

Agua, democracia y derechos humanos: El “modelo” chileno

En las últimas dos décadas, la consolidación del modelo económico neoliberal en la región latinoamericana se ha traducido en una creciente liberalización de los mercados; reducción de la participación del Estado en la gestión y administración de bienes y servicios; e intensificación en la explotación de recursos naturales con fines de exportación, como estrategia pro crecimiento macroeconómico. En este escenario, es posible advertir una demanda creciente de insumos para satisfacer las necesidades de los sectores productivos asociados a la venta de materias primas, particularmente agua y energía. Las políticas públicas y los marcos regulatorios de los países, a instancias de las instituciones financieras internacionales, están sujetos a una fuerte presión para generar condiciones favorables al desarrollo de actividades económicas extractivas, reduciendo los potenciales obstáculos o barreras a la explotación intensiva de los recursos.

Chile es un país pionero en esta tendencia regional y considerado referente para el impulso de políticas que contribuyan a la inserción de los países latinoamericanos en el mercado internacional, sin importar que esta inserción se realice re-primarizando la estructura productiva de la región. Este rol del país en la región se relaciona directamente con el proceso político que fue promovido por los sectores empresariales, economistas y el gobierno de los Estados Unidos en los años '70 y '80. A diferencia de sus pares latinoamericanos, en Chile las reformas tendientes a la apertura de mercados, fomento a la inversión extranjera, reducción del papel del Estado y liberalización de los servicios, datan de los años '80, en pleno período dictatorial. Es posible comprender este fenómeno si se tiene en cuenta que las medidas favorables a la consolidación del modelo neoliberal, en países dependientes y con altos índices de pobreza y vulnerabilidad, resultan profundamente impopulares, siendo necesario generar un estado de excepción –autoritario- para la aprobación de reformas privatizadoras a fin de evitar los conflictos sociales que pudieran “entorpecer” su implementación.

Diversos autores reconocen el carácter “experimental” de la instalación del modelo económico neoliberal en el país, que luego de tres décadas de protegido funcionamiento –con una premeditada invisibilización de los costos y externalidades socioambientales- se constituye como modelo a imitar por los gobiernos democráticos de la región. A partir de los años '90, el “milagro económico” chileno sirve de referente a los gobiernos de los países latinoamericanos, que impulsan reformas y políticas de ajuste estructural como “estrategias de modernización”, basadas en cinco ejes principales: un sostenido proceso de apertura económica; la privatización de activos de las empresas públicas; la desregulación de los mercados internos de bienes y servicios; la transnacionalización del acceso a los recursos naturales y promoción de un Estado “clientelar”.

La gestión de los recursos hídricos es un caso emblemático de esta tendencia. La reforma legislativa de 1981, en Chile, generó un sistema de administración del agua basado en la dinámica del mercado libre y des-regulado, perdiendo el Estado su papel en la gestión y decisión sobre sus usos, con prácticamente nula participación de la sociedad civil y las comunidades. Esta reforma, aprobada en pleno período dictatorial, pasó inadvertida para la población y generó una rápida concentración de la propiedad de los recursos en empresas privadas nacionales y transnacionales, sistema que –en términos generales- se perpetúa a la fecha. La legislación define los recursos hídricos como *bien público* y *bien económico*, siendo esta segunda definición responsable de la administración del agua según los criterios establecidos por la legislación sobre propiedad privada. Hasta el año 2005, las concesiones de agua en Chile eran cedidas por el Estado gratuitamente y a perpetuidad, siendo posible su

posterior compra-venta en el mercado; sólo a partir de la reforma promulgada ese año, se estableció un sistema de rendición de cuentas y pago de patentes por *no uso*. Sin embargo, el sistema continúa resguardando la propiedad de las aguas en manos de quienes solicitaron derechos durante el período dictatorial y de quienes han comprado estos derechos en el libre mercado de aguas, sin que el Estado perciba rédito alguno por estas concesiones y transacciones. Es posible afirmar que la dictadura regaló a las empresas privadas el patrimonio hídrico del territorio nacional, enajenando un derecho básico de las personas y las comunidades; vulnerando principios democráticos y transgrediendo todo criterio de sustentabilidad en el desarrollo a mediano y largo plazo.

Adicionalmente, la ley chilena separa la propiedad de la tierra de la propiedad del agua, permitiendo la fragmentación de los territorios y la instalación de grandes emprendimientos productivos sin necesidad de apropiarse de todo el *suelo* que requeriría. Por esta razón, ENDESA Chile no necesita ser dueña de toda la región de Aysén, sino sólo del agua, para desarrollar sus proyectos hidroeléctricos.

En este escenario, las comunidades que habitan en los territorios donde se instalan los megaproyectos y donde las empresas se han apropiado de los derechos de aprovechamiento de los recursos hídricos, se enfrentan a la paradoja de ser dueñas de la tierra pero no del agua, situación que colapsa sus medios de vida. Muchas comunidades campesinas e indígenas se han visto obligadas a abandonar sus tierras y migrar a las ciudades o pueblos vecinos por esta causa. También muchos de ellos, desconocen la legislación (debido a su origen dictatorial y a la escasa difusión del régimen vigente en las comunidades) y se encuentran con esta realidad en forma sorpresiva, sin comprender en profundidad los orígenes de sus problemas de acceso y disponibilidad del agua.

También resultan afectados los sectores usuarios de agua potable, puesto que la privatización y concentración de la propiedad, con las garantías estatales que establece la legislación chilena, permite a las empresas aumentar sus ganancias a través del alza de tarifas y dar cuenta de sus compromisos traspasando a los usuarios los costos de inversión. La falta de sanciones coercitivas y de regulación articulada del sistema se traduce también en el incumplimiento sostenido de los acuerdos de inversión bajo los cuales se han realizado las concesiones, afectando directamente a las personas. Por ejemplo, en Chañaral la empresa sanitaria Aguas Atacama incluyó por largo tiempo en sus cobros el costo de tratamiento de aguas servidas, sin haber realizado las obras de infraestructura correspondientes. Algo similar ha sucedido en Concepción, VII Región, donde la empresa sanitaria (ESSBIO)¹ ha recibido frecuentes multas por incumplimiento de compromisos.

Cabe destacar que en Chile, el no pago de la tarifa de agua potable faculta a la empresa a cortar el suministro, privando de acceso a este bien vital a las personas que no logran reunir los recursos para solventar el costo de sus consumos. En lugar de generar estrategias para garantizar el derecho al agua en toda la población, sin distinción económica y priorizando las necesidades de las personas y sus hogares, los gobiernos en Chile han optado por una estrategia de subsidio directo (bonos en dinero) a los sectores más pobres para cubrir parte

¹ La privatización de esta empresa concedió a Thames Water el control mayoritario de sus acciones. Por diversos problemas de funcionamiento y gestión, la transaccional vendió su participación en 2006 al Fondo de Inversiones Southern Cross; y en agosto de 2007, el fondo de pensiones canadiense Ontario Teachers' Pension Plan alcanzó el porcentaje mayoritario en la propiedad de la empresa. Este movimiento de capitales evidencia la libertad de movimientos de la propiedad de agua bajo el régimen de mercado vigente, donde todos los actores del sector financiero pueden participar del control de una empresa de servicios básicos sin restricciones asociadas a criterios técnicos, ambientales o sociales.

del costo total de la tarifa, cuestión que puede interpretarse como un subsidio indirecto para las empresas sanitarias.

La concentración de la propiedad del agua en sectores productivos con uso intensivo de este recurso genera daños ecosistémicos difícilmente reversibles, y por ende, violación de los derechos de las comunidades a la vida y al hábitat en sus territorios. En Chile, las actividades mineras éstos se realizan en una zona desértica, con escasa disponibilidad de agua, generando “stress hídrico” y agotamiento de cuencas. Particularmente críticos son los casos del Río Loa y el Río Copiapó, cuencas relevantes para la Región de Atacama y ahora prácticamente secas, lo que ha significado destrucción de los frágiles ecosistemas asociados y por ende, pérdida de los medios de vida de las comunidades, pobreza y migración forzosa. La transformación de la cuenca del río en 10 años y el estado de uno de los embalses para riego, con sólo un año de diferencia, resulta elocuente.

Río Copiapó, 1997-2007



Embalse Lautaro, 2006-2007



Fuente: Luis Faura, Alto del Carmen. “Las comunidades en la defensa del agua”. Presentación en Foro Abierto: “Situación del Agua en la Región de Atacama: Problemas y Desafíos. Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI), Diciembre de 2008

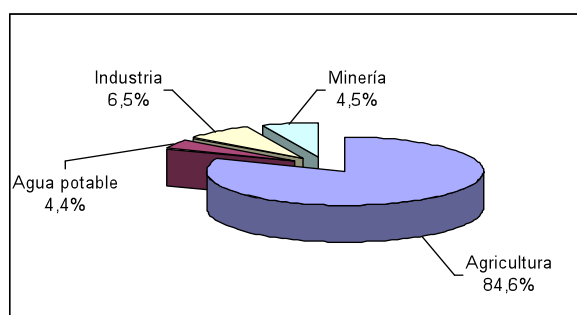
Los daños a la salud de las personas, derivados del uso intensivo del agua en actividades industriales de extracción y producción de commodities, son alarmantes. Existe una alta incidencia de cáncer en las zonas de extracción minera, por contaminación del aire y el agua con metales pesados. Chañaral es un caso emblemático, con un 40% de la población afectada por diversas variedades de cáncer a causa de la contaminación por relaves de las minas de CODELCO Chile, principal empresa del cobre y de propiedad estatal. La costa de Chañaral ha profundizado su penetración en el mar en varios metros, a causa del depósito de relaves que bajan desde los ríos. Resulta alarmante que en el año 2004, el entonces presidente Ricardo Lagos se bañara en esta bahía con exposición mediática, asegurando que las aguas se encontraban libres de contaminación. Otra situación denunciada por las comunidades campesinas e indígenas es el daño neurológico por exposición a agua contaminada, como sucede en la comunidad de Inca de Oro (Región de Atacama) donde las mujeres campesinas reconocen que muchos de sus hijos han nacido con déficit atencional, discapacidad mental y daños neurológicos, probablemente a causa de la contaminación por mercurio.

También existen daños por agua contaminada con pesticidas y agrotóxicos en las regiones donde se desarrollan actividades agroindustriales. Es sabido que los agrotóxicos generan daño genético por exposición directa pero también por medio del agua que es utilizada para riego y que se distribuye a toda la cuenca, afectando los puntos de extracción de agua para consumo humano. En Valdivia, las organizaciones ciudadanas denuncian que la contaminación de los ríos con dioxinas derivadas del tratamiento de celulosa, cancerígenos persistentes de alta

toxicidad, estaba contaminando uno de los caudales que abastece el agua potable de toda la comuna y pueblos aledaños.

Si se tiene en cuenta a quiénes beneficia este modelo de gestión de los recursos hídricos, es fácil advertir que los principales consumidores de agua son las empresas exportadoras, las empresas sanitarias y las empresas de energía. La legislación chilena separa la propiedad del agua en dos categorías de derechos: uso consuntivo (aguas que se consumen) y uso no consuntivo (aguas que se devuelven al caudal, principalmente en el caso de proyectos energéticos). El 81% de los derechos de agua para uso consuntivo está en manos de la agroindustria, principalmente cultivo de frutales, producción de vinos, madera y celulosa. Sólo el 4,4% del agua se destina al consumo humano. De ese total, cerca del 99% es gestionado por empresas sanitarias que son propiedad de grandes consorcios nacionales e internacionales.

Gráfico: Distribución de la propiedad de los derechos de agua en Chile, según sectores productivos



Fuente: Programa Chile Sustentable, "El agua en Chile: Entre las reglas del mercado y los derechos humanos" (2005), en base a cifras de CEPAL, 2003.

La invisibilización intencionada de los impactos socioambientales del modelo chileno (intencionada, si se considera la fuerte campaña de los gobiernos en Chile, las empresas y las instituciones financieras internacionales por evidenciar las ventajas del sistema en términos macroeconómicos y promover una exitosa "imagen país"), ha incentivado que en diversos países los gobiernos intenten replicar la estructura legislativa chilena sobre agua. Ello en el marco de las políticas de ajuste estructural y la presión de la Organización Mundial de Comercio, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, por avanzar en la agenda de privatización de servicios y recursos (a través de iniciativas como el Acuerdo Internacional de Servicios, GATT); y por concretar las estrategias de integración comercial para los negocios basados en la explotación de recursos naturales, a través de iniciativas como el Plan de Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA). Sin embargo, el avance de esta agenda ha sido muy dispar.

En Bolivia, la promoción de la administración privada sobre recursos hídricos desencadenó un conflicto social de proporciones, que junto a la crisis generada por la administración del gas natural sumó argumentos en la sociedad civil para un cuestionamiento profundo de la gestión gubernamental de ese entonces y finalmente, favoreció la llegada al gobierno de Evo Morales, cuyo compromiso político pretendía responder a la demanda de las comunidades por la recuperación y resguardo de la soberanía energética y del agua, entendiendo estos recursos como bienes públicos y comunitarios. También en Uruguay se intentó promover una reforma similar a la chilena para favorecer la inversión extranjera en servicios sanitarios, cuestión que movilizó a la población en pro de una reforma constitucional que reconociera el agua como derecho humano y por ende, no susceptible a la privatización y mercantilización. Distinto es el caso de Perú, donde el modelo chileno es promovido como referente legislativo y la discusión aún está en curso. También en Paraguay diversos sectores políticos aspiran a una réplica adaptada del modelo chileno a la realidad del país, emulando principalmente la participación

del sector privado. Brasil y Argentina, con sus modelos particulares, han favorecido la incorporación de grandes empresas, también como parte de las estrategias de modernización y reducción de “obstáculos” a la inversión extranjera.

Esta diversidad de realidades evidencia la dificultad de promover reformas profundamente neoliberales en contextos democráticos, donde la población tiene alguna oportunidad de participar del debate público y cuestionar o rechazar directamente las iniciativas tendientes a la mercantilización de lo que reconoce como *bienes comunes* y *derechos básicos*. Por cierto, la llegada al gobierno de sectores progresistas no garantiza una revisión de la matriz de consumos de recursos hídricos, tal como sucede en el caso de los recursos energéticos, orientados principalmente a satisfacer las necesidades del sector exportador y las empresas de servicios asociados.

Con estos elementos en consideración, es posible afirmar que en el debate sobre la profundización democrática y el resguardo de los derechos humanos, resulta fundamental la visibilización y abordaje de los problemas y desafíos en la gestión, disponibilidad y calidad del agua, teniendo en cuenta que se trata de un bien común, derecho vital, patrimonio territorial y satisfactor sinérgico de necesidades humanas, actualmente amenazado por los usos intensivos en la industria exportadora, la contaminación y el cambio climático. Esto supone una presentación clara sobre los usos y destinos –específicamente, quiénes son los consumidores mayoritarios y a qué sectores se orienta su uso-; y los impactos de los usos actuales sobre los derechos de las personas y de las comunidades a este recurso vital, tanto en términos de acceso como de gestión.

Es preciso reconocer que los bienes comunes como el agua y la energía, constituyen un campo de derechos que ejercer en forma activa; esto es, incrementado y promoviendo la participación directa de las personas y las comunidades en la administración y gestión estratégica de los recursos. Ello resulta fundamental en el caso de la gestión del agua, precisamente por su carácter *vital*, como satisfactor de múltiples necesidades humanas, tanto físicas (agua para riego, bebida y energía) como simbólicas (pertenencia, identidad, recreación); por su dimensión territorial, inseparable de las condiciones ecosistémicas y de la cosmovisión de los pueblos que habitan tales ecosistemas, donde el territorio, más que un espacio ambiental, es el espacio concreto y sagrado que sustenta las relaciones entre las personas, las especies y el entorno; y por su dimensión política y estratégica, donde cabe el reconocimiento de los pueblos al ejercicio de soberanía sobre los recursos vitales y bienes comunes como parte de sus derechos políticos, y donde resulta fundamental la convergencia democrática de intereses a fin de evitar la concentración del poder de decisión, la violación de derechos y el abuso en la distribución y acceso al agua como derecho colectivo y político.

Sin embargo, la posibilidad de concretar este debate en propuestas e iniciativas que convoquen a los diversos sectores en pos del reconocimiento de los recursos vitales como patrimonio común y de sistemas de relaciones de intercambio y producción coherentes con esta perspectiva, pasa también por una **reflexión profunda** de las bases teóricas y paradigmáticas que sustentan las posiciones en pugna: una, tendiente a la progresiva liberalización y privatización de la gestión; y otra tendiente al reconocimiento de la soberanía de los pueblos y democratización de la gestión.

En segundo término, se necesita visibilizar las consecuencias del modelo neoliberal en la gestión de los recursos hídricos para los ecosistemas y los derechos humanos en el Cono Sur, teniendo en cuenta el caso emblemático de Chile y sus intentos de réplica por parte de los gobiernos latinoamericanos, que responden a la agenda de las instituciones financieras

internacionales y a la opción por el crecimiento económico sostenido como estrategia de desarrollo.

A fin de comprender las necesidades de cambio en la normativa y en los cánones que rigen el modelo de desarrollo en curso, es preciso conocer las perspectivas, prioridades y demandas de las comunidades y la sociedad civil organizada sobre el desafío de una gestión sustentable y democrática de los recursos hídricos. Este debate ha tenido lugar a nivel nacional y regional, particularmente en los Foros sociales y las Cumbres de los Pueblos que han tenido lugar en la última década.

Finalmente, se habrán de analizar las posibilidades de reforma legislativa y procesos de recuperación de soberanía sobre los recursos hídricos en la región, teniendo en cuenta como referentes los procesos de Bolivia y Uruguay; y considerando la necesidad de promover estos cambios en Chile, como enclave regional del modelo neoliberal sobre la gestión del agua.

En el caso particular de Chile, la discusión tomará fuerza durante el año en curso, teniendo en consideración las iniciativas parlamentarias promovidas para una reforma constitucional que reconozca el carácter nacional y público de los recursos hídricos; como también el impulso desde las organizaciones de la sociedad civil a la promoción de esta reforma y al reconocimiento de sus derechos, como lo evidencian la creación de la Coordinadora Regional por la Defensa del Agua, que articula a organizaciones de la III Región, una de las más afectadas por los emprendimientos mineros; la Carta Pastoral elaborada por el Obispo de Aysén (zona vulnerable a los emprendimientos energéticos basados en grandes centrales hidroeléctricas), Luis Infanti, a propósito de los problemas de justicia socioambiental y el derecho al agua como bien vital; y las articulaciones/redes sindicales, ambientalistas y ciudadanas que desde fines de 2008 y comienzos de 2009 están promoviendo la renacionalización de los recursos hídricos. Adicionalmente, se está poniendo en marcha la conformación de Mesas Regionales para la gestión del agua, con participación del sector público, privado y la sociedad civil, una iniciativa de política pública sustentada en la reforma al Código de Aguas de 2005 y que en la III Región encuentra un modelo de referencia, incluyendo la conformación de un cuerpo legal y estatutos de funcionamiento².

En un año de elecciones presidenciales y parlamentarias, donde -por primera vez desde el retorno de la democracia- el bloque de gobierno evidencia un claro desgaste y pérdida de legitimidad, la contienda política entre los dos grandes conglomerados de partidos (Alianza y Concertación) - si bien todavía no supone una confrontación entre modelos de desarrollo - podría favorecer un esfuerzo por diferenciación desde los sectores progresistas, que en el caso del agua, se manifieste por medio de las iniciativas parlamentarias, un discurso y propuestas de políticas públicas favorables a la re-nacionalización. La incidencia de la sociedad civil en esta discusión resulta fundamental para la defensa, promoción y concreción de tales iniciativas en el próximo gobierno, en un ejercicio de actoría política que viene gestándose desde la defensa

² Los estatutos para la creación de esta Mesa se encuentran en discusión durante los meses de Enero y Febrero de 2009, con la participación de la Asociación de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI), contraparte del Programa Cono Sur Sustentable. Es importante resguardar la participación de organizaciones sociales, campesinas e indígenas en estas Mesas, a fin de evitar su cooptación y desequilibrio de fuerzas a favor de los emprendimientos privados. A diciembre de 2008, en esta misma región representantes del Ministerio de Agricultura e INDAP reconocían la casi nula participación ciudadana en la discusión, argumentando que se estaría realizando un estudio, a cargo de una consultora externa, para "determinar a qué organizaciones ciudadanas cabe convocar" (sic). (Fuente: *Foro Abierto: "Situación del Agua en la Región de Atacama: Problemas y Desafíos. Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI), Diciembre de 2008*).

de los derechos socioambientales y los territorios afectados por la estrategia de desarrollo vigente.