

CAPÍTULO 3.

Derecho humano al agua, cambio climático y desarrollo sustentable

I. Antecedentes / II. Estándares internacionales de derechos humanos / III. Marco normativo sobre agua y el cambio climático en Chile / IV. Cambio climático e interdependencia entre los derechos humanos / V. Perspectiva de derechos humanos en la política climática chilena / VI. Consideraciones finales / VII. Recomendaciones / Bibliografía



Foto: Manos de persona adulta recibiendo un chorro de agua de un surtidor. Fuente: AdobeStock.

I. Antecedentes

La crisis climática, al deteriorar la salud de nuestro planeta, genera una serie de impactos sobre el goce de múltiples derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluyendo, para los efectos de este capítulo, el derecho al agua y saneamiento de las personas y comunidades, empobreciendo también a sus víctimas y obstaculizando el alcance del desarrollo sustentable. La crisis climática afecta especialmente a grupos con necesidad de especial protección de la sociedad, como mujeres, comunidades rurales, pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad.

De acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y el Acuerdo de París (AP), ambos ratificados por Chile, los Estados Parte tienen, entre otras, la obligación de tomar medidas de adaptación a los efectos de la crisis climática, como lo es la escasez hídrica, debiendo orientar sus acciones en torno a los objetivos concomitantes de reducción de la pobreza y la consecución del desarrollo sustentable. Las medidas de adaptación son una de las formas en que los Estados pueden materializar su obligación de proteger y garantizar los derechos humanos que se vean afectados por este fenómeno. Las medidas de adaptación deberían tener como propósito reducir la vulnerabilidad frente a la escasez hídrica, o aumentar la resiliencia de las personas y comunidades frente a ella.

En el caso particular del derecho al agua, de acuerdo a los estándares internacionales, los Estados deben adoptar las providencias necesarias para asegurar la disponibilidad de este recurso en forma suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible, tanto para consumo humano como para saneamiento, propendiendo a su universalidad, sin discriminación. (nota 1) Este marco debería servir de base para analizar las medidas de adaptación que los Estados estén o no ejecutando.

Así, el presente capítulo se propone analizar las acciones que en este sentido ha realizado el Estado de Chile a la luz de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

(nota 1) Observación General N°15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, E/C.12/2002/11.

En específico, se caracterizará la situación de acceso al agua en Chile, identificando su impacto en el ejercicio de otros derechos vinculados; se evaluarán las medidas correlacionadas para actuar sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible; y se identificarán acciones del Estado de Chile relacionadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las materias destacadas en el capítulo. Para lo anterior, se analizarán las condiciones de especial vulnerabilidad de ciertos grupos frente a esos derechos, la normativa e institucionalidad nacional relacionada al tema; y los desafíos del Estado para la promoción y efectivo ejercicio de ellos.

El enfoque de derechos humanos para analizar los impactos sobre el medio ambiente no es nuevo para el INDH. En el Informe Anual de 2017, se abordaron las vulneraciones de derechos humanos asociadas a la pérdida de biodiversidad causada por el cambio climático. Luego, en el Informe Anual de 2018, se analizaron los impactos sobre los derechos humanos relacionados con la extracción de recursos naturales, en áreas como la minería, agricultura y salmonicultura. El INDH también ha tenido ocasión de indagar de primera fuente, a través de misiones de observación, diversas vulneraciones de derechos humanos producidas en el contexto de conflictos socioambientales derivados de distintas actividades económicas. En el caso particular de impactos sobre el derecho al agua, se han realizado misiones de observación en Freirina, Región de Atacama en 2012, por impactos causados por la ganadería; en Alto El Loa, Región de Antofagasta, en 2013, por impactos generados a raíz de actividades mineras de la empresa estatal Codelco; en Pitruftuén, Región de La Araucanía, por la central hidroeléctrica Los Aromos, en 2014; en Petorca, Región de Valparaíso, también en 2014, por la minería y agricultura; Choapa, Región de Coquimbo, en 2015, por la actividad minera; en Copiapó, Tierra Amarilla y Chañaral, Región de Atacama, en 2015, por la actividad minera; en la Región de Los Lagos, en 2016, por la actividad salmonera; en Alto Biobío, Región del Biobío, en 2019 por la operación de centrales hidroeléctricas; en Mariquina, Región de Los Ríos, en 2019, por las actividades forestales.

Contrario a lo que estos conflictos y la situación hídrica actual del país sugerirían, de acuerdo con la Dirección General de Aguas (DGA, 2016, p. 8),

Chile en su conjunto es considerado un país privilegiado en materia de recursos hídricos. La escorrentía media total, es decir, el volumen de agua procedente de las precipitaciones que escurren por los cauces superficiales y subterráneos equivale a un promedio nacional per cápita de 51.218 m³/persona/año, valor bastante más alto que la media mundial de 6.600 m³/persona/año y muy superior al valor de 2.000 m³/persona/año considerado internacionalmente como el umbral para el desarrollo sostenible.

No obstante lo anterior, de acuerdo con el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR²) (2015, p. 2),

[d]esde el año 2010 el territorio comprendido entre las regiones [de] Coquimbo y La Araucanía ha experimentado un déficit de precipitaciones cercano al 30%. Esta pérdida de lluvias ha permanecido desde entonces en forma ininterrumpida y ocurre en la década más cálida de los últimos 100 años, exacerbando el déficit hídrico a través de la evaporación desde lagos, embalses y cultivos.

El evento anterior es denominado, por esta misma entidad, como “megasequía”, fenómeno que no tendría parangón –nada menos–, en el último milenio. Se ha considerado que, aproximadamente, un cuarto del déficit de precipitaciones de la megasequía es atribuible al cambio climático. Chile se encuentra en la posición 24 del ranking de países con mayor riesgo de estrés hídrico hacia el 2040 (Instituto de Recursos Mundiales, 2015). Al respecto, Pilar Barría, experta en aguas y gobernanza del Ministerio del Medio Ambiente, (nota 2) señala

[e]l cambio climático tiene impactos bien palpables en la disponibilidad hídrica del país. En la zona norte, centro y hasta sur del país, el cambio climático se manifiesta con una reducción de la precipitación anual [y] con un incremento en la frecuencia de ocurrencias de eventos extremos. Estos eventos extremos son tormentas de corta duración, de gran magnitud, que no generan la recarga que generan, por ejemplo, los eventos de precipitación comunes, que en las cuencas hidrográficas permiten mantener un poquito de agua en las montañas, como nieve, acumularlas para próximos períodos, y también los eventos de tormenta más comunes o normales, generan recarga de acuíferos, mientras que los eventos extremos no. [Estos] tienden a escurrir de manera muy rápida en las cuencas hidrográficas, especialmente en aquellas que tienen influencia humana, es decir, donde ya no tienes la cobertura del bosque nativo o donde tienes ciudades o tienes terrenos; en el fondo, con cultivos, y que son la gran parte del país. Entonces, por ese lado, el cambio climático tiene un impacto, en cuanto a que vamos a tener menos agua disponible. Pero también tienen un impacto en cuanto a la demanda de agua, porque un mismo cultivo, por ejemplo, que sabemos que la agricultura es uno de los grandes usuarios del país, que consume alrededor de un 75%, hasta un 80% [del agua]...los cultivos van a tender a tener mayores requerimientos hídricos, mayor evapotranspiración producto de que hay mayor temperatura. Entonces, si te fijas, frente a una misma situación de uso de suelo o de uso del territorio, vas a tener más demanda desde los sectores productivos y vas a tener menos agua disponible.

En marzo de 2022, en Chile había 188 comunas, equivalentes a un 54% del total del país, que se encontraban bajo decreto de escasez hídrica (DEH), en las cuales habitan más de 8.350.000 personas, o el 47,5% de la población del país. (nota 3) De dicho número de habitantes residentes en comunas con DEH, 1.431.039 se ubican en zonas rurales, lo que equivale a un 66,58% del total de la población rural del país. Las aproximadamente 6.920.000 personas restantes que se encuentran residiendo en alguna comuna con DEH viven en zonas urbanas, correspondiendo a un 44,86% del total de la población urbana de Chile.

Lo anterior da cuenta de una mayor prevalencia de la escasez hídrica en zonas rurales. Las regiones de Coquimbo, O’Higgins, Maule, Los Ríos y Los Lagos cuentan con DEH

(nota 2) Entrevista realizada el 30 de agosto de 2022.

(nota 3) Infografía DGA.

en el 100% de sus comunas al final del primer trimestre de 2022. (nota 4) En la Región de Valparaíso es el 97% y en la Región Metropolitana, 75%. Un poco más alejadas de estas cifras, las regiones de Atacama y Aysén, respectivamente, contaban con DEH en el 44,44% y 30%. El resto de las regiones del país no cuentan con DEH en sus comunas.

De las siete regiones con mayor porcentaje de población rural, todas por sobre un 20%, cinco de ellas contaban con DEH, como en el caso de O’Higgins, Maule, Los Ríos, Los Lagos y Aysén. Las regiones del Norte Grande, como Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, son tres de las cinco regiones con menos población rural del país, con 8,3%, 6,2% y 5,9%, respectivamente. A marzo de 2022, ninguna de esas tres regiones tenía DEH, lo que podría sugerir una relación entre ruralidad y escasez hídrica.

Luego, a septiembre de 2022, como se puede apreciar en la Tabla 1, en Chile, 83 comunas se encontraban bajo DEH (24% del total del país), en las cuales habitan más de 5.184.552 personas, o el 29,6% de la población del país. De dicho número de habitantes residentes en comunas con DEH a esa fecha, 616.623 se ubican en zonas rurales, lo que equivale a un 28,7% del total de la población rural del país.

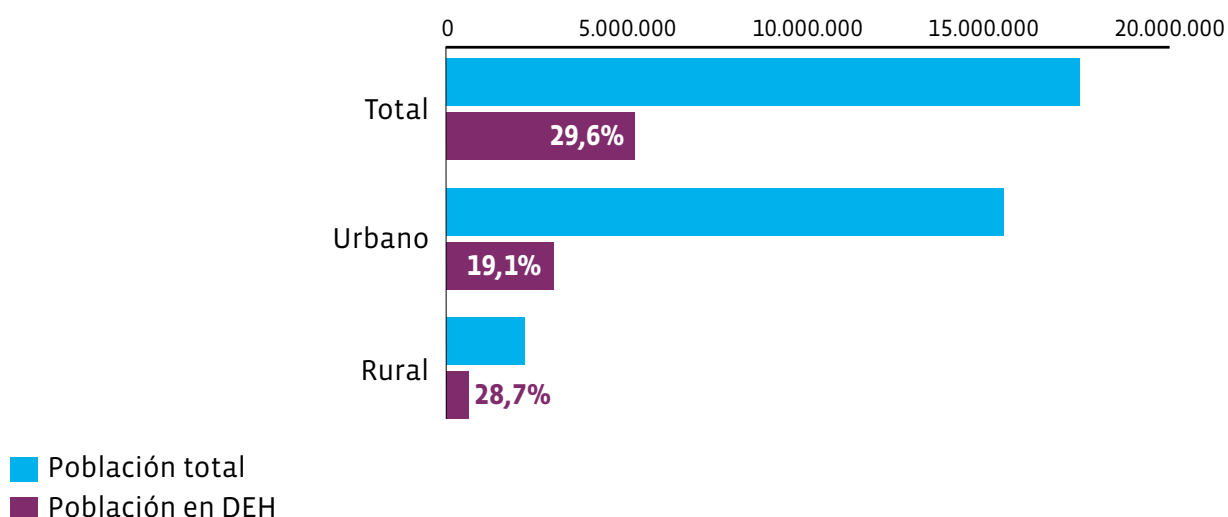
Tabla 1. Decretos de zonas de escasez hídrica vigentes en Chile. Comparativo entre abril y septiembre, 2022.

	2022	
	abril	septiembre
Comunas con DEH (N)	188	83
Porcentaje de comunas con DEH (%)/país	54%	24%
Habitantes residentes en comunas con DEH	8.350.000	5.184.552
Habitantes residentes en comunas rurales con DEH	1.431.039	616.623

Fuente: elaboración propia, en base a datos del DGA.

(nota 4) Infografía DGA.

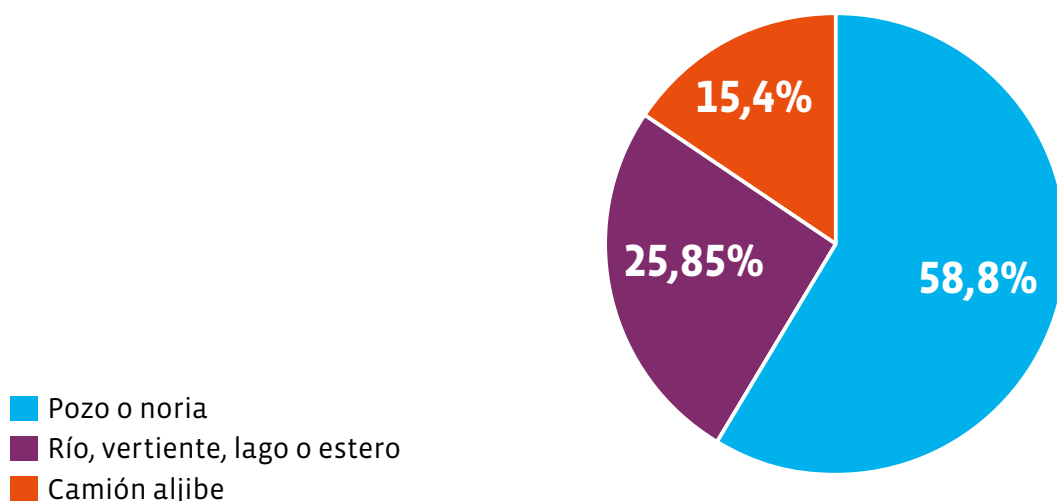
Gráfico 1. Población de Chile residiendo en comunas con Decreto de Escasez Hídrica.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la DGA. Datos al 26 de septiembre de 2022.

En todo Chile, la estimación es que 383.204 viviendas carecen de agua potable (Fundación Amulen, 2019). En el mundo rural, el 47,2% de la población se abastece de pozos, ríos, vertientes, esteros o camiones aljibes, versus un 1,2% en zonas urbanas (INE, 2017). Del porcentaje citado para el mundo rural, la mayor parte se concentra en el centro y sur del país. En la Región del Biobío, un 68% de la población rural se abastece de agua mediante fuentes sin tratamiento; en La Araucanía, un 71%; en Los Ríos, un 62%; y en Los Lagos, un 64%. De dicho 47,2% de población rural que se abastece de agua sin tratamiento, 58,8% obtiene agua de pozo, 25,8% desde ríos, esteros, canales o vertientes, y 15,4% mediante camiones aljibe (Fundación Amulen, 2019).

Gráfico 2. Fuente del agua en hogares rurales en Chile.

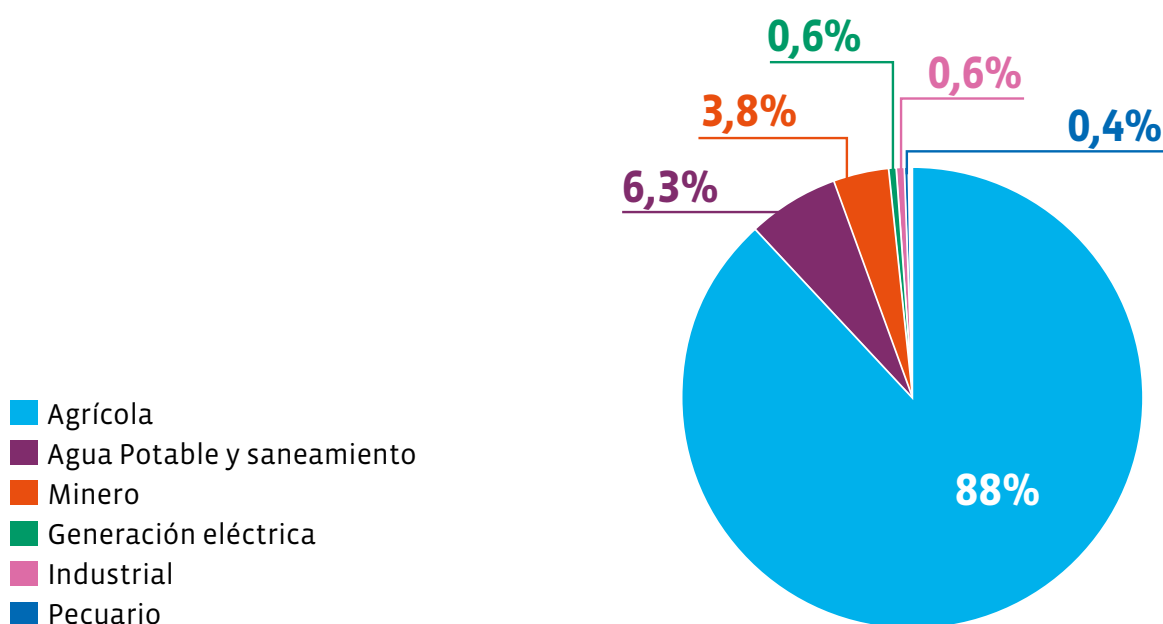


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta Casen 2017.

Los habitantes de las zonas rurales con abastecimiento de agua sin tratamiento, además, terminan efectuando pagos adicionales a los que realizarían si estuvieran conectados a la red de agua potable, dado que deben complementar su consumo mediante la compra de bidones, cuyo precio por litro de agua sería de \$150 (ciento cincuenta pesos), comparado con \$0,36 (treinta y seis centavos de peso) por litro en el caso de agua obtenida mediante tubería suministrada por una empresa sanitaria (nota 5) (Fundación Amulen, 2019).

Si se agrega a la ecuación la actividad productiva preponderante en las zonas con y sin escasez hídrica, se concluye que, en aquellas sin escasez hídrica, como el Norte Grande, la actividad principal es la minería, que consume, aproximadamente, un 4% de los derechos de agua consuntivos (Fundación Chile, 2018). Por el contrario, las regiones que mayormente se encuentran sufriendo amenaza a sus derechos producto de la escasez hídrica son, a su vez, aquellas que cuentan con actividades productivas con uso intensivo de agua, como el sector forestal y el agropecuario –este último con consumo de 88% de los derechos de agua consuntivos– (Fundación Chile, 2018). En otras palabras, existe mayor consumo industrial de agua donde menos se dispone de ella para el consumo humano en cantidad suficiente y condiciones salubres.

Gráfico 3. Consumo del agua en Chile por sector económico.

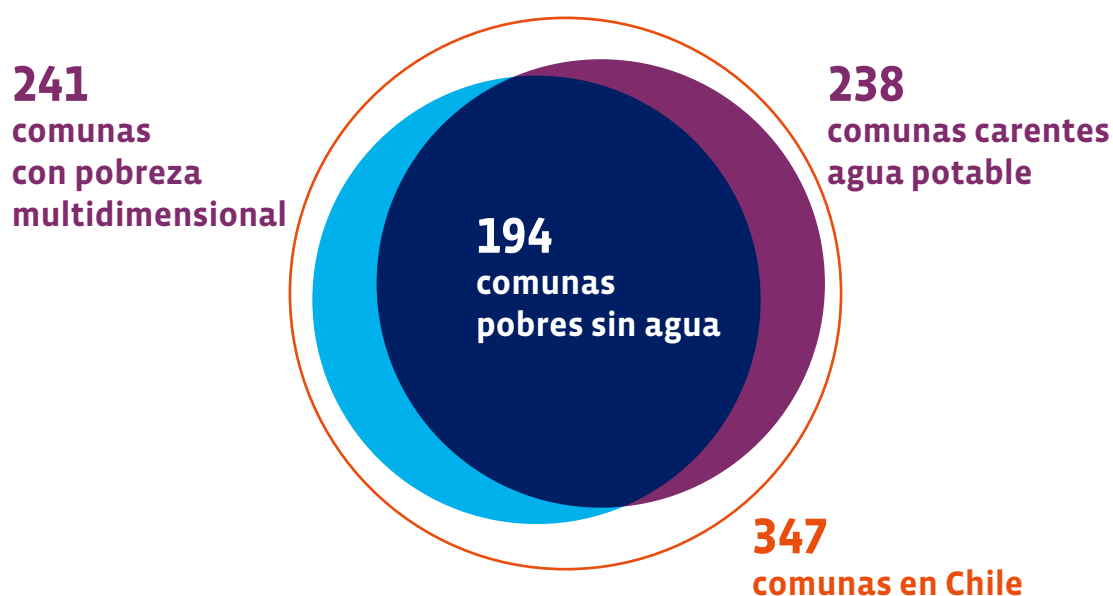


Fuente: Fundación Chile, Escenarios Hídricos 2030, página 75.

* Gráfico original no incluye todas las actividades por eso no totaliza el 100%.

(nota 5) El estudio del cual se obtienen estos datos no indica el año que se utilizó como referencia para determinar estos precios.

Figura 1. Correlación entre pobreza multidimensional y carencia de agua.



Fuente: Fundación Amulen, 2019.

Junto con lo anterior, se debe considerar la presencia indígena en las zonas descritas. A nivel nacional, de acuerdo con el Censo 2017, un 12,8% de la población se considera perteneciente a algún pueblo indígena (Instituto Nacional de Estadísticas –INE–, 2017). Según la encuesta Casen 2017, un 18,5% de la población rural del país pertenece a pueblos indígenas (Ministerio de Desarrollo Social y Familia –Midesofa–, 2017). Las poblaciones indígenas tienen, también, mayor proporción de personas viviendo en la pobreza. En el primer quintil de ingresos se encuentra un 31% de la población indígena del país, contra un 20,3% de la población no indígena (Midesofa, 2017). Las poblaciones indígenas tienen, asimismo, mayor porcentaje de niñas, niños y adolescentes, con un 31,6%, versus un 22,4% de niñas, niños y adolescentes no indígenas (Midesofa, 2017). Según el Censo 2017, las regiones de La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos cuentan con una población indígena, en relación al total de la población, de un 34,3%, 25,6%, 28,2% respectivamente, todos porcentajes superiores al promedio nacional (INE, 2017).

Además, el problema de falta de agua en sectores rurales acentúa la distinción por género, pues, en efecto,

[Las] mujeres y niñas son quienes invierten largas horas todos los días para ir a buscar aguas superficiales de fuentes mal gestionadas y muchas veces contaminadas. Desde el punto de vista económico, el tiempo destinado imposibilita a las mujeres para realizar otra labor económica que aumente su autonomía y el ingreso familiar. En promedio, ‘las mujeres dedican de una a tres horas más al día

que los hombres en labores domésticas'. Por esta razón, son ellas las encargadas de la recolección del agua diariamente y terminan abandonando la educación y no teniendo otras oportunidades laborales (Fundación Amulen, 2019, p. 20).

En síntesis, estos antecedentes permiten identificar los segmentos de la población que no están, actualmente, gozando del derecho humano al agua bajo los estándares internacionales en la materia. El grupo se conforma de personas y comunidades residentes en zonas rurales, del sur fundamentalmente, con infraestructura hídrica deficiente, aquejadas por una sequía, con presencia de actividad industrial con significativo consumo de agua, alta población indígena y con impactos sufridos más severamente por mujeres y niñas, niños y adolescentes.

La definición de las regiones analizadas como objeto de estudio de este capítulo se hizo en base a los datos de la DGA a marzo de 2022, a partir de la combinación de aquellas comunas con 100% de escasez hídrica y con mayor número de habitantes residentes en comunas con DEH –o sea, en zonas rurales–, triangulados con las informaciones de seguimiento de las misiones de observación realizadas por el INDH y con los datos referentes a la situación de los pueblos indígenas en esos sectores, presentados a lo largo de este apartado. Así, se analizan los casos de La Araucanía (Temuco, Perquenco, Cholchol, Lonquimay e Icalma); Los Ríos (Valdivia y San José de la Mariquina); y Los Lagos (Osorno, Puerto Montt, Ancud y Castro).

En base a la información expuesta anteriormente, este capítulo analizará, desde la perspectiva integral de los derechos humanos, las acciones del Estado respecto a la garantía del derecho al agua en Chile y su afectación sobre el cambio climático y sobre el desarrollo sostenible, caracterizando la situación de acceso al agua en el país y su impacto en el ejercicio de otros derechos vinculados; revisando las acciones del Estado respecto del aseguramiento y garantía del derecho al agua, así como las medidas correlacionadas para actuar sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible; e identificando acciones del Estado chileno relacionadas a los Objetivos del Desarrollo Sostenible en las materias destacadas.

Para alcanzar dichos objetivos, se realizó una revisión documental y bibliográfica, georreferenciamiento de datos cuantitativos, entrevistas, grupos focales y visitas en terreno a alguna de las localidades nacionalmente reconocidas por su problemática con el acceso al agua.

II. Estándares internacionales de derechos humanos

En materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la índole de las obligaciones de los Estados se encuentra contenida, fundamentalmente, en el párrafo uno del artículo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Dicho precepto establece lo siguiente:

[c]ada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. (nota 6)

El derecho humano al agua

La Asamblea General (nota 7) y el Consejo de Derechos Humanos, (nota 8) ambos de la ONU, reconocieron, en 2010, el derecho humano al agua, confirmando, de esta manera, su existencia y respectivas obligaciones estatales bajo el derecho internacional de los derechos humanos. Es poco, sin embargo, lo que dichas declaraciones expresan respecto al contenido de tal derecho. Por su parte, fue el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la ONU, en su Observación General N° 15 de 2002, la entidad que se ha referido más extensamente respecto al alcance, contenido y obligaciones asociadas al derecho humano al agua. Dicha entidad señaló que “[e]l derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos”, recordándole a los Estados parte que “deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna”. (nota 9)

El CDESC, en su Observación General N° 15, define el derecho humano al agua como aquel que tienen todas y todos “a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible

(nota 6) PIDESC, artículo 2, párrafo 1.

(nota 7) Resolución A/HRC/RES/15/9, Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 30 de septiembre de 2010.

(nota 8) Resolución A/HRC/RES/15/9, Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento, aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 8 de octubre de 2010.

(nota 9) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), E/C.12/2002/11, párr. 1.

para el uso personal y doméstico”. La “disponibilidad” del agua significa que esta debe ser continua y suficiente para usos personales y domésticos. Que el agua sea “de calidad” implica que no puede constituir una amenaza para la salud de las personas. La “accesibilidad” del agua, infraestructura y servicios, por su parte, tiene cuatro dimensiones: accesibilidad física, vale decir, al alcance físico de todos los sectores de la población, sin comprometer la seguridad de las personas; accesibilidad económica, esto es, que los costos y cargas sean asequibles, y que no comprometan el ejercicio de otros derechos; no discriminación, lo cual incluye la accesibilidad de hecho y de derecho, en igualdad de condiciones, incluso para los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad; y acceso a la información, comprendiendo el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

El CDESC ha afirmado también, en el contexto de la no discriminación e igualdad en el goce de este derecho, que “incluso en tiempos de grave escasez de recursos, es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas específicos a un costo relativamente bajo”. (nota 10) Esta consideración es especialmente relevante dado el contexto ambiental y económico actual que atraviesa Chile y el mundo. El CDESC aclara, asimismo, que la eliminación de la discriminación debe ser no solamente normativa, sino que también de facto. Esto implica velar por que la asignación de recursos e inversiones en el sector faciliten el acceso al agua de todos los miembros de la sociedad, sin favorecer de manera desproporcionada a una fracción privilegiada, sino invertirse en servicios e instalaciones que “redundan en beneficio de un sector más amplio de la población”. (nota 11)

El CDESC dispone que los Estados deben facilitar el agua y garantizar el suministro a personas que no disponen de medios suficientes. El Comité identifica, además, una serie de obligaciones con respecto a ciertos grupos de especial protección y que se detallan a continuación. Las mujeres no deben ser marginadas de la toma de decisiones, siendo preciso, además, aligerar la carga desproporcionada que sobre ellas recae para acceder al agua. Los niños, niñas y adolescentes no pueden ser privados de ejercer sus derechos por falta de agua en recintos educacionales. En relación a zonas rurales, debe protegerse el acceso a las fuentes tradicionales de agua; y en zonas urbanas desfavorecidas, incluyendo asentamientos espontáneos y personas sin hogar, se debe garantizar el acceso a suministro de agua. Es preciso, también, proteger de toda transgresión el acceso al agua de pueblos indígenas, debiendo los Estados facilitar recursos para que esos pueblos planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua. Las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas y repatriadas deben tener acceso a agua potable –ya sea que se encuentren en campamentos o zonas urbanas o rurales–, debiendo tener derecho al agua en las mismas condiciones que las nacionales del Estado respectivo. Las personas privadas de libertad deben tener agua suficiente y salubre para atender sus necesidades. Finalmente, se debe suministrar agua salubre a quienes tengan dificultades físicas, como

(nota 10) Ibid.

(nota 11) Ibid., párr. 14.

personas mayores, personas con discapacidad, víctimas de desastres naturales o propensas a dichos desastres, o que vivan en zonas áridas, semiáridas o pequeñas islas. (nota 12)

En general, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales tienen un carácter progresivo, vale decir, su goce debe ir siendo maximizado con el transcurso del tiempo. No obstante, según la Observación General N° 15 del Comité DESC, (nota 13) existen ciertas obligaciones básicas cuyo cumplimiento debe ser inmediato:

- a) garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua para uso personal, doméstico y prevención de enfermedades;
- b) asegurar el acceso al agua, instalaciones y servicios en condiciones no discriminatorias;
- c) garantizar el acceso físico sin tiempos de espera prohibitivos y a distancias razonables de los hogares;
- d) velar por la seguridad personal cuando se acude a obtener agua;
- e) distribuir equitativamente las instalaciones y servicios;
- f) adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacional sobre el agua para toda la población;
- g) vigilar el grado de realización del derecho;
- h) adoptar programas de agua para proteger a los grupos vulnerables y marginados; y,
- j) adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, velando por acceso a saneamiento adecuado. (nota 14)

El derecho humano a un medio ambiente limpio, sano y sustentable

El artículo 11 del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, recientemente ratificado por Chile, consagra el derecho a vivir en un medio ambiente sano, obligando a los Estados Parte a promover su protección, preservación y mejoramiento.

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU reconoció, en octubre de 2021, la existencia del derecho humano a un medio ambiente limpio, sano y sustentable. (nota 15) Igualmente, el 28 de julio de 2022, la Asamblea General de la ONU reconoció la existencia

(nota 12) Ibid., párr. 16.

(nota 13) Refiriéndose a la Observación General N° 3 (1990), donde “el Comité confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto”.

(nota 14) CDESC, E/C.12/2002/11, párr. 37.

(nota 15) Resolución A/HRC/48/L.23/Rev.1, El derecho humano a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 8 de octubre de 2021.

de dicho derecho en similares términos. (nota 16) En el ejercicio de su obligación de proteger los derechos humanos de sus habitantes, los Estados deben prevenir o mitigar vulneraciones que sufran las personas producto de impactos negativos sobre el medio ambiente. Entre los aspectos subrayados por el Consejo de Derechos Humanos, en su reconocimiento de este derecho, destaca que los efectos del cambio climático interfieren en el disfrute de un medio ambiente limpio, sano y sustentable. Reconoce también que este tipo de vulneración de derechos humanos impacta con más fuerza a sectores vulnerables de la población, como pueblos indígenas, personas mayores, personas con discapacidad, mujeres y niñas. Asimismo, reconoce que el ejercicio de los derechos humanos, entre ellos a “buscar, recibir y difundir información y a participar efectivamente en la dirección de los asuntos gubernamentales y públicos y en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente, así como el derecho a un recurso efectivo”, son fundamentales para la protección del derecho humano a un medio ambiente limpio, sano y sustentable. (nota 17)

En la materia, deben sumarse, además, las directrices que proporcionan los Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, elaborados por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente el año 2018. (nota 18) Estas directrices se estructuran sobre la misma triple distinción a que se hará referencia en el siguiente párrafo, de modo que les resultan aplicables las mismas consideraciones.

De acuerdo con la CIDH, dentro de los elementos del derecho humano a un medio ambiente sano, se incluye la garantía de un clima seguro. (nota 19) Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente ha propuesto directrices para guiar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones de derechos humanos en el contexto de la crisis climática. (nota 20) Estas directrices, en síntesis, proponen abordar las obligaciones del Estado en dicha materia agrupándolas en tres categorías: obligaciones de procedimiento, obligaciones sustantivas y obligaciones en relación con los grupos

(nota 16) Resolución A/76/L.75, El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 28 de julio de 2022.

(nota 17) A/HRC/48/L.23/Rev.1.

(nota 18) Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/37/59, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su 37° período de sesiones, 24 de enero de 2018.

(nota 19) Resolución N°3/2021, Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2021, p. 14.

(nota 20) Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/31/52, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su 31° período de sesiones, 1 de febrero de 2016.

vulnerables. Las obligaciones de procedimiento comprenden la evaluación de impactos y publicación de información ambiental, la participación pública en asuntos ambientales y reparación de los daños causados. Las obligaciones sustantivas son aquellas referidas a cada derecho en específico. Por ejemplo, en materia de aguas, su contenido sería el detallado anteriormente. Por último, las obligaciones respecto a grupos vulnerables involucran esencialmente garantizar la no discriminación, incluso mediante acciones positivas.

También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha referido a las obligaciones en materia de derechos humanos que emanan en el contexto de la crisis climática. (nota 21) Dicha organización ha reconocido los derechos enunciados en el informe citado en el párrafo anterior. Sin embargo, en algunos aspectos ha ido más allá. Por ejemplo, ha señalado que los Estados que hayan comprometido Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) (nota 22) de conformidad con el Acuerdo de París, deben incorporar un enfoque de derechos humanos en la construcción e implementación de estas. Es de particular interés para este capítulo que el texto citado, refiriéndose específicamente a la población campesina y otras personas que trabajen en zonas rurales, establezca que los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para combatir todas las formas de discriminación en su contra, en el contexto de la crisis climática. Esto incluye, de modo relevante para la escasez hídrica, la obligación de proteger el libre uso de semillas y la producción tradicional de alimentos, incluyendo la agroecología, así como también asegurar la disponibilidad de apoyos económicos y financieros cuando pierdan sus cosechas por sequía, y la asistencia técnica y jurídica para acceder a ellos. Finalmente, señala la misma resolución que los Estados deben enfocar sus esfuerzos en todas aquellas estrategias que “impulsen rápidamente inversiones en infraestructura resilientes al clima”. (nota 23)

En materia de desastres climáticos (incluyendo aquellos de lenta ocurrencia, como la escasez hídrica), y en lo relativo a la situación de las mujeres rurales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en sus recomendaciones generales 34 y 37, ofrece directrices específicas orientadas al resguardo y garantía de derechos

Finalmente, el Acuerdo de Escazú, recientemente ratificado por Chile, desarrolla ciertos aspectos relacionados con el derecho de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Este instrumento establece una serie de principios tradicionales del derecho internacional del medio ambiente (como el precautorio, equidad intergeneracional, soberanía

(nota 21) CIDH, N°3/2021.

(nota 22) Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas son los planes mediante los cuales los Estados Parte del AP comprometen acciones que contribuyan al objetivo del AP de mantener el aumento de la temperatura del planeta muy por debajo de 2°C, con miras a que no supere 1,5°C.

(nota 23) CIDH, N°3/2021, p. 25.

permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, entre otros), pero también innovaciones que pueden tener repercusiones positivas en la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, como los principios de no regresividad y progresividad. Por último, se han destacado, también en el Acuerdo, las disposiciones sobre protección de defensoras y defensores ambientales, lo cual, en Chile, es especialmente acuciante en el caso del agua.

Derechos humanos y desarrollo sostenible

En 2011, el Consejo de Derechos Humanos aprobó los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (PR). Este documento contiene estándares internacionales de derechos humanos, no vinculantes, aplicables a la relación entre la actividad empresarial y los derechos humanos. Se estructura en torno a tres pilares: el deber estatal de proteger los derechos humanos de violaciones que pudieran ser cometidas por terceras partes, incluyendo empresas; la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos; y el acceso a mecanismos de reparación para las víctimas. A las empresas, en el contexto de sus actividades, les corresponde actuar con debida diligencia. Ello incluye la adopción, al más alto nivel, de una política de derechos humanos. Deben también identificar y prevenir riesgos actuales o potenciales sobre los derechos humanos de las personas y, cuando la prevención no sea posible, la mitigación o reparación de los impactos producidos con los que se encuentren vinculadas. Los PR aplican a todas las empresas, independiente de su naturaleza legal y tamaño, en cualquier sector económico, así como también a la cadena de suministros de que formen parte.

Asimismo, en el marco de la Agenda 2030, los países de América Latina y el Caribe, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), asumieron su compromiso con el ya mencionado Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), que, en palabras del Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, “tiene por objeto luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible” (CEPAL, 2022).

Junto con todo lo anterior, debe considerarse, además, el derecho al desarrollo, reconocido como derecho humano por la Asamblea General de la ONU, en 1986, en la respectiva declaración. (nota 24) Allí se establece una serie de principios que deben orientar la política de los Estados. En el párrafo tres del artículo 2 de dicha declaración se sostiene

(nota 24) Resolución 41/128, Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986.

Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste. (cursivas añadidas).

También se adelanta en esta declaración una idea central de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a saber, que la inobservancia de los derechos humanos –ya sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales– representa un obstáculo para el desarrollo (art. 6, párr. 3). Se destaca también la necesidad de adoptar medidas eficaces que permitan a las mujeres participar activamente en el proceso de desarrollo (art. 8); y la importancia de alentar la participación popular como factor de desarrollo y la plena realización de los derechos humanos (art. 8, párr. 2). Se menciona, luego, que los fundamentos de la Agenda 2030 son la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales de derechos humanos, entre otros. (nota 25)

En específico, el ODS 6 busca “[g]arantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”. Dicho objetivo cuenta, a su vez, con ocho metas para 2030:

- (i) lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos;
- (ii) lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos;
- (iii) mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial;
- (iv) aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua;
- (v) implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles;
- (vi) proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos;
- (vi) ampliar la cooperación internacional; y
- (viii) apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Según el Instituto Danés de Derechos Humanos, (nota 26) dichas metas encontrarían su fundamento en los estándares internacionales en materia de derechos humanos, como, por ejemplo, el citado ODS 6 que tendría su base, entre otros instrumentos, en:

(nota 25) Resolución A/RES/70/1, Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

(nota 26) Instituto Danés de Derechos Humanos, La guía de los derechos humanos a los ODS, disponible en <https://sdg.humanrights.dk/en>.

- el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- los artículos 11.1, 12.1 y 12.2.b del PIDESC;
- punto 24.2.c de la Convención sobre los Derechos del Niño;
- punto 14.2.h de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- punto 28.2.a de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad;
- artículo 11.1 del Protocolo de San Salvador; y
- los artículos 2.1, 2.2, 17.1 y 17.1.h de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

En lo que dice relación, específicamente, con los pueblos indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aborda cuestiones tales como la relación que existe entre su cosmovisión, desarrollo y participación en la elaboración de programas de desarrollo. Añade también que los pueblos indígenas tienen “derecho a medidas eficaces para mitigar los impactos adversos ecológicos, económicos, sociales, culturales o espirituales por la ejecución de los proyectos de desarrollo que afecten sus derechos” (artículo XXIX).

Por su parte, la CIDH ha manifestado, en relación a esta misma temática, que el contexto del cambio climático

plantea nuevos retos para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. De un lado, los impactos originados por el cambio climático son una realidad en las Américas y afectan, de manera desproporcionada, a los pueblos indígenas, al impactar tanto los ciclos vitales de los ecosistemas como los factores que permiten disfrutar de una vida digna, además de que sus territorios se ubican en zonas de alta incidencia en proyectos de extracción o de infraestructura. De otro lado, hace más urgente y necesario que nunca hacer realidad su derecho al desarrollo, desde su propia cosmovisión. Como ha señalado ya la CIDH, los pueblos indígenas son fuente de esperanza para la humanidad, al ser los mejores protectores de la naturaleza y de los bosques, gracias a sus conocimientos milenarios y su especial relación con sus territorios ancestrales. (nota 27)

(nota 27) Resolución OEA/Ser.L/V/II, Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021, párr. 140.

III. Marco normativo sobre agua y el cambio climático en Chile

La regulación sobre el acceso y uso del agua

De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (2013), en Chile existirían 43 entidades públicas con potestades en materias hídricas, lo que dificulta las posibilidades de analizar las regulaciones, políticas o programas de todos los organismos involucrados. Sin perjuicio de lo anterior, existen cuerpos normativos sobre los cuales se estructura la institucionalidad hídrica del país, como son la Constitución Política de la República (CPR) y el Código de Aguas (CdA), este último reformado por la Ley 21.435, de abril de 2022.

El artículo 19, número 24, inciso 11, de la CPR, establece que “[l]os derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”. No obstante la existencia de propiedad privada sobre estos derechos de aprovechamiento de aguas, el artículo 5 del CdA establece que el agua es un bien nacional de uso público, perteneciendo su dominio y uso a todos los habitantes de la nación. En consecuencia, los derechos al agua se constituyen en función del interés público, los que, de acuerdo con la misma norma, podrán ser limitados en su ejercicio. El mismo precepto señala que el interés público comprende, entre otras materias,

las acciones que ejecute la autoridad para resguardar el consumo humano y el saneamiento, la preservación ecosistémica, la disponibilidad de las aguas, la sustentabilidad acuífera y, en general, aquellas destinadas a promover un equilibrio entre eficiencia y seguridad en los usos productivos de las aguas.

El CdA consagra, también en el artículo 5, el carácter de derecho humano irrenunciable que tiene el acceso al agua potable y saneamiento. Por su parte, en relación a los pueblos indígenas en particular, dicha norma señala que “[e]n el caso de los territorios indígenas, el Estado velará por la integridad entre tierra y agua, y protegerá las aguas existentes para beneficio de las comunidades indígenas”. El artículo 5 bis, a su vez, indica que

[l]as aguas cumplen diversas funciones, principalmente las de subsistencia, que incluyen el uso para el consumo humano, el saneamiento y el uso doméstico de subsistencia; las de preservación ecosistémica, y las productivas.

La misma disposición aclara también que deberá prevalecer el uso para consumo humano, el saneamiento y el uso doméstico de subsistencia, definiendo este último como el “aprovechamiento que una persona o una familia hace del agua que ella misma extrae, con el fin de utilizarla para satisfacer sus necesidades de bebida, aseo personal, la bebida de sus animales y cultivo de productos hortofrutícolas indispensables para su subsistencia”.

Según el artículo 6 del CdA, los Derechos de Aprovechamiento de Aguas (DAA) se otorgan mediante concesión por parte de la Dirección General de Aguas, por un plazo de 30 años, renovables, a menos que se acredite el no uso efectivo del recurso o afectación a la sustentabilidad de la fuente. La DGA también cuenta con potestades para restringir los DAA, por ejemplo, cuando la fuente de abastecimiento no contiene agua suficiente para satisfacer la dotación asignada al DAA respectivo, según el artículo 17 del CdA; o en el caso de aguas subterráneas, cuando se produzca una degradación del acuífero que afecte su sustentabilidad, como dispone el artículo 62. Lo anterior aplica únicamente a los derechos de aprovechamiento de aguas constituidos después de la entrada en vigencia de la Ley 21.435 que reforma el CdA.

Una de las principales herramientas que contempla el Código de Aguas para garantizar el derecho humano al agua, especialmente después de la reforma de abril de 2022, es la declaración de zona de escasez hídrica por parte del Presidente o Presidenta de la República, en casos de severa sequía. La duración de la declaración es de un año, prorrogable sucesivamente. Esta facultad otorga a la máxima autoridad nacional ciertas atribuciones especiales de gestión del agua, siendo la más relevante la exigencia a la junta de vigilancia respectiva en orden a acordar una redistribución de aguas que permita satisfacer el consumo humano.

Adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático

En junio de 2022, se publicó en Chile la Ley Marco de Cambio Climático (LMCC) orientada, fundamentalmente, a otorgar competencias y establecer obligaciones para organismos públicos de formulación de planes y políticas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. La LMCC establece una serie de principios en su artículo 2, entre los cuales se incluye la equidad y la justicia climática, (nota 28) la participación ciudadana, el precautorio, (nota 29) la territorialidad (nota 30) y la transparencia, entre otros.

El artículo 3 de la LMCC define los conceptos que se desarrollan a continuación.

Adaptación al cambio climático: “acción, medida o proceso de ajuste al clima actual o proyectado o a sus efectos en sistemas humanos o naturales, con el fin de moderar o evitar los daños, reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia o aprovechar las oportunidades beneficiosas”.

(nota 28) “Justa asignación de cargas, costos y beneficios”.

(nota 29) “Cuando haya un riesgo o peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas para evitar dichos riesgos o peligros o impedir los efectos adversos del cambio climático [...]”.

(nota 30) “Las políticas, planes y programas del nivel nacional deberán tener presente la diversidad propia de cada territorio [...]”.

Seguridad hídrica: “posibilidad de acceso al agua en cantidad y calidad adecuadas, considerando las particularidades naturales de cada cuenca, para su sustento y aprovechamiento en el tiempo para consumo humano, la salud, subsistencia, desarrollo socioeconómico, conservación y preservación de los ecosistemas, promoviendo la resiliencia frente a amenazas asociadas a sequías y crecidas y la prevención de la contaminación”.

Vulnerabilidad al cambio climático: “propensión o predisposición a ser afectado negativamente por los efectos adversos del cambio climático. La vulnerabilidad comprende una variedad de conceptos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación de los ecosistemas, comunidades, territorios o sectores”.

Grupos vulnerables: “[s]egmento de la población que presenta alto riesgo vinculado a los efectos adversos del cambio climático, por tratarse de grupos ya marginados o en condiciones previas de vulnerabilidad”.

En materia hídrica, uno de los principales aportes de la LMCC, en su artículo 13, es establecer la obligación del Ministerio de Obras Públicas de confeccionar planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas con el objetivo de

contribuir con la gestión hídrica, identificar las brechas hídricas de agua superficial y subterránea, establecer el balance hídrico y sus proyecciones, diagnosticar el estado de información sobre cantidad, calidad, infraestructura e instituciones que intervienen en el proceso de toma de decisiones respecto al recurso hídrico y proponer un conjunto de acciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático sobre el recurso hídrico, con el fin de resguardar la seguridad hídrica.



Foto: Suelo resquebrajado por la sequía de un lecho de Lago Peñuelas, Región de Valparaíso. Fuente: Agencia UNO.

Institucionalidad hídrica en zonas rurales y pueblos indígenas

El Programa de Agua Potable Rural, vigente en Chile desde 1964, ha generado avances importantes en acortar la brecha de acceso al agua que experimentan los sectores rurales de la población. Sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos, exhibe falencias que requieren ser tomadas en consideración. De acuerdo a especialistas entrevistados para este Informe, un primer elemento es de carácter práctico: muchos sistemas de Agua Potable Rural (APR), simplemente no tienen capacidades técnicas o presupuestarias adecuadas para abastecer de agua a las personas o comunidades que debieran. (nota 31) Ello puede suceder, por ejemplo, por incapacidad para cavar pozos suficientemente hondos, o por extraer agua de río o estero, pero no tener los medios para transportarla a comunidades que se encuentren alejadas de dicho punto. Muchos APR sufren también de reiterados cortes de suministro no programados (Fundación Amulen, 2019).

Un segundo factor es que abastecer de agua a sectores rurales con menor conexión a caminos y otros servicios puede aumentar su costo a tal punto que se convierta en inaccesible. Dado que en las zonas rurales existe mayor preponderancia de la agricultura, pequeña o de subsistencia en muchos casos, se requiere mayores cantidades de agua que en las zonas urbanas. Los pequeños agricultores pueden requerir de agua para riego o para dar de beber a los animales –además de la utilizada en el consumo humano directo– que no puedan costear financieramente. Por ejemplo, en Perquenco, donde existe casi un 22% de población bajo la línea de la pobreza, se puede llegar a pagar hasta \$590 (quinientos noventa pesos) por metro cúbico, equivalentes a 1.000 (mil) litros. Si bien la situación de esa comunidad no puede, necesariamente, ser generalizada, es un caso útil para comprender las dificultades a que se encontrarían expuestas otras comunidades rurales en similar situación. A lo anterior se le deben sumar los cortes de suministro, que ocurren con mayor frecuencia en zonas rurales (Fundación Amulen, 2019).

Si consideramos una familia de cuatro personas, y el consumo mínimo per cápita recomendado por organismos internacionales –100 litros diarios– una factura mensual puede alcanzar los \$7.000 (siete mil pesos). Ese monto no incluye el riego ni la bebida para los animales, lo cual es parte del consumo normal en zonas rurales. Más adelante, se presenta información recopilada directamente por medio de entrevistas a agricultores, sobre la disponibilidad del agua a que acceden y temas correlacionados.

Personas de comunidades mapuche de Cholchol, Galvarino y Nueva Imperial, entrevistadas para este Informe, (nota 32) dan cuenta de la desconfianza que les produce el APR. En efecto, se ha señalado que

las familias [ya no] se dedican a la ganadería como antes, que era la forma de economía mapuche. Tampoco se hacen las chacras como antes, porque eran extensiones más grandes

(nota 31) Entrevista con Evelyn Vicioso, directora ejecutiva de la Fundación Newenko, realizada por el INDH para este Informe, con fecha 25 de agosto de 2022; entrevista con especialista de la Sociedad Nacional de Agricultura, realizada por el INDH para este Informe, con fecha 25 de agosto de 2022.

(nota 32) Grupo focal realizado el 28 de septiembre de 2022.

de plantación, hoy no es posible. Hoy día es posible una huerta pequeña con el tema del APR, porque es un agua que se tiene que comprar; entonces, claro, para vivir el día a día. Pero hay un tema ahí, que se va profundizando la pobreza a partir del tema del agua.

Otro conflicto, vinculado a lo anterior, es, según las personas indígenas, la carencia de posesión de derechos de aprovechamiento de aguas por parte de personas y comunidades indígenas. Para la cosmovisión y sistema económico mapuche, no existe la propiedad privada sobre las aguas, a las que se accede libre y gratuitamente, de acuerdo a la necesidad. (nota 33) De esto se desprende que resulta inconcebible, en el marco de la cultura mapuche, tener que solicitar al Estado un título que habilite, privadamente, la explotación del recurso. Así lo ilustra un comunero pehuenche de Alto Biobío, entrevistado en el contexto de la misión de observación que realizó el INDH (2019) en dicha comuna

Imagínese, peñi, lo que es no poder sacar el agua para que nuestros animales la consuman, porque no tenemos un papel que acredite que el agua que siempre ha pasado por nuestros territorios sea nuestra [...] Hay muchas comunidades que tienen títulos de propiedad de sus tierras que no tienen inscritas las aguas. Esas comunidades no pueden acceder a los programas de riego del Indap o de la Conadi, y no pueden producir para darles de comer a sus animales [...] El agua es una parte vital de nuestra cosmovisión. No poder usarla es una cuestión que daña nuestras costumbres y nuestra identidad como pueblo.

Ello ha ocasionado una serie de problemas que vienen aparejados con la carencia de DAA. Distintas entidades gubernamentales mandatadas para entregar beneficios o ayudas relacionadas con el riego o la agricultura, como la Comisión Nacional de Riego, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) o el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), exigen la constitución legal de DAA como requisito para acceder a algunos de sus programas (INDH, 2019), lo que genera una secuencia de vulneraciones a los derechos de la población rural en general, y de los pueblos indígenas en específico.

IV. Cambio climático e interdependencia entre los derechos humanos

El cambio climático es una amenaza para la seguridad hídrica del país (Siclari, 2020). La menor disponibilidad de agua impacta negativamente en el derecho humano al agua y en el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sustentable. Lo anterior, a su vez, repercute en una serie de derechos interdependientes con los señalados, tales como el derecho a la

(nota 33) Grupo focal realizado por el INDH en el contexto de un *trawün* (asamblea o reunión en mapudungun) convocado por comunidades mapuche de las comunas de Galvarino, Cholchol y Nueva Imperial, con fecha 28 de septiembre de 2022, donde el INDH fue invitado a participar.

alimentación, el derecho al máximo estándar posible de salud, el derecho a la educación, el derecho a la no discriminación en general, incluyendo la de género; los derechos de las niñas, niños y adolescentes; los derechos de las personas mayores, los derechos de los pueblos indígenas, el derecho al desarrollo, y el derecho a la familia, entre otros. A continuación, se analizarán con mayor detalle ciertos aspectos en materia del derecho humano al agua, el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sustentable, el cambio climático y el derecho al desarrollo, en relación a los estándares y antecedentes mencionados con anterioridad.

Desarrollo, cultura y subsistencia

Como ya se comentó en la primera sección de este capítulo, el sector agrícola consume aproximadamente un 88% del agua (superficial y subterránea) del país (Fundación Chile, 2018). En relación a ello, la directora ejecutiva de la Fundación Newenko, Evelyn Vicioso, (nota 34) comenta que

la alimentación [...] de Chile, se está viendo muy afectada por este modelo [agroexportador] de agua, porque son los pequeños agricultores los que hoy día surten al mercado local, y los territorios son los [...] más afectados por la falta de agua, porque no tienen, en su gran mayoría, o tienen muchos problemas para hacer uso de los pocos derechos de agua que haya.

Producto de lo anterior, en términos de cantidad y salubridad del agua para las personas y comunidades que se encuentran abastecidas por medios de emergencia, como los camiones aljibe, Vicioso menciona que “hoy día no hay ninguna comunidad que diga que se le puede entregar agua en [cantidades de] 100 litros diarios por persona en su vivienda, de calidad [...] que es un punto muy clave, porque acá no sabemos si el agua es completamente de calidad”. A eso, agrega que

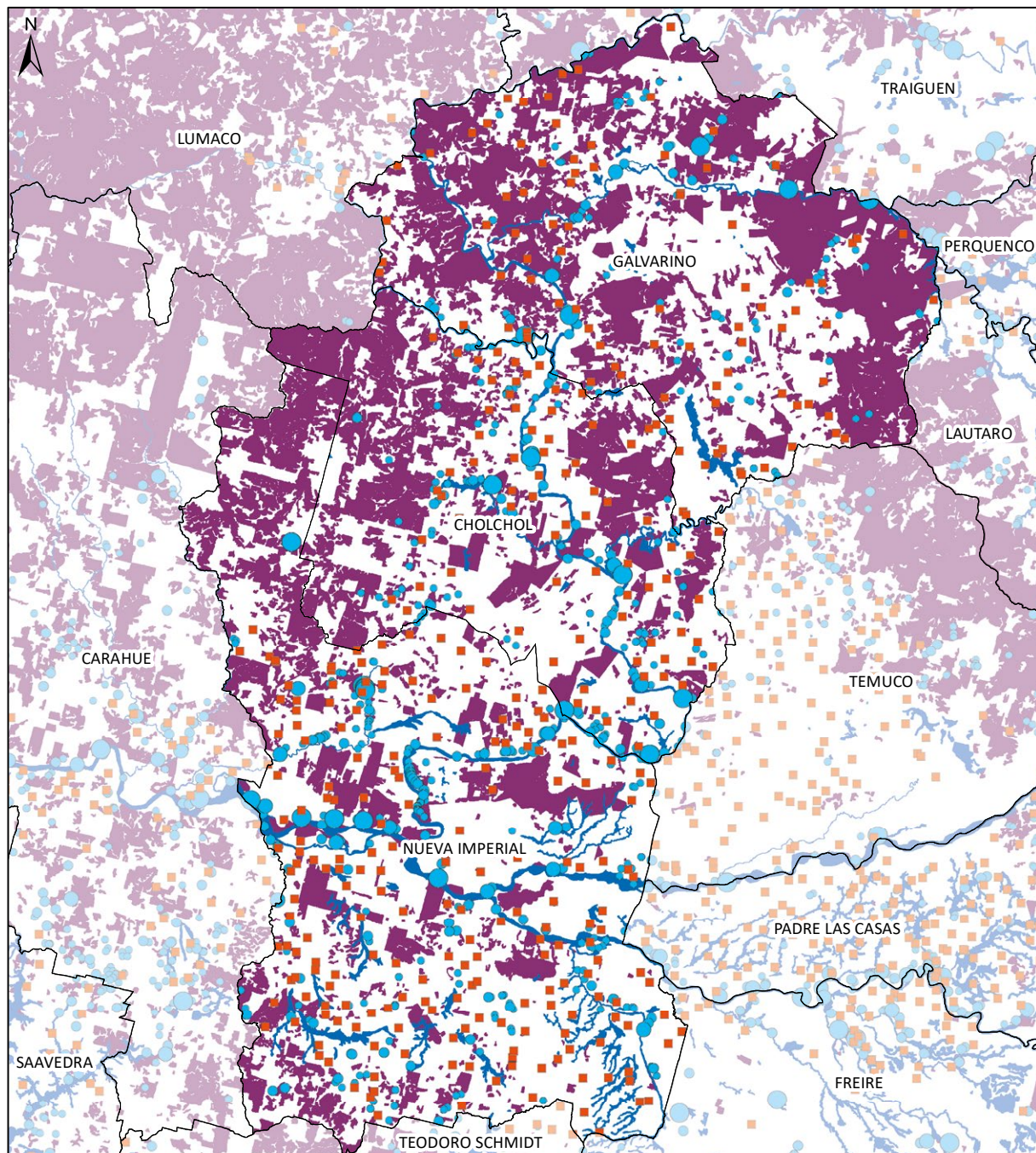
[o]tro problema importante –el abastecimiento de los camiones aljibes es uno– es el costo, altísimo el costo, es una solución que no es segura que todas las personas tomen y que sea agua de buena calidad. Y lo otro, es que las familias no tienen cómo acumular. Te pongo un ejemplo: una familia rural de cuatro miembros, una hija además tiene a su pareja con sus dos hijos, son [...] siete personas, si el Estado llegara a entregar toda el agua que debiese entregar, que son 100 litros por día a esas familias, necesitas un estanque de 7 mil litros para 10 días, (nota 35) esa es una inversión importante, la gente no la tiene.

A lo anterior, como ya referido, se suma su utilización para riego, como bebida para los animales y otros usos relevantes que permiten el desarrollo de actividades de subsistencia, en el caso de personas o comunidades que practican la pequeña agricultura.

(nota 34) Entrevista realizada el 25 de agosto de 2022.

(nota 35) 10 días es el tiempo que transcurre, efectivamente, en muchos casos, entre una entrega de agua y otra.

Mapa 1. Conflictos por el agua. Región de La Araucanía. 2022.



Derechos de aprovechamiento de agua (litros por segundo)

- 0.0 - 5.0
- 5.1 - 25.0
- 25.1 - 50.0
- + 50.1

- Comunidades indígenas
- Cursos y cuerpos de agua
- Plantaciones forestales
- Límites comunales

Fuentes: CONADI, 2020. CONAF, 2013. Centro Producción del Espacio, 2020. Dirección General de Aguas, 2020

Un lugar donde se puede apreciar hasta qué punto ha llegado la saturación agroindustrial y su impacto en la subsistencia de las personas, comunidades y pueblos es la cuenca del río Cholchol que atraviesa la comuna del mismo nombre, además de Galvarino y Nueva Imperial. La comuna de Cholchol es la que tiene un mayor porcentaje de suministro de agua mediante camiones aljibe en toda la región de La Araucanía, con un 41% de sus viviendas abastecidas por dicho medio. Es también una comuna con una alta extensión de plantaciones forestales, como se puede apreciar en el mapa 1. Relacionado con lo anterior, el especialista de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) entrevistado para este Informe observa que

los cultivos se van trasladando hacia el sur por dos razones, principalmente. La primera es de oportunidad y es que el cambio climático también ha traído cambios en las temperaturas, y eso hace que zonas que tradicionalmente quizás no eran aptas para determinados cultivos, hoy sí lo sean [...] y eso sumado un poco a la crisis por la sequía en algunas zonas del país hace que los agricultores tomen la decisión, digan: “bueno, hoy día tengo tierra acá donde tenía un clima excelente, pero ya no tengo agua, y se está abriendo una ventana climática en este otro lugar donde sí hay abundancia de agua”, por lo tanto, eso es lo que va produciendo esta migración.

Así las cosas, en una zona que –desde el punto de vista de los impactos de la actividad productiva sobre los derechos de las personas y comunidades– se podría considerar saturada, el Estado debiese reforzar la fiscalización del cumplimiento de los estándares internacionales en relación al medio ambiente y al derecho al agua.

La directora ejecutiva de Fundación Newenko señala, además, que, junto con la actividad agropecuaria, se debe considerar la situación del sector forestal, principalmente a través de las plantaciones de pino radiata y eucalipto. En sus palabras,

en el caso de la zona sur [...] los problemas son más grandes aún, porque por un lado tenemos un elemento de monocultivo [alto en] consumo de agua y de suelo, como es el pino; tenemos un grave conflicto con la propiedad de la tierra, entre comunidades indígenas y forestales; tenemos arriendo de derechos de aprovechamiento de agua, porque quien no los usa en este país los puede arrendar, pero el Estado no puede quitárselos. Y porque además tenemos una alta conflictividad debido a todo lo que tenga que ver con el sector energía. (nota 36)

Los impactos de este sector económico en los derechos humanos de las personas y comunidades de los territorios aledaños a sus faenas han sido documentados previamente por el INDH y otras instituciones (INDH, 2015c, 2019b; Observatorio Ciudadano, 2016). Por ejemplo, los conflictos entre comunidades mapuche y empresas forestales sobre la posesión de la tierra impactan directamente en la posibilidad de acceder a recursos naturales, incluido el agua (INDH,

(nota 36) Ibíd.

2015c). La industria forestal, asimismo, amenaza el derecho al agua de personas, comunidades y pueblos, incluso cuando no existen conflictos asociados a la posesión de la tierra, mediante el agotamiento de acuíferos que son de uso común, vinculado a las altas necesidades de agua de especies exóticas como el pino y el eucalipto. En efecto, como ha indicado anteriormente el INDH (2015c, p. 5),

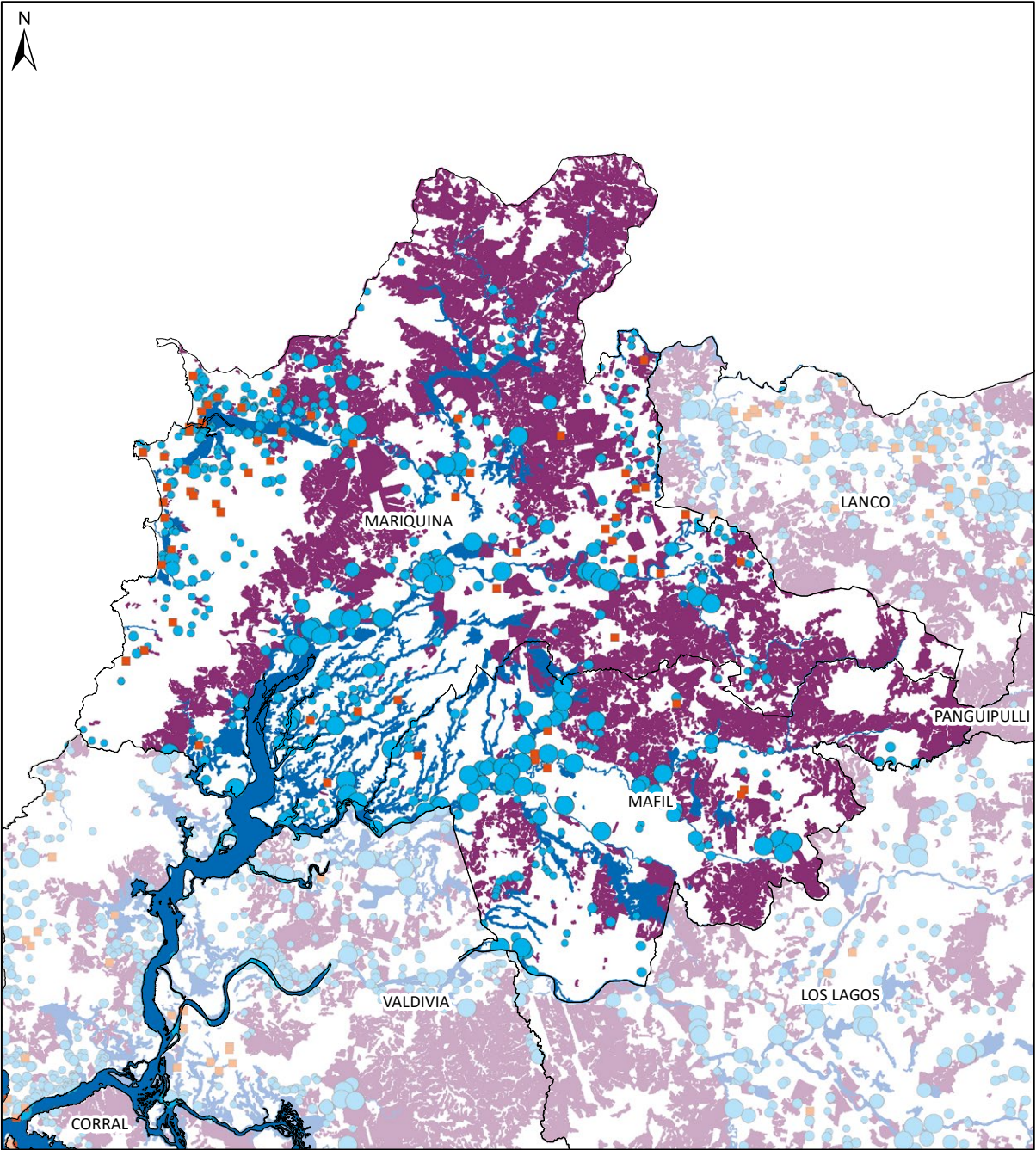
[i]nvestigaciones muestran que por cada 10% que aumenta la cobertura de plantaciones forestales en las cuencas, los caudales de verano disminuyen en un 20%, lo que se explica por el mayor consumo de agua y tasas de evapotranspiración de las plantaciones de pino y eucaliptos, en comparación con otros usos del suelo [...]

Cabe señalar en este punto, igualmente, que las plantaciones forestales con una superficie menor a 500 hectáreas no están sujetas a estudios de impacto ambiental, de acuerdo con la Ley 19.300 (INDH, 2015c), lo cual dificulta dimensionar el impacto real que aquellas tienen sobre los derechos de las personas y comunidades. De acuerdo a las fuentes citadas anteriormente, este impacto sería sustancial como el que provoca toda la industria forestal, independiente de la superficie que ocupe.



Foto: Camión aljibe llena un estanque de agua en localidad rural. Fuente Agencia UNO.

Mapa 2. Conflictos por el agua. Región de Los Ríos. 2022.



Derechos de aprovechamiento de agua (litros por segundo)

- 0.0 - 5.0
- 5.1 - 25.0
- 25.1 - 50.0
- + 50.1

- Comunidades indígenas
- Cursos y cuerpos de agua
- Plantaciones forestales
- Límites comunales

Fuentes: CONADI, 2020. CONAF, 2013. Centro Producción del Espacio, 2020. Dirección General de Aguas, 2020

En zonas como San José de la Mariquina, con alta presencal forestal (Mapa 2), alta concentración de captación de aguas y elevada presencia indígena rural, la extracción de la captación para agua potable por parte del servicio sanitario rural de la comuna alcanza un 12% de su capacidad (DGA, 2022). Según la normativa de la DGA, ya con una capacidad menor a 50% es suficiente para constituir sequía severa, lo cual da cuenta de la gravedad de la situación en la referida comuna (DGA, 2022).

En San José de la Mariquina se emplaza, desde el año 2004, la Planta Valdivia de celulosa, perteneciente a la empresa Celulosa Arauco y Constitución (CELCO), la cual fue responsable, en su primer año de funcionamiento, de la muerte de cientos de cisnes de cuello negro en el Santuario de la Naturaleza del Humedal Las Cruces. Aparte del caso CELCO, el INDH ha constatado la relación entre plantaciones forestales y vulneración del derecho humano al agua y a un medio ambiente libre de contaminación cuando realizó una misión de observación en esta comuna en 2019.

En su conjunto, por la situación de las plantaciones forestales, la planta de celulosa, la escasez hídrica, excavación de pozos de áridos, la falta de DAA y de tierras, y otras vulneraciones, el INDH ha catalogado a San José de la Mariquina como potencial “zona de sacrificio” (INDH, 2019b).

Otro elemento central es la interrelación entre recursos naturales, cultura y desarrollo, que se aplica de forma distinta dependiendo de cada comunidad. Respecto al tema, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas afirma que “Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos” (artículo 32.1). Asimismo, precisa que dichos pueblos “tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma” (artículo 26.2).

A modo de ejemplo, en el caso de algunas comunidades Aimara rige el sistema de la “mitación”, según el cual la cantidad de agua que se tiene derecho a extraer es proporcional a la extensión de la tierra que se posea. Concretamente, en el caso de la localidad de Ticnamar, a cada hectárea de tierra le corresponde, una vez al día, una hora de riego (Yáñez & Molina, 2011). Esta cuota es fiscalizada por autoridades elegidas por la comunidad, llamados jueces de aguas, alcaldes de agua, celadores o regidores de aguas (Yáñez & Molina, 2011). Este sistema de asignación del recurso impide, en principio, que exista tierra sin agua, cuestión sumamente común entre otras comunidades indígenas rurales de Chile.

Ahora, de acuerdo a lo relatado por miembros del pueblo Mapuche entrevistados en Cholchol, el acceso al agua en esos territorios es libre, no limitado en su cantidad en relación a la extensión de tierra que se posea. Aquello permite asegurar, al menos, ciertos suministros mínimos para la subsistencia por medio del cultivo de alimentos, el acceso al lawen (medicina, medicamentos) y el ejercicio de prácticas culturales vinculadas con el agua, elementos centrales para el desarrollo



Foto: Vista aérea comparativa del Lago Peñuelas, región de Valparaíso, entre febrero de 2020 y febrero de 2022, que muestra una reducción sustantiva de su caudal. Fuente: Agencia UNO.

del pueblo mapuche, de acuerdo a su propia cosmovisión. En palabras de representantes de comunidades mapuche de Cholchol, Galvarino y Nueva Imperial, para este Informe (nota 37)

[...] cuando hablamos de desarrollo, nosotros no estamos hablando solamente de desarrollo en plata, en economía, porque el desarrollo tiene que ser también del che, de la persona, de nosotros. Para eso, nuestro entorno tiene que estar bien [...] si nuestro entorno no está bien, nosotros, como mapuches, nunca vamos a estar bien, porque [...] uno tiene una visión distinta, la visión de vida, de ser, es distinta. Si el entorno está mal, no tiene agua, obviamente no voy a poder subsistir económicamente porque no tengo alimentación, voy a tener que salir a trabajar probablemente, y eso pasa mucho acá, la familia se desarma. ¿Por qué?, porque un integrante, o los hijos, o el marido [...] o las mismas hijas que están estudiando y que tienen que pagarse la universidad, tienen que ir a trabajar al norte, a temporear en condiciones pésimas por trabajo, porque así son las condiciones de estos fundos donde hay frutales. La gente vive en campamento con una administración que es mala, con unos sueldos que son malos, con seguridad que es mala, la gente se expone a la inhalación de químicos, ¿cierto?, constantemente. Entonces la gente tiene que salir a buscar trabajos a otros lados, trabajos, reitero, trabajos que son en malas condiciones. ¿Por qué tiene que salir la gente?, porque nuestro entorno no está bien. Si nosotros, nuestro entorno donde nosotros vivimos estuviera bien, tuviéramos agua, existirían otras condiciones de vida, de salud, para vivir económicamente, ¿cierto?

(nota 37) El 28 de septiembre de 2022.

Entonces, sería todo distinto y así era antiguamente. Yo me acuerdo cuando era chica, mi abuela tenía huerta, ¿cierto? Nosotros con mi hermano teníamos que ayudar en la casa, ¿cierto?, lavar cilantro, lavar chalota, para que mi abuela fuera a vender a la feria, pero esas cosas ya no están pasando, la gente se tiene que ir a trabajar afuera, ¿por qué?, porque la economía, como dice Nelson [otro comunero mapuche presente en el grupo focal] cambió, la forma de economía cambió. Pero, insisto, no es solamente el desarrollo económico de obtener plata para vivir, sino que el desarrollo también tiene que ver de manera integral, y para eso nuestro entorno tiene que estar bien, la visión es distinta.

En relación a lo señalado, tanto el Código de Aguas como la Ley Indígena establecen algunos dispositivos relacionados con el uso y aprovechamiento del agua por parte de los pueblos indígenas en general, y para las comunidades indígenas del norte, en específico. Como ya indicado, el artículo 5°. bis del Código de Aguas dispone que

Las aguas cumplen diversas funciones, principalmente las de subsistencia, que incluyen el uso para el consumo humano, el saneamiento y el uso doméstico de subsistencia; las de preservación ecosistémica, y las productivas.

Siempre prevalecerá el uso para el consumo humano, el uso doméstico de subsistencia y el saneamiento, tanto en el otorgamiento como en la limitación al ejercicio de los derechos de aprovechamiento.

Se entenderá por usos domésticos de subsistencia, el aprovechamiento que una persona o una familia hace del agua que ella misma extrae, con el fin de utilizarla para satisfacer sus necesidades de bebida, aseo personal, la bebida de sus animales y cultivo de productos hortofrutícolas indispensables para su subsistencia. La autoridad deberá siempre velar por la armonía y el equilibrio entre la función de preservación ecosistémica y la función productiva que cumplen las aguas.

En específico, el artículo 5 del mismo Código destaca que “Las aguas, en cualquiera de sus estados, son bienes nacionales de uso público. En consecuencia, su dominio y uso pertenece a todos los habitantes de la nación [...]” y “En el caso de los territorios indígenas, el Estado velará por la integridad entre tierra y agua, y protegerá las aguas existentes para beneficio de las comunidades indígenas, de acuerdo a las leyes y a los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes (inciso 5°).

Adicionalmente, el CdA –en su artículo 129 bis 9°, N° 6– exenta a los titulares indígenas o comunidades indígenas (nota 38) del pago de patente anual en el caso de no construir las obras que requieren los derechos de aprovechamiento no consuntivos de ejercicio permanente que no utilicen. (nota 39)

(nota 38) Ley 19.253 - Artículo 2°. Se considerarán indígenas para los efectos de esta ley, las personas de nacionalidad chilena que se encuentren en los siguientes casos:

a) Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera sea la naturaleza de su filiación, inclusive la adoptiva;

Se entenderá por hijos de padre o madre indígena a quienes desciendan de habitantes originarios de las tierras identificadas en el artículo 12, números 1 y 2.

b) Los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena;

Un apellido no indígena será considerado indígena, para los efectos de esta ley, si se acredita su procedencia indígena por tres generaciones, y

c) Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se autoidentifiquen como indígenas.

Artículo 9°. Para los efectos de esta ley se entenderá por Comunidad Indígena, toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones:

a) Provenzan de un mismo tronco familiar;

b) Reconozcan una jefatura tradicional;

c) Posean o hayan poseído tierras indígenas en común, y

d) Provenzan de un mismo poblado antiguo.

(nota 39) “Artículo 129 bis 5°- Los derechos de aprovechamiento consuntivos de ejercicio permanente, respecto de los cuales su titular no haya construido las obras señaladas en el inciso primero del artículo 129 bis 9, estarán afectos, en la proporción no utilizada de sus respectivos caudales medios, al pago de una patente anual a beneficio fiscal.

Artículo 129 bis 9°- Para los efectos del artículo anterior, el Director General de Aguas no podrá considerar como sujetos al pago de la patente a que se refieren los artículos 129 bis 4, 129 bis 5 y 129 bis 6, aquellos derechos de aprovechamiento para los cuales existan obras de captación de las aguas. Se entenderá por obras de captación de aguas superficiales, aquellas que permitan incorporarlas a los canales y a otras obras de conducción, aun cuando tales obras sean de carácter temporal y se renueven periódicamente. Tratándose de aguas subterráneas, se entenderá por obras de captación aquellas que permitan su alumbramiento, tales como, bombas de extracción, instalaciones mecánicas, instalaciones eléctricas y tuberías, entre otras. En ambos casos, dichas obras deberán ser suficientes y aptas para la efectiva utilización de las aguas, capaces de permitir su captación o alumbramiento, y su restitución al cauce, en el caso de los derechos de aprovechamiento no consuntivos.

El no pago de patente a que se refiere el inciso anterior se aplicará en proporción al caudal correspondiente a la capacidad de captación de tales obras.

Estarán exentos del pago de la patente a la que se refiere este Título:

Por último, aunque de carácter general, el artículo 2º de las Disposiciones Transitorias del mismo Código también indica que “Los usos actuales de las aguas que estén siendo aprovechados a la fecha de entrar en vigencia este código, podrán regularizarse cuando dichos usuarios y sus antecesores en posesión del derecho hayan cumplido cinco años de uso ininterrumpido, contados desde la fecha en que hubieren comenzado a hacerlo”. (nota 40) “Vencido este plazo, no será admitida la solicitud de regularización, a excepción de las formuladas por los indígenas y comunidades indígenas, entendiéndose por tales aquellos considerados en los artículos 2 y 9 de la ley N° 19.253 (Ley 21.435, Disposiciones Transitorias, artículo 1, párrafo 2º).

La Ley 19.253 también creó el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, administrado por CONADI, entre cuyos objetivos se establece “Financiar la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o financiar obras destinadas a obtener este recurso” (artículo 20, c). Los derechos de agua para beneficio de tierras indígenas que se adquieran con recursos del Fondo no podrán ser enajenados durante 25 años y esta prohibición deberá estar inscrita en el registro de los Conservadores de Bienes Raíces (artículo 22). (nota 41) La misma Ley agrega

[...]

6. Aquellos de los que sean titulares indígenas o comunidades indígenas, entendiéndose por tales los regulados en el artículo 5 de este Código, y considerados en los artículos 2 y 9 de la ley N° 19.253, respectivamente”.

(nota 40) Art.2 transitorio, inciso primero letrado e), e inciso segundo del Agua: en conformidad con las reglas siguientes: a) La utilización deberá haberse efectuado libre de clandestinidad o violencia, y sin reconocer dominio ajeno; b) La solicitud se elevará a la Dirección General de Aguas ajustándose en la forma, plazos y trámites a lo prescrito en el párrafo 1º del Título I del Libro II de este código; c) Los terceros afectados podrán deducir oposición mediante presentación que se sujetará a las reglas señaladas en la letra anterior. d) Reunidos todos los antecedentes, la Dirección General de Aguas, previo a resolver, deberá consultar a la organización de usuarios respectiva, en caso que ésta exista, su opinión fundada sobre características del uso y su antigüedad, la que podrá responder dentro de los treinta días hábiles siguientes a su notificación. La respuesta de la organización no será vinculante para el Servicio. e) La Dirección General de Aguas emitirá un informe técnico y dictará una resolución fundada que reconocerá los derechos de aprovechamiento que cumplan con los requisitos descritos en este artículo, y señalará las características esenciales del derecho de aprovechamiento. En caso contrario, denegará la solicitud. A la resolución que reconozca el derecho de aprovechamiento le será aplicable lo dispuesto en el artículo 150. Las organizaciones de usuarios legalmente constituidas podrán presentar solicitudes de regularización en representación de sus usuarios que cumplan individualmente los requisitos para ello, cuando cuenten con autorización expresa de los usuarios de aguas interesados en someterse al procedimiento.

(nota 41) Artículo 22, inciso primero. No obstante, la Corporación, por resolución del Director que deberá insertarse en el instrumento respectivo, podrá autorizar la enajenación de estas tierras o derechos de aguas previo reintegro al Fondo del valor del subsidio, crédito o beneficio recibido, actualizado conforme al Índice de Precios al Consumidor. La contravención de esta obligación producirá la nulidad absoluta del acto o contrato.

que “La Corporación podrá recibir del Fisco, a título gratuito, a través del Ministerio de Bienes Nacionales, de otros organismos públicos o de personas privadas, bienes raíces o derechos de agua para asignarlos a comunidades o personas indígenas en propiedad, uso o administración” (artículo 40).

Finalmente, el artículo 64, combinado con el artículo 62 (nota 42) de la Ley Indígena, mandata al Estado a asegurar protección especial a las comunidades indígenas del norte del país respecto a

bienes de propiedad y uso de la Comunidad Indígena establecida por esta ley, las aguas que se encuentren en los terrenos de la comunidad, tales como los ríos, canales, acequias, pozos de agua dulce y vertientes, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscrito de conformidad al Código General de Aguas.

Agrega el precepto legal que “No se otorgarán nuevos derechos de agua sobre lagos, charcos, vertientes, ríos y otros acuíferos que surten a las aguas de propiedad de varias Comunidades Indígenas establecidas por esta ley sin garantizar, en forma previa, el normal abastecimiento de agua a las comunidades afectadas”. Además, la misma Ley dicta que corresponderá a CONADI y a la DGA establecer un convenio para “la protección, constitución y restablecimiento de los derechos de aguas de propiedad ancestral” de las mismas comunidades (artículo 3°, Disposiciones Transitorias).

En síntesis, se destacan los avances ingresados al Código de Aguas por la reforma de la Ley 21.435, incluso mencionando que el Estado deberá actuar en conformidad “con los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”, y las atribuciones entregadas por la Ley 19.253 a CONADI para gestionar el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas y asignar derechos de agua a comunidades o personas indígenas, así como la protección especial a los pueblos del norte.

(nota 42) Párrafo 2°. Disposiciones Particulares Complementarias para los Aymaras, Atacameños y demás Comunidades Indígenas del Norte del País.

Artículo 62.- Son aimaras los indígenas pertenecientes a las comunidades andinas ubicadas principalmente en la I Región, y atacameños los indígenas pertenecientes a las comunidades existentes principalmente en los poblados del interior de la II Región y, en ambos casos, los indígenas provenientes de ellas.

Estas disposiciones se aplicarán a otras comunidades indígenas del norte del país, tales como quechuas y collas.

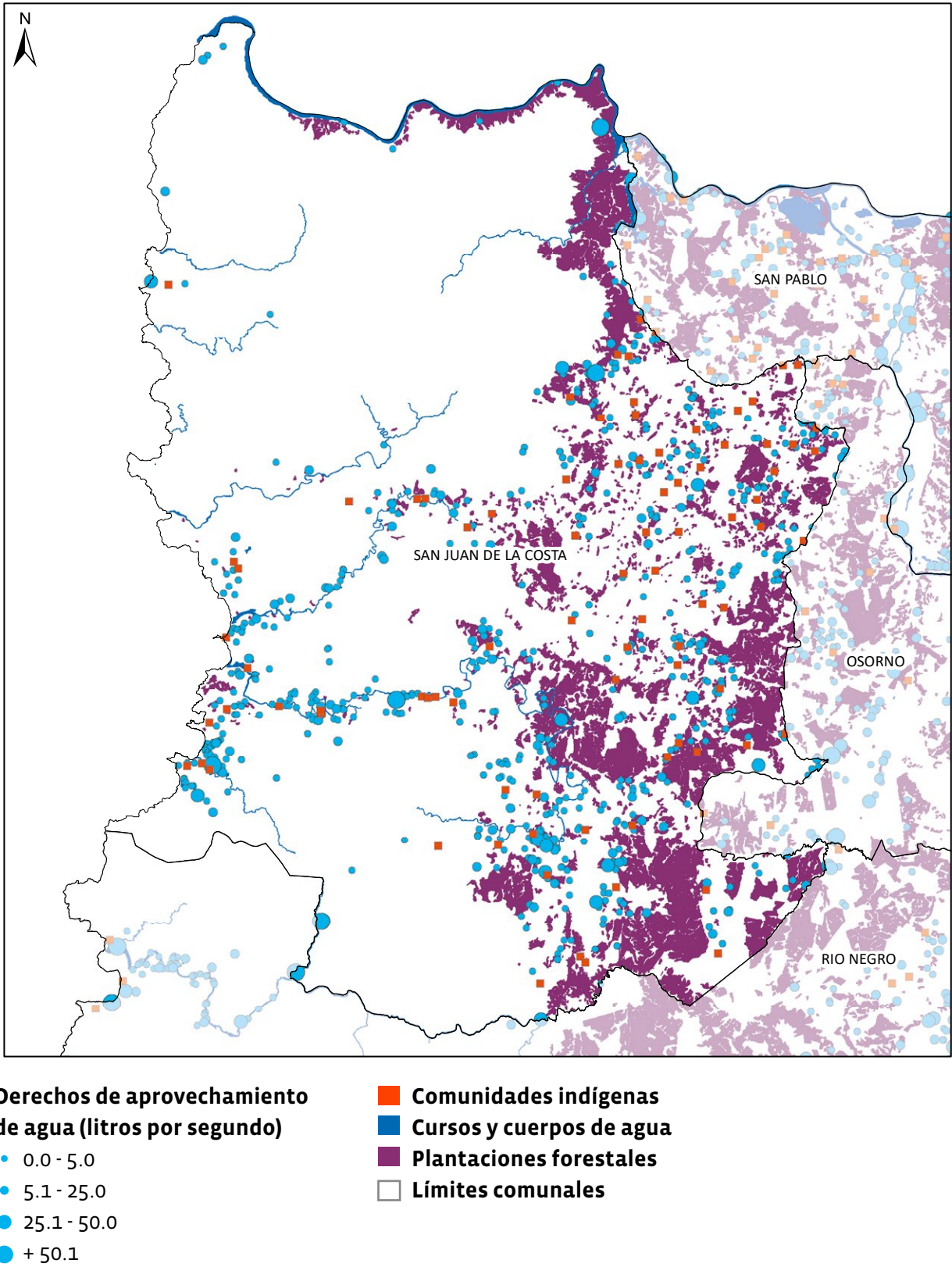


Foto: Campo eólico en Malleco, región de La Araucanía, en que se aprecia una fila de torres con aspas generadoras de energía por viento. Fuente: Agencia UNO.

Representa un avance que la Ley 19.253 asuma como principio general la valoración de la existencia de las etnias indígenas “por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores” (artículo 1, inciso 2º). Sin embargo, la Declaración de Naciones Unidas que proclama el derecho de estos pueblos “a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización” de los recursos –hídricos, en el caso del análisis de este capítulo–, todavía no ha alcanzado a todas las etnias indígenas de Chile. (nota 43)

(nota 43) Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas, Diaguita y Chango del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes.

Mapa 3. Conflictos por el agua. Región de Los Lagos. 2022.



Fuentes: CONADI, 2020. CONAF, 2013. Centro Producción del Espacio, 2020. Dirección General de Aguas, 2020

El ecosistema costero de la región de Los Lagos comparte similitudes entre la parte territorial, que acá ejemplificamos con la comuna de San Juan de la Costa, y su parte insular, como es el caso de Chiloé. Ambas dependen de manera importante para su suministro de agua de la Cordillera de la Costa. Este ecosistema se caracteriza, entre otras cosas, por la presencia de las turberas, conocidas también como pomponales, humedales conocidos por su alta capacidad de acumulación de agua, además de ser sumideros de carbono, es decir, lugares que absorben carbono desde la atmósfera, contribuyendo, de esta manera, a la mitigación del cambio climático. Es acá, justamente, donde se presentan algunas de las paradojas de la política climática. Porciones importantes de la región de Los Lagos y del territorio mapuche-huilliche, como las dos comunas que acá se mencionan, pero también otras, concentran una importante presencia, e interés futuro, de parques eólicos, como el parque eólico San Pedro II de Dalcahue, el parque eólico Chiloé, en Ancud; el proyecto de parque eólico Don Arturo, en San Juan de la Costa; parque eólico Los Lagos del Sur, en Fresia y Los Muermos, entre otros.

Las afectaciones de esta clase de proyectos en dicho territorio han sido descritas por Garrido, Rodríguez y Vallejos (2015) y Durán, Mondaca y Natho (2018), estos últimos enfatizando la destrucción de turberas. La energía eólica es una energía renovable no convencional que, eventualmente, puede contribuir a la mitigación del cambio climático. Sin embargo, el desarrollo de estos proyectos, localizados o planificados en el ecosistema aquí mencionado podría involucrar intervenciones en el bosque nativo y, en general, en el ecosistema de turberas, frustrando también la necesaria capacidad de absorción natural del carbono en la atmósfera. Así, a pesar de ser catalogados como sustentables, pueden terminar amenazando el abastecimiento de agua y las condiciones del medio ambiente de zonas rurales huilliches.

A lo anterior debe sumarse la existencia de otra actividad tradicional de algunos sectores rurales, particularmente en Chiloé, como lo es la extracción de la turba o pompones por parte de familias campesinas que posteriormente lo venden, utilizando dicho ingreso para su subsistencia. El pompón es comprado y utilizado en otros países con escasez hídrica, justamente, para incrementar la eficiencia en el uso de dicho recurso, en sectores como la agricultura, dada sus capacidades económicas para transferir o redistribuir el costo del cambio climático. Ello refleja la necesidad de diseñar estrategias de desarrollo que se hagan cargo, por un lado, de la necesidad de proteger el hábitat natural chileno, y, por el otro, de no amenazar la legítima posibilidad de las personas y comunidades de proveerse libremente de sus medios de subsistencia.

De acuerdo con Salvador Rumian, ingeniero civil, magíster en ciencias humanas y académico de la Universidad de Los Lagos, la parte este de San Juan de la Costa, durante parte importante del siglo XX, fue utilizada para la producción de trigo, lo cual produjo deforestación y erosión del suelo. (nota 44) La erosión del suelo afecta la disponibilidad hídrica, al tener una capacidad de captura de agua menor a la que tiene el bosque nativo. (nota 45) A ello debe sumarse la presencia forestal, como se puede apreciar en el mapa, además de la alta concentración del agua, que genera una situación precaria para sus residentes. Afirma también Salvador Rumian, oriundo de la zona, que, durante el último episodio importante de sequía, el año 2016, los y las habitantes pedían

(nota 44) Entrevistado por el INDH para este Informe, el 3 de octubre de 2022.

(nota 45) Ibíd.

abastecimiento por camiones aljibe no solo para ellos, sino incluso para el riego y la bebida de animales, pues de lo contrario, perderían su medio de subsistencia. (nota 46) Por último, Rumian advierte: “si el Estado no coloca los recursos de emergencia con los camiones aljibe, ¿qué pasa entonces? [...] bueno, una de las consecuencias es la migración hacia la ciudad”. Esta problemática también es destacada por integrantes de comunidades indígenas de la cuenca del río Cholchol, como ya fue señalado.

Familia, educación y derechos de las niñas, niños y adolescentes

En los territorios rurales de la zona sur se sienten también los impactos de la escasez hídrica sobre el derecho de los pueblos indígenas a “preservar, mantener y promover sus propios sistemas de familia”, (nota 47) reconocido expresamente en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El interés superior del niño o niña indígena incluye el derecho a disfrutar de su propia cultura. (nota 48) En dicho contexto, una persona mapuche que habita en una zona rural de Cholchol relata lo siguiente:

[h]an cambiado varias cosas. Por ejemplo, desde la educación [de] los mapuches, de los niños, niñas; el niño o la niña, mientras más tiempo esté con su madre, es mejor. Después los toma el Estado, alrededor de los seis años, ahora más chico, y ya de ahí los forma el Estado a su manera. Ese apego que la madre tiene con su hijo o su hija es único, los primeros años de vida. Pero ahora, producto de que no se pueden desarrollar [en el sentido mapuche del concepto] [...] muchas de las personas tienen que trabajar [fuera de la comunidad] y a los seis, siete meses, dejar sus niños en una sala cuna, después en un jardín infantil. Y entonces ¿qué apego existe con la madre?, ¿qué apego existe con el entorno?, ¿cómo ese niño va a querer su tierra, así como lo hicimos nosotros que crecimos?, nos mantenemos todavía acá en nuestra tierra.

La educación escolar de las niñas, niños y adolescentes también se ve impactada por la escasez hídrica. A nivel nacional, más de 1.350 escuelas rurales, equivalentes a un 40,4% del total, no cuentan con agua potable, afectando a 27.100 niñas, niños y adolescentes (Fundación Amulen, 2019). Conforme a lo referido por Evelyn Vicioso, de Fundación Newenko, existen colegios que, incluso, tienen limitado su acceso al agua a un lapso de 15 minutos diarios. (nota 49) También sucede que niñas, niños y adolescentes no asisten a la escuela por falta de suministro de agua, lo cual se traduce en la pérdida de la merienda que estas entidades entregan, de modo que aumenta el estrés financiero y alimentario en los hogares de los y las escolares.

(nota 46) Ibíd.

(nota 47) Resolución AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americano el 14 de junio de 2016, art. XVII.

(nota 48) Ibíd.

(nota 49) Evelyn Vicioso, directora ejecutiva de Fundación Newenko, 25 de agosto de 2022.

No es de extrañar, por lo tanto, que, de acuerdo con la Defensoría de la Niñez, el derecho a la salud, al agua y a una buena alimentación figure entre los más importantes para las niñas, niños y adolescentes entre quinto básico a cuarto medio, con un 28% de menciones entre los derechos más relevantes, quedando en tercer lugar entre las menciones (Defensoría de la Niñez, 2019).

Gráfico 4: Escuelas sin agua potable en zonas rurales. Chile.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Fundación Amulen, 2019.

Perspectiva de género

De acuerdo con el testimonio de representantes de la Asociación de Mujeres Insulares por el Agua (Amipa), las mujeres son las primeras afectadas por la escasez hídrica, dado que son las principales encargadas de las labores domésticas y de cuidado, de modo que la ausencia de agua impacta, posteriormente, en todas sus actividades. (nota 50) Una madre mapuche de la comuna de San José de la Mariquina, quien se encuentra a cargo de las labores de cuidado de su hogar, ilustra tal situación con la dificultad que en ocasiones ha tenido, incluso, para preparar la mamadera de su hijo. (nota 51)

Otro elemento importante tiene que ver con los impactos sobre la salud de las mujeres que puede generar la ausencia de un sistema adecuado de agua potable. Un ejemplo de ello es el caso que enfrenta a varios vecinos y vecinas de la localidad de Laguna Verde con la Municipalidad de Valparaíso

(nota 50) Grupo focal con representantes de la Asociación de Mujeres Insulares por el Agua y con mujeres mapuche de Chiloé, incluyendo a la Longko Clementina Lepío, autoridad ancestral del pueblo mapuche-huilliche. Realizado el 4 de octubre de 2022.

(nota 51) Grupo focal con representantes de comunidades mapuche de San José de la Mariquina, Región de Los Ríos, realizada por el INDH para este Informe, con fecha 30 de septiembre de 2022.

[se] evidenció contaminación de aguas de pozo con coliformes totales y fecales y Escherichiacoli, en tres sectores de Laguna Verde, lo que la matrona Gisselle Olivares Bustos, indica [...] [que] incide en las infecciones genitales asociadas a candidiasis genital femenina por uso de agua de pozo para aseo genital. (nota 52)

El problema general en relación al agua en las zonas rurales se ve acentuado por la dimensión que se examina, pues, en efecto,

[las] mujeres y niñas son quienes invierten largas horas todos los días para ir a buscar aguas superficiales de fuentes mal gestionadas y muchas veces contaminadas. Desde el punto de vista económico, el tiempo destinado imposibilita a las mujeres para realizar otra labor económica que aumente su autonomía y el ingreso familiar. En promedio, ‘las mujeres dedican de una a tres horas más al día que los hombres en labores domésticas’. Por esta razón, son ellas las encargadas de la recolección del agua diariamente y terminan abandonando la educación y no teniendo otras oportunidades laborales (Fundación Amulen, 2019).

En lo pertinente a la intersección entre derecho humano al agua, cambio climático, igualdad de género y ruralidad, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, del año 2016, señala que

[l]a división sexual del trabajo y los patrones culturales dominantes inciden también en los problemas ambientales y en las consecuencias del cambio climático en la cotidianidad de los hogares. Las mujeres rurales, indígenas y campesinas son guardianas de la biodiversidad, pero, en condiciones de mucha fragilidad y explotación, tienen menor acceso y control sobre la tierra y los recursos productivos, y son las principales responsables de la alimentación de los miembros de la familia, de la recolección del agua y la leña, y del cuidado de la huerta y los animales. Por lo tanto, las responsabilidades y la falta de poder agudizan su vulnerabilidad y dificultan el desarrollo de su capacidad de adaptación y respuesta. La mitigación del cambio climático implica tomar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y conduce a analizar cómo se relaciona el orden de género con los patrones dominantes de producción, consumo, uso de energía y tecnología. En este contexto, es importante considerar la contribución de las mujeres a la mitigación como productoras, trabajadoras y consumidoras, así como investigadoras del área de tecnología y energías limpias y seguras, y responsables de política pública.

(nota 52) Recurso de protección, sentencia rol 4975-2022, Corte de Apelaciones de Valparaíso, 29 de agosto de 2022.

Salud y seguridad

El agua cumple, a lo menos, tres funciones necesarias para garantizar la salud de las personas, comunidades y pueblos. Primero, el consumo directo de agua como bebida o elemento de cocina es imprescindible para la adecuada nutrición y funcionamiento del organismo humano. Segundo, el agua es el principal elemento de higiene de las personas, el cual permite, entre otras tantas cosas, mantenernos libres de infecciones y otros patógenos, algo especialmente importante dada la pandemia del COVID-19. Tercero, el agua permite la existencia de medicamentos, en especial, mas no exclusivamente, en la forma de hierbas y otros componentes obtenidos de la tierra, función conocida como lawen en lengua mapudungun. La medicina ancestral mapuche también toma en consideración las distintas fuentes o tipos de agua para diversas acciones de sanación. Se pueden mencionar, al menos, las siguientes variedades para dichos fines: menoko (vertiente), trayenko (cascada), witrunko (arroyo o estero), lewfü (río), entre otras.

Una persona proveniente de una comunidad mapuche de la comuna de Cholchol, entrevistada especialmente para este Informe, y cuya comunidad depende para su subsistencia de la cuenca del río Cholchol, denuncia las dificultades para obtener el lawen, producto de la continua desaparición de los humedales precordilleranos desde donde este se obtenía tradicionalmente. (nota 53) Ello ha forzado a las o los machis a buscar el lawen en lugares alejados que –en el caso de aquellas personas provenientes de Cholchol– les puede obligar a tener que ir incluso a Toltén o Panguipulli, (nota 54) desplazamiento que involucra mayores gastos y tiempo. Aquello es particularmente grave cuando se requieren acciones de sanación de modo urgente y cuando las y los machis son personas mayores.

Personas entrevistadas en Cholchol, pertenecientes a las comunidades representadas en el trawün (asamblea o reunión, en mapudungun) al que fue invitado el INDH para la redacción de este Informe, se refirieron, también, a las dificultades que enfrentan algunos comuneros mapuche por tener que abastecerse de aguas que están dentro de su territorio ancestral, pero al interior de predios inscritos a nombre de otras personas. (nota 55) Un pequeño agricultor de Perquenco, por ejemplo, expone una situación de esta índole. Denuncia la insuficiencia del agua entregada mediante camiones aljibe (2.000 litros cada siete o nueve días), situación que lo obliga, en verano, a dirigirse a otro canal privado a extraer agua por cantidades cercanas a los 300 a 400 litros, para poder regar y darle de beber a sus animales, que son sus medios de subsistencia. (nota 56) Dicho agricultor mencionó la preocupación

(nota 53) El 28 de septiembre de 2022.

(nota 54) Ibíd.

(nota 55) Ibíd.

(nota 56) Grupo focal con personas y representantes de comunidades mapuche de Perquenco, Región de La Araucanía, realizado por el INDH para este Informe, con fecha 28 de septiembre de 2022.

existente, pues está consciente de que la solución para su necesidad de abastecimiento podría ser considerada un “robo”.

V. Perspectiva de derechos humanos en la política climática chilena

Habiéndose expuesto la situación general del derecho humano al agua en Chile, y constatando que los efectos del cambio climático no harán sino profundizar estos impactos, es pertinente analizar si la política climática del Estado se ajusta a los estándares internacionales de derechos humanos descritos en la sección 2 de este capítulo.

Corresponde señalar, en primer término, que, si bien ni la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ni el Acuerdo de París (AP) contemplan, expresamente, una perspectiva de derechos humanos para la acción climática, sí hacen referencia a ciertos principios orientadores que deben ser tomados en consideración a la hora de analizar los esfuerzos del Estado en la materia. El AP, por ejemplo, en su preámbulo, que no es vinculante, reconoce que,

al adoptar medidas para hacerle frente [al cambio climático], las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

El párrafo citado es en especial pertinente, por ejemplo, en lo relativo a la instalación de proyectos de energías renovables, como plantas solares o eólicas, o a la minería de materiales necesarios para la transición energética, como el litio. En torno a dichos rubros, que tienen importante presencia en nuestro país, se han reportado cientos de situaciones de posible vulneración de derechos humanos a nivel global, incluyendo a Chile (Business and Human Rights Resource Centre, 2022). Esto requiere el necesario escrutinio del Estado chileno para garantizar los derechos humanos de las comunidades que se encuentren en los territorios eventualmente afectados.

El AP dispone también, en su artículo 7, párrafo 2, que el fin de la adaptación climática es “proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas”. En el párrafo 5 del mismo artículo, llama también a que la adaptación

responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos

indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso.

Por otro lado, el Acuerdo de Cancún, adoptado en 2016 por la Conferencia de las Partes de la CMNUCC, y que establece, entre otras materias, el Marco de Adaptación de Cancún, hace referencia, en su preámbulo, a un pronunciamiento previo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el cual señala que

los efectos del cambio climático se dejarán sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables debido a factores como la situación geográfica, el género, la edad, la condición de indígena o minoría o la discapacidad.

El mismo instrumento recién citado, en su párrafo 14, invita a los Estado Parte a que intensifiquen su labor de adaptación, entre otras cosas, mediante “[e]l reforzamiento de la resiliencia de los sistemas socioeconómicos y ecológicos, mediante medidas tales como la diversificación económica y la gestión sostenible de los recursos naturales”.

Lo dicho anteriormente constituye la base normativa para analizar la política climática nacional, a la luz de su contribución al desarrollo sostenible, y la necesidad de priorizar en sus acciones a aquellas personas que se encuentren con mayores obstáculos para el goce y ejercicio de sus derechos, en atención a su especial vulnerabilidad. Lo expuesto en la sección precedente respecto a los impactos sobre el derecho humano al agua, debería servir de base para analizar dicha vulnerabilidad y correlativa necesidad de priorización en las acciones climáticas del Estado.

Como punto de partida, conviene analizar la Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN) presentada por Chile en aplicación del AP. Allí se establecen los compromisos que los Estados Parte de dicho acuerdo suscriben como aporte al cumplimiento del objetivo de mantener el aumento de las temperaturas del planeta muy por debajo de 2°C, con miras a que no superen los 1,5°C.

En relación a la Cde Chile, una de sus características es su vinculación explícita con la consecución de los ODS. Como este capítulo busca, igualmente, arrojar luces sobre aspectos relevantes del desarrollo sostenible, que se vinculan con el derecho humano al agua y la acción climática, un primer elemento de análisis es determinar en qué medida la CDN toma en consideración estos aspectos relevantes del desarrollo sostenible de las personas, comunidades y pueblos, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos.

En concreto, se analizará en qué medida la CDN y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático abordan aspectos sustanciales desde la perspectiva de derechos humanos, como el compromiso de respetarlos en todas las acciones relacionadas con la mitigación o adaptación al cambio climático, la correcta identificación de los grupos vulnerables en la materia o las particulares necesidades de desarrollo de dichas personas o comunidades que pudieran verse beneficiadas con la acción climática.

Respecto al contenido de la CDN, destacan las contribuciones de adaptación N°4 y N°7. La primera de ellas hace referencia a la necesidad de profundizar y actualizar los estudios existentes de vulnerabilidad y riesgo del país, con especial atención a pueblos originarios, pobreza y género. La contribución de adaptación N°7, por su parte, se refiere específicamente al incremento de información y mecanismos de gestión de impactos del cambio climático en recursos hídricos y aumento de resiliencia. En líneas generales, se puede apreciar que dichas contribuciones van en la dirección correcta.

Por otro lado, hay dos conceptos dentro de la política de adaptación climática del país, que son pertinentes de analizar para ver si han incorporado –o no– la perspectiva de derechos humanos: “vulnerabilidad” y “resiliencia”. Tomando un ejemplo concreto de cómo se ha elaborado la CDN chilena, un grupo que ha recibido especial interés lo integran las personas que se verán afectadas por la descarbonización de la matriz energética. En atención a ello es que se ha elaborado un “Pilar Social de Transición Justa y Desarrollo Sostenible”. La CDN de Chile señala al respecto que

la evolución hacia la carbono neutralidad con una matriz de generación eléctrica, basada principalmente en energías renovables no convencionales, implicará que se deberán diseñar medidas que permitan una transición justa y equitativa que gestione adecuadamente los cambios en la fuerza de trabajo del sector. (nota 57) (cursivas añadidas).

Sin embargo, lo que sí es posible cuestionar, desde un punto de vista de derechos humanos, es el segmento de la población que requiere mayor atención en relación a los impactos provocados por el cambio climático. La fuerza de trabajo en el sector termoeléctrico, a que hace referencia la CDN, se compone en un 91% de hombres, y casi el 60% tiene estudios de educación superior. El 87,6% de los trabajadores de centrales a carbón tiene una renta mensual promedio de, a lo menos, \$1.000.000, y para un 44,5% la suma llega, al menos, a los \$2.000.000 (Banco Mundial, 2019). Los datos anteriores muestran que dicha priorización no contempla perspectiva de género, por la proporción de hombres que compone la referida fuerza laboral, ni tampoco es posible concluir que su vulnerabilidad socioeconómica sea mayor que la de otros segmentos de la población.

(nota 57) Estado de Chile, Contribución Determina a Nivel Nacional de Chile (actualización de 2020), aprobada por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, en sesión de fecha 17 de marzo de 2020, p. 25.

Por el contrario, los grupos que en este capítulo se han destacado como vulnerables respecto a la situación de su derecho humano al agua –mujeres, niñas, niños, adolescentes, pueblos indígenas y población rural–, reportan características que debiesen convertirlos en prioridad de la política climática y de la CDN. En efecto, como confirma Pilar Barría, asesora de agua y gobernanza del Ministerio del Medio Ambiente, “está bien diagnosticado que la pequeña agricultura campesina y la población rural es de la población más vulnerable frente al cambio climático y frente a la escasez hídrica”. (nota 58)

Otra cuestión importante, en relación a la política de adaptación climática, es la inexistencia, aún, de un plan de ajuste en materia de recursos hídricos, específicamente. Existe un plan de adaptación al cambio climático para el sector silvoagropecuario, en especial, atinente a la temática abordada aquí, que, si bien contempla referencias al uso del agua, lo hace fundamentalmente desde una perspectiva económica con miras a mantener la competitividad de dicho sector. Una de las medidas propuestas hace referencia a la promoción de la sustentabilidad económica, social y ambiental. Sin embargo, las acciones específicas que se consideran dentro de ese apartado no permiten deducir una perspectiva que tome en consideración los derechos humanos afectados en relación a los impactos de la actividad silvoagropecuaria sobre las personas, comunidades y pueblos. Opinando sobre dicho instrumento, Barría afirma que

efectivamente, ahí había algunos lineamientos, medidas en cuando a eficiencia hídrica, que sin duda igual tienen un impacto importante, porque pensemos que es el principal usuario de agua, pero es de ese sector, desde esa mirada o desde ese enfoque, no desde un enfoque ecosistémico o... [de] recursos hídricos completos. (nota 59)

En suma, lo que indica el análisis precedente es la ausencia de una perspectiva integral de derechos humanos en la política de adaptación al cambio climático en Chile. Si bien existen referencias genéricas a conceptos como “grupos vulnerables” o “perspectiva de género”, la aplicación práctica de estos conceptos dista de capturar adecuadamente aquello que se proponen, como se ejemplifica con el Pilar Social de Transición Justa y Desarrollo Sostenible de la CDN de Chile. Como resultado de lo anterior, los grupos que debiesen ser priorizados, desde una perspectiva de derechos humanos, se mantienen, salvo referencias genéricas, relativamente invisibilizados respecto a los impactos que sufren.

(nota 58) Asesora de aguas y gobernanza de la ministra del Medio Ambiente, 30 de agosto de 2022.

(nota 59) *Ibíd.*

VI. Consideraciones finales

Este capítulo ha buscado mostrar que, en el contexto de cambio climático y crisis hídrica que afecta a Chile, existen ciertos grupos que se encuentran mayormente amenazados por los efectos de este fenómeno. Estos, esencialmente, están constituidos por personas del mundo rural –en especial, mujeres e indígenas– con algunos de los más altos índices de pobreza del país, menor acceso a infraestructura de agua potable y ausencia, en el caso del pueblo mapuche, de garantías de sus derechos ancestrales sobre las aguas, todas características que se concentran, más bien, en poblaciones de la zona sur de nuestro país.

En esta parte del territorio nacional se encuentra, también, presencia de los dos sectores productivos que registran mayor impacto sobre el derecho humano al agua: el agrícola y el forestal. Esa es la razón que justifica el énfasis que este capítulo ha puesto en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.

Junto con lo señalado, es pertinente recordar que la zona centro del país también se encuentra fuertemente aquejada por los efectos del cambio climático y la escasez hídrica. Pero su situación ha recibido mayor atención desde el punto de los derechos humanos, especialmente la Región de Valparaíso. Diversas instituciones han publicado informes enfocados en esa zona del país. Los efectos de la sequía en el sur se han llegado a sentir, en algunos casos, recién desde 2019 en adelante. La situación del derecho humano al agua, el cambio climático y el desarrollo es, por lo tanto, relativamente inexplorada en dichos lugares. En consecuencia, es necesario ampliar el análisis hacia estos territorios.

Fundamentalmente, se ha mostrado que, producto del cambio climático y la crisis hídrica, la población de esas localidades ve amenazado su derecho humano al desarrollo cultural, espiritual y económico, libremente definido de acuerdo a sus propias cosmovisiones, así como sus medios de subsistencia, sistemas alimentarios y familiares, la educación de las niñas,

niños y adolescentes, los derechos de las mujeres y la salud y seguridad de las personas, y derechos de los pueblos indígenas en general, incluyendo el derecho al territorio. En suma, las vulneraciones, causadas por la escasez hídrica y otras cuestiones ambientales, se viven día a día en ámbitos transversales de la experiencia de sus habitantes, los cuales tienen muy pocas herramientas, legales o materiales, para poder enfrentar dicha situación. A pesar de que los estándares internacionales hacen referencia también a la protección especial de personas mayores y personas con discapacidad, estos grupos se mantienen invisibilizados en las estadísticas nacionales respecto a la distribución del derecho al agua y sus consecuencias, lo que requiere mayor atención dada la interseccionalidad que les afecta.

Siendo el Estado el responsable de garantizar el derecho humano al agua de las personas, comunidades y pueblos, se analizó en este capítulo la forma en que esta problemática se ha abordado en la política climática nacional. La CDN chilena, actualizada al 2020, y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático son los ejes de esa política. En dichos instrumentos se enfatiza la necesidad de transitar desde la generación de energía en base a carbón hacia una que sea limpia y renovable, recordando que dicha transición debe ser “justa”. La idea de “justicia”, como es entendida por la CDN, sin embargo, se focaliza en los impactos negativos que sufrirá la fuerza laboral del sector termoeléctrico. Dicha fuerza de trabajo es mayoritariamente masculina y pertenece al décimo decil de ingresos, el más alto del país.

Una perspectiva de derechos humanos en la acción climática sugiere que dicho enfoque debe ser modificado. Es claro que los segmentos de la población que enfrentan el mayor riesgo de sufrir vulneraciones de sus derechos humanos por los efectos del cambio climático son otros, como se ha demostrado en este capítulo.

A diferencia de lo que sucedía algunos años atrás, hoy ya no es posible excusar la inacción del Estado en esta materia. Los órganos del derecho internacional de los derechos humanos han delineado con mayor claridad el vínculo entre cambio climático, crisis hídrica y vulneración de derechos humanos, en especial el derecho al agua. La situación climática e hídrica de Chile requiere que las autoridades actúen concreta y consistentemente para responder con responsabilidad internacional en la materia.

VII. Recomendaciones

1. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Medio Ambiente, adoptar un enfoque de derechos humanos en la política climática, con énfasis en el componente de adaptación, que tome en consideración los derechos afectados de aquellos grupos especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático y, en particular, a a escasez hídrica.
2. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Medio Ambiente, que la política climática priorice la perspectiva territorial –regional y nacional– en las acciones para reducir las emisiones de carbono.
3. Se recomienda a los poderes colegisladores que revisen la legislación para garantizar que la falta de títulos formales, sobre la tierra o el agua, no impida a las comunidades rurales indígenas acceder al este recurso en cantidades suficientes y salubres para el consumo humano y doméstico.
4. Se recomienda al Poder Ejecutivo, por intermedio de Conadi, Indap, CNR, entre otros organismos, dar cumplimiento a la Observación General N° 15, referente a garantizar el derecho humano al agua en sus programas y políticas, como aquel que tienen todas y todos “a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.
5. Se recomienda a los poderes colegisladores establecer las medidas presupuestarias y de otra índole que sean necesarias –y por todos los medios que se requieran– para garantizar el derecho humano al agua, particularmente respecto de actividades de subsistencia, incluyendo la pequeña agricultura.
6. Se recomienda a los poderes colegisladores establecer medidas con el fin de fortalecer los programas de ayudas públicas para el riego, infraestructura hídrica, adquisición o regularización de

derechos de aprovechamiento de aguas y garantizar el desarrollo de actividades productivas, especialmente la agricultura de subsistencia, y el ejercicio de prácticas culturales o espirituales.

7. Se recomienda a los poderes colegisladores, aumentar, hasta el máximo de los recursos disponibles, y progresivamente en las sucesivas elaboraciones de presupuesto, los fondos que permitan garantizar el derecho humano al agua, al desarrollo y a la mitigación de los efectos del cambio climático.
8. Se recomienda al Poder Ejecutivo, en coordinación entre los Ministerios de Interior, del Medio Ambiente, de Economía, de Desarrollo Social y Familia, entre otros que puedan ser pertinentes, generar una política de ordenamiento territorial que asegure, entre otras materias, que en aquellos territorios donde la escasez hídrica amenaza los derechos de las personas o comunidades, se tomen resguardos especiales que permitan garantizar que nuevas faenas productivas, o de otra índole, no impidan la satisfacción plena del derecho humano al agua.
9. Se recomienda al Poder Ejecutivo, en coordinación entre los Ministerios de Economía, del Medio Ambiente, de Obras Públicas y de Agricultura, propender, en línea con el Marco de Adaptación de Cancún, a que la solución a la crisis hídrica incorpore como alternativas la diversificación socioeconómica, incentivando el tránsito hacia rubros productivos que potencien la resiliencia climática de la economía, en vez de incrementar su vulnerabilidad.
10. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Medio Ambiente, desarrollar políticas climáticas que incluyan expresamente la perspectiva cultural de los pueblos indígenas, la perspectiva de género y el interés superior de niños, niñas y adolescentes.
11. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y mediante la partida presupuestaria respectiva, incrementar los recursos disponibles y que sean necesarios para que la Dirección General de Aguas pueda cumplir a cabalidad su mandato legal de fiscalizar el cumplimiento de la normativa hídrica del país.
12. Se recomienda al Poder Ejecutivo, en coordinación con los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Hacienda o Economía, según sea el caso, evaluar la dictación de una ley sobre debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos.

Bibliografía

Banco Mundial (2013), Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua. Nueva York: Banco Mundial.

Banco Mundial (2019), Documento para discusión No IDB-DP-00717. Nueva York: Banco Mundial.

Business and Human Rights Resource Centre (2022), Transition Minerals Tracker: 2021 Analysis. London: Business and Human Rights Resource Centre.

Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (2015), La megasequía 2010-2015: Una lección para el futuro. Santiago: Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia.

CEPAL (2020). Disponible en : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46575/4/S2000867_es.pdf.

Defensoría de la Niñez (2019), Estudio de opinión. Santiago: Defensoría de la Niñez.

DGA (2016), Atlas del Agua. Santiago: DGA.

DGA (2021), Decretos declaración zonas de escasez hídrica vigentes. Recuperado el 17 de octubre de 2022. Disponible en: <https://dga.mop.gob.cl/administracionrecursoshidricos/decretosZonasEscasez/Paginas/default.aspx>.

DGA (2022), Informe N°22, Informe condiciones por otros antecedentes técnicos para evaluación de impactos de severa sequía Provincias de Ranco y Valdivia. Santiago: DGA.

Durán, V., Mondaca, E. y Natho, F. (2018), Megaparques eólicos, destrucción de turberas y conflictividad sociopolítica. Chiloé: Centro de Estudios Sociales de Chiloé.

Fundación Amulen (2019), Pobres de agua. Radiografía del agua rural en Chile: visibilización de un problema oculto. Santiago: Fundación Amulen.

Fundación Amulen (s.a. b), Educar sin agua. Una realidad invisible. Santiago: Fundación Amulen.

Fundación Chile (2018), Escenarios Hídricos 2030. Radiografía del Agua: Brecha y Riesgo Hídrico en Chile. Santiago: Fundación Chile.

INDH (2012), Informe Final Misión de Observación Freirina. Santiago: INDH.

INDH (2013), Informe Final Misión de Observación Alto El Loa. Santiago: INDH.

INDH (2014a), Informe Final Misión de Observación Los Aromos. Santiago: INDH.

INDH (2014b), Informe Final Misión de Observación Petorca. Santiago: INDH.

INDH (2015a), Informe Final Misión de Observación Choapa. Santiago: INDH.

INDH (2015b), Informe Final Misión de Observación Copiapó, Tierra Amarilla, Chañaral. Santiago: INDH.

INDH (2015c), Informe sobre el proyecto de ley que extiende la bonificación establecida en el Decreto Ley n. 701, de 1974, sobre fomento forestal, cuyo texto fue reemplazado por el artículo primero del Decreto Ley n. 2565, de 1979. Boletín n. 10064-01, Santiago: INDH.

INDH (2016), Informe Final Misión de Observación Los Lagos. Santiago: INDH.

INDH (2019a), Informe Final Misión de Observación Alto Biobío. Santiago: INDH.

INDH (2019b), Informe Final Misión de Observación Mariquina. Santiago: INDH.

INDH (s.a), Mapa de conflictos socioambientales. Recuperado el 27 de octubre de 2022 de: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>.

INE (2017), Censo. Santiago: INE

Instituto Danés de Derechos Humanos (s.a.), La guía de los derechos humanos a los ODS. Recuperado el 17 de octubre de 2022 de: <https://sdg.humanrights.dk/en>.

Instituto de Recursos Mundiales (2015), Aqueduct Projected Water Stress Country Rankings. Washington, DC (Estados Unidos de América): Instituto de Recursos Mundiales.

Garrido, J., Rodríguez, I. y Vallejos, A. (2015). Las respuestas sociales a la instalación de parques eólicos: el caso del conflicto Mar Brava en la isla grande de Chiloé (Chile). *Papers: Revista de Sociología*, 100(4), 547-575. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2183>.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Molina, R. y Yáñez, N. (comp.) (2011). Las aguas indígenas en Chile. Santiago: Lom Ediciones.

Observatorio Ciudadano (2016), Pueblo mapuche y recursos forestales en Chile: devastación y conservación en un contexto de globalización económica. Temuco: Observatorio Ciudadano.

Siclari, P. (2020). “Amenazas de cambio climático, métricas de mitigación y adaptación en ciudades de América Latina y el Caribe”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/185), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

