otorgamiento de derechos de agua, la DGA debe verificar que se cumplan tres requisitos, a saber:

- 1- Si hay agua disponible donde se la est' solicitando;
- 2- Que no se interponga con derechos de terceros otorgados previamente;
- 3- Que se justifique el fin para el que ser' utilizada.

Si se cumplen estos tres requisitos, la DGA est' obligada a otorgar los derechos de aprovechamiento. Se establece as'ı que el derecho de agua es el ' nico derecho de propiedad en Chile que se otorga pr' cticamente sin exigencias, en forma gratuita y para quien lo pida, no para quien lo necesite.

El C'odigo de Aguas separa la propiedad del agua del dominio de la tierra, sin proteger a las comunidades rurales ni a los agricultores del despojo de los recursos h'ıdricos en su territorio. Por esta raz'ın, las comunidades campesinas y el sector agr'ıcola pueden llegar a poseer derechos sobre la tierra, pero sin derecho al agua.

A ello, se agregan los problemas derivados de una institucionalidad dispersa, que dificulta una gestión integrada de los recursos hídricos y una adecuada fiscalización frente a conflictos de intereses por el acceso al recurso, frente a contaminación y descargas de residuos, o ante la sobreexplotación y concentración de la propiedad, entre otros problemas.

Por último, el Código de Aguas establece dos categorías de derechos de acceso: consuntivos y no consuntivos. El derecho consuntivo se refiere al derecho de consumo de las aguas, sin que puedan volver a usarse Art. 13 y Art. 14. Código de Aguas. Es el caso de los derechos solicitados para riego, minería, industria y uso doméstico. El derecho no consuntivo se refiere al uso de agua sin consumirla, devolviéndola a su cauce. Es el caso de los derechos concedidos para los proyectos hidroeléctricos.

Pero la normativa es débil para fiscalizar que el uso consuntivo no devuelva aguas contaminadas a los cauces (como en el caso de la minería y la agroindustria), y que los usos no consuntivos no perjudiquen a los usuarios y al medio ambiente, como ha ocurrido con la construcción de grandes megarepresas en el sur del país.

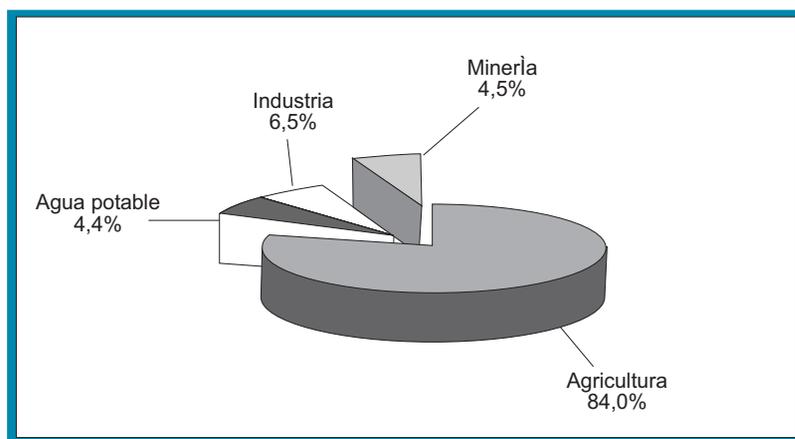
Ralco: La vergonzosa defensa pública del interés privado

La construcción de la Central Ralco en la IX Región de Chile, violó flagrantemente la Ley Ambiental N° 19.300, Indígena N° 18.000 y las disposiciones internacionales relacionadas con los derechos de los pueblos, arrasando con tierras ancestrales, cementerios y otros recursos propios del patrimonio natural y cultural del pueblo mapuche. El gobierno chileno priorizó la Ley Eléctrica Nacional y los intereses de la empresa involucrada (Endesa España), en el marco de una política energética sin criterios de sustentabilidad. En consecuencia Chile fue acusado por denegación de justicia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como Ralco ya había sido construida la empresa y el Estado chileno debió pagar indemnizaciones a los indígenas afectados. Hasta hoy aún algunas indemnizaciones están pendientes.

Concentración de la propiedad: ¿Quiénes son los dueños del agua en Chile?

1. La industria exportadora y el uso consuntivo de aguas

La concentración de la propiedad del agua en Chile llega a extremos alarmantes. En el caso del uso consuntivo, la mayor parte de los derechos de agua están en manos del sector exportador, principalmente agricultura, industria de *commodities* (materia prima con escaso procesamiento) y minería. Actualmente, el 84,6% del consumo se concentra en el sector agrícola, que incluye agroindustria y sector forestal.



Fuente: Taller Nacional *Hacia un plan nacional de gestión integrada de los recursos hídricos en Chile*. CEPAL, Diciembre 2003.

Las diversas regiones del país enfrentan diferentes desafíos en la gestión y manejo del agua. Mientras en la I Región hay un equilibrio entre usos doméstico, minero, industrial y agrícola, en la II y III Región el uso minero es preponderante. De la IV a la IX Región predomina el uso para riego agrícola. En la Metropolitana y V Región, el uso doméstico es más significativo que en las demás regiones. Finalmente, en la XI y X Región la minería otra vez adquiere especial relevancia.

Además de la concentración de la propiedad, el agua usada de forma insustentativa se devuelve a los cauces conteniendo elementos químicos u orgánicos, provocando contaminación, lo cual es débilmente fiscalizado y sancionado por la autoridad.

2. Grandes empresas hidroeléctricas

En el caso de los derechos de aguas para uso no consuntivo, el 81% de la propiedad está en manos de la empresa ENDESA Española, seguida de 13 propietarios menores, dedicados principalmente a la generación de energía y al uso de aguas en la industria exportadora (minería, celulosa, pesca).

Principales propietarios del agua (Uso No Consuntivo)

USUARIOS	SECTOR	CAUDAL	% DEL TOTAL
Endesa	Energía	6.256	81%
Compañía General Industrial	Industria	370	4,80%
Chilgener S. A.	Energía	320	4,16%
Pehuenche	Energía	188	2,40%
Fisco Riego	Estatad	107	1,39%
Jorge Wachhoitz B., CMPC	Celulosa	100	1,30%
Enrique Rettig	s/i	90	1,17%
Codelco Chile	Estatad Minería	77	1%
Unión Nacional de Coop.			
Exportadoras de Algas	Pesca	54	0,70%
Hidroeléctrica Guardia Vieja	Energía	46	0,59%
Chilectra	Energía	45	0,58%
Sociedad Austral de Electricidad	Energía	30	0,39%
TOTAL		7.683	100%

Fuente: *Crisis y Sustentabilidad en la Gestión de las Aguas en Chile*, Programa Chile Sustentable, 2004

3. Transnacionales y grandes consorcios en las empresas sanitarias

Actualmente, casi el 100% de las empresas sanitarias es propiedad de grandes empresas, muchas de ellas transnacionales. Por esta razón, el sistema tarifario del agua en Chile es el más caro de la región, según cifras de CEPAL (2003), favoreciendo directamente las ganancias de las grandes empresas y dueños de los derechos de agua. Además, el Estado subsidia a las empresas sanitarias, al asegurarles un 10,3% de rentabilidad y otorgar subsidios a los hogares de menores ingresos para cubrir el pago de tarifas.

Transnacionalización y concentración de la propiedad de las sanitarias

REGIÓN	EMPRESA (*)	CONSORCIO O EMPRESA
I	ESSAT	Aguas Aitiplano, controlado por el Grupo Solari (Chile)
II	ESSAN	Aguas de Antofagasta, controlado por Grupo Luksic (Chile)
III	EMMSAT	Aguas Norte Grande, controlada por Consorcio Icafal, Hidrosan y Vecta
IV	ESSCO	Controlada por Consorcio Financiero de Vicuña y Leñ (Chile)
V	ESVAL	Anglian Water (Reino Unido) y Consorcio Financiero (Chile)
VI	ESSEL	Thames Water (Reino Unido) y Electricidade (Portugal)
VII	ESSAM	Aguas Nuevo Sur Maule, controlada por Thames Water (Reino Unido)
VIII	ESSB	Thames Water (Reino Unido)
IX	ESSAR	Grupo Solari (Chile)
X	ESSAL	Iberdola (España); y Aguas D'cima en la provincia de Valdivia, controlada por Suez Lyonesse y Aguas Barcelona
XI	EMSSA	Consorcio Icafal, Hidrosan y Vecta
XII	ESMAG	Aguas Magallanes, controlado por el Grupo Solari (Chile)
RM	EMOS	Aguas Andinas, controlado por Suez Lyonnaise Deaux (Francia) y Aguas Barcelona (España)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las empresas respectivas en sus sitios web; reportajes del Diario Financiero e información recopilada por Matus, Nancy, en *Recursos Hídricos en Chile: desafíos para la sustentabilidad*, Programa Chile Sustentable, 2004.

Se argumenta que la privatización de los derechos de agua y de las empresas sanitarias en Chile ha significado mayor eficiencia en el uso y una mejor calidad y cobertura o acceso para la población. La realidad demuestra que no es así, lo reconocen diversas comunidades y organizaciones del país, quienes han denunciado un alza sostenida de tarifas, cobros por servicios no prestados o de mala calidad, y tratamiento inadecuado de aguas servidas, falencias que han generado problemas de contaminación de suelos y olores en la población.

Aguas Andinas: Caso emblemático del impacto de la gestión privada de las sanitarias

La empresa Suez Lyonesse es propietaria de la principal sanitaria que abastece la ciudad de Santiago, en la Región Metropolitana. En 1999, la empresa se adjudicó la propiedad de la empresa sanitaria pública (EMOS), que pasó a llamarse «Aguas Andinas». Junto con ello, se comprometió al mejoramiento del servicio de agua potable y a la construcción de plantas para el tratamiento de aguas servidas.

Tras cinco años de gestión privada, los resultados han sido: alza de tarifas de hasta un 200%; reducción de consumo de agua hasta en 30% en los sectores más pobres, y severas fallas en el tratamiento de aguas servidas. La planta de tratamiento La Farfana, ha colapsado en reiteradas ocasiones, inundando de residuos y malos olores las comunas aledañas.

(Fuente: Coordinadora Intercomunal y Multisectorial de la Zona Poniente de Santiago)

El sistema de gestión privada del agua ha producido una paulatina pérdida de derechos de la mayoría de la población y despojo de campesinos, agricultores e indígenas; pérdida de control público y gobernabilidad; y aumento de conflictos locales.

Propuestas para el acceso equitativo y uso sustentable del agua en Chile

Para garantizar el acceso equitativo y el uso sustentable del agua en Chile, es preciso definir una política nacional de recursos hídricos (hoy inexistente); establecer una planificación y gestión sustentable de los recursos hídricos; e introducir modificaciones importantes al actual marco jurídico-legal. También es necesario desarrollar políticas sobre recursos hídricos específicas para el sector agrícola, minero y energético.

1. Una política nacional de recursos hídricos

En Chile no existe una política nacional de recursos hídricos en base a criterios básicos de sustentabilidad. La utilización equitativa y eficiente del agua requiere definir los usos que la sociedad considera más benéficos, adecuar el aparato institucional; las mejores tecnologías de planeación, asignación y manejo; y la asimilación de una nueva cultura del agua.

Una política de gestión sustentable del agua requiere conservar los recursos necesarios para la mantención de los ecosistemas; considerar y resguardar los intereses sociales de largo plazo, incluyendo a las generaciones futuras. Por lo tanto, es fundamental diseñar mecanismos transparentes de participación y decisión de la ciudadanía y de información oportuna para fundamentar la toma de decisión.

Una política sustentable sobre el agua debe:

Proteger y conservar los ecosistemas fluviales, asegurando su preservación.

Una política sobre los recursos hídricos debe proponer en forma explícita la protección y conservación de los distintos ecosistemas fluviales existentes en el país, para asegurar la mantención de la biodiversidad, de los distintos ecosistemas y de la calidad del recurso. Este requisito es un objetivo sustancial para lograr tanto el mantenimiento de las cuencas hídricas, como la sustentabilidad de las comunidades humanas.

Asegurar el acceso al agua en forma oportuna, equitativa y libre de riesgo a toda la población.

Considerando que el agua un bien esencial para la vida, el Estado debe asegurar su disponibilidad en toda la población, tanto para el consumo como para diferentes usos, en forma oportuna, equitativa y libre de riesgo. Esta es una responsabilidad de los Estados, independientemente del rol que puedan asumir empresas sanitarias públicas o privadas en la gestión del recurso.

Considerar las demandas futuras del agua en planes, proyectos y/o programas.

Chile debe avanzar hacia una planificación estratégica para el manejo sustentable del agua superficial y subterránea. También requiere restaurar cauces contaminados y establecer normas de calidad para prevenir la contaminación.

Información pública sobre el estado actual y la disponibilidad de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.

Es deber del Estado, a través de los organismos responsables, dar a conocer en forma periódica un informe público sobre el estado actual (calidad) y disponibilidad de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, con el objetivo que la población tenga acceso en forma permanente y oportuna.

Además, se deben realizar balances hidrológicos y tomar medidas precautorias o correctivas sobre el manejo y utilización, con la finalidad de evitar daños a la población y a los ecosistemas.

Formalizar y crear espacios de información pública sobre los recursos hídricos.

Para desarrollar una participación responsable y efectiva, la opinión pública debe acceder a la información del estado actual y disponibilidad de las aguas de manera oportuna y en un lenguaje comprensible.

2. Una planificación y gestión sustentable de los recursos hídricos

La planificación y gestión de los recursos hídricos son fundamentales para su protección, y para responder adecuada y oportunamente a las distintas demandas de agua.

Definir una política de planificación de los recursos hídricos.

La desigual disponibilidad de recursos hídricos en el país, y la disponibilidad extremadamente baja del agua en la zona Norte, hace necesario y urgente elaborar y aplicar herramientas de planificación que permitan resguardar y asegurar los distintos usos del agua, protección de ecosistemas fluviales, bebida, usos agrícolas, pesca, recreación, etc. Esta planificación debería incorporar las especificidades de los ecosistemas de cada una de las regiones, estableciendo prioridades y estrategias regionales para su conservación y uso sustentable.

Llevar a la práctica una política de manejo integrado de cuencas.

Es preciso manejar las cuencas hidrográficas con una gestión participativa y sustentable, que tome en cuenta los desafíos de su conservación y la coexistencia de distintos sectores, con participación de todos los actores involucrados. Los objetivos de este tipo de manejo son, entre otros:

- Utilizar adecuadamente los recursos naturales renovables
- Buscar equidad en la distribución y una solución real a los conflictos entre usuarios.
- Enfrentar los problemas de contaminación, disminución de la cubierta vegetal y escasez de infraestructura para el manejo del agua.
- Adoptar medidas frente a los procesos de erosión, sedimentación y embancamiento.
- Prevenir procesos de destrucción de los ecosistemas fluviales y desertificación.

Establecer una asignación temporal y preferencial frente a situaciones extremas.

La frecuencia de las sequías y la escasez de agua crea la necesidad de contar con medios que permitan entregar asignaciones temporales, a través de mecanismos que impidan la superposición de los intereses económicos por encima de los intereses de la comunidad. Esto evitará que comunidades indígenas y de pequeños campesinos, u otros centros poblados, queden sin acceso al agua en situaciones extremas, a causa de la presión que ejercen sectores productivos y de servicios considerados más rentables.

Crear mecanismos de evaluación ambiental, social y económica de planes, políticas, programas y proyectos de recursos hídricos.

Además de introducir modificaciones al actual Sistema de Evaluación de Impacto, para asegurar una real evaluación de planes, políticas, programas y proyectos sobre los recursos hídricos del país. Deben ser incorporados a la evaluación ambiental los proyectos que precisen esos derechos, y también la adquisición de nuevos derechos de agua.

Elaborar normas de calidad y emisión que respondan efectivamente a la actual situación de contaminación de las aguas en Chile.

Tanto las normas de calidad como las de emisión deben responder a los actuales problemas de contaminación que afectan las aguas en nuestro país. Se requiere actualizar la normativa vigente para formar los procesos contaminantes en curso y recuperar los cuerpos de agua dañados.

3. Continuar las reformas al marco jurídico y legal

El marco normativo actual ha sido fuertemente cuestionado por permitir la concentración en la propiedad de los derechos de agua; la especulación de derechos de agua; los conflictos de cuencas generados en los trasvases (interconexión artificial) entre una cuenca a otra; la progresiva contaminación; y la competencia entre usos (riego-hidroelectricidad, riego-minería, consumo humano-minería, uso forestal-acuicultura y acuicultura-turismo). Hoy es imperativo introducir nuevas modificaciones al Código de agua tales como:

Recuperar el concepto del agua como un bien nacional de uso público.

Esto significa que el recurso agua, perteneciente a todos los chilenos, no puede ser entregado en propiedad a particulares, en forma gratuita, a perpetuidad y sin criterios que prioricen las necesidades de la población y la mantención de caudales ecológicos.

Redefinir el concepto de asignación de derechos de aprovechamiento.

Considerando que el agua es un bien nacional de uso público, es necesario requerir una clara justificación a quienes solicitan nuevos derechos de aprovechamiento del recurso. Por esa razón, el uso privativo del agua sólo se puede conceder cuando exista una justificación precisa, y luego de presentar una declaración o estudio de impacto ambiental según el tipo de proyecto. Además, se debe tener en cuenta la disponibilidad de agua en la zona. El derecho al uso del agua debe ser temporal, renovable y en ningún caso concedido para dominio perpetuo de quien lo solicita.

Determinar caudales ecológicos.

La normativa tiene que definir explícitamente la obligación de resguardar los caudales ecológicos, a fin de satisfacer y proteger las necesidades propias de los ecosistemas fluviales y su diversidad. Al mismo tiempo, se deben otorgar a la DGA las atribuciones y poderes necesarios para resguardar esos ecosistemas fluviales, y así garantizar el desarrollo regional a futuro. Se necesita una definición de caudal ecológico mínimo, que debe ser considerado al momento de otorgar derechos de aprovechamiento, a través de una evaluación ambiental independiente y sobre la base de un registro que la DGA debiera mantener.

Propuestas para el uso sustentable del agua en los sectores productivos del país

1. Sector agrícola

Se requiere realizar evaluaciones del impacto ambiental producido por cambios en los sistemas de uso del suelo y en los sistemas productivos. El incremento registrado en el uso de fertilizantes y pesticidas responsables de contaminación de acuíferos, según las agencias ambientales norteamericanas, han contribuido a la contaminación del agua por escurrimiento y lixiviación, además de constituir una de las principales fuentes de contaminación difusa de las aguas superficiales.

Por ello, es necesario restringir su uso en la agricultura y el sector forestal.

También es urgente mejorar la eficiencia del riego agrícola, que actualmente no supera el 30%. Esto supone mejoras sustantivas en la infraestructura de riego y la utilización de sistemas más eficientes y tecnificados, como los sistemas de riego por goteo, aspersión o microaspersión, especialmente en las áreas de mayor escasez.

2. Sector minero

Se necesita realizar estudios y evaluaciones sobre la contaminación y los pasivos ambientales generados por la actividad minera, tanto en minas activas como en relaves y faenas abandonadas. Es urgente un significativo mejoramiento de los sistemas de evaluación y fiscalización de las actividades mineras, priorizando los criterios de seguridad ambiental y sustentabilidad ecológica.

También, es necesario reevaluar el uso del agua para la minería en ecosistemas frágiles y donde la disponibilidad de agua es escasa. En el norte del país, la minería está agotando las escasas fuentes de agua altiplánicas y haciendo desaparecer bofedales, que cuentan con el status de áreas protegidas por disposición de la DGA. Esto limita y amenaza la supervivencia del hábitat y de la población Aymara.

El sector minero está en condiciones de generar medios propios para obtener los recursos hídricos que requiere el desarrollo de sus actividades. Por lo tanto, en lugar de continuar extrayendo agua de vegas y napas subterráneas en la zona Norte, o de presionar a Bolivia para obtener agua en el Sur de su territorio -donde el recurso es igualmente escaso-, se debe exigir a las empresas desalinizar agua de mar y adicionalmente aplicar obligatoriamente tecnologías disponibles para reciclar y reutilizar la totalidad de los recursos hídricos.

3. Sector energía

La construcción de mega centrales hidroeléctricas generan graves e irreversibles impactos sobre los ecosistemas y las comunidades; y no son la única forma de utilizar los recursos hídricos para generar energía: Actualmente a nivel mundial se construyen centrales de pasada que evitan las inundaciones, y pequeñas centrales con altos niveles de sustentabilidad social y ambiental

Enfrentar los problemas de vulnerabilidad, inseguridad e insustentabilidad energética, requiere incentivar el aprovechamiento de las fuentes renovables no convencionales y el uso eficiente de la energía, a través de mecanismos de fomento a este tipo de proyectos y modificaciones normativas.

El país debiera plantearse como objetivo llegar al año 2015 con al menos un 10% de abastecimiento de energía eléctrica producida por nuevas fuentes de energía renovables no convencionales (microcentrales hidráulicas, biomasa, energía geotérmica, energía eólica, energía solar y mareomotriz). Este objetivo permitiría, además, diversificar los actores involucrados en la generación de energía.



Una política sustentable del agua debe conservar los recursos necesarios para la mantención de los ecosistemas, y así resguardar los intereses sociales a largo plazo, incluyendo a las generaciones futuras.

Chile Sustentable

Propuesta Ciudadana para el Cambio

Seminario 774 -  ba, Santiago, Chile

Teléfono: (56-2) 2097028

E-mail: chilesus@chilesustentable.net

Web: www.chilesustentable.net