# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LAS AGUAS


AUTOR

MARCO EDUARDO GONZALEZ HIDALGO

PROFESOR GUÍA

DANIEL MONDACA GARAY



VALPARAÍSO, 2022.

*Mucha gente pequeña, en lugares pequeños, haciendo cosas pequeñas pueden cambiar el mundo. En tanto nosotros seguiremos adelante, aunque el frio queme, el miedo muerda, el sol se esconda y se calle el viento, no te rindas, no se rindan.*

*Rodrigo Mundaca al recibir el Premio Internacional de los Derechos Humanos (2019)*

A mi familia.

A mis amigos.

A quienes partieron de este mundo.

A aquellos profesores y funcionarios que nos brindaron su apoyo durante la carrera.

A todos los activistas que luchan día a día por una sociedad más justa, solidaria y participativa.

A todos, gracias.

# Índice

**Introducción**..... 5

**Capítulo I: El rol del régimen jurídico en el surgimiento de conflictos por el agua**

1. Régimen jurídico de las aguas..... 6

1.1 Derecho humano al agua y a su saneamiento en el plano internacional..... 7

1.2 Matriz privada y derechos de aprovechamiento en el derecho chileno..... 10

2. Conflictos socioambientales por el agua..... 12

2.1 Sequía y escasez hídrica..... 12

2.2 Consecuencias de la escasez hídrica..... 13

2.3 Surgimiento de conflictos por el agua..... 14

2.4 Conflictos por el agua en Chile..... 18

**Capítulo II: Participación ciudadana en la gestión hídrica.**

1. Participación ciudadana: Principios y mecanismos contemplados en el derecho internacional..... 19

2. Mecanismos de participación en el derecho de aguas en Chile..... 29

3. Mecanismos de participación en la gestión de las aguas contemplados en el derecho comparado..... 32

**Capitulo III: Participación en la gestión de las aguas en Chile**

1. Reformas al régimen jurídico de las aguas y recepción del derecho internacional..... 38

2. Legislación chilena y los estándares de participación ciudadana en el derecho internacional..... 45

**Conclusiones**..... 47

**Bibliografía**..... 50

## RESUMEN

En este trabajo realizamos un análisis jurídico de la participación ciudadana en la gestión de las aguas. Para ello, se comienza con una breve reseña al derecho humano al agua y se contrasta con la regulación chilena de los derechos de aprovechamiento de aguas, y la relación que esta tiene con el surgimiento de conflictos socioambientales por el agua. Posterior a ello, se pone un énfasis especial al derecho internacional que versa sobre participación y aguas, se sistematizan los principios y criterios allí contenidos y se examinan de cara a la participación que contemplan las Organizaciones de Usuarios de Aguas. Además, se revisan regulaciones comparadas con el fin de observar cómo han solucionado estos conflictos en diversos países.



**Palabras claves:** derecho, agua, participación, tratados internacionales, gestión, conflictos.



## ABSTRACT

This paper examines out a legal analysis of citizen participation in water management. To do this, it begins with a brief review of the human right to water and is contrasted with the Chilean regulation of water use rights, and the relationship it has with the emergence of socio-environmental conflicts over water. Subsequently, a special emphasis is placed on international law that about with participation and water regulation, the principles and criteria contained therein are systematized and examined with a view to the participation contemplated by the Water User Organizations. In addition, comparative regulations are reviewed in order to observe how they have solved these conflicts in different countries.



**Keywords:** law, water, participation, international treaties, management, conflicts.

# INTRODUCCIÓN

El año 2020 se cumplieron diez años desde que una megasequía se instaló en gran parte del territorio nacional, abarcando desde el norte chico hasta la zona centro sur del país. Esto se debe a diversos factores, siendo la principal razón el cambio climático, ya que, si bien se trata de un fenómeno mundial, Chile es uno de los países más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático, ya que cumple con 7 de los 9 criterios que ha establecido la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (Meteored, 2020)

Los efectos en Chile son claros: incendios forestales, derretimiento de glaciares, disminución o secado de las cuencas de los ríos y lagos, secado de las fuentes subterráneas de aguas, entre otros fenómenos que vemos día a día.

Uno de las consecuencias que ha traído el cambio climático y la sequía es la disminución progresiva de la disponibilidad del agua, lo que conlleva inevitablemente a una conflictividad entre las personas.

Por tanto, se trata de un fenómeno mundial que ha generado un gran problema interno, y donde la actual institucionalidad hídrica no ha sabido entregar respuestas que solucionen los diferentes conflictos que se suscitan en torno al agua.

Es por ello que la institucionalidad hídrica es un tema que está siendo cuestionado en el espacio nacional, tanto así que grandes movimientos por el agua, como MODATIMA, están disputando los espacios institucionales con el fin de entregar las respuestas que durante años no han sabido dar.

Actualmente tenemos proyectos de ley que se encuentran en tramitación que buscan modificar el Código de Aguas, intentando cambiar la matriz privada del recurso hídrico hacía una que tenga un enfoque de derechos humanos, también desde la Convención Constitucional se están presentando propuestas de norma que reconocen el derecho humano al agua y saneamiento, se está legislando sobre delitos ambientales y sobre las aguas, con el fin de acabar con el robo indiscriminado del agua que ha existido en nuestro país. Y sin perjuicio de ser temas sumamente relevantes y necesarios para reducir los efectos adversos que ha traído la crisis hídrica, y lograr el acceso universal al agua, hay ciertos aspectos que no han sido tomados en consideración dentro de la discusión jurídica nacional, que si han tenido un enorme desarrollo a nivel internacional, uno de ellos es la participación ciudadana en la gestión hídrica.

Dicho eso, el objetivo de este trabajo es analizar el régimen jurídico de las aguas en Chile, poniendo énfasis en la naturaleza jurídica de los derechos de aprovechamiento de aguas y su rol en el surgimiento de los conflictos socioambientales por el agua.
Luego de ello, revisaremos lo que dice el derecho internacional en relación a la participación en la gestión hídrica, con el fin de establecer criterios y mecanismos que sean útiles para solucionar los efectos negativos que ha traído la crisis hídrica.
Finalmente, se examinará el derecho interno para verificar si existe cierta recepción de los principios entregados por los diferentes instrumentos internacionales, y si los mecanismos existentes cumplen o no con los estándares internacionales.

## Capítulo I: El rol del régimen jurídico en el surgimiento de conflictos por el agua

Una de las razones por la cual el estudio de la participación en la gestión hídrica está tomando relevancia es el aumento de los conflictos socioambientales en el mundo, muchos de los cuales son conflictos por el agua.
Estos conflictos suelen ser complejos de solucionar, ya que sus causas suelen ser diversa índole. Es por ello que se han comenzado a estudiar desde distintas disciplinas, con el fin de sistematizar sus causas, y atacarlas conjuntamente.
Dentro de las causas, existe cierto consenso de que una de las grandes razones por las cuales surge este tipo de conflictos es la deficiencia que presentan los ordenamientos jurídicos nacionales que regulan las aguas, ya sea porque se trata de legislaciones que no han logrado recoger lo sostenido en el derecho internacional, o porque habiéndolo hecho, no ha logrado ser aplicada de la mejor forma.

### 1. Régimen jurídico de las aguas

En primer lugar, revisaremos brevemente el régimen jurídico de las aguas, específicamente la regulación internacional que ha elevado a nivel de derechos humanos el acceso al agua y su saneamiento. Además, veremos lo que dice nuestro ordenamiento jurídico nacional en relación a la regulación de las aguas.

## 1.1 Derecho humano al agua y a su saneamiento en el plano internacional

La Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), que es el órgano de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas son los cuerpos normativos donde se reconoce expresamente el derecho humano al agua y su saneamiento.

Sin querer profundizar demasiado en el contenido de este derecho humano, ya que no se trata del tema en investigación, si parece necesario dar nociones generales de aquel, ya que la participación en la gestión hídrica encuentra su fuente tanto en los tratados internacionales que versan sobre participación, como también en el desarrollo que se ha hecho del derecho humano al agua y saneamiento.

En ese sentido, el derecho humano al agua es definido por la Observación General N°15 del Comité DESC como "el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico". Luego, se señala que el derecho en cuestión entraña tanto libertades como derechos: "las primeras son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias como, por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos" (Comité DESC, 2002). Además, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.

Por su parte, la Resolución 64/292, es aquella que "reconoce expresamente que el derecho al agua potable y saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010).

Sin embargo, estos no son los únicos cuerpos normativos internacionales que han desarrollado el contenido de estos derechos, ya que tenemos la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el agua en 1977, la Conferencia internacional sobre agua y medio ambiente (Declaración de Dublín) de 1992, la Declaración de Johannesburgo de 2002, la Resolución 7/22 del 2008, la Resolución 21/2 del 2012, la Resolución 18/1 del 2011, todas del

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y un sinfín de cuerpos normativos internacionales que han ido llenando de contenido el derecho humano al agua y su saneamiento.

Es por ello que la doctrina se ha encargado de establecer los criterios necesarios para entender que se están garantizando estos derechos, y prefieren referirse a ellos como derechos humanos independientes con particularidades propias. Así, se ha entendido que el derecho humano al agua potable implica lo siguiente: (CUCDGA, 2020: 6)

- Disponibilidad. Ser suficiente para satisfacer las necesidades personales de uso personal y doméstico, entre ellos cocina, preparación y limpieza. Según la OMS se requieren 100 litros por persona al día para tener un acceso óptimo al agua; un acceso intermedio se asocia a 50 litros diarios por persona; y el acceso básico se relaciona a un promedio de 20 litros diarios por persona, que permite una atención mínima de necesidades de consumo e higiene y con un elevado riesgo a la salud. (Howard and Bartram, 2003: 27)
- Calidad. Que sea salubre, libre de microorganismos, sustancias químicas y amenazas radiológicas que constituyan un peligro a la salud.
- Aceptabilidad. El agua debe tener color, olor y sabor aceptable para el uso personal y doméstico.
- Accesibilidad. El acceso al agua debe estar al alcance físico de las personas; que se encuentre dentro de las inmediaciones de su hogar, su lugar de trabajo o estudios.
- Asequibilidad. Las instalaciones deben estar disponibles y ser asequibles para todo el mundo, y para todos los usos domésticos. Los Estados deben considerar todos los problemas de acceso, incluidas las tarifas, gastos de conexión, almacenamiento y depuración.

Por su parte, el derecho humano al saneamiento requiere: (CUCDGA, 2020: 6)

- Disponibilidad. Deben existir las instalaciones suficientes y con la infraestructura necesaria para mantener y gestionar el servicio
- Aceptabilidad y dignidad. Diseño y condiciones para asegurar la privacidad y dignidad.
- Accesibilidad. Los servicios de saneamiento deben estar ubicados dentro de las inmediaciones de cada hogar, institución de salud o educativa; lugares públicos y de trabajo, y, si son compartidos, que sean en cantidades suficientes para que los tiempos de espera no sean prolongados.

- Asequibilidad. El precio del servicio de saneamiento debe permitir que todas las personas puedan cubrirlo, sin que ello implique la limitación para adquirir otros bienes y servicios básicos.
- Calidad e inocuidad. Las instalaciones de saneamiento deben ser inocuas, fáciles de limpiar y de mantener. Se deben poder utilizar de forma segura, con estructura estable, sin riesgo de accidentes y eliminado el contacto animal o humano con las excretas, con el fin de evitar la transmisión de enfermedades.

Pero además de todo ello, la doctrina también ha dicho que respecto al agua y saneamiento deben aplicarse los siguientes principios: (Heller, 2020: 4)

- Asignación prioritaria y disponibilidad. En Chile, los usos domésticos del agua representan menos del 12% de los usos totales del recurso, el resto es utilizado por la agricultura y la industria. (MOP,2020: 13). De esa limitada cantidad, solo una pequeña cantidad es para los usos esenciales. Dichos usos, deben ser priorizados.
- No discriminación. Todas las personas deben tener asegurado el acceso al agua y saneamiento, incluyendo a los grupos más marginalizados y vulnerables, sin discriminación alguna. Ello implica acciones proactivas que aseguren que las necesidades de estas personas sean cubiertas.
- Rendición de cuentas. Los estados deben rendir cuentas sobre su obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos al agua y saneamiento.
- Sostenibilidad. El funcionamiento de los servicios de agua y saneamiento no debe limitar el acceso de las generaciones futuras.
- Participación y acceso a la información: Derecho y responsabilidad de las personas de participar en la toma de decisiones en la realización de los derechos de agua y saneamiento; acceso a la información, y lo más importante, con posibilidades reales, genuinas e igualitarias para todos de influir en la formulación de políticas y la implementación del sector.

## 1.2 Matriz privada y derechos de aprovechamiento en el derecho chileno

La regulación de las aguas tiene su fuente constitucional en el artículo 19 N°24 de la Constitución Política de la República, donde se establece que:

> *"Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas.*
> *N°24.- El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.*
> *Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos."*

En cuanto a la regulación legal, el artículo 5° del Código de Aguas sostiene que "Las aguas son bienes nacionales de uso público y se les otorga a particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente código".

Los derechos de aprovechamiento de aguas y la forma de ejercicio de ellos está regulado esencialmente en el Código de Aguas[1] dictado en 1981, y la propiedad de los particulares sobre los propios derechos de aprovechamiento está garantizada por el artículo 19 n°24 inciso final de la Constitución Política de la República.

El modelo consagrado por el Código de Aguas, consiste en un sistema de otorgamiento de derechos de aprovechamiento a título gratuito y perpetuo, en la medida de que exista disponibilidad del recurso y que no se perjudiquen derechos de aprovechamiento de terceros existentes con anterioridad (Cannoni y Crocco, 2017: 77). Es un modelo que fortalece la calidad de bien productivo de las aguas, que las entiende como un bien económico necesario para el desarrollo del país, y que, en consecuencia, debe ser tratado igual que cualquier otro bien. Muy bien describe Mayntz el contexto en el cual se redacta este Código, "en los primeros años de la década de los 80, los principios del mercado fueron examinados mayormente como la alternativa más eficaz respecto a la regulación de las políticas ambientales. En aquel periodo, tales principios se convirtieron en la columna de la ideología política del neoliberalismo promoviendo la desregulación y la privatización como medios para estimular el crecimiento y para incrementar la eficiencia económica" (1998: 3).

[1] Artículo 6°- El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas, con los requisitos y en conformidad a las reglas que prescribe este Código.

La legislación chilena está fundamentada en la teoría económica del libre mercado, esto en razón del marcado énfasis que se da en la propiedad privada de los derechos de aprovechamiento de aguas, dentro de la lógica del mercado y del rol subsidiario del Estado. Se parte del supuesto de que la eficiencia en el uso del agua se mejora si ese bien asume un valor económico. (Ugarte, 2003: 73).

La actual legislación chilena consagra una total libertad para el uso del agua sobre la que se tiene derecho de aprovechamiento, pudiendo destinarse el recurso hídrico a los tipos que se deseen, libertad que es permanente. En ese sentido, no es necesario justificar el uso que se les dará a las aguas al solicitar derechos de aprovechamiento, tampoco se les exige mantener el uso original en caso que exista transferencia de derechos de aprovechamiento. (Ugarte, 2003: 79)

Solo con el fin de ejemplificar el paradigma de la norma hídrica, y sin querer ahondar profundamente en ello, en la legislación anterior al actual Código de Aguas existía un orden de prelación en la asignación de los derechos de aprovechamiento en caso de presentarse varias solicitudes sobre las mismas aguas, la preferencia era la siguiente: (Art. 46 D 262/1969, del 15 de enero)

i. Bebida y servicios de aguas potable
ii. Usos domésticos y saneamiento de poblaciones
iii. Otros usos.

En la actualidad esto es distinto, ya que, si se presentan varias solicitudes sobre las mismas aguas y no existe el recurso para satisfacer todos los requerimientos, su otorgamiento se resolverá por remate al mejor postor. (Art. 142 DFL 1122/1981, del 29 de octubre).

Con todo lo anterior, es claro que en Chile el agua presenta una dimensión económica que prima sobre cualquier otra, lo que ha ido generando inevitables disputas en torno al recurso hídricos y los usos que se le dan.

## 2. Conflictos socioambientales por el agua

Durante las últimas décadas ha nacido el interés por estudiar los diferentes fenómenos climáticos que existen en nuestro planeta, y se han diseñado modelos institucionales de distinta índole con el fin de contrarrestar los efectos negativos de la crisis climática.
Pero el interés no solo ha nacido por los efectos del cambio climático, sino que, en muchas partes del planeta, la preocupación comenzó con la creciente aparición de conflictos socioambientales.

Por tanto, antes de hablar de la participación en la gestión hídrica, es necesario comentar el porqué es importante hablar de ella, y una de las grandes razones es por el aumento de conflictos socioambientales.

### 2.1 Sequía y escasez hídrica

Para comenzar esta discusión es importante realizar una distinción entre dos fenómenos que suelen concurrir conjuntamente, pero que abarcan problemáticas y soluciones diversas. Estos son la sequía y la escasez hídrica.

Vamos a entender por sequía el déficit de precipitaciones, producto de una baja sostenida de las mismas, en relación al promedio histórico (sequía meteorológica) y/o la baja sostenida de los caudales en los ríos (sequía hidrológica). La sequía se basa en una serie de mediciones hidrológicas objetivas, tales como precipitaciones, niveles de lagos, lagunas y embalses, caudales de ríos, que se deben contrastar con mediciones promedio de años anteriores (Boettinger, et al, 2021: 18).

Por su parte, la escasez hídrica es un concepto más bien económico, que se refiere al "desequilibrio entre el suministro y la demanda de agua dulce en un área determinada (país, región, área de captación, cuenca fluvial, etc.) como resultado de una demanda demasiado elevada para el suministro disponible, bajo las condiciones existentes de disposiciones institucionales (incluyendo el precio) y de infraestructuras. Sus síntomas son: demanda insatisfecha, tensiones entre usuarios, competencia por el agua, sobreexplotación de agua

subterránea, y flujos insuficientes al entorno natural". (FAO, 2013: 71). La escasez hídrica es dinámica y varía en función de los modelos políticos, económicos y de gestión del agua de un momento y territorio determinado.

Por tanto, es necesario entender que la escasez hídrica es un fenómeno multicausal, que puede encontrar sus orígenes tanto en sequías prolongadas que provocan una disminución de la disponibilidad del agua- dado que existe una alteración de las condiciones hidrológicas "normales", como también es posible que sus causas sean por un diseño institucional del agua poco prudente con las necesidades de un país determinado.

Algunos indicios de un modelo institucional poco preventivo con el recurso hídrico, y que puede significar una escasez del agua pueden ser: sobreotorgamiento de derechos de aprovechamiento de aguas en un caudal determinado, una expansión excesiva de áreas destinadas al regadío con facilidades de acceso hídrico al agricultor, un ordenamiento jurídico que no establezca usos prioritarios del agua, o una legislación hídrica que no regule limitaciones al ejercicio de los derechos sobre las aguas, muchas de las cuales se encuentran presentes en la legislación chilena. Podríamos realizar un gran listado de aquellas medidas que individualmente consideradas han podido significar la reducción de la disponibilidad del agua. Sin embargo, no es el objetivo de esta investigación.

### 2.2 Consecuencias de la escasez hídrica

El objetivo del presente no es realizar un análisis exhaustivo de los orígenes y los impactos que tiene la escasez hídrica, ya que se trata de fenómenos muy profundos que requieren de una gran investigación detrás. Por tanto, nos enfocaremos en realizar una breve reseña de las consecuencias, e intentaremos definir cuál de ellas tiene directa relación con el tema que está siendo investigado.
Entre las consecuencias podemos mencionar a) el aumento de enfermedades, b) el hambre, c) la desaparición de espacios vegetales, d) y el surgimiento de conflictos por el agua.

a) Enfermedades: La escasez hídrica y la falta de sistemas sanitarios de potabilización, obliga a recurrir a fuentes de agua contaminadas que provocan enfermedades. Según

datos de la Organización Mundial de la Salud, se puede afirmar que el agua contaminada puede transmitir enfermedades como la diarrea, el cólera o la poliomielitis. La contaminación del agua produce 502.000 muertes por diarrea al año. Además, la falta de agua puede producir deshidratación y otras enfermedades. (ACNUR, 2019: 28)

b) Hambre: La escasez del agua afecta directamente a la agricultura, la ganadería, la industria, y, por tanto, puede producir escasez de alimentos.
c) Desaparición de especies vegetales: El informe de la IPCC del año 2021, planteó que el cambio climático, la sequía y la mala gestión hídrica, son el escenario perfecto para la pérdida de biodiversidad y la aceleración de la extinción de especies nativas, además de acelerar más aún las de aquellas que ya se encuentran en peligro.
d) Conflictos de agua: Hablaremos de ello en el siguiente punto, ya que es relevante para el desarrollo del tema en investigación

### 2.3 Surgimiento de conflictos por el agua

Los conflictos por el agua "Son el resultado de la multiplicidad de demandas y pretensiones que confluyen sobre los limitados recursos hídricos, y que, por consiguiente, no pueden satisfacerse simultáneamente" (Martin y Bautista, 2015: 12).

Sin embargo, si bien el agua tiene un rol fundamental en el núcleo de las diferentes disputas, en ellas existen componentes culturales, históricos, sociales, territoriales, políticos, económicos y distributivos que son claves para entender estos conflictos.

En ese sentido, usualmente las controversias surgen entre la relación que existe entre la comunidad, las empresas, y el Estado. El rol que suele tomar la comunidad es aquel donde, a través de acciones colectivas, busca confrontar los proyectos productivos o extractivos, por considerarlos negativos para los recursos hídricos y para su territorio (Martin, et al, 2015: 12). Por su parte, los proyectos suelen ser promovidos por grandes compañías que, en un gran número de casos, sobretodo en Latinoamérica, suelen tener una gran participación de capital extranjero, y que además de ello, cuentan con el apoyo estatal o institucional que les permite desarrollar su actividad económica en una comunidad.

Es por todo ello que el análisis no es tan sencillo. ya que la diversidad y la heterogeneidad de los actores e intereses involucrados en los conflictos por el agua, conducen a un ambiente de confusión que impide comenzar el diálogo, lo que alarga e intensifica las disputas, y, por consecuencia, hace más difícil encontrar soluciones.

### 2.3.1 Clasificación de los conflictos por el agua

Resulta complejo encontrar criterios comunes para clasificar los conflictos del agua, esto en razón de los diferentes intereses y actores que se encuentran involucrados. No obstante, el año 2015 la CEPAL pudo desarrollar una tipología que fue útil para diferenciar los tipos de conflictos.

#### 2.3.1.1 Conflictos entre usos

Son aquellos que surgen cuando los recursos hídricos no logran satisfacer las demandas que generan los diferentes usos del agua de una cuenca determinada. En esta categoría se deben incluir conflictos entre usos actuales entre sí (consumo humano, generación hidroeléctrica, minería, riego, entre otros), y los conflictos que surgen entre aquellos usos actuales y la posibilidad de reservar una porción de agua para aprovechamientos futuros (embalses, mantenimiento de caudales ecológicos, entre otros). (Martin, et al, 2015:16)

#### 2.3.1.2 Conflictos entre usuarios

Este tipo de conflictos por el agua se centra básicamente entre las particularidades de los diferentes actores que comparten el recurso hídrico, y los intereses en competencia. Suele diferenciarse entre usuarios tradicionales (habitantes, campesinos o pueblos originarios) y actividades económicas (minería, riego, generación eléctrica).

#### 2.3.1.3 Conflictos con actores no usuarios

En este caso, los conflictos incluyen aquellos terceros que, no siendo usuarios del agua, si tienen un interés actual o futuro en el recurso hídrico. Esta clasificación dice relación con los diferentes paradigmas que encontramos en torno al agua, ya que además del paradigma económico que se suele ver en el agua, es decir, aquel que ve el agua con fines productivos, existen otras perspectivas en relación al agua, tales como la ambiental y la social. Así, el paradigma ambiental considera que el agua es un recurso natural sobre el cual existe un deber de preservación, lo que lleva a la aplicación de un catálogo de principios ambientales que están encaminados a evitar la destrucción de los ecosistemas por la intervención humana. Por su parte, el paradigma social, es aquel que considera al recurso hídrico como uno esencial para satisfacer las necesidades básicas del ser humano, por tanto, debe existir una prioridad especial al uso para el abastecimiento poblacional.

Dicho eso, es claro que pueden existir conflictos entre usuarios del agua (empresas agrícolas, mineras, hidroeléctricas, entre otros), y aquellas personas que, sin ser dueñas o usuarias del agua, tengan un interés sobre la misma, el cual puede ser ambiental, social, comunitario o indígena (ONGs, fundaciones, comuneros, entre otros).

### 2.3.2 Causas de los conflictos de agua

Al hablar de las causas que provocan el surgimiento de los conflictos por el agua es inevitable pensar en aquellos fenómenos climáticos que han avanzado durante las últimas décadas, y que han producido la disminución de la disponibilidad del recurso hídrico, tales como el cambio climático, la sequía, la desertificación, entre otros. Pero, a pesar de ello, en esta instancia nos vamos a referir a aquellas deficiencias institucionales que han impulsado la generación de conflictos por el agua.

#### 2.3.2.1 Débil gobernanza hídrica

La gobernanza del agua "se refiere a la interacción de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos en entran en juego para regular el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de aguas a diferentes niveles de la sociedad" (OAS, 2011: 14). Es decir, entenderemos que una buena gobernanza hídrica es aquella donde las organizaciones estatales

encargadas de la gestión del agua establecen políticas efectivas, que, al concurrir con un marco legal óptimo, responde a las necesidades ambientales, políticas y económicas del Estado.

En ese sentido, entenderemos que una débil gobernanza hídrica es aquella donde existe un marco normativo que no ha podido responder a las necesidades relacionadas con el agua, y/o donde existe una falta de capacidad para aplicar los marcos regulatorios.

#### 2.3.2.2 Limitada participación en la gestión hídrica

La participación ciudadana en la gestión hídrica "es una herramienta que puede incorporar múltiples conocimientos (tradicionales, científicos, técnicos, administrativos, entre otros); lo cual permite tener una visión integral de los problemas y prioridades" (Gil, 2014: 3).

Sin embargo, en Latinoamérica, y así se ha escrito continuamente sobre ello, existe una baja participación ciudadana en la gestión hídrica, y esto responde a razones diferentes a la intención de participar que pudiesen tener las personas que componen una comunidad, ya que no existen vías institucionales de participación para sujetos no considerados por la legislación como usuarios de agua en sentido estricto, incluyendo solo a los propietarios, concesionarios, y solo en contadas ocasiones, la participación de arrendatarios y permisionarios(Martin, et al, 2015: 34). De ese modo, la ciudadanía, organizaciones no gubernamentales, usuarios de aguas no reconocidos, y muchos otros intereses sobre las aguas, quedan al margen de los mecanismos institucionalizados de participación.

Lo anterior provoca que la representatividad del interés hídrico se concentre en grupos de presión que tienen un acceso privilegiado al agua, y que, dada la preeminencia del paradigma económico, se excluyan los intereses turísticos, ecológicos o sociales sobre las aguas.

### 2.4 Conflictos por el agua en Chile

En Chile existen una serie de conflictos por el agua que, si bien tienen razones diversas, todas han puesto en contraposición a los distintos tipos de usuarios existentes en torno a una cuenca

hidrográfica. Mencionaremos precisamente dos: el caso de Petorca, y el caso de Laguna del Maule, donde se generó un conflicto que es más común de lo que podríamos creer.

### 2.4.1 Petorca

Quizá el caso más insólito de nuestro país. En la comuna de Petorca más de dos mil personas dependen de camiones aljibes para contar con suministro de agua potable, lo que corresponde a un 20% de su población total. Esto ocurre, no exclusivamente por la mega sequía que afecta a Chile desde hace más de una década, sino que también a la escasez hídrica que es producto de un mal manejo del agua (CR2, 2020: 1).

Esta mala gestión hídrica se ha estudiado por diversos organismos, y se ha llegado a la misma conclusión que llegaban los campesinos y agricultores de la zona: en los 90 se generó un sobre otorgamiento de derechos de aguas sobre los caudales (principalmente río Petorca y río La Ligua). Y luego, a mediados de los 2000, se declararon como agotadas las fuentes superficiales de los ríos y comenzó la sobre explotación de las fuentes subterráneas, donde se les asignaron los derechos a quienes ya concentraban los derechos de aprovechamiento de agua, los cuales son otorgados de manera gratuita y permanente según nuestro actual Código de Aguas(CIPER,2018).

En ese contexto comenzaron diferentes conflictos en torno al agua. En primer lugar, no existía claridad en torno al servicio a cargo de gestionar el agua potable para consumo humano, ya que por un lado se encontraba la empresa transnacional ESVAL, y por otro lado las Asociaciones de Agua Potable Rural. Fueron a estas últimas a quien se les encargó la gestión del agua potable, en un contexto de disminución abrupta del agua disponible.

Por su parte, la Comisión Nacional de Riego(CNR), servicio público que depende del Ministerio de Agricultura y que se encarga de fortalecer la infraestructura de riego para los agricultores, comenzó a destinar recursos del Estado al negocio del agro, dejando a los canalistas y a los pequeños agricultores en condiciones desiguales para acceder a estos fondos. Dichos recursos fueron destinados en gran parte a la construcción de embalses de acumulación de agua y sistemas de riesgo para los agrícolas (CIPER, 2018).

Todo lo anterior generó un conflicto por el recurso hídrico que ha ido variando en su naturaleza, ya que pasó comenzó siendo un conflicto entre los diferentes usuarios (campesinos y empresas del agro), a ser uno donde el tema en disputa es el diferente uso que se le da al recurso hídrico. (riego y consumo humano).

### 2.4.2 Laguna del Maule

La actividad agrícola de la zona tiene como fuente de abastecimiento hídrico el embalse Laguna del Maule, que contaba con una capacidad de almacenamiento de 1.420 millones de metros cúbicos que permitía abastecer a 230.000 hectáreas. Sin embargo, a raíz de la sequía este número fue disminuyendo significativamente. Lo anterior, provocó una disputa por las reservas entre los regantes y la empresa hidroeléctrica que se encuentra emplazada en el lugar, ya que para la producción de electricidad demandaba el uso de 100 millones de metros cúbicos desde la laguna.

Finalmente, el conflicto se soluciona por medio de una resolución emanada por la Dirección de Obras Hidráulicas, donde ordenó el cierre de las compuertas del embalse a la generadora, invocando un acuerdo del año 1947 que le otorgaba prioridad al destino de riego en el contexto de escasez hídrica. (Martin, et al, 2015:14)

## Capítulo II: Participación ciudadana en la gestión hídrica.

La participación ciudadana es un mecanismo que se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo, que ha tenido como fuente una serie de tratados internacionales. Por tanto, buscaremos sistematizar los principios, criterios y mecanismos que se encuentran contemplados en el derecho internacional.
Además, veremos de qué manera regula el derecho nacional la participación en la gestión hídrica, por medio de que organismos lo hace y como busca garantizarla.
Junto a ello, revisaremos los mecanismos que se encuentran contemplados en el derecho comparado, con el fin de analizar de que formas recogen lo contenido en la normativa internacional.

## 1. Participación ciudadana en la gestión hídrica: Principios y mecanismos contemplados en el derecho internacional

Antes de revisar los tratados internacionales que entreguen principios y mecanismos aplicables a la participación ciudadana en la gestión hídrica, buscaremos entregar un marco general de lo que debe entenderse por participación ciudadana, ya que se trata de un concepto con un sinfín de definiciones muy diversas entre sí, por lo que es importante delimitar y entregar una definición, con el fin de entender a qué tipo de participación ciudadana nos referimos.

### 1.1 Aspectos generales a todo tipo de participación ciudadana.

La participación ciudadana es un concepto sobre el que existe cierta disputa, ya que tanto su uso coloquial como académico suelen englobar una gran cantidad de actividades que tienen niveles y contenidos diversos. De ese modo, Callahan lo define de la siguiente manera:

> *"Los términos, participación pública, participación ciudadana, participación política e involucramiento cívico son usados normalmente de manera intercambiable, pero cada uno refleja diferentes aspectos de la participación. La participación pública es el concepto más amplio e incluye la participación en actividades que involucran al público, los medios y otros grupos no gubernamentales. Participación ciudadana, como es definida por los académicos administrativistas, se refiere al rol del público en el proceso de toma de decisiones o su involucramiento en la provisión de servicios y la administración de decisiones. La participación política en su sentido más estrecho, refleja el acto de votar o de contactar a representantes electos, o más ampliamente se refiere a involucrarse en campañas políticas y partidos políticos. Involucramiento cívico se refiere a participar en actividades comunitarias y grupos voluntarios, lo que puede tener muchas formas, desde participación individual en voluntariado, hasta involucramiento organizacional o participación electoral".* (Callahan, 2006: 150-151)

Dicho lo anterior, es claro que la determinación del concepto de participación puede ser un tanto confusa, ya que podría entenderse como tal la participación que se tiene en una fundación, en una manifestación, en una junta de vecinos, hasta la que se tiene emitiendo un voto en elecciones periódicas.

Por tanto, para efectos de este trabajo, nos interesan las expresiones de participación ciudadana que son institucionalizadas, más allá de los diferentes sentidos que pudiese tener la participación. Esto en razón de que la participación institucionalizada, al estar regulada por el derecho, tiene

como función principal estabilizar las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas (Costa, 2020: 3).

Dado lo anterior, es sumamente interesante el desarrollo que hace De la Maza de las características que debe cumplir una democracia para entender que asegura la participación ciudadana, de ese modo plantea lo siguiente:

> *"Es necesaria una señal política clara respecto a la necesidad de una democracia participativa o ciudadana. Expresada a través de canales institucionales de la gestión pública: autoridad social con peso propio y autonomía de vuelo; criterios de asignación de recursos públicos y fortalecimiento de la política de descentralización. Instrumentos de planificación territorial y participativa han demostrado eficacia en otros contextos (Brasil y Colombia) vinculados a ejecución y control ciudadano.*
> *También puede y debe innovarse en el sistema de los fondos concursables, hacia formas más estables que permitan planificar y orientar a mediano plazo la inversión en participación. Pero la iniciativa no puede limitarse al ejecutivo, sino que debe volver a los partidos, a la política. Ninguna de estas opciones es meramente técnica, sino que forman parte de proyectos de democratización más profundos. Adicionalmente, en Chile este compromiso político se requiere en el horizonte está el cambio constitucional y no la mera evaluación técnica de la eficiencia de una u otra medida de la política social* `` (De la Maza, 2005, p.18).

Lo que nos dice De la Maza, y es una posición a la cual adscribo, es que a través de la gestión pública es posible crear mecanismos que den cabida a la participación ciudadana. Por tanto, estas herramientas deben ser una misión de los proyectos políticos que buscan gobernar, ya que la participación ciudadana institucionalizada debe ser un eje imprescindible para una democracia.

### 1.2 Participación ciudadana en el derecho internacional

Para comprender el concepto de participación ciudadana en la gestión hídrica, es inevitable acudir al derecho internacional que versa sobre medio ambiente, ya que se ha entendido que los conflictos que se generan por el agua revisten generalmente el carácter de conflictos ambientales o socio ambientales, esto dado el lugar central y preeminente que tiene el recurso hídrico en los ecosistemas y en la sociedad (Martin, et al, 2015: 10).
Dicho eso, es necesario partir diciendo que la preocupación institucional por el medio ambiente, es una cuestión que arranca recién en el último tercio del siglo XX. A nivel de política

internacional el primer gran espacio donde los estados se reúnen a discutir sobre los problemas ambientales es en la Conferencia de Estocolmo de 1972, la cual fue una conferencia muy relevante para sentar las bases del derecho ambiental, pero el contexto de guerra fría impidió que fuera el gran acuerdo ambiental que se pretendía que fuera (Costa et al, 2020: 154).

Para llenar los vacíos que faltaban por discutir en dicha conferencia, se han discutido una serie de mecanismos internacionales que comienzan hablar de derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental. Dentro de los más relevantes se encuentran los siguientes:

(i) Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio ambiente y el Desarrollo de 1992

(ii) Declaración de Dublín sobre el Agua y el Medio Ambiente de 1992

(iii) Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 1998.

(iv) Acuerdo de Escazú sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe de 2018.

Es importante analizar estos mecanismos internacionales, ya que, si bien muchos de ellos no hablan directamente de la participación en la gestión de las aguas, si se establecen principios que obligan a los estados partes a garantizar en su normativa interna formas de participación que se condigan con lo contenido en dichos tratados.

### 1.2.1 Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio ambiente y el Desarrollo de 1992

La declaración de Río fue impulsada por las Naciones Unidas con el fin de promover el desarrollo sostenible, y fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se efectuó en Rio de Janeiro en junio de 1992.

En dicha Declaración se intenta impulsar una nueva forma de cooperación entre los Estados. En sus 27 principios abarca cuestiones tales como la protección del medio ambiente, la relación entre el desarrollo económico, sostenible y ambiental, la cooperación entre los países para proteger la salud y los recursos naturales de la tierra, la responsabilidad de los Estados en promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente, la participación ciudadana en la protección del medio ambiente, entre otras medidas.

De ese modo, en su Principio N°10 se sostiene que:

*"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".*

En general, las regulaciones en materia de participación ambiental se han desarrollado como consecuencia del principio 10, y que fue el que le dio pie a que se crearan instituciones específicas de acceso a la información, participación y acceso a la justicia ambiental (Costa, et al, 2020:158). Ahora bien, el principio en sí mismo no conceptualiza lo que se entiende por cada una de las herramientas, sino que solo reclama la necesidad de que existan dichos mecanismos en las legislaciones nacionales.

Por tanto, el gran aporte de esta declaración es que sentó las bases de los derechos de acceso: derecho a la información, a la participación, y a la justicia ambiental.

### 1.2.2 Declaración de Dublín sobre el Agua y el Medio Ambiente de 1992

La Declaración de Dublín es el resultado de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente, que se celebró durante enero del año 1992 y reunió a más de 500 expertos designados por gobiernos, organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales, con la finalidad de abordar una grave situación de escasez y uso abusivo del agua dulce, que a su vez impedía el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

La declaración puede sustentarse en tres criterios fundamentales (Salguero, 2014):

(i) El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.

(ii) La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.

(iii) El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.

Es una declaración que en 1992 ya hablaba de una participación amplia en la gestión de las aguas. Así, en el Principio N°2 establece que:

> *"**El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles***
> *El planteamiento basado en la participación implica que los responsables de las políticas y el público en general cobren mayor conciencia de la importancia del agua. Este planteamiento entraña que las decisiones habrían de adoptarse al nivel más elemental apropiado, con la realización de consultas públicas y la participación de los usuarios en la planificación y ejecución de los proyectos sobre el agua".*

Solanes sostiene que los principios contenidos en esta Declaración son aquellos pilares que inspiraron a muchos Estados a establecer como sistema de gestión aquel que integra la cuenca con el ecosistema (1998: 175).

Una de las características que tiene este tipo de gestión es que considera una participación equilibrada, informada y pluralista de los interesados, ya que esto fomenta la consideración de una amplia gama de aspectos y con ello se toman en cuenta diferentes dimensiones del recurso hídrica.

Esta participación se debe dar mediante consultas públicas, participación de los interesados en órganos administrativos, organización de las asociaciones de usuarios, y aquellas organizaciones que tengan un interés ambiental en el recurso. Así, los interesados pueden participar en la formulación de políticas, el debate legislativo, y de la gestión directa de las aguas. (Solanes, 1998: 175)

### 1.2.3 Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 1998.

El Convenio de Aarhus busca llenar de contenido los derechos de acceso contenidos en el Principio 10 de la Declaración de Río, y esto lo podemos verificar al revisar el artículo primero que establece el derecho al acceso a la información sobre el medio ambiente, a la participación ciudadana en la toma de decisiones, y al acceso a la justicia en materia ambiental como garantías que contribuyen a la protección del derecho de las personas y de las generaciones futuras de vivir en un medio ambiente adecuado.

De esa forma, la participación pública en el proceso de toma de decisiones es uno de los pilares del Convenio de Aarhus, los cuales se encuentran regulados en los artículos 6°, 7° y 8° (Pereira, Jiménez, Herrera, et al, 2017: 7)

(i) La participación pública en las decisiones relativas a actividades concretas.
(ii) La participación del público en los planes, programas y políticas relacionados con el medio ambiente.
(iii) La participación pública en la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos legalmente obligatorios.

El objetivo principal de este pilar es dar al público la oportunidad de participar eficazmente tanto en la preparación, en la alteración y en la revisión de planes y programas relacionados al medio ambiente. Esta participación debe contemplar la contribución de los diferentes grupos sociales, incluyendo la participación de usuarios, organizaciones gubernamentales, y de organizaciones no gubernamentales que busquen la protección del medio ambiente, ya que estas actúan como instrumentos de control estatal (Ballesteros, 2010: 25).

En esa misma línea, Torres nos señala que "existe consenso internacional en que la Convención de Aarhus al ser vinculante, es el instrumento que más lejos ha llegado en cuanto a promover los derechos de acceso. Ha sido calificada como la iniciativa más ambiciosa en el terreno de la democracia ambiental que se haya emprendido jamás bajo los auspicios de las Naciones Unidas" (Torres, 2013: 15).

Además, se ha sostenido que "el Convenio de Aarhus es la consolidación del modelo del Principio 10 de la Declaración de Río mediante la incorporación de un lenguaje de derechos, en

el que estos mecanismos elevan su categoría jurídica y quedan en el centro del derecho ambiental. Probablemente, este ascenso tiene relación con la necesidad de una respuesta a los conflictos socioambientales, ante la imposibilidad de dar solución técnica y de estándares a la problemática ambiental. (Costa, et al: 160).

El Convenio de Aarhus es un instrumento internacional que tuvo por objetivo regular los derechos de acceso, e intentó interconectarlos, dando a entender que ninguno de los tres derechos puede ser entendido ni ejercido sin relacionarlo de alguna manera con los demás, ya que la información es base para poder participar o accionar judicialmente, y el acceso a la justicia es la única garantía de que los otros dos derechos de acceso se cumplan.

Sin embargo, al tratarse de un tratado internacional europeo, no es aplicable a países latinoamericanos, y es ahí donde toma relevancia el Acuerdo de Escazú.

### 1.2.4 Acuerdo de Escazú de 2018

El 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, o más conocido popularmente como Acuerdo de Escazú, tiene por objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, además de la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección de las personas, de las generaciones futuras, del derecho de vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Las formas de participación ciudadana se encuentran contenidas en el artículo 7 del Acuerdo, y se puede sistematizar de esta manera (FIMA, 2018: 6).

(i) Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Se refiere a la obligación de asegurar el derecho de participación del público e implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones.

(ii) Garantizar mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, revisiones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades.

(iii) Promover la participación del público en otros procesos relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y políticas o normas ambientales.

(iv) Se deberán adoptar medidas para asegurar la participación del público desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, y las observaciones deben ser debidamente consideradas.

(v) Deberán establecerse condiciones propicias para que la participación se adecue a características sociales, económicas, culturales, geográficas y de genero

(vi) Los Estados deberán promover la valoración del conocimiento local, el dialogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes.

Por tanto, es un Acuerdo que busca garantizar los derechos de acceso a la participación, a la información y a la justicia ambiental. Pero entrega ciertos criterios que deben utilizar los Estados para legislar sobre la materia, ya que esta no puede estar reducida a una mera consulta a los afectados de proyectos que se quieran emplazar en una comunidad. Esta participación debe ser abierta e inclusiva, considerada desde un principio tanto para el desarrollo de planes y políticas públicas como para proyectos y actividades concretas. Además, debe incluir distintas visiones en torno al medio ambiente.

El Acuerdo de Escazú tiene el mismo objetivo que tuvo el Convenio de Aarhus en Europa, esto es, asegurar la democracia ambiental por medio de la garantía de los derechos de acceso. Lo anterior con el fin de que exista una gobernanza ambiental que permita afrontar los desafíos ambientales del siglo XXI.

### 1.2.5 Participación ciudadana en la gestión de las aguas de cara al derecho internacional.

Con el fin de conceptualizar la participación ciudadana contenida en estos tratados internacionales, entenderemos por tal:

> *"El derecho de toda persona a participar en forma individual o colectiva en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente, se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de proporcionar insumos cuando todas las opciones y soluciones aún son posibles, y de incidir en las decisiones respecto de normas,*

*políticas, estrategias y planes en diversos niveles, así como en proyectos, obras y actividades susceptibles de causar un impacto ambiental"* (CEPAL, 2018: 14).

Estos diferentes principios también han llegado al recurso hídrico y los conflictos socioambientales por el agua, ya que, como hemos mencionado, desde que se elevó a nivel de derecho humano el acceso al agua y su saneamiento se ha dicho que este tiene una fuente mandato participativo que obliga a los países a garantizar una participación activa, libre y auténtica de las comunidades locales y los interesados pertinentes. (Justo, 2013: 45)

Este mandato participativo tiene su origen en el principio de progresividad característico del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), según el cual se obliga a los Estados a adoptar todas las medidas que permitan alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos por el pacto, entre los cuales sobresale "el diseño de estrategias y programas nacionales encaminados a asegurar una gestión de los recursos hídricos consistentes con la plenitud del derecho humano al agua y saneamiento. (Martin, et al, 2015, p:40)

Pues bien, de acuerdo a lo que se establece en el PIDESC, dichos programas y estrategias no pueden ser diseñados de cualquier forma, sino que deben ser el resultado de la participación de sus destinatarios. Por tanto, las normas que regulen el ejercicio de los derechos humanos requieren de la formulación inclusiva de políticas públicas y planes hídricos. (Martin, et al, 2015: 40)

El mandato que impone el PIDESC posee un valor estratégico, ya que la plena participación es fundamental para evitar falencias de diagnóstico, y generar políticas públicas que respondan a las necesidades reales, técnicamente viables y culturalmente aceptables, con el fin de prevenir el surgimiento de conflictos por el agua.

Sin embargo, la participación y consulta "deben ser genuinas y no meramente formales. Los afectados deben contar con oportunidades reales de influir en el proceso de planificación y ejecución de las medidas de logro progresivo del derecho humano al agua y saneamiento y por lo tanto su intervención debe ser oportuna (es decir, previa a la resolución), precedida por la plena divulgación de la información relevante sobre las medidas pretendidas y previendo el otorgamiento de medios de protección útiles" (Martin, et al, 2015: 40).

El nuevo contenido de la participación en la gestión de los recursos hídricos no puede estar destinada sólo a legitimar decisiones tomadas en forma previa en otras instancias. Solo la participación genuina tiene efectos a mediano a largo plazo, constituyendo uno de los pilares centrales de la gobernabilidad como potencial instrumento para evitar y resolver los conflictos en torno al agua, ya que de lo contrario "la injerencia de los afectados no cesa por el hecho de que no existan mecanismos auténticos de participación, simplemente ella se canaliza por fuera de ellos, y se transforma en protesta ya adquiere forma de resistencia social, lo que en vez de reducir los conflictos, los agrava"(Martin, et al, 2015: 45)

El mandato que entregan estos tratados internacionales a los Estados es que deben integrar en la normativa interna de los países mecanismos de participación que sean auténticos, y que integren las distintas visiones existentes en torno al agua. Para ello deberán impulsar medidas que impulsen una nueva cultura del agua, donde la protección del recurso hídrico sea una prioridad, dada la importancia social, económica y ambiental que posee.

## 2. Mecanismos de participación en el derecho de aguas en Chile

En Chile el mecanismo de participación por excelencia son las Organizaciones de Usuarios de Aguas, ya que en Chile el agua se gestiona por cuenca hidrográfica, y son estas organizaciones las que se encargan de abrir la participación a los usuarios.

Las Organizaciones de Usuarios están reguladas en el artículo 186 del Código de Aguas que dispone lo siguiente:
"Si dos o más personas tienen derechos de aprovechamiento en las aguas de un mismo canal, embalse, o aprovechan las aguas de un mismo acuífero, podrán reglamentar la comunidad que existe como consecuencia de este hecho, constituirse en asociación de canalistas o en cualquier tipo de sociedad"
De acuerdo a lo contenido en los párrafos uno al cuatro del título III, las Organizaciones de Usuarios son de tres tipos: Comunidades de Agua, las Asociaciones de Canalistas y las Juntas de vigilancia. Con todo, estas tienen ciertas características comunes (Segura, 2009: 174)

- Son entidades privadas sin fines de lucro directo. No obstante, su organización queda sometida a las reglas del Código de Aguas, pudiendo modificarlas mediante sus estatutos sólo por excepción.

- Poseen unidad de objeto. Es decir, todas pretenden la extracción de las aguas del canal o del cauce, su distribución entre los titulares de derechos de aprovechamiento, así como la confección, reparación y conservación de las obras comunes.
- No necesariamente tienen personalidad jurídica.
- Los integrantes deben ser titulares de derechos de aprovechamiento de aguas.
- Tienen facultades jurisdiccionales respecto de determinadas materias. En especial para resolver conflictos entre usuarios.
- Para ser constituidas deben existir dos o más titulares de derechos de aprovechamiento en la misma fuente natural. Los derechos de aprovechamiento de aguas que tenga una persona se expresan en acciones proporcionales en la respectiva organización.
- Deben utilizar la misma obra de aprovechamiento.

En términos sencillos, estas organizaciones tienen por objetivo administrar las fuentes de agua y las obras a través de las cuales estas son extraídas, captadas y/o conducidas. Además, están constituidas solamente por los usuarios de las aguas, sin la participación del Estado en su estructura, ya que la Dirección General de Aguas tiene funciones de asignación, autorización e información relativas a las aguas, tales como otorgar concesiones, autorizaciones, derechos para el uso de las aguas superficiales y subterráneas o fijar límites o permitir obras, pero las funciones propias de administración o gestión del recurso hídrico recae en estas entidades descentralizadas a nivel de cuencas, llamadas organizaciones de usuarios. (Rojas, 2014: 128).

Uno de los problemas que tienen las organizaciones de usuarios de acuerdo a la regulación chilena es que limitan la participación a las personas que sean propietarios de derechos de aprovechamiento de aguas. Por tanto, es un sistema de proporcionalidad de votos de acuerdo a los derechos de los cual la persona es propietaria, lo que se ha materializado en la ausencia de ciertos actores en la gobernanza y en la gestión de las aguas (Blanco, Reyes, 2019: 194).

En ese sentido, los sectores que tienen mayor participación en la gestión hídrica son aquellos que tienen mayor cantidad de derechos de aprovechamiento de aguas.

De ese modo, el sector agrícola es uno de los más importantes usuarios de las aguas en nuestro país tanto a nivel de titularidad de los derechos de aprovechamiento como de participación e incidencia en las Organizaciones de Usuarios de Aguas. De acuerdo a las estadísticas de la propia Dirección General de Aguas, se estima que el 82% de los derechos de aprovechamiento consuntivos tienen un uso agropecuario. (DGA, 2016: 125)

En segundo lugar, se encuentran los servicios sanitarios, quienes cumplen un rol importante como usuarios de aguas destinadas al consumo humano, teniendo asignado el 8.5% de los derechos de aprovechamiento no consuntivo. Dentro de este grupo tenemos que considerar tanto a las empresas sanitarias y a los servicios sanitarios que operan bajo la forma de Agua Potable Rural (DOH, 2015)

En tercer lugar, se encuentra el sector minero que es otro actor relevante en el mapa de los recursos hídricos a nivel nacional ya que se estima que el 3.1% de los derechos de aprovechamiento de aguas consuntivas es utilizado por el sector minero.

En cuarto lugar, se encuentra el uso industrial del agua, para lo cual existen abundantes y diversos usuarios. En esta categoría los usuarios destinan el agua a distintos usos productivos industriales, tales como la producción alimentaria, producción metalúrgica, la industria de la celulosa, entre otros mercados, se estima que alcanza el 6.8% de los derechos de aprovechamiento no consuntivos. (Blanco, et al, 2019: 199)

Por último, se encuentra el sector correspondiente a la generación eléctrica, que representa a un importante actor vinculado a la gestión hídrica en Chile, ya que una gran cantidad de derechos de aprovechamiento no consuntivos de aguas superficiales son destinados a la generación hidroeléctrica. Sin embargo, este sector suele tener una baja participación ya que se genera un conflicto entre los múltiples usos de aguas superficiales en la cuenca en la que se encuentra emplazada.

Todos estos sectores son los que tienen el derecho a participar en la gestión del agua por medio de las Organizaciones de Usuarios de Aguas, que hasta el momento es limitada solo a aquellos usuarios formales del agua, es decir, que sean propietarios de derechos de aprovechamiento.

## 3. Mecanismos de participación ciudadana en la gestión hídrica contemplados en el derecho comparado

En este punto revisaremos algunas regulaciones comparadas, en su mayoría de Latinoamérica, con el fin de analizar la forma de como han incluido tanto el derecho humano al agua y saneamiento y formas de participación en su derecho interno.

### 3.1 México

México el año 2012 reformó el artículo 4 de su Constitución política, donde se reconoce explícitamente el derecho fundamental al agua y el saneamiento, e incorpora diversos criterios que ya analizamos anteriormente, entre ellos, la participación.

> *Artículo 4, párrafo 6: "Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines".*

Con todo, es la Ley de Aguas Nacionales la que regula la forma en cómo se garantiza la participación en la gestión hídrica. Así, el artículo 5 N° II sostiene que:

> *"Para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, el Ejecutivo Federal fomentará la participación de los usuarios del agua y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos". Esto como una disposición general de la ley, que se ve reflejada en la totalidad de la misma.*

Por su parte, el artículo 7 declara:

> *"Es de interés público la descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos".*

En ese mismo sentido, la ley contiene un capítulo completo (V) destinado a la Organización y Participación de los Usuarios y de la Sociedad, donde en el artículo 14 bis se sostiene que:

> *"La Comisión(...) promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.*
>
> *Se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos*

*de Aguas Subterráneas. Igualmente se facilitará la participación de colegios de profesionales, grupos académicos especializados y otras organizaciones de la sociedad cuya participación enriquezca la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos".*

Otra cuestión que resulta interesante, es lo contenido en el título tercero sobre Política y Programación Hídrica, donde en el artículo 14 bis 5 establece que dentro de los principios que sustentan la política hídrica nacional están los siguientes:

- La participación informada y responsable de la sociedad, es la base para la mejor gestión de los recursos hídricos y particularmente para su conservación; por tanto, es esencial la educación ambiental, especialmente en materia de agua.
- La participación de las organizaciones de la sociedad y de los usuarios, y su corresponsabilidad en el desarrollo de actividades específicas.

Y por último en relación a la obligatoriedad de los mecanismos recién mencionados, el artículo 15 de la ley sostiene que "la planificación hídrica es de carácter obligatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos, la conservación de recursos naturales, ecosistemas vitales y el medio ambiente. La formulación, implantación y evaluación de la planificación y programación hídrica comprenderá lo siguiente:

- Los mecanismos de consulta, concertación, participación y asunción de compromisos específicos para la ejecución de programas y para su financiamiento, que permitan la concurrencia de los usuarios del agua y de sus organizaciones, de las organizaciones de la sociedad y de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal".

Por todo lo revisado, la legislación mexicana contiene pasajes muy interesantes en relación a la participación ciudadana en la gestión hídrica, ya que, en primer lugar, garantiza el derecho humano al agua y el saneamiento, pero además comprende la participación en distintos niveles, tanto en el ámbito territorial(estatal, federal o municipal), como también en relación a los organismos que intervienen, donde se considera tanto a los usuarios(Consejos y Comité de cuencas), como a organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil o incluso desde la academia, todo con el fin de generar una política hídrica que integre los diferentes intereses.

### 3.2 Bolivia

No es casualidad que los países latinoamericanos sean pioneros en legislaciones que garanticen el derecho humano al agua y saneamiento, ya que los pueblos latinoamericanos, sobre todo aquellos que tienen una gran tasa de población originaria, tienen una cosmovisión que los hace relacionarse de manera distinta con la tierra, por tanto, suelen impulsarse medidas tendientes a proteger el agua y los ecosistemas.

De ese modo, en el año 2009 se aprueba la nueva Constitución Política del Estado Boliviano, y este texto incluye varios artículos referentes a los recursos hídricos a lo largo de las seis secciones en la que se subdivide, además de contener un capítulo específico sobre el agua en la cuarta parte. En la primera parte, de las "bases fundamentales del Estado, derechos, deberes y garantías" se encuentran los artículos 16 y 20 que reconocen los derechos humanos al agua y saneamiento, así como el carácter público y no lucrativo de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario.

Además, los artículos 374 y 375 se refieren a dimensiones de la gestión del agua tales como la regulación de usos prioritarios, la participación ciudadana en la planificación del recurso hídrico, así como el derecho de las comunidades, pueblos originarios y campesinos de participar en la gestión de las aguas.

Así, el artículo 374 establece que:

> *"El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. La ley establecerá las condiciones y limitaciones de todos los usos.*
>
> *El Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígenas originarias campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua".*

Si bien Bolivia fue uno de los países pioneros en reformar la Constitución, asegurando el derecho humano al agua y saneamiento, establecimiento usos prioritarios, autonomía de las comunidades en la gestión del recurso hídrico, aún no cuenta con una Ley de Recursos Hídricos que le permita desarrollar estos elementos que conforman el derecho humano.

### 3.3 Uruguay

Uruguay fue uno de los primeros países en reconocer el derecho humano al agua en su Constitución política (2005). Además, con estas reformas se estatiza el recurso hídrico, derogando todas las normas relativas a la concesión de servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento a sujetos de derecho privado. El artículo 47 de la Constitución establece que "el agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales".

En cuanto a la participación, esta se encuentra regulada en la ley N° 18.610 sobre la Política Nacional de Aguas donde en su artículo 18 sostiene que "se entiende por participación el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio". En esa misma línea, el artículo 19 establece que "Los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan". Es decir, se considera nuevamente a la sociedad civil como un actor importante en los distintos niveles de formulación y ejecución de políticas hídricas en la gestión del recurso.

La participación en la gestión está regulada en el artículo 23 de la ley, donde se señala que con el fin de tener una gestión sustentable por cuencas e integradas en el ciclo hidrológico "crease el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, el que estará integrado por representantes de Gobierno, usuarios y sociedad civil, teniendo cada uno de ellos igual representación". Este Consejo tiene la obligación de planificar, regular y deliberar en la gestión del recurso hídrico.

Por todo lo anterior, es claro que la legislación hídrica uruguaya no solo hace parte de las decisiones relevantes en materia hídrica a los usuarios formales y al Estado, sino que también hace parte a las organizaciones de la sociedad civil que tengan un interés en la gestión del agua, con el fin de escuchar todas las voces posibles, y que no sea una participación meramente consultiva.

### 2.4 España

En España las aguas son de dominio público, los usos y aprovechamiento del recurso hídrico se establece a través de una serie de instrumentos administrativos donde se utilizan criterios de

declaración responsable, autorizaciones y concesiones. Estos títulos son otorgados por los Organismos de cuenca o Confederaciones Hidrográficas en cuencas intercomunitarias. De este modo, los usuarios serían aquellas personas a quienes se les otorga un título sobre las aguas, el cual está sujeto a restricciones por los organismos respectivos.

En relación a la participación, es la propia Ley de Aguas la que establece las formas de participación que tendrá el Estado, los usuarios y las organizaciones de la sociedad civil. De esta forma, el artículo 14 y 15 elevan a nivel de principio rector de la gestión hídrica la participación de los usuarios, y el acceso a la información.

Por su parte, el artículo 19 regula la conformación del Consejo Nacional del Agua que es el órgano superior de consulta y de participación en materia hídrica, y este estará conformado por: el Estado, comunidades autónomas, organismos de cuenca, organizaciones profesionales y económicas relacionadas con los distintos usos del agua, organizaciones sindicales y empresariales, y organizaciones sin fines de lucro que tengan como objeto la defensa de interés ambientales.

En ese mismo sentido, el artículo 35 de la ley, regula el Consejo del Agua de la cuenca, que tiene por objeto la gestión hidrográfica por unidad de cuenta, es decir, de forma descentralizada.

Este organismo tiene 3 mandatos principales, los cuales son:

- Fomentar el acceso a la información, consulta pública y participación activa en la planificación hidrológica por medio de la demarcación hidrográfica de cuencas intercomunitarias, para ello se creará el Consejo de Aguas de la demarcación, con el fin de separar la gestión de cada una de las cuencas.
- Le corresponde al Consejo de Agua de la demarcación, promover la información, consulta y participación pública en el proceso planificar, y elevar al Gobierno, el plan hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones. Asimismo, podrá informar las cuestiones de interés general para la demarcación y las relativas a la protección de las aguas y a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico.

  Para tales efectos, reglamentariamente se determinará la organización y procedimiento para hacer efectiva la participación pública.
- En el caso que existan comunidades autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una demarcación hidrográfica, el Consejo deberá incorporarlas a los términos previstos por la ley, con el fin de que participen en la elaboración de la planificación hidrológica.

El caso de España es interesante, ya que es de los primeros países en el mundo donde la gestión del agua es por unidad de cuenca, ha sido un ejemplo paradigmático de un modelo de participación del Estado, de organizaciones sociales, y de usuarios de agua

El III Informe de los Conversatorios del Agua, hace un paralelismo de este modelo con el modelo chileno, donde por medio de las Organizaciones de Usuarios de Agua también buscan gestionar el agua por cuenca, poniendo un especial énfasis en la participación.

No obstante, el modelo chileno presenta ciertas particularidades en relación a la participación en la gestión de las aguas, lo que analizaremos en el próximo capítulo.

## Capitulo III: Participación en la gestión de las aguas en Chile

En los capítulos anteriores intentamos delimitar el concepto de participación ciudadana en la gestión de las aguas, utilizando los principios y mecanismos contenidos en el derecho internacional. Posterior a ello, realizamos un análisis jurídico de lo contenido en las regulaciones internas en relación a la participación ciudadana hídrica tanto de Chile, como de otros países.
En este capítulo el objetivo es analizar con cierta detención el derecho chileno de aguas, sobre todo lo que dice relación con la participación en la gestión hídrica. Para ello, vamos a observar las diferentes reformas que ha tenido nuestro Código de Aguas, con el fin de verificar si se ha buscado cambiar el enfoque económico bajo el cual se legislo el actual cuerpo normativo hacía uno que considere otras visiones respecto del agua y en definitiva si se han incluido formas de participación que se condigan con lo que se ha discutido a nivel internacional en las últimas décadas.

### 1. Reformas al régimen jurídico de las aguas y recepción del derecho internacional

El Código de Aguas ha sido sujeto de dos importantes reformas, las cuales pasaremos a analizar. La primera de ellas es la reforma del 2005, que fue introducida por medio de la Ley N°20.017, donde una de las grandes novedades fue la regulación de una patente por no uso que debían pagar aquellos titulares de derechos de aprovechamiento que no estuvieran utilizando el agua. Todo esto con el fin de frenar la especulación de quienes estaban solicitando derechos de aprovechamiento solo para incorporarlos en su patrimonio, sin haber un uso efectivo del recurso (Cannoni, et al, 2017: 77).

Además de ello, esta reforma estableció la posibilidad de decretar un caudal ecológico mínimo que es un instrumento que busca preservar la naturaleza y dar protección al medio ambiente constituyendo una herramienta que puede limitar el ejercicio de un derecho de aprovechamiento de agua[2]. Con todo, esta reforma no logró un cambio sustancial en la materia, por lo tanto, se sigue manteniendo el paradigma económico de las aguas, y no toca la forma de participación en las Organizaciones de Usuarios de Aguas.

Una segunda reforma es la del año 2018, que fue introducida por medio de la ley N° 21.064 y que establece limitaciones por afectación a la sustentabilidad del acuífero.

Está regulada en el artículo 62 del Código de Aguas[3], y otorga la posibilidad de que la Dirección General de Aguas pueda reducir de manera temporal y a prorrata de todos los usuarios el ejercicio de derechos de aprovechamiento de aguas. Para ello, se debe constatar que el ejercicio de un derecho de aprovechamiento i) Afecta la sustentabilidad de un acuífero y/o ii) perjudica a otros titulares de derechos (Abogabir, et al, 2019: 498).

Esta reforma es interesante ya que antes de que estas modificaciones fueran introducidas, esta facultad limitadora solo se podía ejercer en la medida que se causare perjuicios a otros titulares de derechos. Ahora es posible que sea ejercida, incluso de oficio por la Dirección General de Aguas, si se afecta la sustentabilidad del acuífero.

Si bien es importante que existan limites ambientales al aprovechamiento de las aguas, hasta el año 2018 aún no existían reformas que fueran en la línea de mejorar la participación en los términos del derecho internacional.

Es claro que estas reformas han ido avanzando en una linea de ir cambiando el paradigma puramente económico que rige el actual Código de Aguas, sin embargo, estas no han sido suficientes para dar cumplimiento al régimen internacional tanto del derecho humano al agua y saneamiento, como al de la participación en la gestión hídrica, ya que solo se han ido

[2] Artículo 129 bis 1°- Al constituir los derechos de aprovechamiento de aguas, la Dirección General de Aguas velará por la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, debiendo para ello establecer un caudal ecológico mínimo, el cual sólo afectará a los nuevos derechos que se constituyan, para lo cual deberá considerar también las condiciones naturales pertinentes para cada fuente superficial.

[3] Artículo 62.- Si la explotación de aguas subterráneas por algunos usuarios afectare la sustentabilidad del acuífero u ocasionare perjuicios a los otros titulares de derechos, la Dirección General de Aguas, de oficio o a petición de uno o más afectados, podrá establecer la reducción temporal del ejercicio de los derechos de aprovechamiento, a prorrata de ellos, mediante resolución fundada.

Esta medida quedará sin efecto cuando los solicitantes reconsideren su petición o cuando a juicio de dicha Dirección hubieren cesado las causas que la originaron.

estableciendo limites ambientales al ejercicio de los derechos de aprovechamiento, pero no se ha avanzado con un enfoque de derechos humanos.

Dado que estas reformas no han logrado cambios sustanciales en la materia, desde el año 2011 se está discutiendo un proyecto de ley que busca modificar de gran forma el Código de Aguas. Esta se encuentra en pleno trámite en la comisión mixta del Congreso (Boletín N°7543-12).

Las propuestas más interesantes pueden sintetizarse en lo siguiente: (i) Consagra que el derecho humano al agua y su saneamiento debe ser garantizado por el Estado(Art.5); (ii) Establece prioridades de uso para el consumo humano y saneamiento, para actividades de subsistencia y la protección de las fuentes, por sobre el uso productivo con fines de lucro, como, por ejemplo, el uso agrícola(Art.5). Con esto se intenta solucionar el escaso acceso al agua que tiene el mundo rural, toda vez que no tienen el poder adquisitivo para adquirir derechos de aprovechamiento en el mercado de las aguas, posibilidad que sí tienen las empresas del agro, mineras, forestales, eléctricas e industriales. El precio actual de los derechos de aprovechamiento que se transan en el mercado se mueve en un rango que va desde los $1,5 millones a los $68 millones el litro por segundo, precios imposibles de pagar para muchas familias del mundo rural (Minería Chilena, 2018).

En ese mismo sentido, la reforma también reconoce las aguas ancestrales de los pueblos indígenas (art 5 y 1° transitorio), exige caudales ecológicos (art 129), y prohíbe entregar derechos en glaciares, establece concesiones temporales y causales de caducidad y extinción de derechos de aprovechamiento (art 6), protege a los servicios sanitarios rurales, comunidades agrícolas, comunidades indígenas y áreas protegidas (art 129), entre otras medidas.

Por tanto, esta reforma es interesante ya que incluye diversas visiones e intereses en la gestión de las aguas, las cuales hasta el día de hoy no estaban siendo consideradas, y esto en razón de que, al asegurar el derecho humano al agua y saneamiento y el establecimiento de usos prioritarios, se está aceptando la calidad de usuarios del agua a aquellas entidades y personas que tengan un interés social el recurso hídrico. Además, se reconocen las aguas ancestrales de los pueblos indígenas, lo que inevitablemente les entregará el derecho a participar en la gestión hídrica de una cuenca hidrográfica determinada.

Además, este proyecto busca limitar el ejercicio de los derechos de aprovechamiento actuales a través del fortalecimiento de la Dirección General de aguas, establecimiento restricciones al uso y causales de extinción, y la discusión más importante que se está dando en el Congreso es el posible efecto retroactivo que tendría esta ley en derechos de aprovechamiento ya otorgados, en esto se encuentra entrampada la discusión.

Sin embargo, el Congreso no es el único lugar donde se está dando la discusión del reconocimiento del derecho humano al agua y saneamiento, ya que el día 9 de diciembre del 2021 un grupo de constituyentes ingreso una propuesta de norma en la Convención Constitucional, esta declara lo siguiente:

> *"Los derechos humanos al agua y al saneamiento constituyen garantías indispensables para una vida digna.*
> *Toda persona, sin discriminación, tiene derecho al agua suficiente, segura, aceptable, potable, libre de contaminación, físicamente accesible y asequible económicamente para uso personal y doméstico. El Estado deberá velar por la satisfacción de este derecho atendiendo las necesidades de las personas en sus distintos contextos, teniendo especial consideración por quienes habitan en territorios rurales, periurbanos e indígenas. Este derecho deberá satisfacerse preferentemente a partir de fuentes de aguas continentales.*
> *Toda persona y comunidad tiene derecho al acceso, desde el punto de vista físico, ecológico, cultural y económico, en todos los ámbitos de la vida, a un saneamiento que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable, que proporcione intimidad y garantice la dignidad, teniendo en consideración la protección de las labores de cuidado, y de las necesidades especiales de mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas mayores y en situación de discapacidad."*
> *Es deber del Estado garantizar estos derechos para las actuales y futuras generaciones. Toda persona o comunidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos establecidos en este artículo*" (Comisión de Derechos Fundamentales, 2021).

Tanto en el Congreso como en la Convención Constitucional se está buscando reconocer el derecho al agua y su saneamiento como un derecho humano, y si bien son normas que no aseguran expresamente la participación en la gestión hídrica, como si lo hace la Constitución de México, el reconocimiento de un derecho humano trae aparejado la aplicación de ciertos principios, entre ellos, la asignación prioritaria, la sostenibilidad, rendición de cuentas, la no discriminación, el acceso a la información y a la participación. Por tanto, aunque aún no se garantice la participación, será obligación del legislador buscar la forma de integrar este principio

cuando se reconozca el derecho humano al agua y saneamiento, a través de mecanismos que permitan incluir distintas visiones en la gestión de las aguas.

### 1.1 Recepción del derecho internacional en la jurisprudencia chilena

En relación a la jurisprudencia que existe respecto al tema, la sentencia que ha tomado mayor relevancia en los últimos años es la de causa rol N°72.198-2020 de la Corte Suprema, en la que se acoge el recurso de protección presentando por vecinos de El Melón, comuna de Nogales, y que revoca la sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso que había rechazado tal recurso en primera instancia.

Esta sentencia es relevante para el presente ya que es la primera que reconoce el derecho humano al agua y su saneamiento, y se señalan ciertos principios que se deben considerar al momento de garantizar el derecho. Así, el considerando séptimo señala que:

> *"El Estado de Chile, al ratificar diversos Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos y otros instrumentos propios del Derecho Internacional, ha adquirido voluntariamente una serie de obligaciones que resultan vinculantes(...) Así, el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza el derecho a la vida, desarrollando la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el concepto de "vida digna", que incluye el derecho de acceso al agua.*
> *El Comité DESC ha señalado que "el derecho al agua entraña tanto libertades como derechos". Las primeras implican poder "mantener el acceso a un suministro de agua" y "no ser objeto de injerencias", entre las que puede encontrarse la "contaminación de los recursos hídricos". Los derechos, por su parte, se vinculan a "un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho". Destacó también que "[e]l agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico", y que "los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia:*
> *a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos […].*
> *b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre […]. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables […].*
> *c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte".*

En esa misma linea el considerando octavo sostiene que:

> *"Que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la Organización de Naciones Unidas ha señalado que los Estados tienen el deber de satisfacer la obligación de protección consistente en establecer garantías destinadas a impedir que terceros, incluidos agentes no estatales, menoscaben o pongan en peligro en modo alguno el disfrute del derecho al agua (Comité DESC. Observación General N° 15. párr. 23).*
>
> *El Comité, en la señalada Observación General N° 15, ha definido el derecho al agua como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico.*
>
> *A su vez, conforme a las directrices entregadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el derecho al agua se debe garantizar en los siguientes extremos:*
>
> *a) Disponibilidad: El abastecimiento de agua ha de ser continuo y suficiente para la satisfacción de las necesidades básicas de la persona. La OMS ha señalado que esto supone entre 50 y 100 litros de agua por persona.*
>
> *b) Calidad: El agua debe ser salubre y exenta de sustancias que puedan implicar un riesgo para la salud.*
>
> *c) Accesibilidad: Las personas deberían acceder al agua en condiciones de igualdad y no discriminación. Además, las fuentes de agua han de estar a una distancia razonable, lo que en concepto de la OMS supone una distancia menor a mil metros del hogar y treinta minutos en tiempo de traslado. La variable económica no puede constituir un factor que excluya de este derecho a los sectores más vulnerables de la población, lo que no implica que ésta sea gratuita, pero sí que no existan barreras económicas que dificulten el acceso a este derecho.*
>
> *d) Las personas tienen derecho a la información en forma cabal y completa, sobre todas las cuestiones relativas al uso del agua en su comunidad*
>
> *(Folleto Informativo N° 35: "El derecho al agua". Elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra)"*

Y, por último, el otro considerando interesante para el presente es el noveno que establece que:

> *"De disposiciones recientemente citadas, emerge nítidamente una conclusión irredargüible: toda persona, por su dignidad de tal, tiene el derecho humano de acceso al agua potable, en condiciones de igualdad y no discriminación; derecho que posee, como correlato, el deber del Estado de garantizar el acceso en las mencionadas condiciones".*

Para toda esta argumentación el tribunal utiliza dos fuentes principales:

(i) La observación N°15 del Comité DESC.

(ii) Folleto Informativo N° 35: "El derecho al agua". Elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humano.

Pues bien, la Observación N° 15 es conocida como la primera fuente internacional que reconoce el contenido del derecho humano al agua y saneamiento, el cual ya lo analizamos anteriormente, pero en dicha observación no solo se exigen estándares de suficiencia, salubridad, accesibilidad y asequibilidad, sino que también existen ciertos principios que deben ser aplicados. La sentencia habla solo de la no discriminación, el acceso a la información y la igualdad. Sin embargo, la Observación también establece una serie de criterios que deben ser considerados en la aplicación del derecho humano, entre ellos se encuentra el deber del Estado de impedir que terceros menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua, y para ello sostiene que "debe establecerse un sistema regulador eficaz de conformidad con el Pacto y la presente Observación general, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento." (2002, N°24)

En ese mismo sentido, el punto N° 48 de la Observación habla de la participación y el acceso a la información en la formulación y ejecución de estrategias nacionales y se sostiene que:

> "Al formular y ejecutar las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua deberán respetarse, entre otros, los principios de no discriminación y de participación popular. El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros."

Si bien en la sentencia solo se habla de la garantía del derecho humano al agua y su saneamiento y la aplicación de algunos criterios, las fuentes internacionales que utilizaron para argumentar aquello también consideran la participación en la gestión de las aguas como un elemento fundamental para la plena garantía del derecho humano.

En ese mismo sentido, en el considerando octavo se argumenta en base al Folleto Informativo N°35: "El derecho al agua" que fue elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, donde efectivamente se desarrolla la disponibilidad, la calidad, el acceso a la información y la accesibilidad al recurso hídrico, pero también se hace un gran desarrollo del principio participativo que tiene el derecho humano al agua y saneamiento. Se habla, en primer lugar, que el derecho al agua entraña prestaciones, entre las cuales se encuentra la participación en la adopción de decisiones relaciones con el agua y saneamiento a nivel nacional y comunitario (OHCHR, 2011: 8).

Además, se sostiene que "el examen del agua y el saneamiento desde la perspectiva de los derechos humanos indica que las personas y las comunidades deberían tener acceso a información y participar en la adopción de decisiones(...)La participación de la comunidad en la planificación y elaboración de los programas de abastecimiento de agua y de servicios de saneamiento es esencial también para asegurar que los servicios sean pertinentes y adecuados y, por consiguiente, sostenibles a largo plazo"(OHCHR, 2011:17).

Dicho todo lo anterior, el objeto de este punto del capítulo era dejar en claro que si bien en Chile se está avanzando en superar el enfoque puramente económico del agua y pasar a uno que reconozca el derecho humano al agua y su saneamiento, aún esto no encuentra cabida en la regulación interna de las aguas. Mientras ese derecho no sea reconocido en el derecho chileno, será complejo que la participación ciudadana en la gestión hídrica tenga cabida en la discusión tanto doctrinal como jurisprudencial.

En esa línea, ahora es momento de analizar las organizaciones que se encuentran reguladas en el Código de Aguas, y que tienen por objeto fomentar la participación en la gestión hídrica.

## 2. Legislación chilena y los estándares de participación ciudadana en el derecho internacional

El objeto de este punto no es hacer un análisis exhaustivo del Código de Aguas, ni de las Organizaciones de Usuarios, que son el organismo de gestión hídrica por excelencia en nuestro país, sino que nos enfocaremos en revisar si la legislación chilena cumple o no con los estándares establecidos en el derecho internacional.

Para ello utilizaremos tres criterios que fueron recogidos de los tratados internacionales anteriormente revisados:

(i) Participación en planes, programas y políticas del agua.
(ii) Participación genuina en la gestión de las aguas.

(iii) Diversidad en los usuarios participantes en la gestión de las aguas

El primero de los criterios utilizados puede desprenderse de toda la normativa internacional que revisamos en el capítulo anterior, ya que en el Principio N°10 de la Declaración de Río se habla de que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesantes, en el nivel que corresponda. Por su parte, el Principio N°2 de la Declaración de Dublín sostiene que el aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables a todos los niveles. En ese mismo sentido, el Convenio de Aarhus establece que debe garantizarse la participación del público en los planes, programas y políticas, tanto en la fase de elaboración y ejecución de los mismos.

Por tanto, es claro que la participación de los ciudadanos en los planes, programas y políticas del agua es un criterio transversal en la normativa internacional.

En Chile, la generación de políticas o estrategias hídricas de carácter nacional dependen directamente del Ministerio de Obras Públicas, y desde la vuelta a la democracia ha habido algunos esfuerzos que tienden a desarrollar estos planes de manera participativa. Así, tenemos la Política Nacional para los Recursos Hídricos de 1999, Temas Prioritarios para una Política Nacional de Recursos Hídricos del Instituto de Ingenieros del año 2011, el Chile Cuida su Agua del 2021, la Política Nacional para los Recursos Hídricos del año 2015 y la última que aún se encuentra en desarrollo: Mesa Nacional del Agua del año 2019.

Sin embargo, el ejecutivo al no tener una obligación legal de generar políticas de aguas cumpliendo con criterios de participación y acceso a la información, ha convocado a estos espacios donde se desarrollan los planes nacionales de recursos hídricos solamente a un grupo determinados personas, entre las que se encuentran Ministros, Director General de Aguas, Diputados, Senadores, y representantes de gremios como la Comisión Nacional de Riego, de la Sociedad Minera de Chile, de la Confederación de Canalistas, y de otros gremios que representan a las grandes empresas que tienen un interés en el agua. (MOP, 2019). De las 26 personas que componen la mesa, solo tres se podrían entender que tienen un interés social o ambiental en el agua, estos son: Un Champion de la COP 25, una representante de la Asociación de APR de la región metropolitana y el presidente del Movimiento Unitario de Campesino y Etnias de Chile.

Por tanto, en relación a este criterio existe un interés por parte de los diferentes gobiernos de generar políticas, planes y programas con participación de representantes de importantes

gremios de nuestro país, pero al menos, hasta el desarrollo de la Mesa Nacional del Agua, no se han tomado en consideración muchos intereses diversos en torno al agua.

En relación al segundo criterio, esto es, que la participación sea genuina se refiere a que las personas que tengan el derecho a participar tengan oportunidades reales de influir en el proceso de planificación y de las medidas necesarias para gestionar correctamente el recurso hídrico.
Pues bien, en Chile, como hemos dicho a lo largo de esta investigación, las Organizaciones de usuarios de Aguas son instituciones descentralizadas a nivel de cuenca hidrográfica, que están encargadas de administrar y gestionar el recurso hídrico. La participación en estas Organizaciones está limitada a la propiedad de derechos de aprovechamiento de aguas, dicho de otra forma, si se es propietario de derechos de aprovechamiento, se tendrá participación con derecho a voz, voto y con la posibilidad de dirigir dichas organizaciones, que son las encargadas de gestionar el agua en una cuenca. Por tanto, en nuestro país efectivamente existe un tipo de participación vinculante.
Y, por último, otro criterio importante para verificar si en Chile se garantiza una participación en los términos establecidos en el derecho internacional es necesario que existan usuarios con diversas visiones en la gestión hídrica.
Este criterio se puede desprender directamente de las diferentes fuentes del derecho internacional que ya hemos ido revisando. De ese modo, la Declaración de Dublín sostiene que la gestión de las aguas debe considerar una participación equilibrada, informada y pluralista de los interesados, ya que esto fomenta la consideración de una amplia gama de aspectos y con ello se toman en cuenta diferentes dimensiones del recurso hídrica.
Solanes nos dice que esta participación se debe dar mediante consultas públicas, participación de los interesados en órganos administrativos, organización de las asociaciones de usuarios, y aquellas organizaciones que tengan un interés ambiental en el recurso (Solanes, 1998: 175).

En la misma linea, el Acuerdo de Escazú establece que los Estados deberán promover la valoración del conocimiento loca, el dialogo y la interacción de diferentes visiones y saberes.
Los diferentes países que han integrado estos principios en sus regulaciones internas han incluido la visión gubernamental, la de los usuarios del agua, pero también se han incluido las visiones que tiene la academia y las organizaciones no gubernamentales con un interés ambiental o social sobre las aguas.

En nuestro país, los integrantes de las Organizaciones de usuarios deben ser propietarios de derechos de aprovechamiento de aguas, y los derechos se expresan en las acciones proporcionales que se tenga en la respectiva organización, por tanto, solo pueden participar propietarios de derechos de aprovechamiento, excluyendo al Estado.

Es un sistema de proporcionalidad de votos de acuerdo a los derechos de los cual la persona es propietaria, y como ya hemos visto, estos derechos se concentran mayormente en ciertas industrias (minería, agrícola, generación eléctrica, industrial), lo que excluye a ciertos actores en la gobernanza y en la gestión de las aguas.

## Conclusiones

Habiendo hecho el balance sobre la materia y puestos en contraste tanto el derecho internacional como el régimen jurídico nacional sobre la participación ciudadana en la gestión hídrica, es posible apreciar una falta de recepción en el derecho nacional, esto en razón de que los criterios y mecanismos que se pueden desprender de la normativa internacional no encuentran cabida en los ejes fundamentales del Código de Aguas.

Lo anterior por ciertas cuestiones que parece importante mencionar. Lo primero, es que el modelo que consagra el Código consiste en un sistema de otorgamiento de derechos de aprovechamiento a título gratuito y perpetuo, sin necesidad de justificar el uso ni estableciendo usos prioritarios, todo esto en un contexto de disponibilidad hídrica. Esto trajo como consecuencia la concentración de los derechos de aprovechamiento en pocas manos, y al día de hoy quienes acumulan la propiedad de dichos derechos son en su mayoría las grandes empresas extractivas y productivas. Esto ha generado que la calidad de usuario del agua la detenten solo un grupo pequeño de personas, en su mayoría empresarios.

En segundo lugar, el modelo de participación en la gestión hídrica que establece el Código de Aguas, es aquel que tiene como órgano esencial de gestión las Organizaciones de Usuarios, que son aquellas que gestionan de manera directa una cuenca hidrográfica determinada. Sin embargo, al tener únicamente facultades de administración y distribución solo tienen derecho a la participación en la gestión aquellos que son usuarios formales de las aguas, y para ello es necesario ser propietarios de derechos de aprovechamiento.

En lo anterior se encuentra lo problemático de la temática investigada, ya que al limitar la participación a la propiedad se excluyen diferentes maneras de comprender las interacciones existentes en una hoya hidrográfica, no se toma en consideración la conciencia del valor ambiental del agua, no se toman en cuenta los usos comunitarios sobre las aguas tales como el turismo o la recreación, no tiene cabida la visión de las comunidades indígenas, que tienen una cosmovisión diferente respecto del agua, y esto no se condice con ninguna de las normas internacional que revisamos a lo largo de la investigación.

El supuesto de hecho del Código de Aguas y de las organizaciones de usuarios ha cambiado en demasía, ya que enfrentamos una disminución progresiva de la disponibilidad del agua que se sigue agudizando. Además, el desarrollo de la tecnología y la industria han ido incorporando a la demanda del agua una gran cantidad de nuevos y masivos usos, los cuales muchas veces son incompatibles entre sí.

Dicho eso, para avanzar en un régimen jurídico que integre los principios del derecho internacional será importante impulsar una propuesta constitucional reconozca el derecho humano al agua y saneamiento, como también que se agilice la tramitación del proyecto de ley (Boletín N° 7543-12) que busca avanzar en un enfoque de derechos humanos, por todo lo que revisamos anteriormente. Ambas reformas ampliarán el elenco de usuarios que tendrán la posibilidad de participar en la gestión, incluyendo así otras visiones distintas a la puramente económica.

Por otro lado, sería interesante que se comience la discusión de una gestión integrada de las cuencas hidrográficas que es básicamente un proceso que promueve la gestión y el aprovechamiento coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas, y para ello se deberán considerar las necesidades y deseos de diferentes tipos de usuarios, todo desde una perspectiva multidisciplinaria. (GWP, 2011). Esto sería un buen tema para investigar en un futuro.

Pues bien, visto todo lo anterior es válido preguntarse en el actual contexto si los conflictos por el agua se incrementan o se disminuyen al legitimar nuevos actores para que se incorporen a la discusión de cómo se gestionan los recursos hídricos a través de canales institucionales. Lo único cierto es que mantener a estos grupos fuera de ellos no ha demostrado ser la mejor fórmula,

evidencia de ello es la grave crisis hídrica que estamos atravesando, donde solo en Chile más de un millón de familias no tienen acceso al agua potable (RS, 2020), y que eso mismo ha ido generando que surjan y se agudicen los diferentes conflictos sociales y ambientales por el agua.

## Referencias Bibliográficas


Abogabir, S., Pérez, B., Ibarra, A. (2019). Limites Ambientales al ejercicio de derechos de aprovechamiento de aguas. **En**: *La regulación de las aguas: nuevos desafíos del siglo XXI. Actas de las II Jornadas del régimen jurídico de las aguas.* **Ed.** Por Costa, E. Santiago. DER Ediciones, 495-523.

Ballesteros, P. (2010). La participación en asuntos ambientales y su tutela en el Convenio de Aarhus. *Universitas*, N°121: Bogotá

Bartram, J. & Howard, G. (2003). *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*. Ginebra: OMS

Blanco, E. y Reyes, P (2019). Usuarios de aguas y modelos de gestión: Diagnostico y propuestas para una gobernanza participativa. **En**: *La regulación de las aguas: nuevos desafíos del siglo XXI. Actas de las II Jornadas del régimen jurídico de las aguas.* **Ed.** Por Costa, E. Santiago. DER Ediciones, 193-220.

Boettinger, C., Claro, E y Crocco, J. (2021). Megasequía: Diagnostico, impactos y propuestas, *Centro de Estudios Públicos,* N°559. [En línea:

https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210119/20210119125450/pder559_jjcrocco.pdf ]. Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Callahan, K. (2006). *Elements of effective governance: measurement accountability and participation*. Florida: CPC Press

Cannoni, N. y Crocco, J. (2017). "Gobernanza y derecho de aguas en Chile". *Ars boni et aequi 13*, Santiago, N° 1, 65-93.

Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (2020). Crisis hídrica en la cuenca de Petorca: una combinación entre la megasequía y el manejo*, Policy Brief,* N°4, abril de 2020: Santiago. [En línea: https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2020/04/Policy-brief-N4-Crisis-h%C3%ADdrica-en-la-cuenca-de-Petorca.pdf] Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Centro UC Derecho y Gestión de Aguas. 10 años de Derechos humanos al agua y el saneamiento. *Revista Huella Hídrica, 18*(3), 7-15.

CEPAL (2018). Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable. *Medio ambiente y Desarrollo*: Santiago:

CIPER (2011). *La naturaleza política de la sequía en Petorca.* [en línea] disponible en: https://www.ciperchile.cl/2018/04/27/la-naturaleza-politica-de-la-sequia-en-petorca/ Consulta: 15 de junio de 2021.

Costa, E. (2020). *Participación Ciudadana*. Santiago: DER Ediciones.

De la Maza, G. (2005). "Sociedad Civil, Iniciativas Locales y Desafíos para las Políticas Publica". *Colección Ideas,* Año 5, N°54

FIMA. (2018). *Resumen del 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*. [En línea: https://www.porlaaccionclimatica.cl/wp-content/uploads/2019/09/Resumen-Acuerdo-de-Escazu%CC%81-1.pdf ]. Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Gil, A. (2014). *La participación social en la gestión de las aguas.* Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Global Water Partnership. (2011). *¿Qué es la gestión integrada de los recursos hídricos?* [en línea] disponible en: https://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/ACERCA/por-

que/PRINCIPALES-DESAFIOS/Que-es-la-GIRH/ Consulta: 27 de diciembre de 2021.

Héller, L. (2020). *Diferentes tipos y niveles de servicios y derechos humanos al agua y al saneamiento*. Asamblea General de las Naciones Unidas. [En línea: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/10anniversary/DifferentServicesSP.pdf]. Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Justo, J. (2013). *El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.* CEPAL: Santiago.

Martín, L. y Bautista, J. (2015) *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*. CEPAL: Santiago.

Mayntz, R. (1998) "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", *Jean Monet Chair Paper RSC*, N°98/50. [En línea: www.iue.it/RSC/Mayntz.htm]. Fecha de última consulta: 15 de mayo de 2021.

Meterored (2020) *"7 vulnerabilidades chilenas ante el cambio climático"* [en línea] disponible en: https://www.meteored.cl/noticias/actualidad/7-vulnerabilidades-chilenas-ante-el-cambio-climatico.html Consulta: 27 de diciembre de 2021.

Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (2019). *Informe Mundial de las Naciones Unidad sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos.* [En línea: https://www.acnur.org/5c93e4c34.pdf ]. Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos (2011). *El derecho al agua.* [En línea: https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet35sp.pdf ]. Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Organización de las naciones unidas para la Alimentación y la Agricultura (2013). *Afrontar la escasez de agua: Un marco de acción para la agricultura y la seguridad alimentaria.* [En línea: https://www.fao.org/3/i3015s/i3015s.pdf ]. Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Organizaciones de Estados Americanos (2011). *Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos.* [En línea: http://www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm/past%20events/D7/6%20WWFGOBERNANZA%20Final.pdf ]. Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Pereira, R., Jiménez, N., Herrera, E., Velázquez., Estrada, A. (2017). Del Convenio Aarhus y sus efectos para el derecho internacional del medio ambiente: Un análisis del pilar de la participación del público. *Revista Espacios,* Vol.39(N°11) Año 2018. p.3.

Reporte Sustentable (2020). *"En Chile hay 1,4 millones de familias con acceso restringido al agua potable"* [en línea] disponible en: http://reportesostenible.cl/blog/dga-en-chile-hay-1-4-millones-de-familias-con-acceso-restringido-al-agua-potable/ Consulta: 27 de diciembre de 2021.

Rojas, C. (2014). Autogestión y Autorregulación regulada de las aguas. Organizaciones de usuarios y Juntas de vigilancia de ríos. *Revista Ius et Praxis,* Año 20, N°1, pp. 123-162.

Salguero, F. (2014). ¿Qué fue la Declaración de Dublín? *Iagua.* [En línea: www.iagua.es/blogs/francisco-javier-salguero/%C2%BFque-fue-la-declaracion-de-dublin] Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Segura, F. (2009). *Derecho de Aguas*. Santiago: Legal Publishing.

Solanes, M. (1998). Manero integrado del recurso agua con la perspectiva de los Principios de Dublín. *Revista de la CEPAL,* N°64: Santiago.

Torres, V. (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en America Latina y el Caribe.* CEPAL: Santiago.

Ugarte, P. (2003). *Derecho de Aprovechamiento de Aguas. Análisis Histórico, Extensión y Alcance en la Legislación Vigente.* Santiago: Universidad de Chile.

**Tratados internacionales y derecho comparado**

Acuerdo de Escazú sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe de 2018.

Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 1998.

Declaración de Dublín sobre el Agua y el Medio Ambiente de 1992.

Declaración de Rio sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992.

Ley de Aguas del Estado de España.

Ley de Aguas Nacionales de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley sobre política de aguas del Estado de Uruguay.

Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

**Normativa, jurisprudencia y documentos nacionales**

Boletín N°7534-12 (2011). Reforma al Código de Aguas. Comisión Mixta: Valparaíso

Boletín N°7534-12 (2011). Reforma al Código de Aguas. Comisión Mixta: Valparaíso

Código de Aguas de 1969.

Código de Aguas de 1981.

Constitución Política de la República

Dirección de Obras Hidráulicas (2015). Beneficiarios del Programa APR.

Dirección General de Aguas (2016). *Atlas del Agua.* [En línea: https://dga.mop.gob.cl/DGADocumentos/Atlas2016parte1-17marzo2016b.pdf] Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Ministerio de Obras Públicas (2020). *Primer informe de la Mesa Nacional del Agua.* [En línea: https://www.mop.cl/Prensa/Documents/Mesa_Nacional_del_Agua_2020_Primer_Informe_Enero.pdf ] Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2021.

Sentencia de la Corte Suprema, causa rol N° 72198-2020.