

DECRETOS DE ESCASEZ HÍDRICA: ¿SOLUCIÓN O PARTE DEL PROBLEMA?

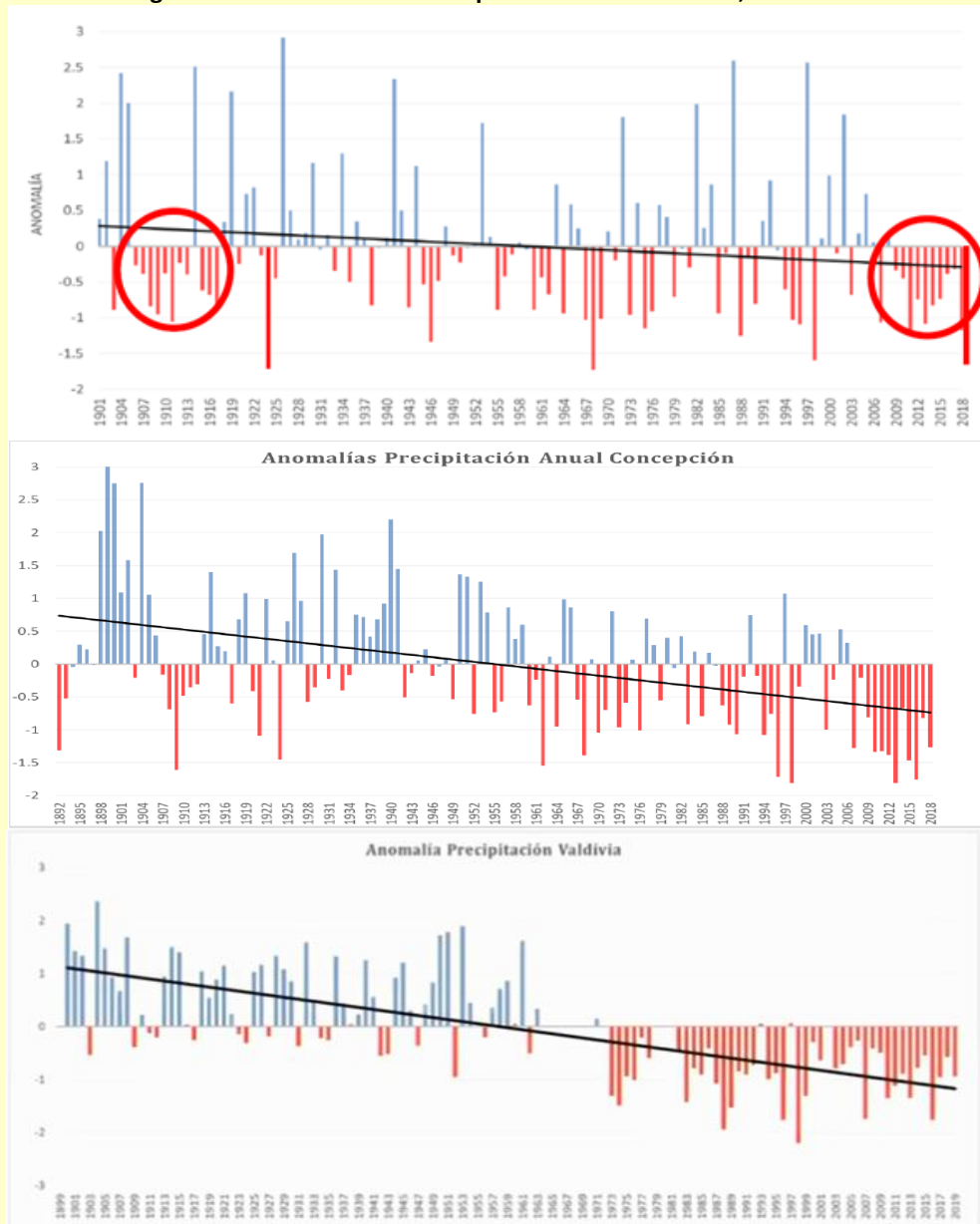
- Chile enfrenta la sequía más grave desde principios de siglo. En un contexto de cambio climático las sequías serán más frecuentes y prolongadas, y se requieren parámetros actualizados más exigentes para calificar a una sequía como excepcional.
- El 20 de agosto pasó a segundo trámite constitucional en el Senado una moción parlamentaria que amplía el plazo de vigencia y posibilita la prórroga de los decretos que declaran zonas de escasez hídrica. Estos decretos otorgan enormes atribuciones a la Dirección General de Aguas para intervenir en la gestión de las cuencas, afectando a las organizaciones de usuarios del agua. Dichas potestades sólo se justifican de forma excepcional y deberían estar cuidadosamente reguladas, sin embargo, existe un vacío normativo y el mencionado proyecto de ley no lo resuelve.
- La solución de largo plazo es promover el ahorro y la acumulación de agua, a través de mayor eficiencia hídrica, construcción de embalses, infiltración de acuíferos, etc. Los decretos de escasez hídrica no son la solución sino que son parte del problema, porque desincentivan las inversiones necesarias para la adaptación al cambio climático.

Chile enfrenta la mayor sequía desde que comenzaron los registros de precipitaciones hace más de 100 años. Las sequías siempre han existido en nuestro país, pero pocas veces duraron más de cuatro años consecutivos. Actualmente llevamos más de 10 años de precipitaciones inferiores a lo normal (Figura N° 1a). Esta megasequía comenzó el año 2007 y, pese a las recientes precipitaciones, persistirá el año 2020.

A principios de siglo hubo una megasequía parecida, pero la actual es más grave. Ello, porque a las menores precipitaciones se suma el hecho que la demanda por agua ha aumentado en forma extraordinaria desde 1900. El crecimiento de la población y la mayor actividad económica, en particular el aumento en la producción agrícola, han significado mayores requerimientos de agua. En este sentido se puede considerar la actual megasequía como una crisis de magnitud inédita en nuestro país.

LA ACTUAL MEGASEQUÍA ES LA MÁS GRAVE DESDE PRINCIPIOS DE SIGLO

Figura N° 1: Anomalías de Precipitación Anual Histórica, 1901-2018



Fuente: Exposición del director del Centro de Agricultura y Medio Ambiente de la Universidad de Chile, Fernando Santibáñez, en la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado, 30/07/20.

La tendencia del régimen de precipitaciones de la Figura N°1 es claramente negativa y es estadísticamente significativa. Ello sugiere que podría tratarse de un cambio estructural y no de sequías puntuales como parte de una variabilidad cíclica natural. Al sur de Chile la condición de menor pluviosidad es aún más acentuada (Figura N° 1b y 1c). Por ejemplo, Valdivia lleva 35 años consecutivos con precipitaciones iguales o menores al promedioⁱ.

Las proyecciones climáticas para Chile muestran como principales efectos el alza en la temperatura y la disminución en las precipitaciones; aunque también se proyecta un aumento en la frecuencia de eventos extremos tales como sequías e inundacionesⁱⁱ. Donde más se proyecta que va a disminuir la precipitación es en la zona centro del país, donde se genera el 75% del PIB agrícola chileno y donde vive prácticamente el 80% de la población chilena.

La gestión de los recursos hídricos en el territorio está encomendada, en primera instancia, a las Organizaciones de Usuarios de Aguas (OUA). Estas organizaciones agrupan a personas naturales o jurídicas. En el caso de aguas superficiales, las OUA de fuentes artificiales se pueden organizar como asociación de canalistas o comunidades de aguas superficiales, y en el caso de cauces naturales deben organizarse como juntas de vigilancia. En el caso de aguas subterráneas, las OUA corresponden a comunidades de aguas subterráneas.

La ley concede a las OUA las facultades de tomar las aguas del canal matriz, repartirlas entre los titulares de derechos, construir, explotar, conservar y mejorar las obras de captación, acueductos y otras que sean necesarias para su aprovechamiento. Es decir, las OUA son las encargadas de planificar y decidir cómo distribuir las aguas entre los titulares de derechos para evitar conflictos tanto en situaciones normales, como de sequía, con la excepción de las zonas bajo decreto de escasez hídrica.

Los decretos de zona de escasez hídrica permiten la intervención de la autoridad administrativa en la gestión de las cuencas hidrográficas. Con ello afectan la gestión de privados, la cual se ha desarrollado exitosamente, como lo demuestra la historia de las principales Juntas de Vigilancia del país.

DECRETOS DE ZONA DE ESCASEZ HÍDRICA

Los decretos de zona de escasez hídrica crean un marco normativo de respuesta administrativa del Estado en caso que no exista acuerdo entre los usuarios frente a

un escenario de escasez hídrica en épocas de extraordinaria sequía. El objeto de esta normativa es la redistribución de las aguas, entregándolas a quienes tienen derechos de aprovechamiento en condiciones distintas a las que indican sus respectivos títulosⁱⁱⁱ.

El fundamento de los decretos de zonas de escasez hídrica se origina en circunstancias en que las sequías eran fenómenos extraordinarios y esporádicos, pero eso ya no se condice con las proyecciones de sequías más prolongadas en un contexto de cambio climático. Debido a episodios de sequía más frecuentes los decretos de escasez hídrica se han tornado recurrentes a pesar de no ser prorrogables de acuerdo a la ley. En la práctica, la Dirección General de Aguas (DGA) lleva dictando nuevos decretos en forma sucesiva por más de una década en algunas zonas del país. En la actualidad el decreto de zona de escasez hídrica se aplica a 139 comunas^{iv} y es una fuente permanente de conflictos.

En este contexto, cabe replantearse: ¿qué se debe entender por sequía? ¿Qué períodos de sequía pueden considerarse anormales? ¿Qué justificación y efectividad tienen los decretos de zonas de escasez hídrica en un contexto de cambio climático?

La DGA utiliza cuatro criterios que permiten calificar de extraordinaria sequía a una zona: el Índice de Precipitación Estandarizada (IPE), el Índice de Caudales Estandarizado (ICE), los volúmenes de los embalses y la disponibilidad de agua en pozo para consumo humano. Los criterios utilizados para analizar si el comportamiento de dichos índices se encuentra fuera del rango normal tienen más de 10 años de antigüedad y requieren ser actualizados. Se necesita que un estudio técnico formal defina parámetros nuevos y más exigentes. De lo contrario, la mayoría de los años calificarán como “extraordinariamente secos” comparados con los datos históricos.

Los decretos de zona de escasez hídrica son instrumentos que sólo se justifican de forma excepcional y que sólo deberían otorgarse transitoriamente porque entregan a la DGA potestades extraordinarias muy importantes: la facultad de suprimir las atribuciones de las Juntas de Vigilancia y redistribuir las aguas en cauce natural, si no hay acuerdo de los usuarios en la forma de redistribuir las aguas; la autorización de extracciones de aguas superficiales o subterráneas desde cualquier punto, sin necesidad de constituir derechos de aprovechamientos de aguas; la facultad de distribuir las aguas en las corrientes naturales o en los cauces artificiales en que aún no se hayan constituido organizaciones de usuarios y, además, el aumento de las

sanciones para las infracciones al Código de Aguas. Es decir, el decreto de escasez hídrica permite a la DGA omitir temporalmente normativas fundamentales existentes en el Código de Aguas. Atribuciones extraordinarias tan importantes deberían estar cuidadosamente normadas en el propio Código de Aguas, sin embargo, actualmente existe un vacío normativo en ese sentido.

PROYECTO DE LEY PARA AMPLIAR Y PRORROGAR DECRETOS DE ZONAS DE ESCASEZ HÍDRICA

El 20 de agosto pasó a segundo trámite constitucional en la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado un proyecto de ley que modifica el Código de Aguas^v para ampliar el plazo de vigencia y posibilitar la prórroga de los decretos que declaren zonas de escasez hídrica (Boletín 13.322-33)^{vi}. Esta moción parlamentaria de artículo único propone modificar la extensión del decreto de escasez hídrica, para lo cual modifica el actual artículo 314 del Código de Aguas, reemplazando el término “extraordinaria sequía” por “severa sequía”, extendiendo la duración de los decretos de escasez hídrica de 6 meses a un año, y haciéndolos prorrogables.

1. Concepto de “severa sequía”: el proyecto de ley propone sustituir el concepto de “extraordinaria sequía” que dice relación con su periodicidad, por el concepto de “severa sequía” que da cuenta de los efectos producidos. Más allá del término semántico, lo importante es que se regule en el Código de Aguas y en un Reglamento la definición de los criterios para determinar dicha situación de sequía de emergencia. Estos criterios, además de ser objetivos, deben ser suficientemente exigentes dado que se proyectan menores precipitaciones debido al cambio climático.

2. Extensión de los decretos: los DEH deben otorgarse por períodos breves y con sustentos técnicos. Los costos de intervenir una cuenca y la complejidad de la gran cantidad de decisiones a nivel de cada localidad superan la capacidad y recursos de la DGA, tanto para gestionar, como para fiscalizar. Ampliar el plazo de duración de los decretos de escasez aumenta considerablemente los costos tanto para la propia DGA como para las organizaciones de usuarios del agua intervenidas.

3. Prórroga de los decretos: es indispensable que, para cada prórroga, se deba contar con un informe técnico previo de la DGA, con criterios objetivos que permitan justificar una prórroga en la duración del decreto y comprobar que las condiciones por las cuales fue dictada continúen. De lo contrario, el decreto queda a la discrecionalidad de la autoridad política de turno.

4. Eliminar posibilidad de extraer agua sin título: si se quiere conservar el recurso agua, que es escaso si hay sequía, se debería eliminar la facultad de la DGA para autorizar la extracción de agua sin título alguno. Sólo de esta forma se estaría resguardando de manera efectiva que el agua tenga un uso racional y acotado.

REFLEXIONES FINALES

Los decretos de zona de escasez hídrica son instrumentos que sólo deberían otorgarse de forma extraordinaria, y por períodos lo más breves posible, con sustentos técnicos que lo justifiquen. No se trata de dejar a la Dirección General de Aguas sin un instrumento para enfrentar una crisis de escasez hídrica si es que la sequía se prolonga, sino más bien de buscar instrumentos más adecuados para una situación estructural de sequías más prolongadas.

La verdadera solución de largo plazo incluye promover la acumulación de agua a través de la construcción de embalses, infiltración de acuíferos, etc. Estas acciones deberían promoverse antes que la utilización de decretos de escasez hídrica, los cuales tienden a desincentivar las inversiones necesarias para la adaptación al cambio climático. En ese sentido, los decretos de escasez hídrica no son la solución sino que son parte del problema. Si los usuarios saben de antemano que en caso de una severa sequía la DGA los va a autorizar a extraer agua de un pozo -aunque no cuenten con un derecho de aprovechamiento-, no tienen los incentivos adecuados para ahorrar y acumular agua para futuros períodos de escasez. Una opción a considerar sería, a lo menos, exigir que luego se repongan las extracciones extraordinarias que se autorizaron durante la emergencia.

Los decretos de escasez tienen aspectos que pueden ser necesarios (por ejemplo, ciertas ayudas extraordinarias a los agricultores para evitar un daño irreversible producto de una sequía). En este sentido, más que buscar la extensión del decreto, sería más acertado evaluar otros mecanismos o instrumentos para ver si es conveniente y cómo se podrían mantener estos beneficios en tiempos de sequía.

ⁱ Exposición del director del Centro de Agricultura y Medio Ambiente (Agrimed) de la Universidad de Chile, Fernando Santibáñez, en la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado, 30/07/20.

ⁱⁱ (MOP 2017-2022) Plan de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático.

ⁱⁱⁱ (Tapia 2019), Regulación de la sequía en Chile: análisis normativo de la declaración de escasez, Revista de Derecho Administrativo Económico Nº 29, pp. 117-138.

^{iv} Informe de la Comisión de Recursos Hídricos, Sequía y Desertificación de la Cámara de Diputados (Boletín 13.322-33).

^v Es importante señalar que en el proyecto de Reforma al Código de Aguas (Boletín 7.543-12), ya se trata esta misma materia, por lo que se está creando, para una misma materia, aspectos que si bien son similares, tienen diferencias, ya que en la reforma al Código se hace una modificación más integral de la norma, abarcando diferentes incisos del artículo actual.

^{vi} Este proyecto de ley es una moción parlamentaria de los diputados René Alinco, Gabriel Ascencio, Camila Flores, Harry Jürgensen, Jaime Mulet, Jaime Naranjo, Camila Rojas, Alejandra Sepúlveda, Esteban Velásquez, y Pedro Velásquez.