

# **MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS: JUSTICIA AMBIENTAL Y EL CASO DE RINCONADA DE MAIPÚ<sup>1</sup>**

## **SÍNTESIS**

¿Debe un grupo minoritario de santiaguinos –3.500 personas, en su mayoría de escasos recursos– recibir buena parte de las fuentes contaminantes asociadas al progreso de una ciudad de seis millones de habitantes sin ser debidamente compensado por ello? ¿Es posible que los responsables del manejo de esas fuentes no den estricto cumplimiento a las exigencias ambientales? ¿Debe la autoridad considerar la opinión de ese grupo de personas, en especial cuando manifiestan su rechazo a la alta concentración de actividades contaminantes? ¿Puede una empresa, en pleno proceso de calificación ambiental, ofrecer incentivos materiales y económicos a miembros de ese grupo con el fin de dividirlo y desacreditar sus planteamientos? Estas preguntas aluden a lo que sucede desde hace años en Rinconada de Maipú –el sector rural de la comuna de Maipú–, uno de los casos paradigmáticos de injusticia ambiental en Chile. Este capítulo sostiene que tales interrogantes se pueden responder mediante el concepto de justicia ambiental, que se sustenta en los estándares internacionales de derechos humanos en materia de igualdad, no discriminación y participación ciudadana.

*PALABRAS CLAVE: Justicia ambiental, Rinconada de Maipú, distribución de cargas y riesgos ambientales, participación ciudadana, Relleno Sanitario Santiago Poniente.*

## **INTRODUCCIÓN**

¿De qué hablamos cuando hablamos de justicia ambiental? Las dudas respecto de la relación entre las repercusiones ambientales y la afectación de derechos fundamentales se han ido disipando con el tiempo.

<sup>1</sup> La versión digital de este capítulo, disponible en [www.derechoshumanos.udp.cl](http://www.derechoshumanos.udp.cl) y en [www.derechoambiental.udp.cl](http://www.derechoambiental.udp.cl), contiene mapas y fotografías del sector de Rinconada de Maipú.

Cada vez es más evidente que los altos niveles de contaminación atmosférica de una ciudad o el derrame de desechos tóxicos sobre los cursos de agua ponen en riesgo la salud –incluso la vida– de las personas, al tiempo que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación pierde espesor.

Sin embargo, los efectos nocivos sobre el medio ambiente no solo afectan esos tres derechos, pues también pueden implicar el desplazamiento territorial de comunidades, la pérdida de fuentes de trabajo, la imposibilidad de abastecerse de agua potable y otros insumos alimentarios, la depreciación de ciertos bienes o, sencillamente, la alteración de los planes de vida de las personas. Muy gráficas son las devastadoras consecuencias que sobre el ambiente y la vida de los estadounidenses tendrá el derrame de petróleo en el golfo de México. De acuerdo con las cifras preliminares, se han vaciado más de 532 millones de litros, que han cubierto de negro una superficie de más de 25.000 km<sup>2</sup> (casi dos veces el tamaño de la Región Metropolitana).<sup>2</sup>

Aunque se suele pasar por alto en la discusión pública, también puede ocurrir que los bienes y cargas (impactos y riesgos) ambientales no se distribuyan equitativa y proporcionalmente dentro de una determinada comunidad, o bien que la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones ambientales se vea entorpecida por una serie de barreras, que van desde el diseño de las instituciones hasta la instauración de malas prácticas. Tanto la dimensión distributiva como la participativa dan forma a la noción de justicia ambiental, un concepto que busca alcanzar mayores estándares de justicia social a partir de la aplicación del principio de igualdad con un enfoque ambiental.

Estas dos dimensiones del concepto se abordaron por separado en los capítulos de medio ambiente de los *Informes 2008* y *2009*, en uno de los primeros esfuerzos por introducir esta variable en el debate público ambiental nacional. En el primero de esos capítulos se constató que en Chile las cargas ambientales han sido invariablemente asumidas por los sectores más vulnerables de la población, generalmente los pobres y los indígenas.<sup>3</sup> En el segundo se evidenció el deficitario estado de la participación ambiental en Chile, por más que el discurso político-público se ha esforzado por demostrar lo contrario.<sup>4</sup>

**2** *El Mercurio*, “Obama no puede detener el derrame de petróleo”, 20 de junio de 2010, Reportajes, y “Derrame de BP es el más grande de la historia en el golfo de México”, 1 de julio de 2010.

**3** En esa oportunidad se presentaban tres casos: el de Rinconada de Maipú; 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 vertederos y el 100% de las plantas de tratamiento de aguas servidas; y el de la comunidad mapuche-huilliche de Pepiukélen, cercada y vigilada por una empresa pesquera que se instaló a escasos treinta metros de sus terrenos. *Informe 2008*, pp. 505-538.

**4** Los principales obstáculos a los que se enfrenta la ciudadanía para incidir en los procesos de toma de decisiones ambientales son el diseño institucional vigente y las estrategias de quiebre o captura de comunidades a las que recurren los titulares de los proyectos de inversión, *Informe*

Como se observa, los impactos sobre el ambiente –en particular los negativos– permiten dimensionar en toda su magnitud la complejidad y transversalidad del tema ambiental.

Con el fin de que los conceptos transmitan su contenido en plenitud, se plasmarán en casos concretos. En esta oportunidad se da a conocer lo que está sucediendo en Rinconada de Maipú, una pequeña localidad rural de la comuna de Maipú que en un breve lapso dejó de caracterizarse por las bondades agrícolas de sus suelos para transformarse en uno de los casos paradigmáticos de injusticia ambiental en Chile.

El objetivo del capítulo de este año es retratar a través de este caso las dimensiones distributivas y participativas de la justicia ambiental. Primero se describen los estándares internacionales en materia de igualdad y participación, para luego presentar brevemente el contexto en que se desarrollan los hechos. En seguida se abordan la desproporcionada concentración de cargas y riesgos ambientales y los obstáculos a la participación ciudadana local. El capítulo continúa con el seguimiento de los hechos presentados en el *Informe 2009*, y concluye con recomendaciones específicas para revertir la situación ambiental que se vive en Rinconada y recomendaciones generales para cada una de las dimensiones de la justicia ambiental.

## **1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN**

Tanto la dimensión distributiva como la participativa del concepto de justicia ambiental encuentran amplia recepción en una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, así como en nuestra propia Constitución Política.

El aspecto distributivo –la distribución equitativa y proporcional de los bienes y pasivos ambientales– no es más que una aplicación concreta del principio de igualdad y de la garantía de no discriminación. Tales máximas se consagran expresamente en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>5</sup> el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>6</sup> el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>7</sup> la Convención Americana

2009, pp. 385-418. La participación ambiental es importante por múltiples razones: mejora la calidad de las decisiones y la eficiencia y eficacia de su implementación; conduce a medidas más justas y equitativas; legítima, transparente y democratiza el proceso decisorio; estimula el despliegue de las capacidades de los intervinientes y contribuye a identificar tempranamente los problemas. 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, pp. 2-5.

<sup>5</sup> Artículos 1, 2.1 y 7.

<sup>6</sup> Artículos 2.1 y 26.

<sup>7</sup> Artículo 2.2.

sobre Derechos Humanos o Pacto de San José,<sup>8</sup> la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial,<sup>9</sup> el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,<sup>10</sup> la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano<sup>11</sup> y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.<sup>12</sup>

La Constitución hace lo propio en el artículo 19 N° 2 y N° 8 al consagrar la igualdad en y ante la ley y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, respectivamente.

Por su parte, el aspecto participativo del concepto –que consiste en la posibilidad cierta y efectiva de que los ciudadanos incidan en los procesos de toma de decisiones ambientales–, además de estar vinculado a los estándares anteriores porque promueve una participación ciudadana igualitaria, encuentra recepción expresa en la Convención de Aarhus sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia Ambiental, acordada en junio de 1998 y vigente desde octubre de 2001.

Pese a ser un instrumento europeo, Chile no debiera quedar indiferente a su contenido. En primer lugar, porque la Convención abre la posibilidad de que cualquier Estado se haga parte con la condición de que sea miembro de Naciones Unidas y Chile es miembro fundador de la ONU y socio estratégico de la UE desde 2003. En segundo lugar, porque esta Convención representa una nueva generación de tratados internacionales sobre medio ambiente, pues vincula en términos explícitos la protección ambiental con los derechos humanos.

## **2. RINCONADA DE MAIPÚ: UN CASO PARADIGMÁTICO**

La Región Metropolitana (RM) consta de cincuenta y dos comunas y, según el Censo de 2002, de una población de 6.061.185 habitantes. La comuna de Maipú, ubicada al poniente de la RM, en la cual reside alrededor del 8% de esos habitantes,<sup>13</sup> es la segunda más poblada del país, solo superada por Puente Alto. Tal cantidad de residentes se distribuye en una superficie de 135,5 km<sup>2</sup>, de los cuales el 24%

**8** Artículos 1.1 y 24.

**9** Artículos 1, 2 y 5.

**10** Artículos 2 y 3.1.

**11** Principio 1.

**12** Principios 3, 5 y 22.

**13** Según el Censo de 2002, 468.390 habitantes, [www.ine.cl](http://www.ine.cl). De acuerdo con la proyección del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para 2009 la población de la comuna habría alcanzado los 698.732 habitantes, [www.maipu.cl](http://www.maipu.cl).

corresponde a sectores urbanos, el 63% a terrenos agrícolas y el 13% a cerros cordilleranos.<sup>14</sup> En el sector urbano vive el 99,7% de la población.<sup>15</sup>

Rinconada de Maipú se ubica dentro del sector rural de la comuna, y se caracteriza por la enorme riqueza agrícola de sus suelos y por la gran cantidad de agua que existe en el subsuelo.<sup>16</sup> Los habitantes de Rinconada de Maipú se distribuyen en tres unidades vecinales, Joaquín Olivares, El Maitén y Lo Vial, y según Pilar Figueroa, presidenta de la junta de vecinos de El Maitén, la población actual del sector rural es de entre 4.000 y 4.500 habitantes.

Desde hace unos quince años el sector ha monopolizado los perjuicios derivados de pasivos o cargas ambientales provenientes de gran parte de la RM. Actualmente se localizan en el sector un relleno sanitario, que recibe los desechos sólidos domiciliarios de nueve comunas; tres plantas de tratamiento de aguas servidas, que sanean el 100% de las aguas del Gran Santiago, y una serie de empresas extractoras de áridos ubicadas en las riberas del río Mapocho. A eso deben sumarse las descargas clandestinas de toda clase de residuos que realizan empresas y particulares al costado del camino y en algunos sitios eriazos, así como la considerable cantidad de perros que son abandonados en el sector.

Pese a que los vecinos y las autoridades municipales se han opuesto férreamente a la política no oficial de asignación de los pasivos ambientales, ésta se ha mantenido en el tiempo. El fenómeno ha alcanzado tal magnitud que a Rinconada de Maipú se la llama también el “basurero de Santiago”.<sup>17</sup>

### **3. CONCENTRACIÓN DE CARGAS Y RIESGOS AMBIENTALES: ¿POR QUÉ NOSOTROS OTRA VEZ?**

La reflexión acerca de la inequitativa distribución de los impactos y riesgos ambientales no constituye una oposición irrestricta al progreso y desarrollo en general, pues se da por sentado que estos valores han sido y seguirán siendo una de las tantas aspiraciones de los seres humanos. Lo que se pretende es que los costos y beneficios del progreso se asignen entre los miembros de la sociedad de forma igualitaria y no

<sup>14</sup> Destaca el hecho de que la comuna cuente con un total de 250 hectáreas de áreas verdes –todas distribuidas en el sector urbano de la comuna–, siendo la superficie más grande a cargo de una municipalidad, en todo el país, [www.maipu.cl](http://www.maipu.cl).

<sup>15</sup> En 2002, 464.882 personas habitaban en territorio urbano y 3.508 en zonas rurales. Ver [www.ine.cl](http://www.ine.cl).

<sup>16</sup> En este sector se ubica una de las estaciones experimentales de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile, además de predios agrícolas que comercializan sus productos en Chile y en el exterior.

<sup>17</sup> Cooperativa.cl, “Alcalde de Maipú rechazó instalación de nueva planta de reciclaje de basura”, 22 de noviembre de 2007.

discriminatoria. Esa determinación no es sencilla y escapa a los fines de este capítulo, pero debe tenerse presente para comprender lo que está sucediendo en Rinconada de Maipú.

Cuando se hace referencia a las cargas ambientales no solo se alude a los impactos ya causados sobre el medio ambiente, sino también a los riesgos asociados a la ejecución de ciertas actividades, particularmente las industriales.

### **3.1. Actividades que amenazan el medio ambiente en Rinconada**

En el sector se lleva a cabo una serie de actividades que ponen en peligro la integridad ambiental, especialmente en tres ámbitos:

**Suelo:** corre el riesgo de degradarse debido a actividades industriales intensivas, como la extracción de áridos y la instalación de plantas de empresas sanitarias.

**Aguas superficiales y subterráneas:** podrían ser dañadas por derrames o filtraciones de los líquidos o residuos de las plantas de las empresas sanitarias instaladas en el sector.

**Aire:** su calidad se ve amenazada por los olores que emanan de las plantas de las empresas sanitarias y por las emisiones de material particulado debido al tráfico de camiones. Además, el ruido constante puede poner en riesgo la salud de las personas.

Estos impactos o riesgos de impacto se relacionan principalmente con la ejecución de las actividades que se detallan a continuación.

#### **3.1.1 Tratamiento de aguas servidas**

En Rinconada están instaladas tres importantes plantas de tratamiento de aguas servidas, todas de propiedad de Aguas Andinas S.A.

Hacia el norte está La Farfana, en funcionamiento desde 2003 y la planta más moderna de Sudamérica, que sanea el 50% de las aguas de Santiago. La Farfana se hizo conocida entre octubre de 2003 y principios de 2005, cuando, producto de un inadecuado manejo de residuos orgánicos, comenzó a emanar olores pestilentes hacia las comunas de Maipú y Pudahuel. Debido a ello, 533 vecinos de la villa Alto Jahuel de Maipú acudieron a la justicia y pidieron ser indemnizados con diez millones de pesos cada uno por los trastornos físicos (alimentarios, del sueño y digestivos por náuseas y dolores estomacales) y psíquicos (irritabilidad, depresión, ansiedad y estrés) padecidos. En primera instancia, el 18° Juzgado Civil de Santiago acogió la pretensión de los demandantes y condenó a Aguas Andinas S.A., por concepto de daño moral, a indemnizarlos en cinco millones de pesos (cerca de 2.500 millones de

pesos en total). La sentencia definitiva fue apelada por ambas partes y el recurso todavía no es visto por la Corte de Apelaciones de Santiago.<sup>18</sup>

Hacia el sur de Rinconada se encuentra la planta de tratamiento El Trebal, en funcionamiento desde 2001, que sanea el 25% de las aguas servidas de la capital. En abril de 2009 se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) referido a la construcción y operación de la planta de tratamiento de aguas servidas Mapocho, que se localizará al interior del predio de la planta El Trebal y se conectará con La Farfana a través de un ducto subterráneo que intervendrá de norte a sur el área rural de Maipú.<sup>19</sup>

### **3.1.2 Depósito de residuos sólidos domiciliarios**

Cuando en 2002 se decretó el cierre del colapsado vertedero de Lepanto (San Bernardo), que por diez años fue el principal centro de acopio de los desechos de veintiuna comunas del sur de Santiago, surgió la necesidad de buscar alternativas para el destino final de los residuos sólidos domiciliarios generados por buena parte de los santiaguinos. La opción fue dividir los desechos recibidos por Lepanto entre los nuevos y modernos rellenos sanitarios de Santa Marta (Talagante) y Santiago Poniente (Maipú).

El Relleno Sanitario Santiago Poniente, en funcionamiento desde 2002, de propiedad de la empresa Proactiva Servicios Urbanos S.A. (ex Coinca S.A.), se ubica al sur poniente de Rinconada, en una superficie aproximada de 300 hectáreas y a dos kilómetros de las tres unidades vecinales del sector. El Relleno fue diseñado para recibir mensualmente 45 mil toneladas de residuos sólidos domiciliarios, que se incrementarán en una tasa anual de 3,5%, provenientes de las comunas de Cerrillos, Estación Central, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolén, Puente Alto, El Bosque, La Florida, La Granja y Lo Espejo. Con una inversión cercana a los 40 millones de dólares y una vida útil de veintidós años, recibe residuos los siete días de la semana durante las veinticuatro horas del día, alcanzando un flujo promedio de quinientos camiones diarios que transitan por el camino de Rinconada, pese a que la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) le imponía a la empresa la obligación de construir una ruta alternativa, el camino Silva Carvallo.<sup>20</sup>

El proyecto ha sido cuestionado por los vecinos de Rinconada y por las autoridades municipales debido a los múltiples incumplimientos de la RCA en los que ha incurrido la empresa, pues a los accesos se suman la puesta en marcha de una planta de tratamiento de lixiviados y de una planta de control y recuperación de biogás.

<sup>18</sup> Causa Rol 322-2005 (sentencia) y Causa Rol 5975-2009 (apelación).

<sup>19</sup> Más antecedentes de este proyecto en [www.seia.cl](http://www.seia.cl).

<sup>20</sup> Id.

### 3.1.3 Extracción de áridos

De las siete empresas extractoras de áridos ubicadas en Rinconada, en la ribera del río Mapocho, solo una cumple con todas las exigencias legales para operar.<sup>21</sup> Pilar Figueroa, presidenta de la junta de vecinos de El Maitén, asegura:

Tenemos aquí mismo una planta de extracción de arena, Maipú creo que se llama, y meten una bulla que ni le cuento, día y noche. Yo siempre estoy hablando con ellos para que bajen los ruidos, pongan algunas barreras, pero según ellos están autorizados. Ahora, los áridos que están más acá no nos meten bulla, pero sí nos contaminan la vida con los camiones.<sup>22</sup>

### 3.1.4 Descargas clandestinas de residuos

Rinconada también debe soportar descargas clandestinas de residuos tanto orgánicos como inorgánicos por parte de empresas y particulares. Verificamos el hecho en terreno en los alrededores del camino Rinconada, donde proliferan los depósitos de toda clase de desechos.

### 3.1.5 Sobre población de perros

Se constató en terreno la abundancia de perros vagos, que llegan atraídos por los desechos y porque, dadas sus características rurales, abandonarlos en el sector se ha transformado en una práctica habitual. La gran cantidad de perros importa una amenaza a las condiciones de salubridad del lugar y eleva el riesgo de accidentes de tránsito, puesto que la mayoría merodea en las proximidades del camino Rinconada, aprovechando la huella de líquidos percolados<sup>23</sup> que dejan los camiones que se dirigen al Relleno.

Los vecinos de Rinconada piensan que las personas que abandonan perros en el sector provienen de diversas comunas de la Región Metropolitana, incluida la suya.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Clínica de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), *Informe Rinconada de Maipú*, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2007, pp. 24-35. Estas empresas extractoras no cumplen con exigencias contenidas en legislaciones de carácter ambiental, municipal, de salud y territorial.

<sup>22</sup> Entrevista personal, 30 de junio de 2010.

<sup>23</sup> Líquidos que se filtran o cuelean a través de un medio poroso (en este caso, los residuos sólidos domiciliarios).

<sup>24</sup> Entrevistas realizadas el 30 de junio de 2010.



### **3.2. Incumplimientos de la RCA por parte de Proactiva Servicios Urbanos S.A.**

El complejo panorama ambiental del sector de Rinconada –y la consecuente afectación de derechos fundamentales– no tiene como única causa los deficitarios planes, programas y normas relativos a la distribución de las cargas ambientales. También han contribuido los responsables de los proyectos que se han instalado en el sector. Además de los inevitables olores asociados a las plantas de tratamiento y al relleno sanitario, que sobrepasan con creces los predios donde se asientan los proyectos, el caso paradigmático de incumplimiento lo constituye la conducta del titular del proyecto del relleno sanitario, la empresa Proactiva Servicios Urbanos S.A.

La RCA 479 del 24 de agosto de 2001, que autorizaba a la empresa a llevar a cabo su proyecto, incluía una serie de condiciones que debía cumplir el titular. La imposición de condiciones es una práctica común, en la que se concede la autorización si y solo si el interesado se compromete a mitigar, compensar y reparar los impactos sociales y ambientales asociados a la ejecución de los proyectos de inversión. El incumplimiento de estas condiciones habilita a la autoridad ambiental a iniciar un proceso sancionatorio que contempla un triple régimen de sanciones: la amonestación, la imposición de multas de hasta 500 UTM e incluso la revocación de la RCA.<sup>25</sup>

Debido a los sucesivos incumplimientos desde la puesta en marcha del relleno, entre octubre de 2002 y hasta mediados de 2010, la Comisión Regional del Medio Ambiente Metropolitana (Corema) inició doce procesos sancionatorios en contra de la empresa, de los cuales todos han terminado en la imposición de multas. Conviene revisar aunque sea someramente los principales procesos sancionatorios.

#### **3.2.1. Accesos**

Cuando se estaba construyendo el relleno, la única vía de acceso era el camino Rinconada, que comprende las rutas G-260 y G-262, con una extensión de 6,8 km, y que no cuenta en todos sus tramos con veredas, bermas o una señalización adecuada para el tránsito de camiones de alto tonelaje.

Previendo los problemas viales que supondría la congestión de tráfico, y con el objeto de evitar accidentes en el radio más habitado, la RCA

<sup>25</sup> El inciso 1° del artículo 64 de la Ley 19.300 dispone: “Corresponderá a los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades podrán solicitar a la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes”.

estableció como condición la construcción de un camino alternativo y de acceso directo al relleno sanitario para el transporte y depósito de los residuos. El camino, denominado Silva Carvallo, tendría una extensión de 2,5 km y debía ser construido por el titular en un plazo de nueve meses, contados desde la puesta en marcha del proyecto, es decir, desde octubre de 2002. En el intertanto se le permitiría a la empresa utilizar el camino Rinconada.<sup>26</sup>

A la fecha, ocho años más tarde, el camino alternativo Silva Carvallo no se ha construido, con lo que el camino Rinconada ha quedado como la única vía de acceso al relleno de los camiones que transportan residuos. Esta situación ha provocado daños y perjuicios de diversa índole a los habitantes del sector, entre los que se cuentan accidentes viales en que estaban involucrados esos camiones, y que provocaron la muerte por atropellamiento a Raúl Humberto Salas Durán (agosto de 2004) y a Manuel Jesús Rodríguez Calderón (5 octubre de 2004), y TEC abiertos de carácter grave a Elizabeth García Labra y a su hijo Michel Vidal García (19 de agosto de 2006).<sup>27</sup> La presidenta de la junta de vecinos de El Maitén agrega antecedentes sobre éstos y otros accidentes:

Nosotros hemos tenido accidentes en la vía. Nos han muerto dos vecinos, uno que era de aquí de la población y otro que era de Maipú, que venía de hacer su paseo en bicicleta y lo arrolló un camión y lo mató. Ahora nos atropellaron a un niño al lado de la escuela, el Iván Navarrete, un pequeño que estuvo gravísimo, por un camión de Estación Central, y no hicieron nada. O sea, nadie se ha hecho responsable ni de las muertes de los vecinos ni de los accidentes. Acá, a la vuelta de la curva a una vecina la atropellaron junto a sus dos niños, ¿usted cree que alguien hizo algo? El basural nunca jamás se prestó para nada, ni siquiera el camión que atropelló a la persona se hizo presente.

El 22 de diciembre de 2009, el volcamiento de un camión provocó una emergencia ambiental al derramar residuos avícolas a diez metros del Liceo 270 Reino de Dinamarca, ubicado a un costado del camino Rinconada. En esa ocasión, 208 niños menores de trece años y cerca de cuarenta adultos presentaron síntomas de intoxicación, por lo que fueron derivados a centros asistenciales.<sup>28</sup>

**26** Considerando 10.10: "Esta será una ruta alternativa del proyecto, la que podrá recibir los flujos solo de manera provisoria por un período máximo de nueve meses, contados desde la puesta en marcha del proyecto", [www.seia.cl](http://www.seia.cl).

**27** Solicitud de fiscalización inmediata que un agricultor de Rinconada (Juan Bidegain) presentó ante el director regional del MOP, 10 de mayo de 2010, p. 8. Información proporcionada por Ciro Colombara, su abogado.

**28** Maipú.cl, "¿Ciudad justa? ¡Insólito! Pretenden modificar norma ambiental para no cumplir compromisos pendientes", 1 de junio de 2010.

“Lo insólito fue que incluso sancionaron al colegio por ese tema, por no contar con un plan de seguridad para eventualidades químicas”, dijo el director del liceo, Rodrigo Reyes, para quien este hecho puntual no es el único problema:

En la noche hay máquinas chancadoras de piedras que agravan el tema acústico ambiental... El tema tiene muchas aristas, los perros, la droga que está llegando. Iban a instalar una planta de compostaje que era la misma historia, pero la gente no se movilizó; cuando llegó la prensa nosotros tuvimos que salir del colegio para que hubiera gente en las calles, pero no llegaron ni tres; los que llegaron eran apoderados nuestros (...). Así está la población. Nosotros nos vamos a un colegio nuevo que están terminando en El Maitén y allí esperamos tener alguna oportunidad de intervenir, porque nosotros sentimos que si no nos preocupamos de eso, ¿quién más se va a preocupar? Ésa es nuestra deuda histórica como colegio, que la vamos a pagar.<sup>29</sup>

Un estudio de 2006<sup>30</sup> constató que el incesante tráfico de camiones ha contribuido a la contaminación acústica y del aire, que se traduce en problemas respiratorios, deficiencias de la audición, trastornos del sueño y de la conducta, merma en el rendimiento y disfunciones fisiológicas o mentales, etc. El camino Rinconada también se caracteriza por los malos olores que desprenden los desechos sólidos y los líquidos percolados que caen de los camiones que transitan hacia el relleno.

Solo por el incumplimiento relativo al camino, la Corema ha multado en cinco oportunidades a Proactiva Servicios Urbanos S.A.,<sup>31</sup> sin que hasta la fecha se haya verificado la construcción del camino alternativo. Cabe señalar que la Corema está evaluando la viabilidad de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) presentada por el titular el 21 de diciembre de 2009, que pretende modificar la RCA del año 2001, precisamente en lo relativo a la exigencia de construir el camino alternativo Silva Carvallo.<sup>32</sup> Pese a que esta declaración debía ser resuelta por la

**29** Entrevista personal, 30 de junio de 2010.

**30** Equipo Psicología Comunitaria, *Informe de impacto psicoambiental. Rinconada de Maipú*, Santiago, Universidad de Chile, 2006, p. 42.

**31** Resolución Exenta 074/2003, que sanciona al titular con 150 UTM por el incumplimiento de las medidas de seguridad vial del Camino Rinconada, antes de iniciar la operación del proyecto; Resolución Exenta 500/2003, que sanciona al titular con 100 UTM por no contar con la ruta definitiva Silva Carvallo, al noveno mes de operación del proyecto; Resolución Exenta 143/2005, que sanciona al titular con 400 UTM por no contar con la ruta definitiva Silva Carvallo, entre otras sanciones; Resolución Exenta 365/2008, que sanciona al titular con 500 UTM por el vencimiento del plazo para utilizar el camino Rinconada, por la no materialización del mejoramiento de la carpeta de rodado del camino Rinconada y por la no construcción del camino definitivo de acceso al relleno, y Resolución Exenta 869/2008, que sanciona al titular con 250 UTM por el vencimiento del plazo para utilizar el camino a Rinconada y por no contar con la ruta definitiva Silva Carvallo.

**32** Ver expediente en [www.seia.cl](http://www.seia.cl).

autoridad durante la primera semana de julio de 2010, al cierre de este *Informe* no existía un pronunciamiento definitivo.

No es la primera vez que la empresa presenta un proyecto de modificación respecto del camino. En 2003 y en 2009 se presentaron dos DIA cuyo objeto era alterar la vía de acceso, pero la empresa desistió ante los pronunciamientos negativos de diversas entidades públicas durante el proceso de evaluación.<sup>33</sup> Asimismo, en diciembre de 2005 presentó una declaración con miras a mejorar la seguridad vial del camino Rincónada, que fue rechazada por la Corema, entre otras razones porque no respetaba el carácter provisorio de su uso, y por no “evaluar y proponer formalmente otras alternativas que sean viables, a excepción de las rutas G-206 [sic] y G-262, y que den una solución definitiva al acceso al relleno sanitario”.<sup>34</sup> Esta determinación es un precedente que la autoridad ambiental debiese considerar al momento de pronunciarse respecto de la DIA presentada a fines de 2009.

Ante la incertidumbre respecto de lo que vaya a resolver la nueva autoridad ambiental metropolitana, el alcalde de Maipú, Alberto Undurraga, sostuvo que la empresa no solo no ha cumplido, “sino que ahora por tercera vez plantea que no hay que hacerlo [el camino alternativo]. Nos parece absurdo y una burla. Lo vamos a rechazar en la Municipalidad, y esperamos que el intendente también lo rechace”.<sup>35</sup>

Dos días más tarde, el alcalde añadió: “Con el Metro que llegará pronto a Maipú se cumple un gran sueño. Jamás ha estado en nuestros sueños que Maipú sea el vertedero de Santiago sin aplicar una equidad territorial que permita compartir riesgos. Y si ya esto se hace, lo mínimo que vamos a exigir para una ciudad justa es que se cumplan las condiciones elementales que están resguardadas por la Constitución Política de Chile”.<sup>36</sup>

La misma postura asumió Pilar Figueroa, la presidenta de la junta de vecinos El Maitén: “Es una aberración [que la empresa no haga el camino alternativo]. Hay una RCA que decía clarito que las autoridades del momento le iban a prestar el camino por 9 meses. Llevamos 8 años, señor intendente, en que ellos no han hecho nada”.<sup>37</sup>

Se constató en terreno otra forma en que la empresa incumple la RCA respecto de exigencias viales. Un número indeterminado de camiones ingresa y sale del relleno por la misma ruta G-262, pero en sentido sur, es decir, usan la parte del camino que conecta el sur de la comuna de Maipú con el norte de la comuna de Padre Hurtado, lo cual no

**33** Id.

**34** Considerando 5°, letras b) y d) de la RCA del 20 de julio de 2006, [www.seia.cl](http://www.seia.cl).

**35** Maipú.cl, “¿Ciudad justa? ¡Inólito! Pretenden modificar norma ambiental para no cumplir compromisos pendientes”.

**36** [www.maipuasuservicio.cl](http://www.maipuasuservicio.cl), “Pretenden modificar norma ambiental para no cumplir compromisos”, 3 de junio de 2010.

**37** Id.

está autorizado por la RCA. Es probable que con ello la empresa busque disminuir el tráfico de camiones por el camino Rinconada, de forma de distorsionar las percepciones acerca de su saturación, en momentos en que la autoridad ambiental evalúa su petición de autorizarla a usar el camino Rinconada de forma definitiva. Pilar Figueroa confirma esta apreciación:

Por este camino debe estar pasando el 75% de los camiones, y el otro 25%, descaradamente, está usando el camino que viene de Padre Hurtado. Eso también es una forma de pasar a llevar al ser humano, a la gente, porque nunca estuvo en el proyecto el camino del Trebal, nunca; eso es un abuso de poder, no tienen derecho, ya es aberrante lo que están haciendo. Eso no está establecido en la RCA. La gente de allá también es pobre, humilde, igual que nosotros. Yo encuentro que ellos hacen lo que quieren, se ríen de todos nosotros.

### **3.2.2. Planta de tratamiento de lixiviados**

Como medida de mitigación la RCA exigía la construcción de una planta de tratamiento de líquidos percolados y lixiviados para impedir que los líquidos que se acumulan en los rellenos sanitarios (por lo general aguas lluvia que entran en contacto con los desechos) se filtren hacia las aguas subterráneas. Esta planta debía entrar en funcionamiento en abril de 2007, pero todavía está en proceso de “puesta en marcha”. La Corema ha declarado el incumplimiento por parte del titular en tres oportunidades por este concepto.<sup>38</sup>

Por este incumplimiento, los vecinos de Rinconada han tenido que soportar, entre otros efectos, hedores que se perciben a kilómetros del relleno. “No es agradable acá. Si ahora en invierno se sienten hartos malos olores, imagínese en el verano, el mosquerío, la hediondez, es terrible. Acá en verano usted llega y estamos como en un hoyo que es una hediondez a basura, a basural, el percolado es súper hediondo y tiene un olor característico”, cuenta Pilar Figueroa. Lo confirma el trabajador agrícola Alberto Alfaro: “Aquí, cuando corre mucho viento o aumentan los calores, salen los malos olores”.

Existe también el riesgo de contaminar las aguas subterráneas y dañar irreparablemente el suelo agrícola del lugar. Juan Bidegain Bofarull, propietario del sector, afirmó en una petición de fiscalización:

<sup>38</sup> Resolución Exenta 143/2005, que sanciona al titular con 400 UTM por no habilitar planta de tratamiento de lixiviados; Resolución Exenta 474/2005 y Resolución Exenta 626/2008, por el mismo concepto.

En relación a la probable contaminación de las aguas subterráneas, es de conocimiento público que la comuna de Maipú se encuentra situada sobre enormes reservas de agua potable, las cuales de contaminarse pondrían en serio riesgo nuestra salud y nuestras vidas (...). En cuanto al daño a los terrenos agrícolas del sector de Rinconada (...), los cuales tradicionalmente fueron considerados de alta productividad agrícola, hoy tienen una nula valoración. En efecto, el tristemente famoso Relleno Sanitario Santiago Poniente (...) ha implicado que muchos de los agricultores históricos de la zona nos hemos visto forzados solo a cultivar productos que puedan ser consumidos por la población una vez hervidos.<sup>39</sup>

Situaciones como las descritas involucran una eventual afectación de derechos fundamentales distintos a los que comúnmente se ven amenazados, que son los derechos a la salud y a la vida. Así, en casos como éste, el derecho de propiedad o el derecho a desarrollar actividades económicas pueden resultar vulnerados por la amenaza de contaminación de los cursos de aguas subterráneas o superficiales y sobre los suelos agrícolas, con lo cual los agricultores del sector (pequeños, medianos y grandes) asumen un riesgo desproporcionado y ajeno, que ya se está expresando en la reconfiguración de sus producciones agrícolas y en la depreciación del valor de sus propiedades.

### **3.2.3. Planta de control y recuperación de biogás**

La RCA obligaba también al titular a construir una planta de control y recuperación de biogás<sup>40</sup> en un plazo no mayor de doce meses de iniciada la fase de operación del relleno, es decir, en octubre de 2003.

Sin embargo, solo en enero de 2007, casi cuatro años después de la fecha comprometida, se presentó formalmente al SEIA la declaración de impacto ambiental “Captura y quema de biogás”, donde la empresa se comprometía a cumplir con nuevos plazos de construcción (hasta junio de 2008), puesta en marcha (hasta diciembre de 2008) y operación (desde diciembre de 2008). El proyecto fue calificado favorablemente a través de la RCA 266/2003. No obstante, en julio de 2010 la planta sigue en construcción.

En otro ámbito, la misma RCA que autorizaba la planta establecía, en su considerando 3.3.1, que el primer módulo de combustión de la planta de quema debía tener una capacidad de incineración del orden de los

<sup>39</sup> Solicitud de fiscalización inmediata que Juan Bidegain presentó ante la directora regional del SAG, 10 de mayo de 2010, pp. 5-6. Información proporcionada por Ciro Colombara, su abogado.

<sup>40</sup> Gas combustible que se obtiene de aguas residuales y desperdicios orgánicos.

3.000 Nm<sup>3</sup>/h de biogás. Sin embargo, el titular construyó uno con una capacidad real de 200 Nm<sup>3</sup>/h, equivalente al 6,7% de la comprometida.<sup>41</sup>

Producto de los sistemáticos incumplimientos relativos a la planta de biogás, la Corema ha sancionado al titular en dos oportunidades.<sup>42</sup>

#### **4. PARTICIPACIÓN Y CAPTURA COMUNITARIA**

##### **4.1. Participación en el proceso de evaluación ambiental de 2001 y las trabas institucionales**

En conformidad con la ley, el proyecto Relleno Sanitario Santiago Poniente fue sometido a evaluación ambiental como un EIA, que fue aprobado por la Resolución 479 del 24 de agosto de 2001. Luego, el titular ha presentado nueve DIA con el objeto de modificar el proyecto original. Cinco fueron aprobadas,<sup>43</sup> dos desistidas,<sup>44</sup> una rechazada<sup>45</sup> y otra se encuentra en calificación.<sup>46</sup>

La legislación ambiental vigente en la época de la presentación del estudio solo consideraba la participación ciudadana en los EIA y únicamente respecto de su primera presentación, es decir, la ciudadanía no podía formar parte del diálogo entre la autoridad y el titular cuando la primera solicitaba al segundo que aclarara, rectificara o ampliara algún aspecto del EIA. Tampoco podía emitir su parecer respecto de las DIA. Así, nada pudieron hacer ni decir los vecinos de Rinconada ante las nueve DIA presentadas por Proactiva Servicios Urbanos S.A.<sup>47</sup>

En cuanto al EIA original, se presentaron 118 observaciones ciudadanas, que pueden agruparse como sigue: i) diseño y ubicación del proyecto, en razón de la línea base y terreno utilizado; ii) categoría de residuos considerados en el diseño del proyecto;<sup>48</sup> iii) vías de acceso al

**41** Oficio de la Municipalidad de Maipú en el cual manifiesta su inconformidad con la DIA Relleno Sanitario Santiago Poniente Ajustes al Acceso Vial, [www.seia.cl](http://www.seia.cl).

**42** Resolución Exenta 414/2007 y Resolución Exenta 830/2007.

**43** "Incorporación de sistema integral de manejo de líquidos lixiviados y biogás - Construcción y operación planta de tratamiento de lixiviados Relleno Sanitario Santiago Poniente COINCA SA", presentado en abril de 2003; "Adaptación del sistema de manejo de lixiviados", presentado en abril de 2005; "Modificación de tecnología planta de tratamiento de lixiviados del Relleno Sanitario Santiago Poniente 057", presentado en mayo de 2006; "Captura y quema de biogás del Relleno Sanitario Santiago Poniente", presentado en enero de 2007, y "Adecuación del sistema de impermeabilización del Relleno Sanitario Santiago Poniente, al D.S. 189/05 del MINSAL", presentado en octubre de 2008.

**44** "Modificación de acceso a Relleno Sanitario Santiago Poniente", presentado en julio de 2003, y "Actualización y regularización del Relleno Sanitario Santiago Poniente", presentado en julio de 2009.

**45** "Mejoramiento de la seguridad vial camino Rinconada, Maipú, RM", presentado en diciembre de 2005.

**46** "Relleno Sanitario Santiago Poniente, ajustes al acceso vial", presentado en diciembre de 2009 y que debía ser resuelto la primera semana de julio de 2010.

**47** La reciente entrada en vigencia de la Ley 20.417 significó la modificación del régimen de participación ciudadana. Una breve descripción de este nuevo orden institucional en materia de participación se puede encontrar en este mismo capítulo, en la sección 5.3.

**48** Según consta en el EIA, "se excluirán los desechos peligrosos, tóxicos, nocivos, explosivos o infecciosos, radioactivos o no manejables", de forma que solo se aceptan los residuos domici-

relleno sanitario para el tránsito de camiones;<sup>49</sup> iv) procesos de la planta de tratamiento, en particular el tratamiento de lixiviados y las medidas de mitigación de olores,<sup>50</sup> y v) medidas de mitigación para el resguardo de las napas subterráneas.

Pese a que la autoridad ambiental consideró pertinentes las 118 observaciones, fueron desechadas con respuestas técnicas sobre las medidas de mitigación o con las especificaciones ya mencionadas en la RCA.

Como se constató en el *Informe 2009*, para la autoridad ambiental se ha transformado en un hábito descartar las observaciones ciudadanas. De un análisis de las más de mil observaciones formuladas a los EIA admitidos a tramitación durante el período 2007-2008, en más del 60% se solicitaba a la autoridad el rechazo del estudio. Se constató también que la ponderación fundamentada que exige la ley es escasamente aplicada por la autoridad ambiental, que se limita a señalar que las observaciones son “pertinentes”, pero que el proyecto se ajusta a la normativa vigente.<sup>51</sup>

En cuanto a las nueve DIA presentadas por la empresa tras la autorización del EIA, todas tenían directa relación con los asuntos abordados por los vecinos de Rinconada en sus observaciones. Cuatro de las declaraciones sometidas a evaluación –dos de ellas desistidas, otra rechazada y la última en proceso de evaluación– pretendían modificar el acceso vial al relleno, o bien mejorar el existente. Otras tres declaraciones apuntaban a la planta de tratamiento de lixiviados y a la de captura y quema de biogás, y una se relacionaba con el sistema de impermeabilización del relleno.

liarios. De acuerdo a lo señalado en la ponderación a las observaciones ciudadanas, la Corema sostenía en su RCA que quedaba descartada la disposición respecto de cualquier otro tipo de residuos, pues ella quedaba a cargo de la fiscalización del Sesma (actualmente Autoridad Sanitaria), de un Comité de Seguimiento permanente y, a costo del titular, de una auditoría ambiental externa. Pese a lo dicho, no se explica que en el EIA se señala que podrán recibirse desechos hospitalarios, de laboratorios, textiles, plásticos y públicos, que no son biodegradables y que aumentan la toxicidad. Tampoco se abordan las vías o protocolos de emergencia en caso de verificar la presencia de alguna de esas sustancias tóxicas.

**49** En al menos seis de las observaciones revisadas sobre el análisis vial del proyecto, la Corema RM indica: “... a partir del noveno mes de iniciada la operación del proyecto, el tránsito de los vehículos al relleno sanitario será por una nueva vía denominada Silva Carvallo”. Las ponderaciones de la Corema se respaldaron en la futura construcción del camino Silva Carvallo, que hasta el día de hoy no se materializa. Además, no se contestó nada respecto del estudio deficitario sobre la verificación de la capacidad de las vías involucradas y la operación vial, de los problemas de seguridad ciudadana, del aumento de ruido producto del paso de camiones, del incremento de la congestión vehicular ni del riesgo que representa el tránsito de camiones pesados en un camino que tiene un perfil de siete metros, sin considerar la berma.

**50** En cuanto al tratamiento de lixiviados, en la página 1-68 del EIA se indica que “los principales elementos en solución susceptibles de (precipitar) son: Cadmio, Cromo, Cobre, Fierro, Plomo, Mercurio, Níquel, Potasio y Zinc”. El tratamiento de estos elementos los vuelve residuos peligrosos, de modo que es necesario que su concentración se disponga en un relleno de seguridad autorizado para tales efectos y no en el relleno sanitario. Al ponderar este tipo de consultas, la Corema RM parte de la base de que existe una planta de lixiviados en la ejecución del proyecto, y que los lodos que provienen de ella deben ubicarse en un sitio de residuos industriales previa autorización del Sesma.

**51** Ver *Informe 2009*, pp. 385-418.



#### **4.2. Técnicas de quiebre o captura de la comunidad desplegadas por la empresa**

Además de los impedimentos de carácter institucional, es común que en pleno proceso de calificación ambiental las empresas ofrezcan incentivos materiales a las comunidades directamente impactadas para que éstas no manifiesten su oposición o incluso para que asuman un papel activo en la aprobación de los proyectos. Es lo que ocurrió en Rinconada de Maipú y en otros casos emblemáticos, como el de Pascua Lama o el de Celco-Mehuín, según detalla el *Informe 2009*.

Lo peligroso de estas prácticas es que comprometen los delicados equilibrios de intereses que busca resguardar la legislación, precisamente dando a la ciudadanía la oportunidad de manifestar libremente su parecer acerca de cualquier EIA que se someta al proceso de calificación ambiental. Además, tolerar estos incentivos contraviene los estándares internacionales en derechos humanos, puesto que impiden o entorpecen la participación pública.

Los vecinos de Rinconada de Maipú declaran que Proactiva Servicios Urbanos S.A. ofreció incentivos de este tipo a miembros de la comunidad. En pleno proceso de calificación ambiental, la empresa se acercó a los vecinos para obtener el beneplácito de al menos parte de ellos, exponiéndoles los beneficios que les reportaría la instalación del relleno. Pilar Figueroa afirma: “La verdad de las cosas es que a nosotros nos decían, cuando empezó el tema del famoso proyecto del Relleno Santiago Poniente, que se utilizaría una tecnología de punta, que iba a haber muchas cosas buenas, que nos iban a absorber la cesantía de las personas de acá del sector, o sea, habían muchas cosas buenas, según ellos, por el hecho de que nosotros vivamos al lado del basural”.<sup>52</sup>

Sin embargo, la respuesta de la mayoría de los miembros de la comunidad fue categórica. Según la misma dirigente: “A través del tiempo nosotros siempre nos opusimos, nosotros como junta de vecinos de El Maitén, desde que se presentó [el proyecto] el año 2000, hemos sido un polo opuesto a otras organizaciones del sector y nosotros nos hemos mantenido en la misma línea de defender el medio ambiente, de seguir luchando contra el basural”.

Enfrentada a ese escenario, la empresa optó por dividir a la comunidad, ganándose la voluntad de un grupo minoritario de vecinos mediante incentivos materiales. La dirigente vecinal explica el proceder de la empresa:

El basural nos dividió. (...) En un principio el basural habló conmigo para que nosotros los apoyáramos y yo les dije que no

<sup>52</sup> La presidenta de la junta de vecinos de El Maitén, el sector con mayor población de la comuna, ha sido democráticamente elegida en el cargo por cuatro períodos sucesivos de dos años cada uno, por lo que su legitimidad y representatividad son demostrables.

porque la comunidad no estaba de acuerdo con el proyecto, y que nunca los íbamos a apoyar. Entonces ellos pensaron que a través de los años igual nos iban a torcer la mano, en el sentido de que yo ya no iba a ser presidenta y habría otros a los que podían ellos torcerles la mano. Afortunadamente, la gente ha ido creyendo en lo que yo he hecho y me ha ido reeligiendo igual (ya llevo ocho años como presidenta). Entonces ellos tuvieron que hacer otra cosa: hicieron otra junta de vecinos, que se llama El Nuevo Maitén, en donde a la presidenta de la otra junta la tienen totalmente comprada, le dan cosas materiales. Por ejemplo, mandan golosinas para los niños de la comunidad, para cuatrocientos niños, pese a que en toda la comunidad no hay más de cien, y ellos reciben y le dan a diez, veinte niños y el resto nadie sabe lo que pasa con las cosas. Otro ejemplo: la otra junta dice que se ganó un proyecto de una multicancha financiado por el basural y ésta no es abierta para toda la gente de la comunidad, sino para los jóvenes y niños que pueden pagar \$3.000 pesos por hora, y ese dinero es cobrado por la otra junta de vecinos. Les dan paseos, por ejemplo, a la playa por el día y va un grupito, siempre un grupito, entonces así los mantienen. Yo creo que también les dan dinero, aunque no lo puedo demostrar (...). Con nosotros nunca han tenido una acción social que se note, sino que han trabajado para un grupo de personas –no son más de diez– que se han beneficiado en torno al basural y eso desgraciadamente existe, como en todas partes; eso es como una coima.

El director del Liceo 270 Reino de Dinamarca, Rodrigo Reyes, dice que “la empresa de hecho dividió a las juntas de vecinos (...). Fiestas de Año Nuevo, revistas que ellos daban (...) De hecho todavía están divididas, no recuerdo cuál de las juntas, pero hay una preocupada por el tema ambientalista y la otra no”.

Para robustecer la división de la comunidad, según Pilar Figueroa la empresa ha recurrido a los medios de comunicación comunal: “De hecho, la empresa le paga a una radio de Maipú que vive tirándome barro a mí”.

Según los vecinos, la estrategia le ha dado resultados a la empresa, pues las fuerzas comunitarias se han ido agotando. Así se desprende de las palabras del director del liceo: “Yo llevo cinco años acá y la verdad es que la gente está descreída, está cansada, ya no convoca. En un momento se la jugaron, pero finalmente no obtuvieron nada”.

Con el paso del tiempo, la sensación generalizada entre los vecinos es de resignación y solo se limitan a exigir que se dé cumplimiento a la RCA. Pilar Figueroa da cuenta de ello: “Nosotros estamos a favor del medio ambiente en torno a todo lo que pueda suceder acá, no solamen-

te con el basural, pero sabemos que ya el basural no lo vamos a sacar de acá, ya no vamos a estar luchando por eso, pero sí que mínimo la empresa cumpla con lo que prometió, que nunca han absorbido la cesantía del lugar, que nunca le han dado nada a toda la comunidad”.

En otro ámbito, la misma dirigenta vecinal desliza una crítica a los actores políticos relativa a su incapacidad de hacer valer los intereses públicos por sobre los privados en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental:

Nosotros hemos ido incluso, hace unos dos años, a la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados e hicimos una presentación sobre todos los daños y perjuicios que se nos han hecho y por los incumplimientos de la empresa, pero ahí queda todo. Yo, la verdad de las cosas, sigo estando y luchando, porque más vale estar que no estar. Porque si nosotros decimos que no hay nadie que defienda el medio ambiente, ya es como decirles que tienen manga ancha en la población y hagan lo que quieran. ... Yo veo que realmente a ninguna autoridad le interesa. El señor alcalde dice que está con la camiseta puesta y que no va autorizar que el camino sea definitivo por acá, que hagan el que tienen que hacer por Silva Carvallo. Está bien, él está de acuerdo con nosotros, va a luchar con nosotros, pero sobre su cabeza está el intendente, está la Corema, están los consejeros, que son una burla para nosotros. Yo he ido a los consejos de la Corema: se ríen, se mofan; la última vez fue cuando el Comité de Seguimiento hizo una exposición ante toda la Corema, todavía estaba el otro intendente, pero fue un chiste, fue una burla total (...). Nosotros como vecinos ya habíamos tenido una entrevista con el intendente y él estaba de acuerdo con nuestras posturas, pero en ese momento los consejeros se dieron el trabajo de darlo vuelta, inclusive uno de ellos se paró y le dijo fuerte (todos escuchamos): “Señor intendente, no se le olvide que el Relleno Sanitario Santiago Poniente tiene muy buenos padrinos”.

Desde la perspectiva de la justicia ambiental, específicamente respecto de su dimensión distributiva, Pilar Figueroa afirma: “A mí todo esto me provoca una indignación inmensa, porque cuando empezó este proyecto nosotros decíamos por qué no se trabaja el tema de la siguiente manera: que cada comuna se hiciera cargo de su basura. Nosotros no tenemos por qué estar recibiendo basura de otras comunas. La verdad de las cosas que es desagradable. Acá pasan los camiones durante las veinticuatro horas del día y botan líquidos y botan basura, y la hediondez y el ruido. Ya es un conjunto de cosas que son insoportables”.

Pese a ser consultada sobre éstos y otros asuntos, la empresa en cuestión no quiso pronunciarse sobre el tema.

### **4.3. Solicitud de revocación de la RCA y solicitudes de acceso a la información**

El 4 de diciembre de 2009, ante los múltiples incumplimientos de la empresa Proactiva Servicios Urbanos S.A., un agricultor de Rinconada, Juan Bidegain Bofarull, solicitó a la autoridad ambiental metropolitana que ésta le exigiera a la Corema la revocación de la RCA que autorizaba el proyecto, en virtud del artículo 64 de la Ley 19.300. Su requerimiento no tuvo acogida, por lo que su defensa, el abogado Ciro Colombara, solicitó a las entidades administrativas con competencias fiscalizadas en el caso que fiscalizaran cada uno de los incumplimientos de la RCA. Se inquirió a las autoridades metropolitanas de Obras Públicas, de la DGA, de Salud, de la Conaf, del SAG y de la Superintendencia de Servicios Sanitarios.<sup>53</sup>

En el ámbito del acceso a la información, el titular del proyecto ha encargado numerosos informes a distintas empresas, para luego presentarlos a las autoridades administrativas. Como dichos informes han servido de base para los pronunciamientos de las autoridades, la defensa de Juan Bidegain decidió pedirlos, en conformidad con lo dispuesto en el nuevo artículo 31 bis de la Ley 19.300.<sup>54</sup> En diversas oportunidades otros recurrentes han solicitado estos informes, pero las autoridades administrativas sistemáticamente han señalado que tienen el carácter de privados debido a que fueron encargados y cancelados por un privado. Sin embargo, todas estas solicitudes se presentaron con anterioridad a la reforma de la Ley 19.300, que incorporó el párrafo 3° bis que trata “Del Acceso a la Información Ambiental”.

<sup>53</sup> Solicitud de fiscalización inmediata presentada el 10 de mayo de 2010. En Obras Públicas, la DGA y el SAG la respuesta se encuentra pendiente. En Salud, respondieron el 26 de junio remitiéndose a procesos sancionatorios anteriores por la no habilitación de la planta de tratamiento de lixiviados y la no construcción de la planta de tratamiento de biogás; en consecuencia, la autoridad ambiental metropolitana no volvió a fiscalizar el relleno, pese a que hasta el día de hoy el titular no ha habilitado ni la planta de tratamiento de lixiviados ni la de tratamiento de biogás. La Conaf fiscalizó en terreno y constató una serie de incumplimientos a la RCA, entre ellos el de los planes de manejo de corte de bosque nativo (obligación de reforestar apropiadamente). Denunció los hechos ante el 2° Juzgado Policía Local de Maipú (Causa Rol 4804-2010, ingresada con fecha 26 de julio de 2010). La Superintendencia de Servicios Sanitarios, en tanto, respondió el 3 de junio, e indicó que se fiscalizó, pero que no se constataron nuevos incumplimientos de la RCA en lo que a su competencia dice relación.

<sup>54</sup> El inciso 1° del artículo 31 bis, señala: “ Toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República y en la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública”.

## 5. SEGUIMIENTO DEL INFORME 2009

### 5.1. Interposición de recurso de protección por parte de la comunidad Papiukëlen

En los *Informes 2008 y 2009* se expuso la situación de la comunidad mapuche-huilliche Papiukëlen (en mapudungun, “el que defiende lo suyo con el corazón”), asentada en Pargua Alto, Región de Los Lagos.

Desde 2001, dicha comunidad comenzó a manifestarse en contra de la instalación de industrias pesqueras en las inmediaciones de sus terrenos comunitarios. En particular, se oponían a la presencia de la empresa Los Fiordos Ltda., del consorcio Agrosuper, la cual en marzo de 2006 obtuvo la autorización de la Corema de Los Lagos, luego de que el proyecto fuera evaluado como DIA y no como EIA, de acuerdo a la legislación.<sup>55</sup>

Ya autorizada la empresa para instalar una planta de harina de pescado y de alimentos para pescados, el sistema de vida y el entorno de la comunidad se vieron alterados. Destacan la construcción de un muro divisorio de tres metros de altura entre el predio de la empresa y el de la comunidad, y la contaminación del río Allipén, en el cual la empresa deposita sus residuos, además de la infracción del derecho a la privacidad que implica la instalación de cámaras de seguridad que apuntaban hacia las viviendas de la comunidad.

Cuando en febrero de 2010 la empresa inició las tareas de construcción de una piscina que serviría para almacenar sus aguas residuales –que ya depositaba en el lugar de forma irregular–, la comunidad indígena interpuso un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Puerto Montt. La piscina, además de exceder las dimensiones autorizadas, se ubicaba a escasos tres metros del predio comunitario y a no más de cincuenta de donde la comunidad realiza actividades de etnoturismo y celebra ceremonias religiosas. En cuanto al derecho esgrimido, el recurso se fundaba, entre otros argumentos, en la afectación de la garantía constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y del derecho de consulta previa consagrado en el recientemente aprobado Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo interesante de este caso fue que la Corte de Apelaciones de Puerto Montt acogió el recurso de protección fundándose, entre otros argumentos, en el carácter obligatorio del trámite de la consulta, de acuerdo con los términos de los artículos 6 y 7 del Convenio 169.<sup>56</sup> El fallo no

<sup>55</sup> El artículo 11 letra c) de la Ley 19.300, señala: “Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos”.

<sup>56</sup> Causa Rol 36-2010, recurso acogido el 27 de julio de 2010.

solo ordenó paralizar las obras, sino también deshacer lo construido.

Pese a que todavía debe pronunciarse la Corte Suprema, este fallo reviste gran importancia, porque constituye un precedente relevante en materia de participación para todos aquellos proyectos de inversión que deban someterse al SEIA y que afecten a comunidades indígenas.<sup>57</sup>

## **5.2. CIDH declara admisible reclamo de huascoaltinos en contra del Estado de Chile**

Otro de los casos emblemáticos que desde hace cuatro años ha abordado el *Informe* es el de Pascua Lama, un proyecto de explotación minera (oro, plata y cobre) ubicado en la Provincia de Huasco, Región de Atacama, en el límite con Argentina y en territorios que ancestralmente han pertenecido a los huascoaltinos, descendientes de comunidades indígenas diaguitas.

Luego de agotar las instancias internas sin haber obtenido respuestas favorables, la comunidad huascoaltina acudió a la justicia en instancias internacionales. Así, en enero de 2007 recurrió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), fundando su reclamo en el hecho de que, al momento de calificar favorablemente el proyecto, la autoridad ambiental chilena no consultó a la comunidad ni ponderó adecuadamente los impactos socioculturales que acarrearía la ejecución del proyecto. El 30 de diciembre de 2009 la CIDH declaró admisible el reclamo en contra del Estado de Chile y decidió hacer un análisis de fondo.<sup>58</sup>

## **5.3. Breve análisis de la nueva institucionalidad ambiental en materia de participación**

Hasta antes del 26 de enero de 2010, cuando se publicó la Ley 20.417 –que creó el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente–, la legislación ambiental obstaculizaba en demasía la participación ciudadana a lo largo de los procesos de toma de decisiones, en particular dentro del SEIA. Cada uno de esos obstáculos de carácter institucional se consignó el *Informe 2009* y se hicieron recomendaciones específicas al respecto.<sup>59</sup>

En primer lugar, la ciudadanía no podía incidir de forma alguna en el proceso de calificación ambiental de las DIA, que representan el 98% de los proyectos que ingresan al SEIA. En segundo lugar, en los pro-

<sup>57</sup> Ver capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas del presente *Informe*.

<sup>58</sup> CIDH, Informe 141/2009, Petición 415-2007, 30 de diciembre de 2009, [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org).

<sup>59</sup> Ver para lo que sigue *Informe 2009*, pp. 390-399 y p. 418. Una de las recomendaciones fue: “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”.

cesos de calificación de los EIA, la participación ciudadana no tenía cabida si es que la autoridad ambiental le exigía al titular –mediante un documento denominado adenda– que aclarara, rectificara o enmendara algún aspecto del estudio presentado. Este diálogo entre la autoridad y el titular de un proyecto es más común de lo que se cree: en los últimos años el 100% de los EIA aprobados contiene una o más adendas. En tercer lugar, se establecía un tratamiento diferenciado para la interposición del recurso de reclamación, que es el mecanismo de impugnación previsto en el SEIA. Dependiendo de si el recurso era ejercido por el titular del proyecto o por la ciudadanía, las consecuencias eran diferentes y, por lo demás, mucho más ventajosas para el primero. En cuarto lugar, la mayoría de las observaciones que lograra hacer la ciudadanía a los EIA no eran adecuadamente ponderadas por la autoridad, especialmente aquellas que solicitaban el rechazo del estudio (más del 60% de los casos): las observaciones, a pesar de ser consideradas “pertinentes”, eran desestimadas. En otras palabras, poco y nada le importaba a la autoridad la opinión ciudadana al momento de calificar ambientalmente un proyecto.

La cirugía mayor a la institucionalidad ambiental que representó la entrada en vigencia de la Ley 20.417 mejoró en parte la situación, aunque habrá que ver cómo funcionará en la práctica.

El nuevo artículo 26 de la Ley 19.300 amplía la participación ciudadana en las DIA, aunque esto ocurrirá “cuando corresponda”, es decir, no siempre, tal como sucede con los EIA.<sup>60</sup> El nuevo inciso 2° del artículo

**60** El nuevo artículo 30 bis determina cuándo corresponde la participación ciudadana en las DIA: “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 las Declaraciones de Impacto Ambiental que se presenten a evaluación y se refieran a proyectos que generen cargas ambientales para las comunidades próximas. Todo ello, 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 10 días, contado desde la publicación en el Diario Oficial del proyecto sometido a Declaración de Impacto Ambiental de que se trate. Si durante el procedimiento de evaluación de la Declaración de Impacto Ambiental, ésta hubiese sido objeto de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente los impactos ambientales del proyecto, el organismo competente deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez por diez días, período en el cual se suspenderá de pleno derecho el plazo de tramitación de la Declaración 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. Tratándose de los proyectos sometidos a evaluación de conformidad a lo establecido en el artículo 18 ter, el plazo para la realización del proceso de participación ciudadana será de diez días. 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. Dicho pronunciamiento deberá estar disponible en la página web del servicio con a lo menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto. Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones 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, el que no suspenderá los efectos de la resolución. Para los efectos de este artículo, se entenderá que provocan cargas ambientales aquellos proyectos que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas

lo 29 faculta la participación ciudadana por un período de treinta días cuando un EIA sometido a evaluación sea objeto de una aclaración, rectificación o ampliación que lo afecte sustantivamente. En tercer término, el nuevo inciso 3° del mismo artículo obliga a la autoridad ambiental a pronunciarse fundadamente respecto de todas y cada una de las observaciones en su resolución final. Para garantizar lo anterior, el mismo artículo 29, en su inciso 4°, posibilita la interposición del recurso de reclamación a cualquier persona –natural o jurídica– cuando sus observaciones no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA.

Pese a que la Ley 20.417 entró en vigor el 26 de enero de 2010, en marzo el nuevo Gobierno determinó, mediante la dictación de un instructivo, que buena parte de las disposiciones referidas a la participación ciudadana –el inciso 2° del artículo 29 y todo el artículo 30 bis– entrarán en vigencia una vez que se dicte el respectivo reglamento, lo cual todavía no ocurre.<sup>61</sup>

## **6. RECOMENDACIONES**

### **6.1. Recomendaciones para revertir la saturación ambiental que afecta a Rinconada de Maipú**

1. Detener en términos definitivos la política no oficial y discriminatoria de la autoridad respecto de la asignación de impactos y riesgos ambientales en el sector de Rinconada de Maipú.
2. Implementar un programa de reparación para los vecinos de Rinconada, liderado por el Gobierno Regional Metropolitano, pero que convoque a las empresas que ejecutan actividades en el sector y a la Municipalidad de Maipú.
3. Para llevar a cabo la recomendación anterior se sugiere a los actores involucrados tomar medidas concretas orientadas a instalar áreas verdes en las tres unidades vecinales del sector; dotar a El Maitén de un nuevo y moderno consultorio de salud; asignar los recursos suficientes para que el nuevo liceo de El Maitén desarrolle un plan integral de educación ambiental; diseñar un plan de mejoramiento vial del camino Rinconada, que incluya la instalación de veredas y ciclovías en toda su extensión; fijar un plazo perentorio para la construcción de un camino alternativo para el ingreso al relleno sanitario, que de no cumplirse importe la revo-

en localidades próximas durante su construcción u operación.

La participación ciudadana comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Instructivo expedido mediante Oficio Ordinario 100745 del 12 de marzo de 2010, que modificó el Anexo del Oficio Ordinario 100292 del 25 de enero de 2010, [www.conama.cl](http://www.conama.cl).



cación de la RCA que autorizaba el proyecto; idear mecanismos de generación de empleo en el mismo sector; dotar a Rinconada de un sistema de alcantarillado y agua potable, e implementar en el nivel comunal un plan de esterilización canina y de tenencia responsable de mascotas.

## **6.2. Recomendaciones generales en el ámbito distributivo**

1. Discutir la introducción de la variable distributiva de la justicia ambiental en la confección e implementación de toda política, plan, programa y regulación de carácter ambiental, o de carácter sectorial con relevancia ambiental.
2. Que la autoridad pública establezca una práctica argumentativa consistente para aquellos casos en que se esté estudiando asignar cargas ambientales a comunidades que ya conviven con fuentes contaminantes.
3. Diseñar sistemas efectivos y vigorosos de compensación, mitigación y reparación, que ponderen adecuadamente el antecedente de imposiciones ambientales, en aquellos casos en que se decida imponer una determinada carga ambiental a una comunidad que ya conviva con otra u otras.

## **6.3. Recomendaciones generales en el ámbito participativo**

1. Diseñar mecanismos de participación ciudadana capaces de garantizar una adecuada ponderación de los planteamientos locales que se establezcan durante los procesos de toma de decisiones ambientales.
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 importante papel deliberativo y fiscalizador que cumple la ciudadanía en los procesos de calificación ambiental.