Boletín N° 13.891-09

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Castro, señoras Allende y Rincón, y señor Chahuán, que permite asegurar la certeza hídrica para los diferentes usos productivos del agua.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- CONTEXTO Y CONTROVERSIA

Durante la última década nuestro país ha experimentado una de las más graves sequías de la historia, la cual, según coinciden centros de investigación nacionales y extranjeros, no solo se prolongará en los próximos años, sino que se agravará, bajo la tendencia de bajas precipitaciones, concentradas en un menos periodo de tiempo. Esto significa que a pesar de que puedan aumentar los eventos extremos, ello no significa un aumento en las precipitaciones. Así, mientras veremos aumentar el nivel de las aguas oceánicas, los niveles de aguas lluvia y aquellas que correspondientes a cauces y acumulaciones naturales irán disminuyendo.

La crisis climática global y su consecuente efecto en la seguridad de disponibilidad de recursos hídricos, tiene elementos particulares en nuestro territorio nacional. La estrategia productiva del país ha puesto sus esfuerzos, entre otros, en dos áreas es clave que para este proyecto resultan de interés: la producción agrícola y la generación energética, que a lo largo de su desarrollo han llegado a transformarse en importantes potencias nacionales exportadoras. Ambas dependen de la disponibilidad de grandes volúmenes de agua, con una demanda que se proyecta exponencial en el tiempo, lo cual representa claramente un problema frente al actual contexto. Se debe tener en cuenta que el total de la generación en el país asciende a 77.312 MW de potencia, en el cual las Hidroeléctricas aportan con 24.029 MW, que representa el 27,8% del mercado.

Ambas actividades comparten muchas veces espacios territoriales y por lo tanto nichos de recursos hídricos, sin que la actual normativa establezca parámetros que regulen la interdependencia resultante, lo que favorece la competencia por el recurso entre ellas, de lo que resultan prácticas reñidas con el principio de sustentabilidad y perjudicando así la demanda de muchos usuarios que están en desventaja para participar de dicha competencia.

El **cambio climático** ha sido definido como "Variación del estado del clima identificable (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropógenos persistentes de la composición de la atmósfera o del uso del suelo."[1]. A su vez la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático lo define como "Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.".

2.-PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DE LA NORMATIVA

Este fenómeno, como proceso global, ha tomado fuerza situándose en el centro del debate, incluso en medio de la gran Reforma al Código de Aguas que se tramita actualmente en el

[1] IPCC, 2013: Glosario [Planton, S. (ed.)]. En: Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Stocker, T.F., D. Qin, G.- K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América. (cita en Informe BCN Septiembre 2019, Enrique Vivanco, "Cambio Climático, conceptos e impactos"), además la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático define el cambio climático como "Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.".

Congreso, la discusión sobre el cuidado del recurso hídrico se torna de vital importancia para el país, hecho que décadas atrás resultaba imposible de proyectar.

En tal sentido, es importante observar que paralelamente a la gran Reforma al Código de Aguas, de estatus constitucional, existen varias iniciativas legislativas de interés normativo parcial, dentro de las cuales se inscribe la presente, que abordan proyectos particulares y/o espacios de reforma específicos del Código de Aguas y que no necesariamente requieren de cambios a la Constitución para su despliegue práctico. Tales iniciativas avanzan por rutas distintas y, por lo tanto, se discuten en diferentes espacios ministeriales, como Agricultura, Medio Ambiente y Energía, pero finalmente cruzan caminos, pues se refieren todas a la necesidad de actualizar la normativa que rige el uso del recurso hídrico. En visto de lo anterior, emerge la necesidad de coordinar y unificar la discusión.

La reseñada falta de proyección ha derivado en la inexistencia de un diseño estratégico de largo plazo para modificar los patrones productivos de diferentes industrias que utilizan el recurso hídrico como base en sus procesos a nivel nacional sin la obligación de coordinar sus modelos de aprovechamientos con el resto de la comunidad de "actores hídricos" del territorio, impidiendo otorgarle al agua un uso estratégico, eficiente y sustentable, pues jamás se discutió la necesidad de que los diferentes usos pudieran convivir de manera armónica.

La Estrategia Nacional de Recursos Hídricos nos da luces sobre los usos y su preponderancia, es así como el uso para riego agrícola del agua en Chile alcanza el 72% del total. seguido por el agua potable, consumo industrial y uso minero, con el 12%, 7% y 4% respectivamente, y el 5% restante está asociado al sector pecuario y al uso consuntivo en generación eléctrica"[2]

[2] Información entregada por la DGA, disponible en su página web y en declaraciones de su Director Oscar Cristi en prensa.

Con esta información disponible los diferentes Gobiernos han buscado fórmulas con miras a generar un equilibrio entre estos usos, coincidiendo en una serie de elementos considerados centrales en los últimos 10 años. A saber: diversificar fuentes e incentivar el ahorro de agua, desarrollando a su vez lineamientos basados en la innovación e integración de medidas como construcción de embalses, infiltración de acuíferos y plantas de desalinización. Estas medidas podrían no representar una Estrategia Nacional en el sentido estricto del término, pues carecen de unificación planificada hacia objetivos definidos: pareciera, más bien que están gatilladas por la contingencia, sin claridad de metas y, sobre todo, sin contemplar la revisión y actualización normativa, cuestión que debiera ser la piedra angular de una estrategia de largo plazo.

3.- CENTRALIDAD EN LOS CRITERIOS DE EFICIENCIA Y SUSTENTABILIDAD

No obstante, las nuevas medidas que existan, aquellos acuíferos, fuentes y depósitos y otras obras de infraestructura hídrica deben ser utilizadas de conformidad a principios de eficiencia y sustentabilidad, que permitan dar cobertura a todos los usos en el cual el agua tiene aplicación, sin poner en riesgo ninguno de ellos, especialmente en las zonas que las actividades económicas son esenciales para el desarrollo de ciudades y regiones.

En este sentido existen diferentes embalses que han sido construidos con la finalidad de asegurar el riego, otras con la clara intención de salvaguardar el consumo humano y otras con un enfoque industrial, si bien riego y consumo humano, son usos que pueden buscar estrategias de ahorro, como se ha venido haciendo por medio de diferentes políticas públicas en el área de la agricultura, con el mejoramiento de los sistemas de riego y disminución de perdidas, lo mismo en la industria sanitaria donde los avances en los últimos 30 años son significativos, a pesar de la creciente demanda. A lo anterior se suman las mejoras en la normativa que regula los servicios sanitarios rurales, los cuales cumplen un rol esencial para que el agua potable llegue a todos los sectores.

Sin embargo, la orientación a la eficiencia y sustentabilidad no ha sido aplicada con el mismo interés por industrias como la energética y la minería, cuyas prácticas y normativas relacionadas se observan desactualizadas frente al estándar impuesto desde el riego y el consumo humano, afectando negativamente a éstos.

Surge, por tales razones, la necesidad de asegurar una distribución de agua adecuada para totalidad de los usos, atendiendo la demanda de actores relevantes, cuya demanda por recursos hídricos se ha visto desplazada, como lo son ciertas comunidades rurales y medianos y pequeños productores agrícolas, cuya actividad sostiene sistemas económicos rurales interconectados con centros urbanos comunales que a su vez dependen de esos nodos productivos.

4. RESPONSABILIDAD INDUSTRIAL Y ACTUALIZACIÓN NORMATIVA

Del mismo modo, debe exigirse a otras industrias, como la minería y la generación de energía, que exploren y desarrollen alternativas en su matriz productiva, que se enmarquen en la idea de resguardar el agua, en darle eficiencia a su uso y re-uso, para lo cual es importante contar con un modelo normativo actualizado y con mejores atribuciones de fiscalización, que repare las actuales ambigüedades y debilidades que el actual Código puede revelar frente a los importantes cambios que se han planteado.

En tal sentido, hay convergencias relevantes entre expertos, académicos, reconocidas organizaciones y sectores del mundo político, que han detectada la necesidad de actualizar con urgencia el modelo normativo que rige el uso y aprovechamiento del recurso, el cual da pie a la normalización de acciones que atentan contra la sustentabilidad y eficiencia hídrica, con graves impactos en territorios rurales y urbanos.

Lo anterior ha derivado en graves controversias entre empresas y comunidades, que comparten emplazamientos en zonas rurales o perimetrales a los centros urbanos, hecho

que contradice la voluntad general de una convivencia armónica entre la actividad industrial y los habitantes de los territorios donde estas se ubican.

4.- SEGURIDAD ALIMENTARIA Y ECONOMÍAS LOCALES

Existen en nuestro país muchos territorios que pasan por graves sequías producto de la crisis, los cuales comparten fuentes de recursos hídricos con una variedad de usuarios, con distintos volúmenes de aprovechamientos. En muchos casos, son las comunidades rurales, la pequeña agricultura y aquella de subsistencia las que resultan más perjudicadas, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de dichas comunidades y de aquellos nodos urbanos que dependen de ellas, impactando negativamente en las economías rurales productoras de alimento, las cuales se ven obligadas a reinventarse, en los casos en que la actividad agrícola resulta ya inviable.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación la Seguridad Alimentaria “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”.

Es evidente que la seguridad alimentaria se relaciona directamente con la actual crisis climática, considerada un factor de riesgo, el cual se agudiza para los territorios rurales con economías productivas fragilizadas, cuya condición no es considerada en las regulaciones que contempla la actual normativa.

5.- IMPORTANCIA DE LAS AGUAS DETENIDAS

Actualmente el Código de Aguas entrega definiciones importantes que deben servir de base a la reorganización de la utilización de determinadas fuentes estratégicas de agua, el inciso cuarto del artículo 2º del Código de Aguas define como “aguas detenidas las que están

acumuladas en depósitos naturales o artificiales, tales como lagos, lagunas, pantanos, charcas, aguadas, ciénagas, estanques o embalses.”. La estrategia de construcción y ampliación de embalses es vital para otorgar certeza hídrica a nuestro país, del mismo modo la gestión de embalses existentes debe basarse en la necesidad de dar respuesta a los diferentes usos, sin que se perjudique a un sector determinado, considerando la posibilidad de adaptación que para sectores como el sanitario y el agrícola son sumamente limitados, pues dependen absolutamente del agua.

Hay que señalar además que se tramita en este Senado un proyecto de ley que fija el marco para enfrentar el cambio climático (Boletín Nº 13.191-12), que en su etapa de participación ciudadana incorporó normas relativas al uso del recurso hídrico, poniendo nuevamente en el foco del debate del agua el cambio climático, relevante al respecto se proyecta la formulación de estrategias regionales y locales de recursos hídricos.

6.- MODIFICACIONES QUE REQUIEREN INICITIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Muchas de las modificaciones profundas que merece el Código, que apuntan al uso eficiente y sustentable de nuestros recursos hídricos, requieren del apoyo del poder ejecutivo, según lo constata la Constitución. Así sucede con la iniciativa de fortalecer las facultades de fiscalización de la Dirección General de Aguas o la creación de ente responsable de administrar los derechos de agua no consumibles por parte del Estado, con el objeto de evitar los remates de agua y la especulación que conlleva tal práctica, que resulta ajena a los principios de eficiencia y sustentabilidad.

4.- MODIFICIACIONES

a.- Al Código de Aguas, para incorporar normas que permitan tener a la vista los diferentes usos de los causas y fuentes de aguas, otorgando sustentabilidad, entre ellas una regulación

especial de las aguas detenidas y criterios científicos para la explotación de aguas subterráneas.

b.- A la Ley general de Servicios Eléctricos con el fin de limitar la posibilidad de generación en situaciones de escasez, cuando la generación afecte el consumo humano, el saneamiento o el riego, debiendo llevarse a cabo labores de inyección de energía solo de manera simultanea con estos fines.

En razón de lo expuesto los Senadores que suscriben someten a conocimiento de este Honorable Senado el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. - Modifíquese el Código de Aguas en el siguiente sentido:

i.- Incorpórense al artículo 15 los siguientes nuevos incisos tercer, cuarto, quinto y sexto:

“Para asegurar el uso sustentable de las aguas, en el caso de que existan titulares de derechos de diferente naturaleza sobre aguas provenientes de depósitos naturales o artificiales, aquellos derechos no destinados al consumo sean estos consuntivos o no consuntivos, serán ejercidos de tal forma que no afecten el aprovechamiento de los demás titulares, cuyos derechos estén destinados al consumo humano, saneamiento, preservación ecosistémica y riego.

Se entenderá que el ejercicio de un derecho cuyo uso no está destinado al consumo afecta a otros titulares de derechos señalados en el inciso anterior, cuando a pesar de ser restituida el agua al cauce esta no puede ser aprovechada por los otros usuarios de manera natural

haciendo imposible su aprovechamiento o poniendo en riesgo la disponibilidad del agua en lo sucesivo.

En el caso que se ponga en riesgo la disponibilidad del agua en depósitos a los que hace referencia el inciso cuarto del artículo 2º de este Código, deberán llevarse a cabo las debidas coordinaciones, con el fin de que aquellos derechos que no están destinados a consumirse, sean ejercidos, simultáneamente con aquellos destinados al consumo, resguardando la sustentabilidad de la fuente de agua detenida.

En todo caso cuando exista un decreto dictado conforme al artículo 314 inciso primero de este Código, la explotación de fuentes de aguas detenidas se deberá hacer de forma simultanea entre los titulares de derechos destinados al consumo y aquellos que no están destinados al consumo."

Artículo 2.- Modifíquese el Decreto con Fuerza de Ley Nº 4/20.018 que FIJA TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 1, DE MINERIA, DE 1982, LEY GENERAL DE SERVICIOS ELECTRICOS, EN MATERIA DE ENERGIA ELECTRICA en el siguiente sentido:

i.- Agréguese un nuevo artículo 220º del siguiente tenor:

Los concesionarios titulares de derechos conforme al Título II de la presente ley tendrán que abstenerse de realizar labores de generación cuando inyecten energía o potencia al sistema mediante la utilización de agua como base de su actividad, cuando de ello se irrogue un perjuicio a los regantes que obtienen el agua de la misma fuente o sus afluentes. Para lo cual se deberá coordinar la generación eléctrica con la actividad de riego.

En el caso que algún territorio sea declarado bajo decreto de escasez hídrica conforme al artículo 314 inciso primero del Código de Aguas, los concesionarios señalados en el inciso

anterior no podrán generar a menos que lo hagan de forma simultánea con los titulares de derechos destinados al consumo humano, saneamiento o riego. Con todo, contando con la autorización de las organizaciones de usuarios, podrán aprovechar sus derechos en un porcentaje que no afecte la disponibilidad futura del recurso.

La transgresión de esta norma implicará la caducidad de la concesión respectiva."

ii.- Agréguese un nuevo artículo transitorio del siguiente tenor:

"Los concesionarios de centrales hidráulicas productoras de energía eléctrica regulados en esta ley deberán presentar un plan de transformación de su matriz productiva en base a la utilización de cauces en el plazo de 5 años, en el cual deberán considerar la utilización de fuentes renovables, diferentes al agua, que aseguren el uso sustentable de las reservas de agua detenida.

Los planes deberán considerar la forma y el plazo en el cual llevarán a cabo el cambio de dispositivos, partes y fuentes por medio de las cuales inyectar energía o potencia al sistema, asegurando la continuidad de los servicios prestados.

El no cumplimiento de lo señalado en los incisos anteriores generará un proceso para determinar la caducidad de la concesión respectiva."