AGUA Y TERRITORIO, NÚM. 4, pp. 142-145, JULIO-DICIEMBRE 2014, UNIVERSIDAD DE JAÉN, JAÉN, ESPAÑA ISSN 2340-8472 eISSN 2340-7743

water and landscape
AGUA y TERRITORIO

Proyecto Gotea

Gobernanza, territorio y agua. Desarrollo de un modelo de gobernanza sustentable del agua en condiciones de escasez en comunidades mapuche de la Araucanía chilena

www.gotea.cl

Presentación

A partir de la Constitución de 1980 en Chile el uso-acceso al agua se basa en un modelo de asignación a perpetuidad de "derechos de uso del agua" a privados. Una vez concedidos por el Estado en forma gratuita estos derechos quedan sujetos a ser transados entre privados generando un mercado de aguas privadas en Chile. Los escenarios proyectados —en un contexto de cambio climático y escasez de recursos hídricos— evidencian que este modelo no es equitativo ni sustentable, particularmente desde la perspectiva de las comunidades locales. Además, este modelo ha resultado en una alta concentración de los derechos de agua en empresas ajenas a los territorios por donde estas escurren. En la región de la Araucanía este modelo resulta particularmente inadecuado para el pueblo Mapuche y Pehuenche, tanto desde la perspectiva de los derechos indígenas como desde sus prácticas culturales y sociales, ya que estos pueblos consideran el agua como un legado divino inapropiable, visión incompatible con la noción impuesta que entiende al agua como un bien de uso privado.

Utilizando enfoques participativos e interdisciplinarios, el proyecto tiene como objetivo final generar las bases para un modelo participativo y sustentable de gobernanza del agua en dos subcuencas de la Araucanía chilena, con foco en comunidades indígenas. Para obtener la información necesaria y construir el modelo se han realizado diversos estudios en áreas temáticas específicas, se trabajó en la caracterización biofísica de los recursos hídricos y comunidades humanas de las cuencas utilizando fuentes secundarias y herramientas de SIG; se han generado escenarios de impacto del cambio climático y las actividades económicas dominantes en la disponibilidad de agua a través de modelos estadísticos; se han realizado estudios específicos para identificar y describir los aspectos legales relativos a las particularidades del modelo chileno y las posibilidades que otorga el derecho internacional para posicionar al agua como un derecho humano; desde la perspectiva legal se han identificado, además, los conflictos actuales y potenciales en torno al agua entre las comunidades locales y las distintas actividades económico-productivas, identificando alternativas económicas, legales y/o acuerdos que potencialmente pueden converger en posibles soluciones. Parte importante del proyecto involucró la realización de estudios a nivel predial a fin de evaluar los niveles de resiliencia socioecológica de los sistemas agrícolas de comunidades mapuche y los demás actores de las cuencas e identificar prácticas culturales (indígena-mapuche) de adaptación a la escasez hídrica, para lo cual se han aplicado encuestas a una muestra representativa de los predios de las cuencas; también se realizó un estudio orientado a identificar el capital social, la acción colectiva y la existencia de redes en ambas cuencas para gestionar/cuidar el agua, a partir del análisis de redes sociales. Por último, se ha desarrollado un estudio etnográfico que profundiza en las adaptaciones y resignificaciones de las prácticas tradicionales mapuches en torno al agua.

La gobernanza como modelo de gestión participativa del agua en contextos indígenas en Chile

Tres elementos centrales argumentan la importancia de introducir y posicionar el concepto de "gobernanza" para gestionar

© Universidad de Jaén / Seminario Permanente Agua, Territorio y Medio Ambiente (CSIC)

el agua desde una lógica participativa y sustentable en contextos rurales e indígenas. Un primer elemento se relaciona con la particularidad del caso chileno en temas relativos a la propiedad del agua. Si bien el marco jurídico que determina el régimen legal del agua entiende a las aguas como "bienes nacionales de uso público", al mismo tiempo instaura un derecho real de aprovechamiento, que bajo la forma de una concesión privada otorga el derecho a particulares de adueñarse de las aguas y usarlas como cualquier otro bien privado**.** Dicha concesión tiene la particularidad de que es gratuita y perpetua sin que se contemplen normas de caducidad de los derechos. Además, el Código de Aguas separa los derechos de agua del dominio de la tierra por donde escurre. La concesión se otorga a cualquier persona que lo requiera independiente de los derechos de los propietarios de los territorios que surcan las aguas, despojando de las aguas de uso tradicional a campesinos, indígenas y, en general, a los usuarios tradicionales de estos recursos.

Un segundo elemento argumentativo se relaciona con la escasa o inexistente información sobre la situación en la que se encuentran los pueblos indígenas, particularmente el Mapuche, en el acceso, uso y distribución del agua, bajo el marco político de privatización del recurso. Existen muy pocos estudios en los que se haya catastrado la situación de tenencia de derechos de agua por personas u organizaciones mapuche. No obstante, la información general nos muestra que las comunidades indígenas y sus miembros han quedado rezagados a este respecto y sólo un 2,2% de las aguas nacionales están siendo utilizadas por poblaciones indígenas bajo el régimen legal actual de uso.

Un tercer elemento hace referencia al escenario actual de escasez del recurso agua, que se incrementa según proyecciones de los estudios sobre cambio climático. En este contexto existen muchas zonas de Chile donde ya no es posible solicitar derechos de uso de agua al Estado, dado que estos ya fueron otorgados en su totalidad a privados. En la Araucanía, la demanda de personas y organizaciones mapuche por la constitución de derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas en su territorio coincide con el agotamiento de los derechos sobre caudales superficiales solicitados por usuarios no indígenas (forestales, acuícolas y agrícolas) y la monopolización de derechos sobre los principales ríos de la región por parte de empresas hidroeléctricas.

La escasez del recurso hídrico debe ser analizada en un contexto de cambio climático. En el caso de la Araucanía, los estudios coinciden en pronosticar tendencias de aumento de las medias térmicas y reducción de las precipitaciones. De esta forma se prevé un desplazamiento de actividades económicas intensivas en uso de agua, como la fruticultura con fines de exportación, desde la zona centro-norte a la centro-sur del país.

Los elementos descritos tienen un impacto directo sobre las economías indígenas, impidiendo su soberanía alimentaria y afectando las relaciones sociales y significados culturales. Además, el deterioro ambiental de los territorios indígenas generado por la escasez hídrica, impacta la espiritualidad y la medicina tradicional asociada a la tierra y a los recursos naturales que esta provee, elementos considerados fundamentales por el pueblo mapuche para su supervivencia como etnia y cultura. Frente a las falencias e inequidades estructurales, se han ido configurando una serie de conflictos en torno a los derechos y el acceso libre al agua en una región que tiene una larga historia de conflictos en torno a los impactos del modelo de ocupación y privatización de los recursos naturales por parte del estado chileno, los colonos, las empresas privadas y las comunidades mapuches.

Los elementos descritos requieren del esclarecimiento de temas ineludibles para la gestión del agua como el sistema de toma de decisiones, la participación y sus alcances, los roles y responsabilidades de los distintos actores del territorio, las normas requeridas y las alternativas para transformar conflictos relacionados al uso y acceso al agua, que en un escenario de escasez de recursos hídricos y conflicto de intereses por los derechos de agua, resulta indispensable trabajar e integrar desde perspectivas territoriales, ecosistémicas e interculturales, que respondan a la complejidad de los dilemas jurídicos, económicos, sociales, ambientales y culturales que plantea la protección de los recursos hídricos. De aquí el interés en generar, desde la visión y participación de los actores del territorio, un "Modelo de Gobernanza del Agua" en territorios indígenas. Esta perspectiva se sostiene en aquellas posturas que evidencian que el agua no puede ser separada de los ecosistemas a los que sirve de sustento, por tanto, no puede ser objeto de un proceso de "privatización" independiente del territorio por el cual escurre naturalmente.

El proyecto plantea una pregunta básica y fundamental para poder pensar en posibles ideas para un modelo de gobernanza del agua, teniendo en cuenta que la información existente es muy escasa o casi nula, de ahí que el estudio se centrara en indagar ¿cuál es la situación actual de acceso, uso y distribución del agua entre los actores que habitan en el territorio sujeto a condiciones de escasez, privatización del recurso y cambio climático? En función de escenarios de escasez de recursos hídricos en comunidades locales, conflictos de distribución, privatización y procesos de cambio climático sobre los cuales se prevé una agudización de estos problemas, el proyecto consideró el estudio de dos subcuencas. La primera de ellas denominada Trancura, ubicada en la cordillera de los Andes, y la segunda denominada subcuenca de Lumaco. Estas abarcan una superficie de 236.222 y 66.145 ha respectivamente. En Lumaco la escasez hídrica es muy importante ya que se ubica en el Secano Interior de la región, donde las precipitaciones son escasas y la degradación de los recursos naturales es muy alta. Trancura, en cambio, se ubica en la Cordillera de los Andes, donde las precipitaciones son más abundantes y los recursos naturales se encuentran en un mejor estado de conservación, lo cual se expresa, entre otras variables, en una mayor cobertura de bosque nativo. Si bien ambas cuencas presentan diferencias significativas sobre las cantidades de agua para el consumo doméstico y uso productivo, en ambas existen problemas en el acceso al recurso, particularmente en las estaciones más secas. Las dos áreas de estudio se presentan en el mapa 1.

Mapa 1. Subcuencas de estudio

Fuente: elaboración propia.

Las particularidades de cada territorio respecto al uso del suelo son importantes y suponen diferencias significativas respecto a la disposición y al acceso al agua, así como a las estrategias adaptativas y de gestión del recurso. A pesar de estas diferencias en ambos territorios el agua se ha ido configurando en tema central de los conflictos socioambientales.

Gestión, acceso y conflictos socioambientales

Dado que el código de aguas chileno pone énfasis solo en la institucionalidad legal dejando de lado aspectos culturales y ambientales esta lógica se traspasa a las organizaciones locales del agua, las cuales se configuran en los marcos institucionales y con un carácter funcional. Esta característica se ve confrontada con algunos hallazgos que hemos hecho a nivel de micro cuencas, donde existen prácticas locales de auto-regulación informales que incorporan aspectos socio-ambientales y culturales. Se trata de organizaciones familiares o de vecinos en torno al agua que no están inscritas como tales y que no cuentan, por tanto, con la formalidad de la personalidad jurídica. La no formalización o legalización de las organizaciones impide cumplir con los requisitos establecidos por el Estado para acceder a subsidios o financiamientos para proyectos de riego o de agua potable rural, lo que obliga a este tipo de organizaciones a formalizarse, perdiendo parte importante de su práctica local.

Considerando las particularidades del caso chileno en temas de agua, no es sorprendente encontrarnos con una alta concentración de los derechos de aprovechamiento del agua en manos de empresas agrícolas, sanitarias, pisciculturas, hidroeléctricas y de privados en un territorio mayoritariamente indígena. De los cauces identificados de la sub cuenca del Río Trancura sólo un 9,75% del total están constituidos a favor de personas y/o comunidades indígenas, para la cuenca del Lumaco este porcentaje aumenta al 14,9%, pero aún resulta ser muy bajo. Las cifras son decisivas a la hora de pensar en modelos de gobernanza del agua participativos y sustentables, si la mayor parte de los derechos de uso del recurso están en posesión de empresas y privados que generalmente son foráneos.

Si bien el Estado en la última década ha buscado adquirir derechos de agua a favor de comunidades indígenas, estos esfuerzos no han logrado resolver la situación de concentración de derechos de aprovechamiento de agua por parte de las grandes compañías que se ubican en la región.

El régimen de aguas vigente aumenta la brecha de acceso al agua por parte de las comunidades Mapuche, situación que no alcanza a ser resuelta por las políticas públicas llevadas adelante por el Estado, lo que deriva en que los habitantes de los territorios pierdan el control de los recursos naturales, quedando estos a merced del mercado y su demanda productiva.

Si consideramos los factores que actúan sobre las cuencas y el agua, tales como la disminución de las precipitaciones, el aumento de la demanda de agua por parte de particulares y de proyectos de inversión, la concentración de derechos de aprovechamiento de agua existentes en ambas cuencas en estudio, las posibilidades de que se agudicen los actuales conflictos existentes entre el Estado, las empresas y las comunidades mapuches son muy altas.

La mayor parte de los conflictos que se han presentado en las dos cuencas —sin considerar los conflictos históricos por la recuperación de tierras indígenas— tienen como centro los temas ambientales, evidenciando la precariedad ambiental en la que se encuentran los territorios, particularmente las comunidades campesinas e indígenas, si se les compara con empresas y privados que concentran los recursos naturales, específicamente el agua.

Descripción de los usos de suelo presentes en las áreas de estudio

	Lumaco		Trancura	
USO DE SUELO	Area (ha)	%	Area (ha)	%
Agrícola-ganadero	24.150,5	36,6	24.367,2	12,60
Bosque nativo	5.783,8	8,8	131.376,0	68,30
Bosque nativo plantación	1.092,6	1,7	445,0	0,23
Ciudades, pueblos, industria	172,2	0,3	391,3	0,20
Matorral	1.660,3	2,5	14.622,6	7,60
Plantación forestal	32.582,8	49,4	1.688,2	0,87
Protección	539,02	0,8	24,0	0,01
Terrenos húmedos y sin vegetación	22,33	0,0	19.459,6	10,10
Otros	0	0	4,3	0,002
Total	66.003,5	100	192.378,1	100

Fuente: Catastro Bosque Nativo. CONAF 2007

Capital social, acción colectiva y redes sociales en torno al agua

En la literatura reciente sobre conflictos en torno al agua, es muy interesante aquella que enfatiza la relevancia del capital social existente en los territorios y la acción colectiva emprendida por los afectados. Las redes sociales favorecen la participación, articulación y movilización para formar alianzas, para la creación y apropiación de recursos, organizaciones e instituciones que permiten acceder a oportunidades y evadir amenazas y por último disuadir a las autoridades.

La acción colectiva es fundamental para que los afectados por problemas de acceso al agua mejoren su condición y por ello son cruciales las redes sociales que activarían los mecanismos indicados. En este marco, respecto a las áreas de estudio se planteó la interrogante sobre las capacidades existentes para crear y sustentar la acción colectiva, lo que conduce al estudio de las redes que se han establecido en torno a problemas de acceso al agua.

La investigación nos muestra que existe capital social pero está circunscrito a los escasos vínculos establecidos en pequeños espacios sin conexión en la cuenca. No obstante lo anterior, los lazos existentes entre personas de una misma localidad son fuertes, lo que permite plantear la existencia de un capital social incipiente, el cual podría ser gestionado para establecer articulaciones sinergéticas con el objetivo de impactar globalmente la capacidad de acción colectiva en las áreas de estudio. Pero bajo las actuales condiciones, es decir, con un bajo capital social y una escasa conexión a través de redes, la gestión colectiva del agua es poco factible en los territorios que comprenden las áreas de estudio, considerando además el estado de privatización del recurso.

Adaptaciones y resignificaciones de las prácticas tradicionales Mapuche en condiciones de falta de acceso al recurso agua y pérdida de los ecosistemas asociados al recurso

Existe un complejo entramado simbólico y social en el que participan diversos actores en condiciones de poder desiguales dentro de los procesos relativos a la llamada "crisis del agua". Tanto el marco jurídico como las estrategias de gestión del agua continúan acrecentando la brecha de pobreza y marginación de las comunidades mapuche, por lo que no es errado afirmar que las problemáticas asociadas a la escasez de agua se basan ante todo en problemas de gobernabilidad, referida al marco político, social, económico y administrativo que existe para asignar, desarrollar y manejar los recursos hídricos.

Los sistemas de gestión implementados hasta ahora carecen de un enfoque de participación real y contextual, y menos aún de una perspectiva intercultural, limitándose a la implementación de apoyos técnicos asistencialistas que socavan las posibilidades de autonomía de los actores locales.

Desde las comunidades involucradas, se constata la existencia de marcos de interpretación heterogéneos que hacen eco a las adecuaciones prácticas y simbólicas en contextos de conflicto cultural y que rompen con el extendido estereotipo de la "esencia ecológica indígena". La filosofía ancestral mapuche que sostiene pautas éticas de relación entre las diversas expresiones de vida existentes en el mundo, configurando un sentido de continuidad entre una dimensión material y espiritual, convive y a la vez se contrapone con prácticas instrumentales de uso de la naturaleza, que provocan el menoscabo de los sistemas de saberes tradicionales.

A su vez, la escasez de agua es concebida ante todo como parte de la intervención humana, donde el factor de cambio climático ocupa un lugar secundario. Si bien se perciben las modificaciones de temperaturas y precipitaciones, estas no logran impactar directamente en el aprovechamiento de las aguas. Las responsabilidades son adjudicadas ante todo a los grandes proyectos económicos así como a las prácticas inadecuadas de manejo y uso de las aguas.

Identificación del proyecto

El proyecto GOTEA está financiado por el International Development Research Center IDRC (Canadá) y tiene una duración que va desde julio de 2012 a diciembre de 2014. Las instituciones participantes son la Universidad de La Frontera (Instituto del Medio Ambiente y Sustentabilidad), la Corporación Centro de Educación y Tecnología para el Desarrollo del Sur, y el Observatorio Ciudadano, todas ellas ubicadas en la ciudad de Temuco. Los investigadores responsables son René Montalba y Francisca Fonseca, ambos del Instituto del Medio Ambiente y Sustentabilidad de la Universidad de la Frontera.