

MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS

SÍNTESIS

Esta versión del *Informe* introduce el concepto de participación ambiental, aquella dimensión que busca asegurar la existencia de un diseño institucional y operativo que garantice a la ciudadanía la igualdad de oportunidades en la toma de decisiones ambientales. La participación ambiental en Chile se examina en referencia a la legislación vigente, y la conclusión es que se encuentra muy por debajo de los estándares internacionales. El proyecto de reforma a la institucionalidad ambiental más ambicioso desde 1994 podría revertir esta situación, pero todo parece indicar que, más allá del ajuste y corrección de algunos aspectos, la participación ciudadana en materia ambiental tendrá que seguir esperando.

Se describe el estado de cosas en cinco casos representativos (Pascua Lama, Celco-Mehuín, planta de Metrogas en Peñalolén, termoeléctrica Los Robles e HidroAysén), que ponen de manifiesto la práctica del uso de incentivos que terminan por fraccionar a las comunidades afectadas, la gran capacidad organizativa que pueden alcanzar las comunidades en ocasiones, la complejidad técnica que debe enfrentar la ciudadanía a la hora de examinar los proyectos que la afectan, y el debate sobre quiénes tienen derecho a participar en proyectos ambientales con repercusiones nacionales e incluso globales.

PALABRAS CLAVE: Participación ambiental, sistema de evaluación de impacto ambiental, institucionalidad ambiental, Pascua Lama, Celco, HidroAysén, Ley 19.300.

INTRODUCCIÓN

El *Informe 2008* introdujo en el debate público el concepto de justicia ambiental desde la perspectiva de los derechos humanos. En esa oportunidad se optó por abordar solo una de sus dimensiones, aquella que

tiene que ver con la *justicia distributiva*, es decir con la distribución proporcional de los bienes y cargas ambientales. Para ello se identificaron tres casos de los últimos tiempos. El primero es el de los vecinos de Rinconada de Maipú, quienes por años han visto cómo diversas fuentes contaminantes de la Región Metropolitana se han concentrado en el sector rural que habitan. El segundo caso es el de las comunidades indígenas y campesinas de la Región de la Araucanía, en cuyos territorios, o en tierras contiguas, se ha instalado el 70% de los basurales y el 100% de las plantas de tratamiento de aguas servidas de la región. El tercer caso aludía a la comunidad indígena Pepiukülen, cuya situación se estima representativa de los padecimientos que ha acarreado el desarrollo de la industria salmonera en la Región de Los Lagos. En cada uno de estos casos se identificaron prácticas distributivas de los pasivos o cargas ambientales que, además de injustificadas, no se adecuaban a ningún parámetro de proporcionalidad y equidad, lo que ha terminado afectando en forma concreta el goce y ejercicio de derechos fundamentales (vida, salud, propiedad, intimidad, etc.) de estas comunidades.

En esta ocasión la atención se traslada a una segunda dimensión del concepto de justicia ambiental, la *justicia participativa*, que es aquella que busca asegurar la existencia de un diseño institucional y procedimental que garantice a la ciudadanía la igualdad de oportunidades en la toma de decisiones ambientales, para que, cuando la autoridad ambiental deba resolver un asunto específico, los planteamientos de los ciudadanos tengan tanto peso como los de los expertos.¹ Se trata de concederle a la ciudadanía facultades de incidencia real en los procesos de toma de decisiones, de forma que sus propuestas se ponderen en un plano de igualdad respecto de cualquier otro punto de vista. Solo así la participación pública hará una diferencia en la decisión final.² El espectro de incidencia de la participación se extiende a la posibilidad de intervenir en el diseño de planes, programas, políticas y regulaciones de carácter ambiental.

Si bien el discurso político-público en general ha incorporado el concepto de participación ciudadana, en los hechos se ha tendido a relegarlo, lo que ha debilitado su ejercicio. Este fenómeno es evidente en materia ambiental, donde el diseño institucional vigente, pese a estar inspirado en el principio participativo, ha resultado ser el principal obstáculo para que la ciudadanía tenga algún nivel de incidencia en las etapas de discusión y aprobación de proyectos con impacto socioambiental. Esa relegación ha contribuido a la insatisfacción y frustración de las comunidades afectadas, lo que a su vez ha redundado en una pro-

¹ Ver Kristin Shrader-Frechette, *Environmental Justice. Creating Equality, Reclaiming Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 2002, p. 28.

² Ver Manjula Amerasinghe, Leanne Farrell, SheeShee Jin, Nah-yoon Shin y Kristen Stelljes, *Enabling Environmental Justice: Assessment of Participatory Tools*, Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology, 2008, p. 5.

liferación de conflictos ambientales que suelen zanjarse en desmedro de los intereses de estos afectados, aumentando aun más la sensación de insatisfacción y frustración.

De ahí que examinar la situación de la participación ciudadana en materia ambiental en Chile resulte especialmente oportuno hoy, cuando el Congreso Nacional discute la reforma a la institucionalidad ambiental más importante y ambiciosa desde la entrada en vigencia de la Ley 19.300 en 1994.

Sin embargo, el análisis de la situación de la participación ambiental en Chile no solo se funda en razones de continuidad y de oportunidad. La participación ciudadana es importante siempre; y en concreto, porque incide en el mejoramiento de la calidad de las decisiones tomadas, incrementa la eficacia y la eficiencia de su implementación, conduce a decisiones más justas y equitativas, concede legitimidad y transparencia al proceso decisorio, fomenta el despliegue de capacidades de los participantes, permite una identificación temprana de los problemas y, por sobre todas las cosas, da forma y sentido a lo que en los hechos significa desenvolverse en una sociedad democrática.³

Para introducir el tema de la participación ciudadana en el debate público ambiental, la primera parte del capítulo identifica los estándares internacionales en la materia. En la segunda parte se analiza, en base a estudios normativos y estadísticos, la recepción de la participación ciudadana y las barreras que la limitan, tanto en la legislación ambiental vigente como en el proyecto de ley que se tramita en el Congreso. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el instrumento de gestión más representativo y que ofrece la mayor cantidad de información, es objeto de especial atención en esta parte. La tercera parte presenta cinco casos emblemáticos de los últimos tiempos, que enfatizan distintos aspectos de la participación. Un último apartado se hace cargo del seguimiento de los casos abordados en el capítulo sobre medio ambiente del *Informe 2008*.

Del análisis se desprende que el estado actual de la participación ciudadana en materia ambiental en Chile es deficitario. A partir de esta conclusión se ofrecen cinco recomendaciones a la autoridad pública.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL

A comienzos de la década de 1970, con la Declaración de Estocolmo, aparecen los primeros antecedentes del derecho a la participación en materia ambiental,⁴ aunque entonces lo que se enfatizaba era la varian-

³ Id., pp. 2-5.

⁴ La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano data de junio de 1972 y

te informativa de la participación, esto es, el acceso a la información. Luego, el gran hito en materia participativa tiene lugar en la década de 1990, con la Declaración de Río primero y el Convenio de Aarhus después; ahora el ámbito de protección se amplía y pasa a cubrir, además del aspecto informativo, la participación en los procesos de toma de decisión y el acceso a la justicia.

El referente internacional más completo e importante en esta materia es el Convenio de Aarhus sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia Ambiental, suscrito en junio de 1998 por los miembros de la Comunidad Económica Europea en la ciudad danesa del mismo nombre. Aunque es un instrumento de la institucionalidad comunitaria europea, él mismo amplía su ámbito de aplicación al ofrecer la posibilidad de que cualquier Estado adhiera a su contenido, bajo la sola condición de que sea miembro de Naciones Unidas.

El Convenio se basa en los principios de desarrollo sustentable y goce de los derechos fundamentales, transparencia pública y participación de los ciudadanos en la protección del medio ambiente. De un total de veintidós artículos, son tres y un anexo del Convenio los encargados de abordar específicamente el tema de la participación ciudadana en materia ambiental.

El artículo 6 se refiere a la participación del público en las decisiones asociadas a una amplia gama de actividades,⁵ y contempla entre otros aspectos la obligación de informar eficaz y oportunamente al público interesado sobre el proyecto o actividad cuando se inicie un proceso de toma de decisiones ambientales (art. 6.2). Las partes asumen la obligación de establecer plazos razonables para informar al público y para que éste se prepare y participe a lo largo de todo el proceso (art. 6.3). Muy relacionado con lo anterior, también se comprometen a adoptar medidas para que la participación “comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real” (art. 6.4).

Uno de los aspectos más relevantes del Convenio es que incorpora el carácter vinculante de la participación ciudadana. Así, consagra expresamente la obligación de que, “en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público” (art. 6.8).

sostiene que “Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente” (Principio 23).

⁵ Actividades que están identificadas en el Anexo I del Convenio. En detalle se contemplan las siguientes: energía, producción y transformación de metales, industria mineral, industria química, gestión de residuos, instalaciones sanitarias, industria papelera, transportes y puertos, obras hídricas, extracción de petróleo y gas natural, construcción de represas, construcción de ductos, instalaciones agrícolas, explotaciones mineras, líneas de transmisión eléctrica y almacenamiento de combustibles.

El artículo 7, por su parte, obliga a las partes a adoptar disposiciones concretas para que el marco de participación sea transparente y equitativo, y dice que deberán esforzarse por brindar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas ambientales. El artículo 8 ahonda en similares provisiones, y recomienda fijar plazos suficientes, publicar un proyecto de reglas y permitir que se formulen observaciones directamente o por mediación de órganos representativos.

Como se ve, el Convenio de Aarhus representa una nueva tendencia en materia de tratados internacionales sobre medio ambiente, una que se caracteriza por vincular explícitamente la protección del medio ambiente con los derechos humanos. Desde octubre de 2001, fecha en que entró en vigencia, más de cuarenta países (fundamentalmente de Europa y Asia Central) lo han suscrito. Chile, como miembro fundador de Naciones Unidas y socio estratégico de la Unión Europea desde 2003, no tendría inconvenientes para hacerse parte.⁶

Otro referente internacional –y antecedente directo del Convenio de Aarhus– es la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de junio de 1992, que dispone que “En el plano nacional, toda persona deberá tener (...) la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones...”. Cabe precisar que tanto la Declaración de Río como la de Estocolmo pueden calificarse como *soft law*, es decir, instrumentos de derecho internacional que no son vinculantes para los Estados pero que constituyen una referencia en una materia específica. Típicos ejemplos de *soft law* son las declaraciones de conferencias internacionales o las resoluciones emanadas de organismos internacionales.

Sí es vinculante para el Estado de Chile el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Éste consagra la participación de los pueblos indígenas en una serie de aspectos, e indica que es deber de los gobiernos “desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” (art. 2.1). Destaca el derecho de los pueblos interesados a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los programas de desarrollo que los afectan (art. 7.1), y su derecho a participar en la administración y conservación de los recursos naturales que hay en sus tierras (art. 15.1). En relación con este punto, recuérdese que buena parte de los proyectos de inversión presentados ante la autoridad ambiental chilena han repercutido, en mayor o menor medida, en comunidades indígenas.

Como se observa, la tendencia del derecho internacional en materia de participación ambiental es consistente en el tiempo. Desde un comienzo el derecho a la participación ha tenido relevancia, y ésta no ha

⁶ Ver la lista de países que han ratificado el Convenio de Aarhus en www.unece.org/env.

hecho sino aumentar. Lo comprueban el nivel de protección que se ha alcanzado (la noción de participación se descompuso en tres variantes relacionadas, aunque de tratamiento y regulación diferenciados) y la recepción transversal del tema en distintos instrumentos, desde medio ambiente a asuntos indígenas. Por consiguiente, si un Estado de verdad quiere asumir la obligación de respetar, proteger y garantizar la participación ciudadana en materia ambiental, deberá someterse a lo que establecen los estándares internacionales mencionados; éstos conforman el piso mínimo de obligaciones en la materia.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL VIGENTE EN CHILE

Aunque el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) no es el único instrumento de gestión que contempla espacios para la participación ciudadana, hemos centrado el análisis en él por ser el de mayor representatividad –a través suyo ingresan casi todos los proyectos con alcances ambientales– y el que mayor información suministra, fundamentalmente a través de su sitio web www.seia.cl.

Entre las otras instancias que aluden a la participación pública destacan los tratados de libre comercio (TLC) que Chile ha suscrito en los últimos quince años,⁷ y las que contempla la propia Ley 19.300 en otros instrumentos de gestión.⁸ Existe también, aunque su otorgamiento es discrecional, la posibilidad de participar en todos los procedimientos administrativos en la etapa de información pública de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19.880 de procedimientos administrativos.⁹ Mención aparte merece, por su importancia, la nueva Ley 20.285 de acceso a la información pública, que amplía el espectro participativo al regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio y amparo de este derecho y las excepciones a la publicidad de la información.

⁷ No todos acogen la participación de la misma forma, eso sí, y hay algunos que apenas la contemplan. El TLC más interesante desde este punto de vista es el suscrito con Canadá (1997), que concibe un sistema de peticiones para que la ciudadanía denuncie a cualquiera de los Estados partes por no aplicar en forma efectiva su legislación ambiental. No obstante la novedad que representa este sistema, se le ha criticado su escasa operatividad práctica y el hecho de que quien conoce de las peticiones sea la misma autoridad denunciada. Acogen también la participación ciudadana, aunque en menor medida y en funciones principalmente informativas, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (2003), el TLC con Estados Unidos (2004) y el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, también llamado Acuerdo P4 (2006).

⁸ Existen mecanismos de participación ciudadana consagrados en la ley a propósito de los instrumentos de gestión “normas de calidad y de emisión” y “planes de prevención y descontaminación”.

⁹ Ver artículo 39 de la Ley 19.880.

2.1 La Ley 19.300 y el Reglamento del SEIA

El Presidente Aylwin, en su Mensaje al Congreso Nacional respecto del proyecto de ley sobre bases generales del medio ambiente, dijo en septiembre de 1992 que uno de los seis principios sobre los que descansaría la institucionalidad ambiental sería la participación, “puesto que para lograr una adecuada protección del medio ambiente se requiere de la concurrencia de todos los afectados (...) Por ello, el principio de la participación ciudadana se encuentra presente en todo el desarrollo del proyecto, tal vez no con la fuerza que algunos lo hubiesen querido, o para otros quizá consagrado con demasiada extensión. Pero ha sido necesario compatibilizar este principio con el de la responsabilidad de las opiniones”.

En marzo de 1994 aquel proyecto de ley se transformó en la Ley 19.300 sobre bases generales del medio ambiente, en la cual el principio participativo se aplica en más de una disposición. Ya en el art. 4 la ley establece el deber del Estado de facilitar la participación ciudadana y de promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente. Además de este deber general, se entrega a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) la función particular de promover dicha participación en la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental (art. 70 letra f).

El tratamiento más pormenorizado de la participación se encuentra en el Título II de la ley, referido a los instrumentos de gestión ambiental, donde se dedica un párrafo especial a abordar “La participación de la comunidad en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental”.¹⁰ El Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental¹¹ complementa en idénticos términos esta norma, en especial su Título V. Ambas regulaciones se caracterizan por circunscribir la participación ciudadana en materia ambiental preferentemente al SEIA,¹² y más específicamente a la figura del estudio de impacto ambiental (EIA).¹³

Según el caso, corresponde a las Comisiones Regionales (Corema) y a la Comisión Nacional del Medio Ambiente establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los EIA (art. 26 de la Ley 19.300). Para ello, la Comisión respectiva debe ordenar al titular del proyecto que publique en el *Diario Oficial* y en otro periódico de la capital de la región o de circula-

¹⁰ Ley 19.300, Título II, párrafo 3, artículos 26 a 31.

¹¹ D.S. 95 de 2001, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República.

¹² El artículo 2 letra j de la Ley 19.300 define evaluación de impacto ambiental como “el procedimiento, a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente o de la Comisión Regional respectiva, en su caso, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes”.

¹³ El artículo 2 letra i de la Ley 19.300 define estudio de impacto ambiental como “el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos”.

ción nacional, según sea el caso, un extracto del EIA dentro de los diez días siguientes a su presentación (art. 27). El extracto debe contener al menos la ubicación geográfica donde se pretende ejecutar el proyecto o actividad, indicar el tipo de proyecto o actividad de que se trata, y consignar los principales efectos ambientales y las medidas mitigadoras que se proponen.

Sobre la titularidad del derecho de participación en los EIA, el artículo 28 dispone que solamente las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y las personas naturales directamente afectadas podrán imponerse del contenido del estudio; además, ellos son los únicos sujetos facultados para formular observaciones, para lo cual cuentan con sesenta días de plazo, contados desde la publicación del extracto (art. 29). La ley dice también que la Comisión podrá mantener en reserva los antecedentes técnicos, financieros y otros que, a petición del interesado, estime necesario sustraer del conocimiento público, para asegurar la confidencialidad comercial e industrial o proteger las invenciones o procedimientos patentables involucrados (art. 28).

La Comisión está obligada a ponderar las observaciones ciudadanas en los fundamentos de su Resolución de Calificación Ambiental (RCA), y a notificarla a quien las haya formulado. Si no han sido debidamente ponderadas en la resolución respectiva, las organizaciones ciudadanas y las personas naturales podrán presentar un recurso de reclamación ante la autoridad superior a la Comisión dentro de los quince días siguientes a su notificación, para que ésta, en un plazo de treinta días, se pronuncie sobre la solicitud. Con todo, este recurso no suspende los efectos de la resolución recurrida (art. 29) y el proyecto podrá comenzar a ejecutarse mientras se tramita el reclamo.

En cuanto a los proyectos o actividades que hayan quedado sujetos únicamente a Declaración de Impacto Ambiental (DIA),¹⁴ el deber de respetar la participación ciudadana es solo de carácter publicitario. La Conama o las Corema deben publicar el primer día hábil de cada mes, en el *Diario Oficial* y en un periódico de circulación regional o nacional, según corresponda, una lista de los proyectos o actividades presentados a tramitación el mes anterior, con el objeto de mantener debidamente informada a la ciudadanía (art. 30).

Finalmente, y como otra manifestación del principio participativo, la Ley 19.300 creó la figura del Consejo Consultivo Nacional, que entre otras cosas tiene por finalidad emitir opiniones sobre los anteproyectos de ley y decretos supremos que fijan normas de calidad ambiental, de preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, planes de

¹⁴ El artículo 2 letra f de la Ley 19.300 define declaración de impacto ambiental como “el documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes”. Las diferencias entre EIA y DIA se explican en el punto 2.2.1.

prevención y de descontaminación, regulaciones especiales de emisiones y normas de emisión que se sometan a su conocimiento (art. 79). El Consejo está integrado por representantes de la sociedad civil tales como académicos, empresarios, trabajadores y miembros de organizaciones no gubernamentales (art. 78).¹⁵ Del mismo modo, la ley establece que haya en cada región un Consejo Consultivo Regional, con miembros de representación equivalente a la del Consejo Nacional (art. 82). A estos Consejos Regionales les corresponde absolver las consultas que le formule la respectiva Corema, y ejercer todas las demás funciones que le encomiende la ley (art. 83).

2.2 El diseño institucional y los obstáculos a la participación ciudadana

Pese a la incorporación del principio participativo en una serie de disposiciones de la Ley 19.300 y en el propio Reglamento del SEIA, importantes obstáculos a la participación ciudadana emanan del propio diseño institucional. Precisamente porque se trata de barreras de orden institucional, éstas concurren en todos y cada uno de los casos que ingresan al SEIA. Además, cada uno de estos impedimentos revela un alejamiento de las exigencias establecidas por los estándares internacionales en la materia.

2.2.1 Exclusión de la participación en las DIA

La regla general de ingreso de proyectos y actividades al SEIA la constituyen las DIA y no los EIA,¹⁶ pero solo en los segundos se permite la participación ciudadana.

Técnicamente, la principal diferencia entre EIA y DIA radica en el nivel de alteración del medio ambiente en un área determinada, asociado a un proyecto específico. Si se trata de un proyecto o actividad de los enumerados en el artículo 10¹⁷ debe presentarse una declaración, pero

¹⁵ Miembros del Consejo Consultivo Nacional para el período 2008-2010 son Óscar Parra (U. de Concepción) y Raúl O’Ryan (U. de Chile) en representación de las universidades; Flavia Liberrona (Fundación Terram) y Fernando Dougnac (Fiscalía del Medio Ambiente) por las ONG; Gino Casassa (CECS) y Ana Luisa Covarrubias (Libertad y Desarrollo) por los centros académicos independientes; Rodolfo Camacho (Sonami) y Jaime Dinamarca (Sofofa) en representación del empresario; Jessica Camusett (CUT) y José Manuel Díaz (CUT) por los trabajadores, y Patricia Matus como representante de la Presidenta de la República.

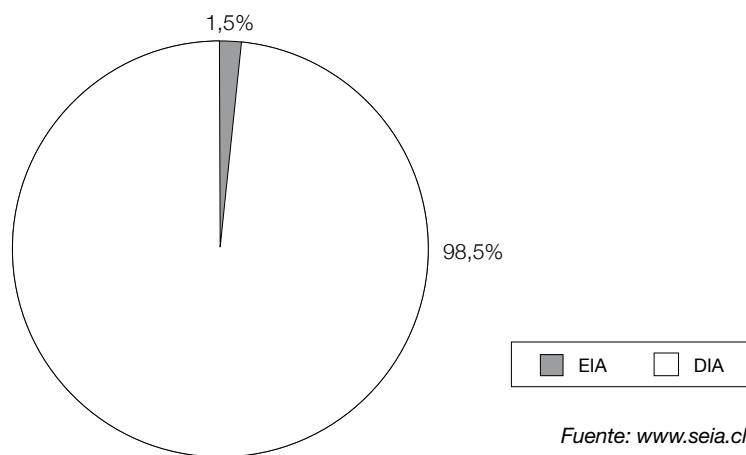
¹⁶ Pese a que la Ley 19.300 no lo dice, invariablemente la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República ha sostenido que la regla general de ingreso al SEIA es una DIA. Confirman esta línea los dictámenes 417 y 12.062 de 2008, y 6.438 y 12.631 de 2006.

¹⁷ El artículo 10 de la Ley 19.300 cubre un amplio espectro de proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases. Destacan las líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones; las centrales generadoras de energía mayores de 3 MW; los reactores y establecimientos nucleares e instalaciones relacionadas; los aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas; los planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas; los proyectos de desarrollo minero, incluidos los de carbón, petróleo y gas; los oleoductos, gasoductos, ductos mineros o análogos; las instalaciones fabriles; las agroindustrias; los proyectos de desarrollo o explotación forestal; los proyectos de saneamiento ambiental o la

si ese proyecto o actividad genera alguno de los efectos o tiene alguna de las características contemplados por el artículo 11,¹⁸ debe presentarse un estudio. Ciertamente, ello no significa que los proyectos o actividades que ingresen por una DIA no tengan impacto ambiental. Sin embargo, en ellos la participación de la comunidad directamente afectada queda excluida (art. 26 y siguientes), si se exceptúa la obligación de la autoridad ambiental de dar publicidad a los proyectos presentados.

Esta exclusión podría entenderse si las declaraciones constituyeran un porcentaje irrelevante del total de ingresos al SEIA, pero los números demuestran lo contrario. De acuerdo con los propios datos aportados por el SEIA, la gran mayoría de los proyectos o actividades que se presentan lo hacen por la vía de declaraciones y no de estudios: de los 2.366 proyectos ingresados y sometidos a tramitación en el nivel nacional entre enero de 2007 y diciembre de 2008, solo 36 correspondieron a EIA, esto es, 98,5% fueron declaraciones y apenas un 1,5% estudios (Gráfico 1).

Gráfico 1. Porcentaje de proyectos o actividades ingresados y declarados admisibles por el SEIA entre enero 2007 - diciembre 2008.



Fuente: www.seia.cl.

aplicación masiva de productos químicos en áreas urbanas o zonas rurales próximas a centros poblados o a cursos o masas de agua.

18 El artículo 11 de la Ley 19.300 dispone que los proyectos o actividades enumerados en el artículo 10 requerirán de un EIA si causan o presentan al menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: a) riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; b) efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; c) reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; d) localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; e) alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y f) alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

Así pues, la ausencia de participación ciudadana en las DIA no es coherente con la tendencia internacional, en especial respecto de la obligación de conceder espacios a lo largo de todo el proceso de toma de decisión, para que la ciudadanía participe efectivamente y pueda ejercer una influencia real.

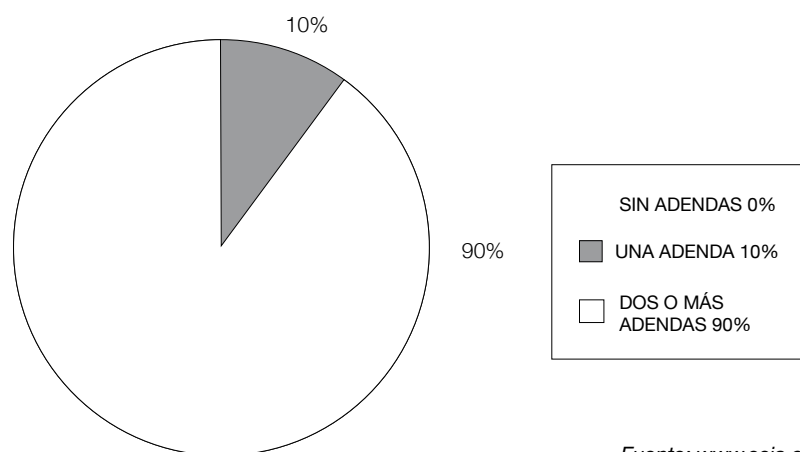
2.2.2 Limitaciones a la participación en los EIA

En la etapa de evaluación de los EIA encontramos otra barrera a la participación. Como vimos, la comunidad puede emitir observaciones tras la publicación del extracto. No obstante, dentro del plazo de 120 días de que dispone la Comisión respectiva para pronunciarse sobre el estudio correspondiente, puede solicitar al titular del proyecto, las veces que estime necesario, que aclare, rectifique o amplíe el contenido del estudio en ciertos aspectos, lo que éste hará en un apéndice o adenda (art. 16). Así se inicia un diálogo entre el titular y la autoridad del que resultan excluidos los demás afectados.

La situación es delicada porque se ha hecho costumbre que la autoridad ambiental pida una o más adendas la mayoría de las veces, y estos apéndices suponen una variación mayor o menor respecto del EIA inicial, sobre el cual se ha pronunciado la ciudadanía. A ésta se le impide presentar nuevas observaciones a los cambios y así incidir en favor de sus intereses en el resultado de aquel diálogo posterior.

El Gráfico 2 confirma esta práctica. Del total de EIA sometidos a evaluación durante el período 2007-2008, ningún proyecto se ha calificado favorablemente sin que se realizaran una o más modificaciones al estudio original. Más aun, un 90% de los EIA aprobados contiene dos o más adendas, lo que habla del nivel de consolidación que ha alcanzado esta conducta con el correr de los años.

Gráfico 2. Porcentaje de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones (adendas) en los estudios de impacto ambiental calificados favorablemente durante el período 2007-2008.



Fuente: www.seia.cl

Esta realidad, además de contrariar los estándares internacionales en materia de participación ambiental, permite razonablemente dudar de las verdaderas intenciones de los titulares de los proyectos que presentan EIA. ¿No se presta acaso para que los responsables de proyectos controvertidos oculten antecedentes y solo los hagan públicos una vez transcurrido el período para que la ciudadanía plantee observaciones? El sistema vigente puede estar ofreciendo incentivos perversos para la instauración de malas prácticas como la descrita.

2.2.3 Tratamiento diferenciado en el recurso de reclamación

Un tercer obstáculo a la participación lo constituye el tratamiento diferenciado del que es objeto el recurso de reclamación, que es el mecanismo de impugnación previsto por el SEIA. Frente a la interposición de idéntico recurso, en cada uno de los supuestos que se comentan a continuación las consecuencias difieren según lo ejerza el titular del proyecto o la ciudadanía.

En primer lugar, el titular del proyecto cuenta con un campo de aplicación del recurso considerablemente más amplio del que disponen las organizaciones ciudadanas y las personas naturales directamente afectadas. Mientras el titular puede presentar un recurso de reclamación en contra de la resolución que rechaza una DIA o rechaza o establece condiciones o exigencias a un EIA (art. 20), la ciudadanía únicamente puede reclamar

por los EIA, y solo cuando sus observaciones no hubieren sido debidamente ponderadas en los fundamentos de la respectiva RCA (art. 29).

En segundo lugar, las autoridades competentes para conocer de las reclamaciones son distintas. El titular presenta su recurso al Consejo Directivo de la Conama (art. 20), compuesto por catorce ministros y presidido por la ministra de Medio Ambiente. La comunidad, en cambio, interpone su recurso ante el director ejecutivo de la Conama (art. 29), que jerárquicamente se halla en una posición inferior respecto de los ministros. En otras palabras, frente a idéntico recurso, conocen y resuelven autoridades de diversa jerarquía, con pesos e influencias políticas sustancialmente diferentes, y que por lo general velan por intereses también diversos.

En tercer lugar, los plazos concedidos para interponer el recurso tampoco son los mismos. Mientras el titular del proyecto cuenta con treinta días contados desde la notificación de la resolución (art. 20), las organizaciones ciudadanas y las personas naturales tienen un plazo de quince días desde la notificación (art. 29).

En cuarto y último lugar, se observan diferencias en la posibilidad de reclamar por la resolución que se pronuncia acerca de un recurso de reclamación. Mientras el titular puede impugnar la resolución que resuelve la reclamación ante el juez de letras competente dentro de un plazo de treinta días (art. 20), las organizaciones ciudadanas y personas naturales no pueden hacerlo. Es decir, frente a idéntico recurso, el titular cuenta con una instancia adicional.

2.2.4 Acogida de las observaciones ciudadanas

Aun con todos los obstáculos a la participación ciudadana en materia ambiental, la comunidad presenta observaciones a proyectos o actividades que pretenden realizarse. Veamos ahora la forma en que la autoridad ambiental pondera estas observaciones al emitir su Resolución de Calificación Ambiental, o, en otras palabras, cuánto importa la opinión ciudadana interesada.

De los 36 EIA que fueron admitidos a tramitación durante el período 2007-2008, se pudo acceder a 35. En cada uno de esos 35 estudios es posible advertir que las observaciones ciudadanas solicitan tres tipos de medidas: compensatorias o reparatorias, mitigadoras y/o directamente de rechazo.¹⁹

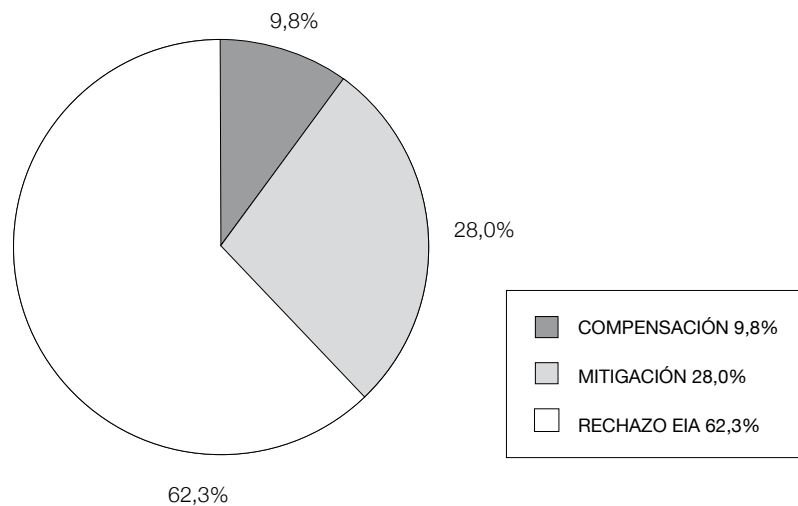
Las primeras buscan resarcir o retribuir a la comunidad afectada por los perjuicios que generará el proyecto (art. 60 del Reglamento del SEIA), ya sea mediante la pavimentación de caminos, la creación de

¹⁹ No se han considerado aquellas observaciones que tienen por objeto solicitar información acerca del proyecto, porque ellas no requieren de ponderación por parte de la Comisión Regional o Nacional ni buscan generar un efecto en la calificación del proyecto o actividad.

áreas verdes, la construcción de sectores recreacionales o la contratación de locatarios. Las medidas de mitigación procuran disminuir el impacto del proyecto o actividad mediante la incorporación de tecnología para, por ejemplo, reducir emisiones o asegurar un manejo eficiente de los desechos o materiales contaminantes que genere el proyecto (art. 58 del Reglamento). Por último, un porcentaje significativo de las observaciones pide que se rechace el proyecto o actividad por considerarlo una amenaza a la integridad física o psíquica de los miembros de la comunidad, o porque afectará negativamente las actividades económicas o la propiedad, u otros derechos fundamentales, como ocurre por ejemplo en el caso de proyectos que se emplazan en zonas arqueológicas o asentamientos indígenas.

De un total de 1.198 observaciones ciudadanas formuladas a los 35 EIA que fueron admitidos a tramitación durante el período 2007-2008, 117 (9,8%) buscaban una compensación por el impacto ambiental, 335 (28%) solicitaban medidas de mitigación y 746 (62,3%) pedían el rechazo del proyecto.

Gráfico 3. Porcentaje de tipos de medidas solicitadas por la ciudadanía en los EIA durante el período 2007-2008.



Fuente: www.seia.cl.

Como se aprecia, pareciera no haber correlación entre el porcentaje de rechazo ciudadano a los proyectos y el hecho de que la mayoría de los EIA analizados terminaron siendo autorizados por la autoridad

(21).²⁰ Cabe señalar que, ante estas observaciones que solicitan el rechazo, las Coremas suelen aducir que el planteamiento de la ciudadanía es “pertinente”, pero que el proyecto se ajusta a la normativa vigente. Es decir, la autoridad ambiental no realiza un ejercicio de ponderación fundamentada tal como lo exige la ley.

2.3 El proyecto de ley que crea una nueva institucionalidad ambiental

En julio de 2008 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que busca modificar la institucionalidad ambiental vigente con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

En el Mensaje de la Presidenta de la República a la Cámara de Diputados, mediante el cual somete a consideración del Congreso este proyecto, la mandataria se refiere de manera específica al tema de la participación ciudadana:

Una de las críticas habituales al actual modelo institucional es la insuficiencia de participación ciudadana. Con tal objeto, el proyecto obliga a someter a un nuevo proceso de participación a los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos que, producto de las Adenda, se han modificado sustantivamente, suspendiendo el plazo de tramitación con tal objeto. La situación actual demuestra que las personas solo participan en la etapa inicial y, dados los incentivos de funcionamiento en la evaluación, regularmente esos proyectos terminan siendo diferentes en la etapa de aprobación, lo que ciertamente transforma en irrelevante la participación de la comunidad. Un sistema de participación ciudadana transparente, informado y público puede contribuir a una mejor calidad de las decisiones, pero también a una adecuada gobernabilidad ambiental.²¹

Dos constataciones en este Mensaje se asemejan a una confesión. Primero, reconoce expresamente que la participación ciudadana ha sido insuficiente. Segundo, se reconoce implícitamente que la principal causa de esta insuficiencia es el propio modelo institucional creado por la Ley 19.300.

Entre las modificaciones más interesantes que incorpora el proyecto de ley, en cuanto a participación ciudadana, destacan las siguientes.²²

²⁰ Fuente: www.seia.cl.

²¹ Mensaje 352-356, 5 de junio de 2008.

²² El proyecto de ley (Boletín 5947-12) fue ingresado el 3 de julio de 2008 a la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional. El 12 de mayo de 2009 ingresó al Senado en segundo trámite constitucional.

2.3.1 Promoción ministerial de la participación

De acuerdo con el artículo 1º del proyecto,²³ la atribución de promover la participación ciudadana en la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, que antes correspondía a la Conama, se entrega especialmente al Ministerio.

2.3.2 Ampliación condicionada de la participación en los EIA

Al artículo 29 de la ley vigente, que regula la participación ciudadana en los EIA, se agrega el siguiente inciso segundo: “Si durante el procedimiento de evaluación el Estudio de Impacto Ambiental hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez por treinta días, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación del Estudio de Impacto Ambiental. El Reglamento deberá precisar qué tipo de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, según el tipo de proyecto o actividad, serán consideradas como modificaciones sustantivas a los proyectos”.²⁴

Con ello se incorporaría la participación ciudadana en las etapas posteriores de tramitación y evaluación de los estudios cuando éstos sean objeto de adendas, aunque no en todos los casos, sino solo cuando las modificaciones afecten sustantivamente el proyecto. Como en el 100% de los EIA tramitados en los últimos dos años se han presentado una o más adendas, será fundamental determinar cuándo se considerará que estos cambios afectan “sustantivamente” un proyecto, pues de ello dependerá que la participación ciudadana sea efectiva a lo largo de todo el proceso de toma de decisión.

Atendiendo a lo anterior, el 1 de abril de 2009 fue evacuado el primer informe de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, que contiene una serie de indicaciones al proyecto, algunas de las cuales se refieren directamente al tema de la participación ciudadana. Así, a las funciones del Ministerio de Medio Ambiente contempladas en el artículo 70 se agrega la de fomentar y facilitar la participación ciudadana en la formulación de políticas y planes, normas de calidad y normas de emisión, así como en el proceso de evaluación ambiental estratégica de las políticas, planes y programas de los ministerios sectoriales. Es decir, la participación se extiende al nuevo instrumento de gestión que esta ley incorpora, la Evaluación Ambiental Estratégica.²⁵

²³ Que viene a sustituir el actual Título Final de la Ley 19.300, que va desde el artículo 69 al 92, por el Título Final ahora referido al Ministerio del Medio Ambiente.

²⁴ Artículo tercero N° 30 del proyecto de ley.

²⁵ Este nuevo instrumento de gestión ambiental se incorpora de manera “voluntaria”. El artículo 7 bis del proyecto dispone que: “Se someterán a evaluación ambiental estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustantivas, que tengan

2.3.3 Incorporación facultativa de la participación en las DIA

Por otra parte, el proyecto de ley añade a las funciones del Servicio de Evaluación Ambiental la de fomentar y facilitar la participación ciudadana en la evaluación de proyectos. Es decir, esta facultad ya no se circunscribe únicamente a la evaluación de EIA. El artículo 30 bis dispone que: “Las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días, en aquellos proyectos cuya Declaración de Impacto Ambiental se presente a evaluación, siempre que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, a través de sus representantes, o como mínimo diez personas naturales directamente afectadas. Esta solicitud deberá hacerse por escrito y presentarse dentro del plazo de diez días, contados desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto...”.

Los incisos siguientes de este artículo regulan este proceso de participación en los mismos términos que se han establecido para los EIA, obligando al organismo competente a abrir una nueva etapa de participación ciudadana si durante el procedimiento la declaración ha sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto; esta vez por diez días, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación. Para ello, eso sí, la autoridad ambiental debe haber decretado inicialmente la realización de un proceso de participación ciudadana. Por lo demás, se remite al reglamento para determinar qué tipo de modificaciones serán consideradas “sustantivas”.

El problema aquí es el mismo que surge respecto de la participación ciudadana en las etapas posteriores de los EIA: la ley no regula directamente las hipótesis frente a las cuales procederá o no la participación. En los EIA la primera etapa de participación ciudadana es obligatoria, pero se entrega a un futuro reglamento la determinación de qué modificaciones calificarán como sustantivas, de lo cual depende la participación en las demás etapas de tramitación del estudio. En el caso de las DIA, el proceso de participación ciudadana queda entregado a la discrecionalidad de la autoridad ambiental; así, si hay modificaciones en una DIA, solo cuando se haya decidido inicialmente abrir ese espacio de participación se procederá luego como en los estudios.

Por último, se modifica el artículo 29 de la ley ampliando la determinación de quiénes pueden participar con observaciones ciudadanas en

impactos sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que voluntariamente los Ministerios decidan someter a tal evaluación. En todo caso, siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales. En esta situación, el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda, el Gobierno Regional o el Municipio, respectivamente”.

los EIA y ahora también en las DIA, que ahora se extiende a “cualquier persona, natural o jurídica”.

2.3.4 Tratamiento igualitario en el recurso de reclamación

El artículo 29 según la modificación en discusión en el Congreso establecería ahora que “cualquier persona, natural y jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la Resolución de Calificación Ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20”. Lo mismo se establece en el artículo 30 bis respecto de las DIA.

El referido artículo 20 de la ley actual regula el procedimiento de que dispone el titular del proyecto para interponer un recurso de reclamación en contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una DIA, o en contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un EIA. De acuerdo con el proyecto de ley, el recurso se interpondrá ante el director ejecutivo en el caso de las DIA, y ante un comité presidido por el ministro de Medio Ambiente e integrado por los titulares de las carteras de Salud, Economía, Agricultura, Energía y Minería, en el caso de los EIA. En ambos casos deberán presentarse dentro de treinta días contados desde la notificación de la resolución recurrida.

Así, se permite a la ciudadanía interponer recurso de reclamación por las DIA, y por otra parte se uniforma el procedimiento para la tramitación del mismo recurso, tanto frente a una DIA como a un EIA, ya sea que lo interponga el titular del proyecto o la ciudadanía. Sin embargo, se mantiene la limitación y diferenciación en cuanto al ámbito de aplicación de este recurso, que, si es interpuesto por la comunidad, solo procederá cuando las observaciones ciudadanas no se hayan considerado debidamente en los fundamentos de la Resolución de Calificación Ambiental.

Por último, en el caso de recursos interpuestos por la ciudadanía, se reemplaza el inciso final del artículo 29 y se dispone que este recurso “no suspenderá los efectos de la resolución recurrida, salvo que el inicio de la ejecución del proyecto genere precisamente los impactos por los cuales se ha reclamado”.

2.3.5 Observaciones ciudadanas no vinculantes

Como se ha dicho, uno de los obstáculos a la participación enquistados en el actual diseño institucional es la escasa acogida que brinda la autoridad ambiental a las observaciones ciudadanas al momento de emitir su RCA, pese a tener la obligación de ponderarlas en sus fundamentos.

Recordemos que la ciudadanía puede interponer un recurso de reclamación en contra de esta práctica.

Esa obligación y este recurso están regulados en el artículo 29, que, en un intento por erradicar dicha práctica, el nuevo proyecto de ley pretende modificar disponiendo que el Servicio de Evaluación Ambiental “considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución”. Lo mismo se establece en el artículo 30 bis para las observaciones ciudadanas que se formulen en el proceso de calificación de las DIA. En cuanto al recurso de reclamación, lo único que cambia es que la ciudadanía podrá interponerlo cuando sus observaciones no hubieren sido debidamente “consideradas” en los fundamentos de la resolución.

Sin embargo, la diferencia semántica entre los verbos “ponderar” y “considerar” no se traduce en un cambio concreto en el valor que la autoridad debe conceder a las observaciones ciudadanas, pues éstas siguen siendo no vinculantes en la toma de decisión final. De este modo, las obligaciones de la autoridad en materia de participación a la hora de evaluar un proyecto se limitan a oír a la ciudadanía y a responder fundadamente a sus observaciones en la resolución final.

2.4 La participación ciudadana en el discurso político-público

2.4.1 Gobierno ciudadano

Es importante revisar la recepción de la idea de la participación en el discurso político público chileno de los últimos años. Existe, por lo demás, un antecedente de relevancia que le otorga un cariz especial a la participación pública. La irrupción de la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet introdujo en el debate el concepto de “gobierno ciudadano”, y entre las cinco áreas temáticas de carácter prioritario identificadas en su programa de gobierno destacó la de “nuevo trato ciudadano”. Allí se decía que

la calidad de la democracia depende, en gran medida, de la relación comunicante entre ciudadanos e instituciones públicas. Una verdadera sociedad democrática es aquella en que todos y cada uno de sus ciudadanos poseen voz y capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones. Implica, por una parte, contar con una sociedad civil capaz de canalizar adecuadamente las inquietudes y necesidades ciudadanas. Y, por otra, promover un tipo de Estado democrático que acoja adecuada y eficientemente esas necesidades en sus diseños de política pública”.²⁶

²⁶ Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2006-2010.

Luego, el desafío que asumía la Presidenta de la República era el de impulsar “una sociedad civil vibrante, participante y empoderada, que interactúa con un Estado acogedor y receptivo a las ideas emanadas de la sociedad”.²⁷ Su programa contemplaba propuestas específicas de participación en el área ambiental, muchas de las cuales fueron recogidas por el proyecto de ley que hoy se discute en el Congreso. Partiendo de la constatación de que los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones ambientales eran insuficientes, se proponía impulsar medidas que la intensifiquen y la formalicen en instancias especiales de consulta: “Extenderemos el período de participación en el SEIA y le brindaremos asesoría a la comunidad para ello. De esta manera, la comunidad podrá conocer y opinar formalmente de las respuestas del titular a sus observaciones”.²⁸

De esta forma, la máxima autoridad del país, desde sus más tempranas intervenciones, dejó en claro su especial compromiso con la participación ciudadana. Seis meses después de asumido el cargo, la Presidenta presentó la “Agenda Pro Participación Ciudadana 2006-2010”, que contiene un conjunto de iniciativas destinadas a promover la participación, el ejercicio de los derechos ciudadanos, el asociacionismo y el respeto de la diversidad.²⁹ En el sector ambiental, la ministra del ramo ha destacado en más de una oportunidad la relevancia de la participación ciudadana.³⁰

2.4.2 Parlamentarios

No solo el Ejecutivo ha hecho uso del concepto de participación ciudadana en materia ambiental. Diversas iniciativas parlamentarias se propusieron mejorar esta dimensión de la participación, aunque, por falta de consenso o voluntad política, ninguno ha llegado a transformarse en ley de la República.

Una serie de proyectos de ley ha circulado en el Congreso en los últimos años, pero no pasaron a segundo trámite constitucional y fueron archivados,³¹ probablemente porque para entonces ya se había presentado el proyecto de ley que modifica la institucionalidad ambiental.

El único proyecto de ley que, al menos formalmente, estaría en tramitación³² es una moción parlamentaria presentada ante el Senado en noviembre de 2007 que tenía por objeto permitir la participación ciu-

27 Id.

28 Id.

29 Disponible en www.participemos.cl.

30 Fundación Terram, “Ministra Uriarte estudia ampliar la participación ciudadana”, 9 de noviembre de 2007. *La Nación*, “Gobierno prepara creación de 108 mesas ambientales”, 10 de diciembre de 2007. *El Mercurio*, “Este nunca será un proyecto adecuado para los que no quieren una regulación ambiental”, 14 de enero de 2008. *El Diario Financiero*, Ana Lya Uriarte, directora ejecutiva de la Conama: “Falta activar más la participación ciudadana”, 7 de agosto de 2009.

31 Boletín 4775-12; Boletín 5132-12; Boletín 6095-12.

32 Boletín 5483-12.

dadana en los procesos de calificación de las declaraciones de impacto ambiental. La iniciativa consta de un artículo único que busca modificar el artículo 29 de la Ley 19.300. Una vez concluida la tramitación en el Senado, en agosto de 2008 el proyecto pasó a segundo trámite constitucional radicándose en la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, sin que hasta la fecha dé cuenta de alguna evolución.

3. CASOS

Los casos que aquí presentamos, además de enfrentar los obstáculos de carácter institucional ya descritos, dan cuenta de aspectos muy concretos de la participación que igualmente terminan por incidir, negativa o positivamente, en el ejercicio del derecho a participar en los procesos de toma de decisiones. Se han escogido cinco entre los más connotados de los últimos años, y en esta oportunidad solo se destacan aspectos puntuales de cada uno de ellos. Los casos se han clasificado en tres tipos: ejemplos de uso de incentivos en los procesos de evaluación de impacto ambiental, de capacidad organizativa de las comunidades afectadas y de alta complejidad técnica de los EIA, en los que se incluye el tema de la legitimación activa.

3.1 El uso de incentivos en los procesos de evaluación de impacto ambiental

Cuando el titular de un proyecto o actividad cualquiera entrega incentivos a las comunidades afectadas –pagos en dinero o en especies–, desvirtúa los equilibrios y presupuestos que el legislador tuvo en mente para resguardar los intereses de los intervinientes. Aunque bajo distintas modalidades, en todos los casos el objetivo es el mismo: fraccionar a las comunidades, impedir que planteen observaciones o rechacen de plano el proyecto. Prácticas de esta naturaleza distorsionan el papel de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, y contravienen los estándares internacionales en derechos humanos puesto que impiden o entorpecen la participación pública.

3.1.1 Caso Pascua Lama

El proyecto minero Pascua Lama se asienta en la provincia de Huasco, Región de Atacama, en la zona fronteriza con Argentina y a unos 150 km al sureste de la ciudad de Vallenar. El titular del proyecto, la Compañía Minera Nevada Ltda., filial de Barrick Gold Corporation, contempla la explotación de yacimientos de oro, plata y cobre, y su beneficio para producir metal doré (oro-plata). Se entiende que el asentamiento tendrá

veinte años de vida útil, y las reservas mineras ascienden a 328 millones de toneladas, de las cuales 17,4 millones corresponden a onzas de oro, 656 millones a onzas de plata y 250.000 toneladas a cobre. La inversión total se estima en US\$ 2.700 millones.

El proyecto fue aprobado por la autoridad ambiental chilena en febrero de 2006, en un contexto de gran notoriedad por el amplio rechazo que manifestó parte de la opinión pública, alertada del impacto ambiental que supone esta explotación, en especial la remoción de tres glaciares.

Lo que interesa resaltar aquí es que, en junio de 2005, en pleno proceso de evaluación de impacto ambiental, se suscribió un protocolo entre la Compañía Minera Nevada Ltda. y el directorio de la Junta de Vigilancia de la Cuenca del Río Huasco y sus Afluentes, entidad que agrupa a más de dos mil regantes de la zona, que estaban entre los principales afectados con la ejecución del proyecto. Este protocolo era la expresión de un acuerdo sobre medidas de prevención, mitigación y compensación que el directorio de la Junta había planteado a la compañía, a propósito de los eventuales impactos de las operaciones mineras sobre las aguas del valle del Huasco.

Entre otros aspectos, la compañía se comprometía a ejecutar el proyecto sin afectar los derechos e intereses de los miembros de la Junta (cláusula primera); a evitar la acidificación de los recursos hídricos como consecuencia de la construcción, producción y cierre del proyecto (cláusula sexta); a suspender la ejecución si las aguas resultaban acidificadas (cláusula sexta); a construir un embalse en el sector alto del río del Carmen, aportando US\$ 5 millones (cláusula séptima), y a entregar US\$ 60 millones en veinte años –a razón de tres millones al año– a los miembros de la Junta para compensar los potenciales impactos y efectos adversos, directos e indirectos, de la ejecución del proyecto (cláusula octava). Por su parte, el directorio de la Junta de Vigilancia adquiría el compromiso de “no oponerse a la aprobación y posterior ejecución del Proyecto” (considerando 10°) y de elaborar los documentos de respuesta de todas y cada una de las observaciones planteadas por la autoridad (cláusulas segunda a quinta).

El problema es que el protocolo, además de desnaturalizar el proceso de evaluación, no representaba los intereses de todos los afectados, entre ellos las comunidades indígenas de la zona. Así, pues, en septiembre de 2005 la Clínica de Interés Público de la Universidad Diego Portales, en representación de la comunidad huascoaltina, presentó un requerimiento ante la Dirección General de Aguas (DGA), solicitando un procedimiento administrativo que fiscalizara lo obrado por el directorio de la Junta de Vigilancia. La acción buscaba que se decretara la nulidad del protocolo, con el argumento de que estos últimos no tenían facultades para disponer de los derechos de propiedad de otros usuarios.

En abril de 2006, el Director General de Aguas dio respuesta al requerimiento, indicando que no podía iniciar un procedimiento ad-

ministrativo y menos invalidar el protocolo por tratarse de un documento privado, suscrito entre particulares. Sin embargo, estuvo por decretar su ilegalidad, porque quien debió haber aprobado el protocolo no era el directorio sino la asamblea general de la Junta de Vigilancia.³³ En mayo de 2006 la Clínica de Interés Público hizo llegar la resolución de la DGA, como un “se tenga presente”, a la Dirección Ejecutiva de la Conama.

Agrava esta situación el hecho de que la Corema de Atacama tuvo en cuenta el protocolo como un antecedente relevante, según se desprende de la propia Resolución de Calificación Ambiental que terminó por autorizar el proyecto.³⁴

3.1.2 Caso Celco-Mehuín

El “Proyecto Valdivia” de la empresa Celulosa Arauco y Constitución S.A. (Celco) consistió en la construcción y operación de una planta industrial que produce 500 a 550 mil toneladas anuales de pulpa de celulosa, la que se destina principalmente a la producción de papeles. La planta se instaló en la comuna de San José de la Mariquina, en la ribera sur del río Cruces, a unos 45 km al norte de la ciudad de Valdivia y a 32 km aguas arriba del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter. El proyecto, con una inversión del orden de US\$ 1.000 millones, fue autorizado por la autoridad ambiental en octubre de 1998.

Dada la proximidad de la planta al río Cruces, se utilizó su cauce para abastecer de agua el proceso productivo y para el vertimiento de residuos. Pocos años después, la muerte de los cisnes en el Santuario Carlos Anwandter y otros conflictos ambientales asociados al funcionamiento de la planta llevaron a que, en junio de 2005, la Corema modificara la RCA que la había autorizado y exigiera a la empresa proponer y poner en operación una alternativa de descarga de sus residuos industriales líquidos. Esta modificación debía someterse a un nuevo EIA, y contaba con dos años de plazo.³⁵ La empresa pidió una prórroga y, en enero de 2007, la Corema se la concedió, ampliando por otros dos años el plazo para que Celco presente el EIA con la nueva alternativa de descarga.

En este escenario, Celco evaluó la posibilidad de descargar sus residuos químicos a través de un ducto de evacuación que llegara hasta el mar. El punto de descarga sería la pequeña localidad de Mehuín, caleta de pescadores y popular balneario al norte de Valdivia, habitado mayoritariamente por personas mapuche. Sin embargo, desde un comienzo los cerca de 1.500 habitantes de la caleta se resistieron a la instalación

³³ Oficio Ordinario 327 del Director General de Aguas, 13 de abril de 2006.

³⁴ “Modificaciones Proyecto Pascua Lama”, www.seia.cl.

³⁵ “Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Valdivia de Celulosa Arauco y Constitución S.A., segunda presentación, resumen ejecutivo”, www.seia.cl.

del ducto, por la toxicidad de los residuos, oponiéndose incluso a la ejecución de estudios de factibilidad en la bahía.³⁶

La empresa reaccionó ofreciendo incentivos económicos a aquellos pescadores que dejaran de oponerse a los estudios y a la eventual operación del ducto de descarga. La propuesta a cada pescador consistía en dos sueldos base durante diez años, además de \$ 8 millones por efectuarse los estudios y construirse el ducto, es decir, unos \$ 40 millones por pescador que suscribiese el acuerdo.³⁷ Según el reportaje citado de TVN, el ofrecimiento terminó por quebrar a la comunidad, que se dividió en dos bandos, generándose un clima de violencia y tensión entre ambos.

3.2 Capacidad organizativa de las comunidades afectadas

Los siguientes dos casos muestran cómo, pese a todos los obstáculos que entorpecen o impiden su participación, las comunidades son capaces de actuar en forma organizada y cohesionada para oponerse a la ejecución de un proyecto que daña sus intereses.

3.2.1 Planta de Metrogas en Peñalolén

Para hacer frente a las eventuales interrupciones del suministro de gas natural procedente de Argentina, a comienzos de 2007 la empresa Metrogas decidió instalar una planta de gas propano-aire en la comuna de Peñalolén, destinada a servir a la zona oriente de la Región Metropolitana. Metrogas había obtenido ya en 1996 los permisos para instalarse en un sector industrial especialmente habilitado en la comuna de Puente Alto, pero por razones económicas optó ahora por emplazar la planta en Peñalolén. Las construcciones se iniciaron en junio de 2007, en una zona de preservación ecológica.

Vecinos y autoridades (Municipalidad de Peñalolén y diputados de la zona) se organizaron para denunciar el significativo riesgo asociado a la ejecución del proyecto: a 250 metros de un sector residencial, donde habitan unas ochocientas familias, y sobre la falla geológica de San Ramón (lo que conlleva un riesgo tectónico), se instalaría una planta industrial que funcionaría con ocho estanques industriales de gas propano semienterrados, de cincuenta toneladas y con una capacidad de cien mil litros cada uno. La planta tendría una fuente de energía propia alimentada por dos estanques de diez mil litros de petróleo diésel cada uno. Otros riesgos asociados a la operación de la planta eran la tubería de alimentación, que atravesaría varios condominios residenciales y el

³⁶ Pablo Camus y Ernst Hajek, "Celulosa Valdivia y Caleta Mehuín: ¿Macro o micro desarrollo?", en *Historia ambiental de Chile*, Santiago, Andros Impresores, 1998. Disponible en www.ecolyma.cl.

³⁷ TVN, reportaje "Mississippi en pugna", *Noticiero 24 Horas*, 20 de abril de 2008. Disponible en YouTube.

Parque Ecológico Mahuida, y el flujo diario de camiones abastecedores de gas propano (con capacidad para transportar veintidós toneladas de gas), que entrarían a la planta y saldrían de ella por la única vía de acceso existente, que muestra una pendiente de treinta grados, sin contar con que en los meses de invierno hay niebla y hielo en el sector.

Destaca de este episodio el alto grado de coordinación que alcanzaron los vecinos directamente afectados y, lo que es más inusual, el apoyo que desde un comienzo les brindaron la Municipalidad y los parlamentarios del distrito³⁸ para impedir en conjunto la instalación de la planta en ese sector de la comuna. Para ello, vecinos y autoridades hicieron uso de todas las instancias judiciales y administrativas, además de organizar movilizaciones públicas de repudio y un eficiente sistema comunicacional, comandado por el sitio web Noalaplantadegas.org, donde se pueden encontrar todos los antecedentes y desarrollos del caso.

En cuanto a lo administrativo, se recurrió a la Contraloría General de la República para que dejara sin efecto la resolución en que la Corema aprobaba provisoriamente la construcción de la planta. La Contraloría revocó este permiso con el argumento de que el terreno era una zona de preservación ecológica,³⁹ pero la empresa presentó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, que terminó por autorizar la reanudación de las faenas.⁴⁰ El municipio apeló ante la Corte Suprema y ésta rechazó el recurso de protección presentado por la empresa esgrimiendo razones de forma al considerarlo extemporáneo, ya que antes de que ésta se pronunciara la Corema había emitido su RCA calificando favorablemente el proyecto.⁴¹

En vista de que la Corema había autorizado, en febrero de 2008, la construcción de la planta,⁴² ahora el municipio presentó un recurso de protección en contra de la resolución que aprobaba el proyecto, el cual también fue desestimado por motivos de forma y no de fondo.⁴³

En el proceso, los afectados fueron testigos de las presiones que ejerció el ministro del Interior para que se aprobara el proyecto⁴⁴ y de cómo el Ministerio de Vivienda modificó una ordenanza para añadir un inciso que regula el uso de suelo para "infraestructura energética", disponiéndose que este tipo de infraestructura estará siempre admitida en el área rural de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos.⁴⁵

³⁸ *El Mercurio*, "Diputados piden invalidar el permiso a planta en Peñalolén", 19 de marzo de 2008.

³⁹ Dictamen 37.731 de 2007.

⁴⁰ *Estrategia*, "Corte de Apelaciones dio luz verde a planta de Metrogas en Peñalolén", 31 de diciembre de 2007.

⁴¹ Sentencia pronunciada por la Tercera Sala de la Corte Suprema el 14 de abril de 2008.

⁴² *La Nación*, "Corema aprueba planta de Metrogas en Peñalolén", 15 de febrero de 2008.

⁴³ *La Nación*, "Peñalolén recurrirá a la Corte Suprema contra planta de Metrogas", 19 de junio de 2008.

⁴⁴ *La Tercera*, "Pérez Yoma por planta de gas en Peñalolén: 'Es un mal necesario'", 17 de abril de 2008.

⁴⁵ Se trata del Decreto 8 de 2009, que modifica la Ordenanza General de la Ley General de Ur-

Comunicacionalmente, la campaña se ha coordinado a través del sitio Noalaplantadegas.org y de una sección del sitio del propio municipio destinada a la instalación de la planta.⁴⁶ En ambos medios se detallan antecedentes técnicos, se da cuenta de las acciones seguidas y se da voz a la opinión de los vecinos de Peñalolén. En el primero, por ejemplo, los vecinos calificaron como “vergonzoso” el proceder del Ministerio de Vivienda, que cambió la legislación mediante un decreto supremo: “Solo es una confirmación más del abuso de poder que efectuó el Estado en contra de los derechos ciudadanos y por sobre la ley imperante”.

El propósito actual de los vecinos es llevar su caso a instancias internacionales, y ya en octubre de 2008 presentaron una denuncia en contra del Estado de Chile ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁷

3.2.2 Termoelectrica Los Robles

El 4 de diciembre de 2008, la Corema de la Región del Maule aprobó en forma unánime el proyecto de central termoelectrica Los Robles, de la empresa AES Gener S.A., en el sector de Punta Pacoco, comuna de Constitución, y cerca del faro Carranza, uno de los más antiguos del país.⁴⁸ La central, con una inversión de US\$ 1.300 millones y el uso de carbón como combustible, tendría una capacidad total de 750 MW brutos de potencia, los que proveerían de energía eléctrica al Sistema Interconectado Central (SIC). El carbón arribaría en barcos provenientes de Australia y pasaría en correas de transporte hasta la central, por lo que se contempla la construcción de un puerto con ese fin.

Un año antes ya había surgido un movimiento ciudadano que agrupaba a habitantes de Chanco, Constitución y otros sectores aledaños en su oposición al proyecto Los Robles. El Movimiento de Acción Ciudadana Pro Defensa de la Costa del Maule nació en forma espontánea y pronto levantó también un sitio web (www.losrobles-no.cl) que coordina y recopila información sobre sus actividades. Allí se lee, por ejemplo, que “La alta contaminación que producen las centrales a carbón ocasionará un gran daño al medio ambiente, que se traducirá específicamente en problemas para la salud humana, la pesca artesanal, el turismo, la producción agrícola, la biodiversidad de los humedales y reservas nacionales de la zona...”.

Un hecho que levantó suspicacias en la comunidad fue la aprobación unánime de la Corema del Maule. “Los funcionarios públicos, que

banismo y Construcciones (Decreto 47 de 1992), agregando un inciso cuarto al artículo 2.1.29, que regula el uso de suelo para “infraestructura energética”. Toda la información está disponible en www.noalaplantadegas.org.

⁴⁶ Ver en www.penalolen.cl.

⁴⁷ Noalaplantadegas.org, “Se inician las acciones legales internacionales en contra de la Planta Propano de Metrogas”.

⁴⁸ Ver RCA en www.seia.cl.

tienen la misión de hacer observaciones al proyecto, definitivamente votaron en bloque sin hacer las consideraciones que deberían haber hecho, como si viniera una orden de arriba. Eso es una vergüenza”, dijo Fernando Salinas, ingeniero civil industrial y activo miembro de Acción Ciudadana Pro Defensa de la Costa del Maule.⁴⁹

La organización ciudadana ha actuado en distintos frentes para expresar su oposición al proyecto. Ante la propia autoridad ambiental de la Región del Maule, en el proceso de evaluación del EIA, se cuestionó, entre otros aspectos, la falta de información por parte del titular, especialmente en lo referido al área de influencia del proyecto, que habría considerado solo el emplazamiento de la central y no el puerto ni otros puntos donde acontecerían los impactos ambientales.

También fue ante la Corema que se presentó un documento con trece mil firmas rechazando la construcción de la termoelectrica.⁵⁰

En el frente comunicacional, varios hechos dan cuenta del nivel de organización del movimiento ciudadano, pero el más llamativo, por su originalidad, fue la protesta con “el ataúd más grande del mundo”, una estructura de fierro y madera de casi nueve metros de alto, con la inscripción: “Presidenta: Ud. decide a quién sepulta”. El ataúd, instalado en la zona en agosto de 2008, y presentado a los récords Guinness para reforzar el elemento propagandístico, simbolizaba “el clamor de la ciudadanía, que se ha visto desigualmente enfrentada a una empresa transnacional que ha utilizado todo su poder económico para tratar de imponer un negocio que trae muchos más perjuicios que beneficios al país. Ante esta diferencia de poder, los ciudadanos han usado su imaginación y creatividad para hacer oír su voz”.⁵¹

La comunidad ha declarado sus sentimientos de postergación e impotencia frente a redes de influencias que podrían beneficiar a la empresa: “Nos preocupa que existan Directores de AES Gener S.A., actualmente en ejercicio, que han sido Ministros de Economía de Chile y que hoy, paralelamente, ostentan cargos importantes en empresas estatales relacionadas con el transporte y la energía”, señala en su sitio el movimiento, aludiendo al ex ministro de Economía y Energía (2001-2006) y de Minería (2001-2002) Jorge Rodríguez Grossi, miembro del directorio de AES Gener y de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE).

Destaca también el movimiento Maulinos por la Vida, integrado por un grupo de autoridades municipales de la comuna de Constitución que ha organizado eventos culturales y marchas en contra del proyecto.

Por último, los esfuerzos desplegados por los ciudadanos consiguieron el apoyo transversal de los cuatro senadores y los diez diputados

⁴⁹ *La Nación*, “Maulinos amenazan traer ataúd gigante a La Moneda”, 5 de diciembre de 2008.

⁵⁰ Losrobles-no.cl, “Ataúd más grande del mundo se inaugura en Región del Maule en protesta por termoelectrica Los Robles”.

⁵¹ Id.

de la Región del Maule, quienes constituyeron el Frente Parlamentario de Defensa del Medio Ambiente de Nuestra Costa. El día de su constitución manifestaron que su objetivo principal era “desarrollar todo tipo de acciones destinadas a impedir la instalación de dicha central en nuestro litoral maulino”, y cuestionaron el papel desempeñado por la Corema al no acoger las observaciones de especialistas, lugareños y entidades públicas y privadas en su resolución final.⁵²

A instancia de los representantes de la Región, la Cámara de Diputados aprobó en forma unánime la creación de una comisión investigadora para determinar la seriedad y legalidad del proceso seguido por la Corema, comisión que se constituyó en la zona en junio de 2009.⁵³ También la Comisión de Medio Ambiente del Senado, en una determinación inédita, convocó a los integrantes de la Corema a una sesión para que fundamentasen su proceder.⁵⁴

3.3 La complejidad técnica de los EIA y el tema de la legitimación activa

3.3.1 Proyecto HidroAysén

HidroAysén es un proyecto cuya administración pertenece a la sociedad conformada por Endesa Chile y Colbún S.A., que plantea la construcción de cinco centrales hidroeléctricas en la Región de Aysén, dos de las cuales involucrarían el río Baker y tres el río Pascua. La potencia total de las cinco centrales alcanzaría los 2.750 MW, que serían aportados al Sistema Interconectado Central (SIC). Se contempla, también, una serie de obras secundarias, entre las que destaca la línea de transmisión eléctrica más extensa del mundo –más de 2.300 km–, que conducirá la energía desde la región de Aysén hasta el SIC. La magnitud del proyecto –de US\$ 3.200 millones– ha instalado en Chile un intenso debate relacionado con la necesidad de contar con una política energética sustentable y de largo aliento.

En este caso interesa analizar en particular dos fenómenos relacionados con la participación. En primer término, dada la complejidad técnica de la información que caracteriza a los EIA, en casos como éste resulta insuficiente el plazo de sesenta días concedido a la ciudadanía para que formule observaciones al proyecto, en especial cuando los documentos son de una extensión considerable (más de 10 mil páginas) y el grueso

⁵² Ver Senado.cl, sección galería de noticias. Los senadores son Hernán Larraín, Jaime Naranjo, Juan Antonio Coloma y Jaime Gazmuri, y los diputados, Guillermo Ceroni, Osvaldo Palma, Ignacio Urrutía, Pablo Lorenzini, Sergio Aguiló, Lily Pérez, Germán Verdugo, Roberto León, Jorge Tarud y Sergio Correa.

⁵³ *El Centro*, “Parlamentarios: La termoeléctrica es una aberración”, 2 de junio de 2009.

⁵⁴ *El Amaule*, “Termoeléctrica Los Robles: En el Senado parlamentarios criticaron duramente el actuar de la COREMA del Maule”, 6 de enero de 2009. www.elamaule.cl.

de las personas que se enfrentan a su contenido no son entendidos ni expertos en los temas que se tratan. Así, una vez que los titulares del proyecto presentaron el EIA, en agosto de 2008, uno de los principales cuestionamientos hechos por las organizaciones ciudadanas y las personas naturales directamente afectadas fue que era prácticamente imposible que en sesenta días pudieran revisar los detalles técnicos del estudio.⁵⁵

Como la organización ciudadana estaba bien coordinada a través de la campaña “Patagonia Sin Represas”, igualmente se logró reunir más de 11 mil observaciones ciudadanas (el mayor número de observaciones a un proyecto ingresado al SEIA), las que se presentaron a fines de noviembre de 2008 ante la Corema respectiva.⁵⁶ Además, un mes y medio antes, treinta y dos servicios públicos habían formulado 3.150 observaciones al proyecto,⁵⁷ lo que dio pie a que la ministra de Medio Ambiente declarara que el EIA de HidroAysén “no ha estado a la altura de la evaluación. La información entregada no resulta ser suficiente a la hora de hacer una evaluación ambiental de la magnitud del proyecto”.⁵⁸

A causa de lo anterior, en noviembre de 2008 los titulares del proyecto pidieron a la autoridad ambiental de Aysén que suspendiera su tramitación para responder en forma a las observaciones planteadas.⁵⁹ Según algunas versiones de prensa, el EIA que debía presentarse en agosto de 2009 tendría una extensión superior a las 10 mil páginas.⁶⁰

El segundo fenómeno relacionado con la participación que se plantea aquí es que el debate ha trascendido los márgenes locales y se ha hecho nacional, e incluso internacional. El que la polémica acerca de la conveniencia o inconveniencia de las centrales haya dejado de circunscribirse a Aysén permite proponer la siguiente interrogante: ¿el derecho a participar que asiste a un aysenino lo tiene también quien habita en el otro extremo del país, o un extranjero que se manifiesta desde cualquier lugar del planeta? La legislación vigente no reconoce la participación igualitaria de todos estos actores; sin embargo, los cambios a la institucionalidad ambiental que propone el proyecto de ley, la característica de globalidad del medio ambiente, y la postura de amplia difusión que han adoptado los propios gestores del proyecto indican que la respuesta podría ser distinta.⁶¹

⁵⁵ *El Mercurio*, “HidroAysén eleva inversión en centrales y destina US\$ 150 millones para mitigaciones”, 15 de agosto de 2008.

⁵⁶ Patagoniasinrepresas.cl, “En Aysén presentan más de 11 mil observaciones ciudadanas a Estudio de Impacto Ambiental de HidroAysén”.

⁵⁷ Id.

⁵⁸ *El Mercurio*, “Ministra Uriarte cuestiona las megarepresas de HidroAysén”, 10 de octubre de 2008.

⁵⁹ *La Tercera*, “Hidroaysén suspende tramitación ambiental de mayor proyecto hidroeléctrico del país por nueve meses”, 20 de noviembre de 2008.

⁶⁰ *La Tercera*, “Estudio ambiental de Hidroaysén se encarecerá 70%”, 8 de diciembre de 2008.

⁶¹ *La Tercera*, “Colbún: Desafío de Hidroaysén es entregar mayor información a la comunidad”, 10 de agosto de 2009. “HidroAysén alista campaña para promover centrales en el sur”, 12 de agosto de 2009.

Dentro del país, la principal estrategia de oposición al proyecto es Patagonia sin Represas, que agrupa a más de una treintena de organizaciones en la figura del Consejo de Defensa de la Patagonia Chilena. La campaña cuenta con un importante respaldo internacional, tanto de grupos ecologistas como de intelectuales y artistas, y de hecho se financia principalmente con aportes extranjeros.⁶²

En agosto de 2006, *The New York Times* publicó una nota que describe el proyecto y se refiere a los grupos ambientalistas que trabajan para detenerlo con una campaña de alcance mundial. Cita a Glenn Switkes, coordinador para Latinoamérica de International Rivers Network, quien explica que ésta será “una larga batalla, en las trincheras, usando toda táctica legal y política posible”.⁶³ En abril de 2008, el influyente diario neoyorquino tituló un editorial con el lema de la campaña ambientalista (“Patagonia Without Dams”) y criticó abiertamente la construcción de represas que “irremediablemente dañarían uno de los lugares más salvajes y hermosos de la Tierra”, puntualizando que “la mayor parte de la electricidad generada no iría al uso residencial, sino a la minería y a la industria”. El editorial reconoce que “Chile necesita desesperadamente nuevas fuentes de energía”, pero no cree que la solución sea destruir estos ríos y la vida que depende de ellos: “La construcción de grandes represas hidroeléctricas es una forma antigua de obtener energía”, dice, y concluye sugiriendo que el gobierno chileno “haría bien en reconsiderar estos planes miopes, al igual que los dueños internacionales de los derechos de agua de estos ríos”.⁶⁴ Días después, el mismo diario publicó una carta de Robert F. Kennedy Jr, una de las figuras más prominentes del movimiento contra las hidroeléctricas, en la que el abogado ambientalista decía haberse reunido con la Presidenta Bachelet para discutir el futuro energético de Chile, y que ella le habría manifestado su oposición a las grandes represas.

El proyecto también ha encontrado oposición en España, donde activistas de Greenpeace se colgaron de la fachada del edificio corporativo de Endesa y desplegaron una pancarta gigante con su protesta.⁶⁵ Televisión Española, por su parte, emitió un reportaje en el que se analizaban diversos aspectos del conflicto.⁶⁶

La presentación de estos casos pone sobre la mesa aspectos de la participación que la institucionalidad vigente no ha sido capaz de enfrentar en términos adecuados. La evidencia indica que el uso de incentivos durante los procesos de evaluación, así como la participación

⁶² *La Nación*, “La billetera de los verdes”, 28 de octubre de 2007.

⁶³ *The New York Times*, “Debating the Course of Chile’s Rivers”, 6 de agosto de 2006.

⁶⁴ *The New York Times*, “Patagonia Without Dams”, 1 de abril de 2008.

⁶⁵ *El País*, “Activistas de Greenpeace se cuelgan de la fachada de Endesa en Madrid”, 21 de julio de 2008.

⁶⁶ “Chile: ríos de vida, ríos vendidos”, reportaje de *En Portada*, TVE, 24 de febrero de 2008. Disponible en www.rtve.es.

ciudadana organizada y globalizada en el mismo contexto, constituyen hechos que la autoridad no debe pasar por alto al momento de diseñar planes, programas y regulaciones de carácter ambiental, puesto que de una u otra manera repercuten en la calidad de los procesos decisivos y de las decisiones finales.

4. SEGUIMIENTO DE LOS CASOS ABORDADOS EN EL INFORME 2008

4.1 La comunidad mapuche-huilliche Pepiukëlen de Pargua

Uno de los casos expuestos en el capítulo de medio ambiente del *Informe 2008* fue el de la comunidad Pepiukëlen de Pargua Alto, en la Región de Los Lagos, en relación con el impacto que ha tenido la instalación de diversas actividades industriales aledañas a comunidades indígenas del sur del país.

Desde 2001 la comunidad Pepiukëlen se ha venido oponiendo a la instalación de industrias pesqueras en sectores contiguos a sus viviendas. Primero la empresa Long Beach S.A. había obtenido la autorización ambiental para instalar una planta elaboradora de harina y aceite de pescado, pero luego desistió de instalarse en la zona. En marzo de 2006, la Corema aprobó otro proyecto en el mismo lugar, el de la empresa pesquera Los Fiordos Ltda., que fue evaluado con una simple DIA cuando legalmente debió haberse presentado como EIA,⁶⁷ lo que suscitó cuestionamientos de la comunidad en torno a la ilegalidad del proceso de evaluación.

Obtenida la autorización ambiental, la empresa construyó una planta de harina de pescado y de alimentos para pescado a escasos treinta metros de algunas viviendas de la comunidad de Pargua Alto. La sola instalación de la planta produjo impactos negativos en la comunidad, la que, además de ver alterado su sistema de vida y su entorno (se pretendió levantar un muro divisorio de tres metros de altura entre los dos predios), alegó la vulneración de su derecho a la vida y a la salud, e incluso de su derecho a la privacidad, ya que la empresa instaló cámaras de seguridad dirigidas hacia sus viviendas.

Desde la entrada en operación de la planta, además, se han vivido diversos episodios de contaminación en el río aledaño a su propiedad, en el que la empresa vierte sus residuos. Los afectados dicen haber visto las aguas de color rojo y con desechos de pescado, lo que les ha impedido utilizarlas para sus usos habituales, tanto de consumo personal como para el desarrollo de la ganadería. Han acudido en reiteradas oportunidades a la autoridad ambiental para denunciar los hechos con fotografías y muestras tomadas del río, pero dicen no haber obtenido

⁶⁷ Porque presenta, al menos, el efecto de alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.

respuesta, pues la autoridad se ha limitado a señalar que no hay contaminación en el afluente.

Tras infructuosos intentos por frenar esta situación recurriendo a los tribunales nacionales, y viendo agotadas las vías internas para resolver este conflicto, a comienzos de 2007 la comunidad presentó una denuncia contra el Estado de Chile ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El werkén de la comunidad, Francisco Vera Millaquén, relata: “Nosotros hemos tenido visitas por parte de la Conadi y, en julio, de un grupo de fiscalización de la Corema, donde andaban alrededor de seis personas. Lamentablemente para nosotros todo esto queda en la nada, porque no tenemos nunca una respuesta concreta acerca de qué es lo que pasa, de qué son las sustancias que están emanando de esta empresa. Nosotros tenemos la plena convicción de que sí son dañinas, no solamente para el medio ambiente, sino también para la salud humana. Pero hasta ahora no hemos tenido ningún pronunciamiento de la autoridad, ni de la autoridad de salud, ni del Ministerio de Agricultura a través del SAG, que han venido en reiteradas ocasiones”.⁶⁸

En cuanto a la denuncia interpuesta ante la CIDH, dicen no tener noticia desde hace más de un año del abogado que los estaba asesorando en la tramitación de esa acción, pese a haber intentado contactarlo en varias oportunidades, y tampoco de la evolución de dicha denuncia: “Los últimos antecedentes que tuvimos de esa demanda fue en octubre de 2007. Nosotros la presentamos el 6 de febrero, fue acogida a trámite, y pedimos medidas cautelares, pero nunca se pronunció la Comisión sobre esas medidas cautelares. En marzo nos pidieron que actualizáramos la información y que la complementáramos; luego, en agosto de ese año, la Comisión le pidió al gobierno chileno que respondiera la demanda, y el 5 de octubre la Comisión nos envió el informe de Chile para que nosotros le hiciéramos las observaciones correspondientes. Las respondimos el 29 de octubre y las enviamos, y de ahí no hemos vuelto a saber nada. Hemos mandado cartas a la Comisión, al relator, pero no hemos obtenido más respuesta...”.⁶⁹

Por lo demás, en febrero de 2009 se aprobó un nuevo proyecto industrial cercano a esta zona. Sergio Caro Collao, presidente del Comité de Agua Potable de la comunidad de vecinos de Pureo, afirma que “en un proceso que es vergonzoso para los habitantes de Pureo, se ha aprobado una planta de combustible de la empresa Copec y otras más, que la Corema de la Región de Los Lagos había rechazado”.⁷⁰ Se trata de la planta de almacenamiento de combustibles Pureo, cuyo EIA fue presentado

⁶⁸ Entrevistas en terreno, 31 de julio a 2 de agosto de 2009.

⁶⁹ Id.

⁷⁰ Id.

por Copec el 2 de agosto de 2007 y que aparece como rechazado en la página web del SEIA. Sin embargo, al ingresar al expediente electrónico del proyecto se puede constatar que, tal como señala Caro Collao, a través de un recurso de reclamación interpuesto por la empresa el 23 de julio de 2008 ante la Dirección Ejecutiva de la Conama, se logró que el Consejo Directivo de este organismo aprobara la planta de almacenamiento de combustibles,⁷¹ pese al rechazo de la autoridad regional y de la oposición de la comunidad aledaña.

4.2 Indemnización a vecinos de Rinconada de Maipú

El *Informe 2008* daba cuenta de la situación de los vecinos de Rinconada de Maipú, un sector rural de la comuna del mismo nombre, donde se ubican un relleno sanitario, dos plantas de tratamiento de aguas servidas, empresas extractoras de áridos y descargas clandestinas de todo tipo de residuos.

Buscando reparación por perjuicios a causa de los malos olores que comenzaron a emanar al poco tiempo de inaugurada la planta de tratamiento de aguas servidas La Farfana, de propiedad de Aguas Andinas, 497 vecinos demandaron a la empresa a fines de 2004. Después de un largo proceso, en 2009 el 18° Juzgado Civil de Santiago acogió los planteamientos de los demandantes y obligó a Aguas Andinas a indemnizarlos por un total de 2.500 millones de pesos (cinco millones por afectado), por concepto de daño ambiental.⁷² Tanto los afectados como la empresa apelaron la sentencia.⁷³

5. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Del estudio de la legislación ambiental vigente se ha podido constatar que desde 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 19.300, hasta hoy la recepción efectiva de la participación ciudadana en materia ambiental se encuentra muy por debajo de los estándares internacionales.

Pese a que el Estado de Chile tiene en sus manos la posibilidad de revertir esta situación –con el proyecto de reforma a la institucionalidad ambiental más ambicioso desde 1994–, los hechos parecen indicar que, más allá de algunos ajustes y correcciones, la participación ciudadana en esta materia tendrá que seguir esperando para alcanzar los estándares que hoy ostentan varios países del mundo.

⁷¹ Mediante Resolución Exenta 679 del 2 de febrero de 2009.

⁷² *La Tercera*, “Empresa sanitaria deberá pagar \$2.500 millones de indemnización por caso La Farfana”, 5 de mayo de 2009.

⁷³ *Emol*, “Vecinos de planta La Farfana insistirán en pedir \$10 millones para cada afectado”, 5 de mayo de 2009.

En consecuencia, se puede sostener que el estado actual de la participación ciudadana en materia ambiental en Chile es deficitario. Esta falencia torna improbable una reducción de los niveles de conflictividad ambiental en el corto y mediano plazo, y permite pronosticar que los conflictos ambientales y los cuestionamientos a la autoridad política y administrativa proliferarán entre la ciudadanía en general, alcanzando cada vez mayor complejidad.

En vista de lo anterior, se proponen a las autoridades las siguientes recomendaciones en materia de participación ambiental:

1. Conferir espacios efectivos (no discrecionales) de participación a lo largo de todos los procesos de evaluación de proyectos que ingresan al SEIA, posibilitando que las comunidades afectadas puedan ejercer una influencia vinculante en la decisión final.
2. Conferir espacios participativos efectivos en la elaboración de planes, programas, políticas y regulaciones de carácter ambiental, o de carácter sectorial con relevancia ambiental.
3. Establecer mecanismos que impidan que los incentivos económicos durante los procesos de evaluación desnaturalicen el papel que cumple la ciudadanía en la toma de decisiones.
4. Instar al Poder Judicial a ejercer un mayor control de las decisiones de la Administración en el ejercicio del recurso de reclamación contemplado en la Ley 19.300.