

# MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS

---

## ABSTRACT

Si bien la mayor parte de la población se ve expuesta a los nocivos efectos que generan los problemas medioambientales, por muy diversos factores, éstos no suelen distribuirse de manera equitativa. Así, son varios los casos en que el mayor impacto medioambiental negativo sobre el goce y ejercicio de derechos como la vida, la salud e, incluso, la propiedad, suele ser asumido por los sectores más vulnerables de la sociedad: pobres y comunidades indígenas. Lo anterior, además de estar prohibido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no es otra cosa que la manifestación en los hechos de los no muy conocidos conceptos de *justicia* y *discriminación ambiental*. Analizando la inequitativa y discriminatoria distribución de las cargas ambientales en tres casos concretos dentro de Chile, este capítulo revisa algunas de las principales violaciones a los derechos de ciertas comunidades y personas. Finalmente, la última sección del mismo se encarga de hacer un breve seguimiento a los principales hechos presentados en el capítulo de Derechos Humanos y Medio Ambiente del *Informe...* del año pasado.

**PALABRAS CLAVE:** justicia ambiental, discriminación ambiental, principio de igualdad, garantía de no discriminación, cargas ambientales, Rinconada de Maipú, comunidades indígenas.

## I. INTRODUCCIÓN: JUSTICIA Y DISCRIMINACIÓN AMBIENTAL

El *Informe anual de derechos humanos 2007. Hechos 2006* incorporó por primera vez un capítulo relativo a la vulneración de los derechos humanos en situaciones de degradación ambiental en nuestro país. El

enfoque de dicho capítulo, por tratarse del primero que hacía esta vinculación, fue deliberadamente amplio y comprensivo de la mayor cantidad de hechos y situaciones que, vinculadas al ambiente, implicaban una vulneración de los derechos humanos<sup>1</sup>. La última sección del capítulo de este año 2008 hará un breve seguimiento a dichos hechos y violaciones a los derechos humanos que los mismos generan o contribuyen a generar. En esta oportunidad, este capítulo se focaliza en un tema específico: el inequitativo y discriminatorio goce y ejercicio de ciertos derechos humanos que se sigue como consecuencia de problemas medioambientales. De este análisis será posible vislumbrar la aparición de dos nuevos e interesantes conceptos en la discusión nacional, tanto en materia de derechos humanos como de protección del ambiente: los de *justicia y discriminación ambiental*.

Los problemas o deficiencias medioambientales, dependiendo de la intensidad o grado de manifestación, suelen presentar una estrecha vinculación con los derechos humanos, en el sentido de que sus exteriorizaciones generalmente se traducen en afectaciones de los mismos. Así, razonablemente se puede sostener que los elevados niveles de contaminación atmosférica que presente una gran ciudad, el derrame de residuos tóxicos sobre el río que atraviesa un valle o el emplazamiento en una comuna de un vertedero que no cumple con las exigencias sanitarias mínimas, impactarán negativamente sobre los derechos a la vida, a la salud, al agua, a vivir en un medio libre de contaminación, a la privacidad, entre otros, de los habitantes de esa ciudad, valle o comuna.

Sumado a lo anterior, existe otra dimensión que suele ser invisibilizada en el debate público: la de la equitativa o justa distribución de las cargas ambientales. Así, sucede con frecuencia que las violaciones a los derechos humanos no siempre son distribuidas de la misma forma entre todos los miembros del cuerpo social. Dependiendo de una multiplicidad de factores<sup>2</sup>, determinados grupos de la población –generalmente personas de escasos recursos y minorías étnicas– o determinados sectores geográficos –que suelen coincidir con los

---

<sup>1</sup> En el *Informe...* anterior se efectuaba, separadamente, una revisión de los hechos ambientales más relevantes vinculados al derecho a la vida, a la salud, al agua, a los derechos culturales, al derecho al trabajo, a la participación y al acceso a la información.

<sup>2</sup> Entre los cuales destacan las características geográficas y climáticas de un determinado sector; los diseños territoriales que determinen la ubicación de zonas industriales, de áreas verdes, de zonas residenciales, etc.; los índices de pobreza y las reglas de distribución de la riqueza en una determinada sociedad; el diseño y ejecución de políticas públicas que repercutan en el ámbito económico, social, cultural y ambiental; entre otros.

lugares donde se ubican aquellos grupos vulnerables–, terminan por asumir inequitativa y desproporcionadamente las cargas ambientales que se generan. En otras palabras, las diversas limitaciones o restricciones al goce y ejercicio del derecho a la vida, a la salud o el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, no siempre se distribuyen conforme a parámetros de equidad.

El fenómeno anterior, además de repercutir negativamente sobre los derechos fundamentales involucrados (vida, salud, agua, etc.), importa una afectación concreta sobre el principio de igualdad y la garantía de no discriminación que, en materia ambiental, adquieren forma y sentido a través del concepto de *justicia y discriminación ambiental*. En términos generales, el concepto de *justicia ambiental* procura igualar las cargas de contaminación, el desarrollo nocivo y el agotamiento de los recursos entre todos los miembros de una sociedad<sup>3</sup>. Aboga, en definitiva, “por una distribución más equitativa de los bienes y males del medio ambiente y por una mayor participación del público en la evaluación y el reparto de estos bienes y males”<sup>4</sup>.

Si bien éste es un concepto que goza de cierta importancia y trayectoria en el debate público en general y en el derecho comparado en particular –sobre todo en Estados Unidos y en Europa, donde desde hace ya un par de décadas ha venido siendo abordado por la literatura especializada–, es un concepto escasamente explorado en Chile, aunque no por eso pasa a ser un concepto que no se pueda extrapolar a nuestra realidad. De hecho, ha sido la propia Presidenta de la República quien lo ha incorporado al discurso político-ambiental al señalar, en el marco de la segunda reunión de la Comisión para una Sociedad Mundial Sustentable celebrada en nuestro país, que: “Es indispensable avanzar a nivel global en una política ambiental basada en la equidad, con especial atención a quienes resultan directamente afectados que son los países más pobres, los más débiles y vulnerables”<sup>5</sup>.

La aparición de este concepto surge en plena década de los setenta cuando el movimiento ambientalista se percató de que los sectores más vulnerables de la sociedad –fundamentalmente los pobres y las minorías– eran las víctimas habituales de todos los riesgos sociales, inclui-

---

<sup>3</sup> Véase Kristin SHRADER-FRECHETTE, *Environmental Justice. Creating Equality, Reclaiming Democracy*, New York, Oxford University Press, 2002, p. 6.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 6.

<sup>5</sup> “Michelle Bachelet aboga por política ambiental equitativa”, en *El Diario Financiero*, Santiago, 24 de marzo de 2008.

dos los de la degradación ambiental<sup>6</sup> (de ahí, también, la utilización del concepto de *racismo o discriminación ambiental*). Así, en Estados Unidos resultaba común que los trabajadores agrícolas, los nativos americanos, los *ghettos* afroamericanos y los asentamientos latinos fueran sistemáticamente los grandes perjudicados con la contaminación ambiental, el agotamiento de los recursos y el vertiginoso desarrollo<sup>7</sup>.

Existen, por lo demás, evidencias científicas que avalan que estas minorías –que ya se encuentran en una situación desventajosa en términos de educación, ingresos y ocupación–, no sólo soportan desproporcionadamente el riesgo ambiental sino que, además, tienen menos poder para protegerse a sí mismos<sup>8</sup>. Ciertos estudios desarrollados en Estados Unidos de América indican consistentemente que los grupos socioeconómicamente más desfavorecidos tienen mayores probabilidades que los grupos blancos de mejor situación socioeconómica, de vivir cerca de instalaciones contaminantes, de consumir alimentos contaminados y de ser contratados en ocupaciones de riesgo. Igualmente, las investigaciones confirman que estas minorías son menos capaces de prevenir y remediar tales inequidades<sup>9</sup>.

Ahora bien, el concepto de *justicia ambiental* presenta dos esferas distintas, aunque relacionadas entre sí: por un lado, está el aspecto del tratamiento justo que tiene directa relación con la idea de *justicia distributiva*; y, por el otro, está el aspecto de la participación significativa que apunta, a su vez, a la idea de *justicia participativa*.

En lo referido al primer ámbito, y sin pretender ofrecer una descripción exhaustiva y detallada de éste para nada sencillo asunto, baste decir que la *justicia distributiva* tiene que ver con la adecuada (proporcional) distribución de los bienes y cargas sociales disponibles. Una de las consecuencias más importante de sostener que las cargas ambientales deben ser distribuidas proporcionalmente entre los distintos miembros de la sociedad es que todo tratamiento diferenciado requiere de justificación<sup>10</sup>, es decir, toda distribución des-

---

<sup>6</sup> Véase SHRADER-FRECHETTE (n. 3), p. 5.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, p. 6.

<sup>8</sup> Véase la abundante bibliografía incluida en la cita a pie de página n. 10, contenida en SHRADER-FRECHETTE (n. 3)

<sup>9</sup> Con respecto a quienes viven cerca de instalaciones contaminantes y a quienes se desempeñan en ocupaciones de riesgo véase la cuantiosa bibliografía incluida en la cita a pie de página n. 12, contenida en SHRADER-FRECHETTE (n. 3), p. 7.

<sup>10</sup> Véase W.K. Frankena, "Some Beliefs about Justice", in *Philosophy of Law*, J. Feinberg and H. Gross, eds., pp. 252-257; Louis P. POJMAN, "Equality: A Plethora of Theories", in *Journal of Philosophical Research*, vol. 24, 1999, pp. 193-245; Elizabeth S. ANDERSON, "What

igual importará un traspaso de la carga de la prueba al discriminador. Sólo mediante el aseguramiento de este aspecto: “se proveería a la gente de varias regiones geográficas, particularmente aquellas habitadas por pobres, con la presunción de que deben ser tratados igualitariamente”<sup>11</sup>.

Atendiendo al hecho de que no únicamente un sistema distributivo es suficiente en orden a promover la justicia ambiental, es que adquiere sentido y relevancia la *justicia participativa*, el segundo ámbito de la justicia ambiental. Tal concepto es necesario para ayudar a asegurar la existencia de normas institucionales y de procedimiento que garanticen a todas las personas la igualdad de oportunidades en la toma de decisiones<sup>12</sup>. De otra forma, “las víctimas de la desigualdad de oportunidades tienen mayores probabilidades de experimentar explotación, marginalización, impotencia y violencia”<sup>13</sup>. Por lo tanto, una alternativa razonable para alcanzar la *justicia participativa* en la toma de decisiones ambientales sería que las partes interesadas y los expertos tengan el mismo peso<sup>14</sup>. De este modo, el escoger la ubicación de una planta o actividad riesgosa no es solamente un asunto en el que los expertos se limiten a decir que tal o cual lugar es lo suficientemente seguro, sino que, también, es una cuestión de qué es lo que digan los actores interesados respecto a lo que es suficiente información, suficiente compensación y suficientemente justo<sup>15</sup>.

En concordancia con lo hasta acá dicho, se tiene que la noción de *justicia ambiental* tiene relación con la equitativa distribución de las externalidades ambientales negativas que se generan en toda sociedad. Ahora, cuando esa distribución no responde a parámetros de equidad y proporcionalidad y, como consecuencia de aquello, la degradación ambiental es asumida –casi invariablemente a lo largo del tiempo– por determinados grupos de personas que, por no ejercer poder económico, político o social alguno, se ven imposibilitados de implementar mecanismos de presión destinados tanto a salvaguardar sus intereses como a ejercitar adecuadamente sus derechos, se debe entender que se está en presencia de una *discriminación ambiental*.

---

Is The Point of Equality?”, in *Ethics*, vol. 109, N° 2, 1999, pp. 287-337. Citado SHRADER-FRECHETTE (n. 3), p. 27.

<sup>11</sup> SHRADER-FRECHETTE (n. 3), p. 27

<sup>12</sup> Véase SHRADER-FRECHETTE (n. 3), p. 28.

<sup>13</sup> Véase Iris MARION YOUNG, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 26-28, 64-65. Citado en SHRADER-FRECHETTE (n. 3)

<sup>14</sup> Véase SHRADER-FRECHETTE (n. 3)

<sup>15</sup> *Ibid.*

Nada más que como una advertencia final, cabe precisar que, aun cuando los conceptos de *justicia y discriminación ambiental* carecen de una consagración explícita dentro del espectro normativo conformado por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, sí se puede sostener que uno y otro son manifestaciones específicas de dos fundamentales ideas –ampliamente recogidas, por lo demás– propias de este campo del Derecho: el principio de igualdad y la garantía de no discriminación, respectivamente. De ahí, entonces, que sea factible establecer una vinculación entre los conceptos de *justicia y discriminación ambiental* con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El puente lo proporciona el principio de igualdad y la garantía de no discriminación, ambas nociones que pasan a desarrollarse a continuación junto con el relato de tres elocuentes casos.

## II. LOS CASOS

Habiendo introducido los conceptos de *justicia y discriminación ambiental*, corresponde ahora dar cuenta de tres actuales y reveladores casos sobre ambas nociones para, precisamente, contrastarlos con lo que los estándares normativos –internacionales y nacionales– prescriben en materia de igualdad y no discriminación. Importante es destacar, a este respecto, la existencia de un sinnúmero de referentes internacionales que, de manera consistente, minuciosa y coherente, han venido fijando los más altos estándares sobre la materia, todos los cuales se encuentran vigentes y han sido ratificados por el Estado de Chile, lo que significa que cualquier infracción de los mismos compromete la responsabilidad internacional del Estado chileno.

### A. Rinconada de Maipú<sup>16</sup>

Un interesante y paradigmático caso, que ofrece una directa vinculación con las nociones de *justicia y discriminación ambiental*, es el de Rinconada de Maipú, en la RM. Emplazada en un sector rural de la comuna de Maipú, de enorme riqueza agrícola y en el que habitan

---

<sup>16</sup> Gran parte de la información que contiene este apartado ha sido obtenida del *Informe Rinconada de Maipú* elaborado por la Clínica DESCA de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales el año 2007.

aproximadamente tres mil quinientas personas<sup>17</sup> repartidas en tres unidades vecinales<sup>18</sup>. Si bien son muchos los problemas medioambientales que enfrenta esta particular zona de la RM, prestaremos atención a algunos aspectos claves y de directa incidencia en materia de discriminación ambiental.

### *1. Fuentes de contaminación ya existentes*

Entre las fuentes de contaminación destacan, en primer lugar, dos importantes plantas de tratamiento de aguas servidas: La Farfana y El Trebal (ambas de propiedad de Aguas Andinas S.A.). La primera de ellas –la más moderna de Latinoamérica y que sanea el 50% de las aguas servidas de Santiago<sup>19</sup>–, se hizo ampliamente conocida luego de que, en dos oportunidades distintas (en 2003 y en 2004) y poco después de ser inaugurada, noventa mil toneladas de lodo no tratado se acumularan al aire libre, provocando hedores insoportables no sólo en Maipú sino, también, en varias de las comunas aledañas. El Trebal, por su parte, entró en operaciones el año 2001 y actualmente sanea el 25% de las aguas servidas de la capital<sup>20</sup>.

En segundo lugar, en el sector de Rinconada se ubica, en una superficie aproximada de novecientas hectáreas, el Relleno Sanitario Santiago Poniente (perteneciente a la empresa Proactiva Servicios Urbanos S.A., ex-Coinca S.A.), ideado para recibir cuarenta mil toneladas mensuales de basura procedentes de las comunas de Cerrillos, Estación Central, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolén, Puente Alto, El Bosque, La Florida, La Granja y Lo Espejo. Tal cantidad de desechos corresponde a parte de los residuos sólidos domiciliarios que dejaron de ser enviados al vertedero de Lepanto, luego de que se decretara su cierre el año 2002, el cual durante diez años fue el centro de acopio de los desechos de veintiún comunas del sur de Santiago,

---

<sup>17</sup> De acuerdo con el último Censo Nacional (2002), la comuna de Maipú tiene una superficie de 135,5 km<sup>2</sup>, de los cuales sólo 32,1 km<sup>2</sup> equivalen a zonas urbanizadas mientras que 85,2 km<sup>2</sup> corresponden a tierras agrícolas. Sin embargo, el mismo Censo indica que Maipú tiene una población de cuatrocientos sesenta y ocho mil trescientos noventa habitantes, alcanzando la población urbana las cuatrocientas sesenta y cuatro mil ochocientos ochenta y dos personas, equivalentes al 99,3%. Véase [http://portal.maipu.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=269&Itemid=248](http://portal.maipu.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=269&Itemid=248), visitada el 12 de febrero de 2008.

<sup>18</sup> Las tres unidades vecinales que se emplazan en Rinconada son: Joaquín Olivares, El Maitén y Lo Vial.

<sup>19</sup> Véase CLÍNICA DESCA, *Informe Rinconada de Maipú*, Santiago, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2007, p. 39.

<sup>20</sup> *Ibid.*

alcanzando un promedio de recepción de cuatro mil toneladas diarias de basura<sup>21</sup>.

En tercer lugar, se ha constatado la presencia de siete empresas extractoras de áridos, de las cuales, sólo una de ellas se sometió con éxito al SEIA<sup>22</sup>, mientras que las otras no cumplen con todos los requisitos que exige la ley para poder operar, lo que las pone en una situación de abierta irregularidad<sup>23</sup>. Habría que agregar a estos antecedentes, en cuarto y último lugar, las descargas clandestinas de empresas y particulares en el Camino Rinconada de todo tipo de residuos (orgánicos e inorgánicos), además de perros vagabundos y abandonados, según lo ha podido verificar en terreno la Clínica DESC-CA de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales<sup>24</sup>.

Es importante precisar que el carácter de “fuente contaminante” con el que se ha catalogado a estas diversas actividades encuentra justificación en el hecho de que, en el caso de los malos olores, éstos son enteramente atribuibles a las dos plantas de tratamientos de aguas servidas y, muy especialmente, al Relleno Sanitario Santiago Poniente. Esto es así, ya que, al menos dos de una serie de condiciones impuestas por la resolución que autorizó el funcionamiento del relleno, se referían al adecuado manejo de líquidos percolados<sup>25</sup>, así como al apropiado control de olores. A través de estas dos exigencias la empresa se comprometía a instalar una planta de tratamiento de líquidos percolados, a crear un sistema de denuncias y a disponer de un olfatómetro, condiciones que hasta hoy no se cumplen a cabalidad.

Igualmente, en el caso del Relleno Sanitario Santiago Poniente se da la particularidad de que la procedencia de los malos olores, además de tener origen en el sitio mismo donde se emplaza el relleno, provendrían de los muchos camiones que transportan –por la única vía que existe– los desechos hasta ese lugar y de los desperdicios –sólidos y líquidos– que éstos dejan caer durante su trayecto<sup>26</sup>. Agrava la situación de contaminación en el sector el hecho de que estos malos

---

<sup>21</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2007. Hechos 2006*, Santiago, Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, 2007, p. 173.

<sup>22</sup> Véase CLÍNICA DESC-CA (n. 16), pp. 24-35.

<sup>23</sup> Específicamente estas empresas extractoras no cumplen con exigencias contenidas en legislaciones de carácter ambiental, municipal, de salud y de orden territorial.

<sup>24</sup> Véase CLÍNICA DESC-CA (n. 16), p. 35.

<sup>25</sup> De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia ‘percolar’ es propio de los líquidos y significa “moverse a través de un medio poroso”.

<sup>26</sup> Véase EQUIPO PSICOLOGÍA COMUNITARIA, *Informe de Impacto Psicoambiental. Rinconada de Maipú*, Santiago Universidad de Chile, julio de 2006, p. 42.

olores se mezclen con los que emanan de los cursos de agua cercanos a las mencionadas plantas –como el río Mapocho y el Zanjón de la Aguada–, en especial durante la época estival cuando las altas temperaturas hacen que los malos olores se intensifiquen. Aunque tampoco el panorama es muy alentador en invierno cuando, a causa de las intensas lluvias, estos caudales se desbordan y entran en contacto directo con las viviendas más próximas aumentando el riesgo de enfermedades e infecciones<sup>27</sup>.

Otros problemas de contaminación se relacionan con la generación de *ruidos molestos* y con *la emanación de polvo*. En el caso del material particulado respirable (PM10), éste se origina como resultado del movimiento de grandes cantidades de tierra y piedra –propios de la extracción de áridos– y del constante tránsito de camiones, lo que constituye una amenaza para la salud de las personas que habitan en las proximidades de estas plantas, dado los nocivos impactos que generan estas peligrosas partículas en el sistema respiratorio<sup>28</sup>. En el caso de la contaminación acústica, ésta encuentra explicación, además de las extracciones que se realizan durante el día y de la ininterrumpida circulación de camiones que transportan material, en el hecho de que algunas plantas prolonguen sus faenas extractivas durante toda la noche<sup>29</sup>, produciendo una serie de efectos perjudiciales en la salud de las personas, como deficiencias en la audición, trastornos del sueño y la conducta, merma en el rendimiento y disfunciones fisiológicas o de salud mental, entre otros<sup>30</sup>.

Asimismo, se evidencian problemas de carácter vial al existir sólo una vía de acceso frente al continuo incumplimiento por parte del relleno sanitario de ofrecer una alternativa de descongestión<sup>31</sup>. Es más, de los distintos tipos de vehículos que transitan por el sector, los que con mayor frecuencia lo hacen son los de las diversas industrias emplazadas en Rinconada, en especial aquéllos que transportan basura al relleno sanitario (de hecho, se ha llegado a constatar que la frecuencia de camiones en una hora llega a los cuarenta)<sup>32</sup>. Indu-

---

<sup>27</sup> EQUIPO PSICOLOGÍA COMUNITARIA (n. 26).

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> En un comienzo la empresa se había comprometido a utilizar y a mejorar el Camino Rinconada como vía alternativa hasta julio de 2003, mientras se construía la vía definitiva Silva Carvallo. A pesar de que la autoridad ya ha sancionado económicamente a la empresa por este concepto, hasta hoy todavía no cumple con esa exigencia.

<sup>32</sup> Véase EQUIPO PSICOLOGÍA COMUNITARIA (n. 26), p. 47.

dablemente, la frecuencia con que vehículos de tamaño envergadura transitan por el único camino existente junto con la falta de señalización y de veredas para que transiten los peatones, constituyen un factor de riesgo importante para quienes se desplazan por la ruta, en especial para los que lo hacen en vehículos menores, en bicicleta o caminando. De hecho, desde la entrada en funcionamiento del relleno ya se han protagonizado dos accidentes de tránsito que involucraron a camiones cargados con basura y que le causaron la muerte a dos personas<sup>33</sup>.

Un cuarto problema de contaminación lo constituyen las *descargas clandestinas* de toda clase de desechos realizadas generalmente por las noches, lo que ha aumentado el malestar de los vecinos, ya que, además de tener que convivir con un relleno sanitario, deben soportar que gran parte de la sociedad –autoridades competentes, grupos económicos y particulares– vincule, desde hace ya largos años, al sector de Rinconada –el lugar que ellos escogieron para vivir– como el “gran basural” de Santiago Poniente, donde puede ser depositada toda clase de desperdicios<sup>34</sup>. No está demás agregar que estas prácticas clandestinas han propiciado, con los consecuentes riesgos para la salud de las personas que esto implica, la aparición de plagas de moscas y ratas, así como la presencia de perros abandonados y vagos que se han visto atraídos por el relleno sanitario y por los desechos que se encuentran desperdigados en el sector<sup>35</sup>.

Se han detectado, finalmente, dos eventuales problemas asociados a los diversos focos de contaminación ya identificados, como son la posible contaminación de las aguas subterráneas y el potencial daño a los terrenos agrícolas. En relación con la posible contaminación de las aguas subterráneas, se sabe que la comuna de Maipú se encuentra situada sobre enormes reservas de agua potable, de ahí que cualquier potencial amenaza sobre tan elemental recurso no sólo pone en riesgo la salud y vida de quienes lo consumen sino que, además, complica la situación financiera de la propia municipalidad, pues parte importante de los ingresos municipales son aportados por la empresa pública SMAPA. En el caso de los eventuales daños a los terrenos agrícolas resulta, a lo menos llamativo, que se hayan otorgado los permisos para instalar un relleno sanitario en terrenos de tan alta productividad agrícola. Así, una eventual contaminación tanto

---

<sup>33</sup> Véase EQUIPO PSICOLOGÍA COMUNITARIA (n. 26), p. 52.

<sup>34</sup> Véase *op. cit.*, p. 47.

<sup>35</sup> *Ibid.*

de las tierras como de las fuentes de agua, muy probablemente alterará estructuras y prácticas laborales que desde hace varios años ejecutan los agricultores del sector. Revelador, en este sentido, resulta ser el antecedente de que muchos de ellos hayan empezado a cultivar sólo productos que puedan ser consumidos una vez hervidos<sup>36</sup>.

## 2. *Inequidad urbana*

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, y tal como se ha puesto de manifiesto, los habitantes de Rinconada de Maipú han debido tolerar, desde hace ya un buen tiempo, afectaciones palmarias sobre sus derechos a la integridad física y síquica, a la salud, a la vida privada, a vivir en un medio libre de contaminación, a la propiedad, entre otros, a causa de las deplorables condiciones ambientales a las que han sido sometidos.

Lo anterior, además de importar un goce y ejercicio discriminatorio por parte de esos habitantes de tan relevantes derechos, viene a recalcar –una vez más– que:

“el grado de vulnerabilidad y exposición a calidades ambientales deficitarias en algunas comunas de Santiago, como es el caso de Maipú, específicamente la zona de Rinconada, no es casual, sino que está estrechamente vinculado a la lógica inequitativa que orienta el proceso de urbanización del área de Santiago”<sup>37</sup>.

Ya en diciembre de 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos se constituye como uno de los primeros referentes internacionales en fijar estándares en materia de igualdad y no discriminación cuando, en su artículo 1, establece que:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)”.

Lo mismo hace el artículo 2.1. al disponer que:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color,

---

<sup>36</sup> EQUIPO PSICOLOGÍA COMUNITARIA (n. 26).

<sup>37</sup> CLÍNICA DESCA (n. 16), p. 3.

sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Otro tanto sucede con el artículo 7 cuando señala que:

“Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

Otros dos importantes referentes internacionales que han creado obligaciones de esta naturaleza son el PIDCP y el PIDESC, puesto que fijan sus propios parámetros de igualdad y no discriminación. Por medio del artículo 2.1. del primero de ellos, cada Estado se compromete:

“a respetar y a garantizar a todos los individuos (...) los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Aún más específico en la materia –incluso más que el artículo 7 de la Declaración Universal– es el artículo 26 del PIDCP cuando señala que:

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Por su parte, el PIDESC, a través de su artículo 2.2., establece la obligación de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian,

“sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen na-

cional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Desde una perspectiva regional, otro trascendental referente lo constituye la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José de Costa Rica) respecto de la cual cada Estado se compromete, según lo dispuesto en el artículo 1.1.,

“a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

No obstante aquello, el artículo 24 hace explícita referencia a las nociones de igualdad ante la ley y no discriminación, señalando que:

“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

Nuestra Constitución Política, por su parte, también otorga un sitio de trascendencia a tan gravitantes conceptos. En el caso del principio de igualdad su recepción en la carta fundamental, aparte de ser muy amplia<sup>38</sup>, ha resultado ser decidora, ya que éste se erige como uno de los principios fundacionales de todo nuestro sistema político. No obstante, de todas las manifestaciones constitucionales del mismo, las que se erigen como las más relevantes son dos. La primera es la contenida en el artículo 19 N° 2, mediante el cual se les asegura a todas las personas:

“La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. (...) Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”.

---

<sup>38</sup> La idea de igualdad se hace evidente en los siguientes preceptos constitucionales: art. 1 incs. 1, 4 y 5; art. 6 inc. 2; art. 15; art. 18; art. 19 N° 2, 3, 6, 7, 9 inc. 2, 10, 12, 15 inc. 5, 16 inc. 3, 20, 21 inc. 2, 22; y art. 98.

La segunda de estas manifestaciones es la relativa a la igualdad ante las cargas públicas<sup>39</sup>, asegurada en el artículo 19 N° 20 inciso 1 en los siguientes términos:

“La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas (...)”.

En un afán por descifrar y enriquecer el alcance y contenido normativo del principio de igualdad y de la garantía de no discriminación recogidos por gran parte de los instrumentos recién aludidos (aunque, fundamentalmente, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el Comité de Derechos Humanos de la ONU, por medio de su observación general N° 18<sup>40</sup> –relativa, precisamente, a la no discriminación–, ha indicado que: “La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos”<sup>41</sup>. Es más, ha señalado el Comité que, debido a su “carácter básico y general”, el principio de no discriminación así como el de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley, en muchas ocasiones se establecen expresamente en diversos artículos relacionados con determinadas categorías de derechos humanos<sup>42</sup>. Lo que justamente sucede, por ejemplo, en muchos de los preceptos anteriormente señalados que, con mayor o menor detalle, hacen explícita mención a los principios de igualdad y no discriminación.

A pesar de que el concepto de discriminación no sea definido por ninguno de los instrumentos internacionales anteriormente men-

---

<sup>39</sup> El concepto de *cargas públicas* se relaciona con “todas las prestaciones de carácter personal y todas las obligaciones de carácter patrimonial que no sean jurídicamente tributos, que la ley impone a la generalidad de las personas para el cumplimiento de determinados fines, ética y jurídicamente lícitos, queridos por el legislador”. Enrique EVANS DE LA CUADRA, *Los derechos constitucionales*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004, tomo II, p. 285.

<sup>40</sup> Las observaciones o comentarios generales son interpretaciones oficiales de un derecho específico enumerado en un instrumento internacional como un convenio, una convención o un tratado. Son elaboradas por comités de supervisión de las Naciones Unidas, compuestos por expertos independientes que tienen por finalidad supervisar la puesta en práctica de los convenios, convenciones o tratados. Así, las observaciones generales se erigen como las interpretaciones autorizadas de estos instrumentos internacionales.

<sup>41</sup> COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, 37º período de sesiones (1989), Observación general N° 18, párrafo 1.

<sup>42</sup> Véase *op. cit.*, párrafo 3.

cionados –con excepción de la detallada descripción de sólo un tipo específico de aquél como lo es el de *discriminación racial* contenida en el artículo 1 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, según se verá más adelante–, el Comité de Derechos Humanos es enfático en señalar que:

“el término ‘discriminación’, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”<sup>43</sup>.

Un aspecto de suma relevancia que destaca el Comité apunta a que el artículo 26 del PIDCP no reitera la garantía ya prevista en el artículo 2 del mismo Pacto, sino que establece un “derecho autónomo”. Tal artículo –recalca el Comité–

“Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados Partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes. Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado Parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio. Dicho de otro modo, la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto”<sup>44</sup>.

Por consiguiente, es plenamente factible esgrimir como aspectos elementales de una adecuada y justa política ambiental el principio de igualdad y la garantía de no discriminación. Lo anterior, más que constituir una interpretación forzada de los instrumentos internacionales es, más bien, una interpretación sensata de los mismos, avala-

<sup>43</sup> COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (n. 41), párrafo 7.

<sup>44</sup> *Op. cit.*, párrafo 12.

da, incluso, por los órganos encargados de supervisar la puesta en práctica de esos acuerdos: los órganos de los tratados de Naciones Unidas.

Si lo anterior –y esto es importante– no es llevado a la práctica por los Estados o lo es hecho de forma deficiente o parcial, el papel que –de acuerdo con el Comité y a la luz del principio de igualdad– les cabe a éstos una vez enfrentados a escenarios de esa naturaleza (como lo sería, por ejemplo, una hipótesis de *injusticia ambiental* marcada por el goce y ejercicio inequitativo y discriminatorio de cualquiera de los derechos reconocidos en los convenios internacionales anteriormente descritos) es:

“adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. (...), en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto”<sup>45</sup>.

### *3. De la ausencia de una “variable de justicia medio ambiental” en la evaluación del impacto ambiental para Rinconada de Maipú*

Finalmente, resulta importante destacar un caso adicional relacionado con la inequitativa distribución de las cargas medioambientales en Rinconada de Maipú. En esta zona se contemplaba instalar la planta de compostaje<sup>46</sup> de residuos orgánicos más grande de Sudamérica (de propiedad de Agroindustrial Pullihue Ltda.) capaz de recibir dieciocho mil toneladas de desechos al mes. En ella se compostarían

<sup>45</sup> COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (n. 41), párrafo 10.

<sup>46</sup> El *compostaje* es un “proceso natural de descomposición de la materia orgánica mediante el trabajo de microorganismos (bacterias y hongos). Su producto final es el compost (fertilizante natural de suelo), el que es utilizado en el mejoramiento de los suelos”. Víctor Hugo LIMARDO, *Diccionario de Ecología y Medio Ambiente*, Concepción, Escaparate Ediciones, 2002.

lodos provenientes de plantas de tratamiento de aguas servidas y residuos industriales (procedentes de terminales pesqueros, mataderos, etc.), no contemplándose el tratamiento de residuos orgánicos domiciliarios. Pues bien, a pesar de que la COREMA Metropolitana –en primera instancia en junio de 2006– y el Consejo Directivo de la CONAMA –en segunda instancia en diciembre de 2007– rechazaran la instalación de esta planta de compostaje aduciendo insuficiencias en los análisis asociados a los olores, llama la atención la ausencia de una consideración específica de la autoridad, en relación a las cargas medioambientales en esta zona de la RM.

En efecto, el motivo del rechazo tanto por parte de la Corema Metropolitana como del Consejo Directivo de la CONAMA, tal negativa se fundamentó en consideraciones de carácter técnico (estudios de olores incompletos), pero en ninguna parte de la RCA se hizo referencia al argumento de la *justicia* o al de la *discriminación ambiental*. Esto es, de haberse otorgado pruebas suficientes de calidad de olores por parte de los solicitantes, la planta de compostaje hubiese sido probablemente aprobada, lo que hubiera saturado aun más el ya delicado marco de costos medioambientales para ese sector de Santiago.

*B. Basurales y plantas de tratamiento de aguas servidas  
en la Región de la Araucanía*

En tiempos en que el Estado de Chile acaba de ser elegido miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el mismo debe dar respuesta a una denuncia interpuesta por racismo y discriminación socio-ambiental en su contra ante el CEDR de las Naciones Unidas<sup>47</sup>. Por medio de este requerimiento se le solicita al CEDR que intervenga basado en su facultad de dictar Medidas de Alerta Temprana o Procedimiento de Urgencia; en este caso, en favor de comunidades mapuches y campesinas de la Región de la Araucanía, las cuales se habrían visto afectadas por la instalación de diversos vertederos y plantas de tratamiento de aguas servidas en sus territorios.

---

<sup>47</sup> “La advertencia de la ONU a Chile por discriminación ambiental”, en *El Mercurio*, Santiago, 15 de junio de 2008.

### *1. La desproporcionada ubicación de basurales y plantas de tratamiento de aguas servidas al interior o aledañas a comunidades mapuches*

El trasfondo de la interposición de esta denuncia encuentra justificación en lo perjudicial que ha resultado ser para los territorios y ecosistemas de las comunidades mencionadas, así como para la calidad de vida y la salud de sus miembros, la ejecución de determinadas políticas públicas<sup>48</sup>. Claro ejemplo de esto lo constituye la ubicación de los basurales de las comunas de Galvarino, Gorbea, Nueva Imperial, Loncoche, Melipeuco, Perquenco, Pitrufquén, Pucón, Puerto Saavedra, Teodoro Schmidt, Temuco, Vilcún, Villarrica, Ercilla, Los Sauces, Lumaco, Purén, Lautaro, que se sitúan al interior, contiguamente o en las cercanías de comunidades mapuches; y los de las comunas de Cunco, Freire y Traiguén, que se ubican próximos a poblaciones de campesinos de escasos recursos<sup>49</sup>. Otro tanto sucede con la reciente instalación de diversas plantas de tratamiento de aguas servidas –varias de las cuales son químicas– o con las expansiones urbanas y proyectos inmobiliarios que lo hacen hacia los terrenos de las comunidades.

Corroboran estos hechos las reveladoras cifras que indican que en la Región de la Araucanía cerca del 20% de la superficie total de la Región corresponden a territorios mapuches, grupo étnico que representa alrededor del 25% del total de la población en la misma Región. No obstante lo anterior, esta proporcionalidad no se condice con el hecho de que el 70% de los vertederos se ubiquen al interior o en zonas contiguas a las comunidades mapuches, donde se depositan mensualmente más de once mil trescientas toneladas de basura de las dieciséis mil que se generan en la mayoría de las treinta y dos comunas que existen en la Región<sup>50</sup>. De igual forma, el 100% de las

---

<sup>48</sup> “Racismo Socio Ambiental: Estado de Chile y su impresentable situación de Derechos Humanos con el Pueblo Mapuche”, en *Mapuexpress.net*, 11 de febrero de 2008, en <http://www.mapuexpress.net/?act=news&id=2608>, visitada el 20 de febrero de 2008.

<sup>49</sup> “Conflicto público de basurales en territorio Mapuche”, en *La Novena*, 12 de febrero de 2004, en <http://www.lanovena.net/content/view/5772/4/>, visitada el 22 de febrero de 2008.

<sup>50</sup> Véase Alfredo SEGUEL, *Basurales en comunidades mapuche: Un conflicto latente en la Región de la Araucanía*, Santiago, OLCA, 2003, p. 7. También véanse los antecedentes obtenidos de la denuncia presentada ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contenida en “Naciones Unidas espera a Estado de Chile por grave denuncia de Racismo Socio Ambiental en la Región de la Araucanía”, en *El Ciudadano*, 2 de marzo de 2008, en <http://www.elciudadano.cl/2008/03/02/naciones-unidas-espera-a-estad/>, sitio visitado el 7 de marzo de 2008.

plantas químicas de tratamiento de aguas servidas se han instalado sobre suelo mapuche, con los consecuentes riesgos para la población y el ecosistema que actividades de esta naturaleza involucran<sup>51</sup>, tales como el manejo y disposición de lodos y la emanación de olores.

Basándose en estos argumentos y antecedentes, representantes de las comunidades afectadas, junto con organizaciones sociales, ambientales y de derechos humanos presentaron, a principios del año 2007, la denuncia ante la secretaría del CEDR, esgrimiendo la violación de los derechos contenidos en la Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial. Acogida la denuncia por el mencionado Comité, se remitió en agosto de 2007 una comunicación oficial al Estado de Chile solicitándole antecedentes y fijando plazos para la presentación de un consolidado por los periódicos retrasos que mantiene ante ese Comité –el cual deberá ser entregado en junio de 2008– y de un informe exclusivo sobre la situación de basurales y plantas químicas de aguas servidas que afectan a comunidades mapuches y campesinas en la Novena Región, el que debió ser presentado en noviembre de 2007, aunque por el momento, el gobierno todavía no lo hace<sup>52</sup>. En caso de no dar respuesta a los requerimientos en los plazos señalados, el Comité revisará la situación de Chile en la próxima reunión a realizarse entre el 28 de julio y el 16 de agosto en Ginebra<sup>53</sup>.

## *2. El impacto de los basurales sobre comunidades mapuches*

El complejo panorama de los basurales en la región se remonta a comienzos de la década del noventa cuando, ante la falta de legislación ambiental e indígena adecuada, los municipios de Temuco, Gorbea, Lumaco, Perquenco, Melipeuco, Pitrufquén, Loncoche, Nueva Imperial, Vilcún, Cunco, Carahue, Collipulli y Traiguén, instalaron vertederos al interior de comunidades mapuches. Parte de las repercusiones negativas de estas lagunas legales son que, actualmente, de los veintiocho basurales que se instalaron en la región quince ya cumplieron su vida útil (es decir, expiró su año de cierre); nueve se encuentran sin autorización sanitaria, pues la mayoría de ellos obtuvieron sus autorizaciones con anterioridad a la entrada en vigencia de

---

<sup>51</sup> “Racismo Socio Ambiental...” (n. 48).

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> “Mapuches acusan al Estado chileno de racismo ambiental”, en *La Nación*, Santiago, 24 de junio de 2008.

normativas ambientales y de la Ley Indígena (ley N° 19.253); y veinticinco se encuentran sin RCA<sup>54</sup>.

Fuera de los impactos culturales que han generado estas prácticas (se piensa en los impactos sobre la noción de *territorialidad* que tienen los pueblos indígenas<sup>55</sup>), se evidencian preocupantes implicancias ambientales y económicas sobre estas comunidades. Así, la contaminación de los cursos de aguas superficiales y subterráneas (muchos de los vertederos se ubican a escasos metros de fuentes importantes de agua) y la generación de focos infecciosos no sólo han dañado la calidad de los terrenos y puesto en riesgo la salud y la vida de las personas que viven en las cercanías de los vertederos y del ganado (indispensable para su subsistencia) sino que, también, ha amenazado sus posibilidades de acceso al agua potable. Como han señalado algunos miembros de las comunidades que interpusieron la denuncia, se “ha afectado el desarrollo de nuestras actividades productivas tradicionales, nuestra sustentabilidad, la práctica libre de nuestra cultura, nuestra dignidad, salud e integridad física y psicológica, nuestra autoestima y también nuestra vida”<sup>56</sup>.

Agregan los afectados que:

“Hay gente que está viviendo y respirando al lado de la basura todos los días del año. (...) En Temuco, el vertedero de Boyeko se encuentra a 120 metros de la Escuela Básica, pese a que la legislación pide como mínimo 300”<sup>57</sup>.

De hecho, el acontecimiento más grave que se ha registrado hasta ahora, fue la muerte del menor de cuatro años Aquiles Rodrigo Epul Huitraqueo, en agosto de 2000. El menor, que vivía cerca del verte-

---

<sup>54</sup> Antecedentes obtenidos de la denuncia presentada ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contenida en “Naciones Unidas...” (n. 50).

<sup>55</sup> Para hacerse una idea de lo que comprende la noción de *territorialidad* conviene hacer mención al fallo del caso de la comunidad indígena Yákye Axa vs. Paraguay. En éste la Corte IDH sostuvo que: “La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural”. Sentencia Yákye Axa, párrafo 135.

<sup>56</sup> Antecedentes obtenidos de la denuncia presentada ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contenida en “Naciones Unidas...” (n. 50).

<sup>57</sup> “Mapuches acusan...” (n. 53).

dero Boyero, se cortó en uno de sus pies y fue curado con hierbas medicinales contiguas al basural<sup>58</sup>.

### *3. Plantas de tratamiento de aguas servidas y comunidades mapuches*

En el caso de las plantas de tratamiento de aguas servidas el problema tampoco ha resultado ser menor. Hacia el año 2005, cuando el promedio nacional de cobertura de tratamiento de aguas servidas ascendía al 81% y en la Región de la Araucanía sólo alcanzaba el 15% –lo que la constituía en una de las más atrasadas de todo el territorio nacional–, la empresa sanitaria estatal Essar inició la construcción de una serie de plantas de tratamiento de aguas servidas de tipo biológica, teniendo por justificación, precisamente, la necesidad de revertir esas cifras<sup>59</sup>. Tiempo después, sin embargo, la empresa decidió licitar el plan de saneamiento de aguas servidas 2005-2006 a la empresa Aguas Araucanía S.A., el cual contemplaba la construcción y operación de diecisiete plantas de tratamiento de tipo biológico o tecnología superior, aunque, posteriormente, diez de ellas fueron transformadas al tratamiento de tipo primario químicamente asistido<sup>60</sup>.

En consideración a estos antecedentes los denunciante aseguran que este nuevo proyecto tendrá como víctimas de los daños ambientales a cuarenta y tres comunidades mapuches, ya que al menos nueve de las dieciséis plantas de tratamiento se construyen al interior de comunidades mapuches o en un radio de impacto de dos kilómetros<sup>61</sup>. La principal preocupación de las comunidades denunciante

“es que se viertan químicos peligrosos para la calidad de nuestras aguas, lo que podría afectar la biodiversidad de los ríos y lagos de nuestro territorio, las actividades agropecuarias y nuestra salud, agravando las condiciones en que están nuestras tierras por el deterioro producido por los vertederos, así como por la actividad forestal, hidroeléctrica y el desague de los desechos tóxicos de grandes industrias (...)”<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> “Mapuches acusan... (n. 53).

<sup>59</sup> Antecedentes obtenidos de la denuncia presentada ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contenida en “Naciones Unidas... (n. 50).

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Antecedentes obtenidos de la denuncia presentada ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contenida en “Naciones Unidas... (n. 50).

Igualmente, los afectados han manifestado su preocupación y malestar porque algunas plantas de tratamiento se han instalado sobre territorios de inapreciable valor cultural para las comunidades. Éste es el caso, por ejemplo, de la planta de tratamiento de aguas servidas de Villarrica que, de acuerdo con lo señalado por los miembros de las comunidades afectadas:

“(...) se instaló en un terreno que es patrimonio cultural. Allí se celebró hace 100 años uno de los encuentros más grandes del pueblo mapuche. Y reconocido esto por el Consejo de Monumentos y con una resolución de la Corte Suprema, aún así la planta de tratamiento se instaló acá”<sup>63</sup>.

De ser efectivas estas denuncias, se comprometería la responsabilidad internacional del Estado de Chile, puesto que se estarían transgrediendo diversas normas de Derecho Internacional que versan sobre la materia, entre ellas, las de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. De acuerdo con los antecedentes presentados por los denunciantes ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, los hechos descritos:

“vulneran expresamente obligaciones tales como, no incurrir en acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y velar para que las autoridades e instituciones públicas hagan lo mismo; o la revisión de las políticas gubernamentales nacionales y locales, así como la enmienda o derogación de leyes y disposiciones reglamentarias que creen discriminación o la perpetúen”<sup>64</sup>.

Como un agravante adicional, están las disposiciones emanadas de la Recomendación General XXIII, relativa a los derechos de los pueblos indígenas (51° período de sesiones, 1997). Así, ya en agosto de 1999 el CEDR le recordaba al Estado chileno, a través de sus observaciones finales, que considerara, entre otras cosas:

“proporcionar condiciones que permitan a los Pueblos Indígenas un desarrollo económico y social sostenible, compatible

---

<sup>63</sup> “Mapuches acusan... (n. 53).

<sup>64</sup> Antecedentes obtenidos de la denuncia presentada ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contenida en “Naciones Unidas... (n. 50).

con sus características culturales; que no se adopte ninguna decisión que les afecte sin su consentimiento informado; y reconoce el derecho a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales o que estos les sean devueltos cuando hayan sido privados de ellos”<sup>65</sup>.

Lo anterior puede ser corroborado luego de revisar los términos en que la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial consagra las ideas de igualdad y no discriminación. Así, alcanzando niveles de mayor especificidad que el resto de los instrumentos internacionales hasta ahora señalados, esta convención indica, en su artículo 1, que:

“La discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico es un atentado contra la dignidad humana y debe condenarse como una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (...)”.

Por su parte, en su artículo 2, se dispone que:

“1. Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, (...) una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas (...)”.

2. Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron”.

---

<sup>65</sup> Antecedentes obtenidos de la denuncia presentada ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contenida en “Naciones Unidas... (n. 50).”

Finalmente, el artículo 5 de la misma convención señala que:

“En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico (...)”.

### *C. La comunidad mapuche-huilliche Pepiukëlen de Pargua*

Al igual con lo que ocurre con los vertederos y las plantas de tratamiento de aguas servidas ubicadas en la Región de la Araucanía, el caso de la comunidad mapuche-huilliche Pepiukëlen de Pargua Alto, Región de los Lagos, también posee la particularidad de dar cuenta de una inequidad ambiental que ha sido puesta en conocimiento de importantes organismos internacionales, particularmente la CIDH de la OEA. La relevancia de que estos casos sean conocidos en instancias internacionales radica en que los criterios de las autoridades nacionales, así como las políticas públicas ejecutadas por éstas en cada país, son contrastados con los más altos estándares normativos fijados por el derecho internacional –en este caso, el de los derechos humanos–. Tan riguroso examen reviste, por lo demás, una particularidad adicional: lo resuelto por esos organismos es totalmente vinculante para el Estado que se haya desapegado de estos estándares contenidos en instrumentos internacionales<sup>66</sup>.

#### *1. Eventuales impactos de las pesqueras sobre el derecho a la vida y la salud de la comunidad mapuche*

A comienzos del año 2007, y luego de un infructuoso peregrinaje por tribunales nacionales, las veinte familias que integran la comunidad mapuche-huilliche Pepiukëlen (que en mapudungún quiere decir “los que defienden con el corazón”), se vieron obligados a solicitarle a la CIDH la adopción inmediata de medidas cautelares. Dicha solicitud tenía por objetivo proteger la vida e integridad física y síquica de los miembros de la comunidad, en razón del riesgo de desplazamiento y migración

---

<sup>66</sup> En el particular caso de la CIDH afirmar esto no es del todo exacto, ya que el total acatamiento de una resolución internacional por parte de los Estados sólo se producirá si ésta es pronunciada por la Corte IDH.

forzada, como resultado de la aprobación, por parte de la autoridad pública, del proyecto de la empresa pesquera Los Fiordos Ltda., perteneciente al Consorcio Agrosuper. Este proyecto, ya en ejecución, se emplazaba a escasos treinta metros de sus hogares y tenía por finalidad instalar una planta de harina de pescado y de alimentos para pescado.

Igualmente, los peticionarios le solicitaron a la Comisión:

“la remisión de una urgente comunicación al Estado de Chile para que

- 1) adopten medidas urgentes que signifiquen el cese inmediato de la actividad de la empresa Los Fiordos,
- 2) que el Estado de Chile dé instrucciones para la protección del territorio indígena ancestral de la comunidad Pepiukëlen,
- 3) que garantice la vida, la seguridad y la integridad física y psíquica de la comunidad y de sus miembros, debiendo el Estado de Chile informar de estas medidas a la CIDH por la vía más rápida y efectiva, reestableciendo a la brevedad la vigencia efectiva del derecho a la vida, integridad física y psíquica, salud y otros derechos fundamentales de los afectados y afectadas y, en especial,
- 4) se solicita que el Estado de Chile envíe un informe sobre la situación de la comunidad Pepiukëlen y el estado de las medidas adoptadas para garantizar la vida e integridad de la comunidad en sus territorios”<sup>67</sup>.

Se ha sostenido por los denunciantes que el Estado de Chile, al aprobar los proyectos de las empresas salmoneras en Pargua, a escasos metros de las casas de la comunidad indígena, ha incumplido las obligaciones de respeto, garantía y protección contenidas en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referidas a los derechos consagrados en los artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales y debido proceso), 16 (libertad de asociación), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial), de la misma convención<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> “Declaración pública comunidad mapuche Huilliche Pepiukelen”, en *Observatorio.cl*, 23 de febrero de 2007, en <http://www.observatorio.cl/contenidos/naveg/navTpl.php?id=20070223000357>, visitada el 7 de marzo de 2008.

<sup>68</sup> “Comunidad mapuche/huilliche emplaza al Estado a responder con la verdad Ante la CIDH”, en *Mapuexpress.net*, 24 de septiembre de 2007, en <http://www.mapuexpress.net/?act=news&id=1976>, sitio visitado el 6 de marzo de 2008.

Si bien los hechos de la solicitud se referían a la pesquera Los Fiordos, también lo eran respecto de otra empresa pesquera (Long Beach) que, en enero de 2004 y en una polémica votación marcada por la inasistencia de sus miembros, obtuvo la autorización de la COREMA de la Región de los Lagos para instalar una fábrica de harina y aceite de pescado. Sin embargo, en marzo de 2006, la misma COREMA aprobó otro proyecto en el mismo lugar para una nueva empresa pesquera (Los Fiordos), ya que su antecesora finalmente no se instaló. A este proyecto, pese a que debía evaluarse ambientalmente por un EIA<sup>69</sup>, sólo se le exigió una DIA<sup>70</sup>, aunque con posterioridad la propia Contraloría Regional de Los Lagos dictaminó llevar a cabo un EIA. Con todo, y a pesar de lo establecido por la Contraloría, la COREMA desatendió la indicación de esa entidad y en julio de 2006 decidió aprobar el proyecto de la pesquera, pese a que no se ajustó en su evaluación a lo que exige la ley y el reglamento vigente, en lo que al sometimiento a un EIA dice relación<sup>71</sup>.

Dentro de los efectos negativos que ha debido padecer la comunidad, como consecuencia de la instalación de una planta de harina de pescado y de alimentos para pescado, se pueden destacar aquéllos relacionados con la baja en los rendimientos de los cultivos. Éstos se han visto perjudicados por las obras industriales que ya ha comenzado a realizar la pesquera Los Fiordos, al punto de señalar los afectados que:

“este año la siembra de papas disminuyó bastante, en relación a años anteriores, también los árboles frutales y todo el campo

---

<sup>69</sup> Según el artículo 11 letra c) de la ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, requerirán un EIA los proyectos que importen “Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos”.

<sup>70</sup> De acuerdo con el artículo 2 letra f de la ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, se entenderá por Declaración de Impacto Ambiental “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”. Mientras que la letra i del mismo artículo define el 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”.

<sup>71</sup> “Declaración pública comunidad...” (n. 67).

se ve cada vez más afectado por la sequía que se ha producido por las excavaciones que ellos hicieron y sabemos que esto se ira acentuando día a día”<sup>72</sup>.

La comunidad indígena igualmente ha acusado graves problemas de salud entre sus miembros, quienes han declarado que: “producto de todo esto, tenemos personas con problemas nerviosos, con depresión, producto de lo que uno ve a los alrededores”<sup>73</sup>. Según ha declarado el propio lonko de la comunidad, Manuel Vera Millaquén:

“los animales ya no pueden andar libremente, los manzanos y los ciruelos se encuentran secos, se ha reducido toda la producción y tenemos una calidad de vida disminuida. Además, muchos miembros de la comunidad se han visto forzados a emigrar en búsqueda de otras fuentes de trabajo”<sup>74</sup>.

## *2. Alegaciones de violación al derecho a la privacidad de la comunidad mapuche*

Por otro lado, un nuevo episodio de este conflicto se comenzó a escribir luego de que la empresa iniciara la instalación de cámaras de vigilancia y la construcción de un muro divisorio de tres metros de altura entre los dos predios<sup>75</sup>. Frente a lo anterior, representantes de la comunidad interpusieron un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Puerto Montt el 20 de diciembre de 2007, fundado en que con la construcción del muro se les estaba condenando a vivir encerrados en sus propias casas y que con las cámaras se les invade su privacidad, pues son vigilados constantemente. De hecho, según relata el lonko de la comunidad, “una de las cámaras da directamente a su casa y ellos están al tanto de todo lo que sucede en el interior, incluso pueden ver qué es lo que uno está comiendo”<sup>76</sup>. El recurso fue rechazado y, posteriormente, confirmado por la Corte

---

<sup>72</sup> “Comunidad recurre a justicia internacional contra salmoneras”, en *Ecoceanos News*, 16 de febrero de 2007, en <http://www.observatorio.cl/contenidos/naveg/navTpl.php?id=20070216202109>, sitio visitado el 10 de marzo de 2008.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Entrevista telefónica efectuada con fecha 23 de mayo de 2008, por uno de los investigadores del equipo de la UDP a cargo de este capítulo.

<sup>75</sup> “Comunicado de prensa, comunidad mapuche-huilliche Pepiukelen de Pargua”, en *Observatorio.cl*, 20 de febrero de 2008, en <http://www.observatorio.cl/contenidos/naveg/navTpl.php?id=20080221093252>, sitio visitado el 11 de marzo de 2008.

<sup>76</sup> Entrevista telefónica... (n. 74).

Suprema. La empresa, sin perjuicio de lo anterior, y ante la dictación de una orden de no innovar por la mencionada Corte (referente a las cámaras y a la construcción del muro), siguió adelante con sus trabajos de construcción. Este incumplimiento de la empresa acrecentó la molestia entre los comuneros al punto de haber protagonizado, el 15 de febrero de 2008, un violento enfrentamiento con trabajadores de una empresa subcontratista que realizaba estas labores para la empresa pesquera<sup>77</sup>.

### 3. Desarrollo, políticas públicas y discriminación

Lo interesante de este caso es que, si bien la venia de la autoridad puede encontrar justificación en razones prodesarrollo o pueden responder a la ejecución de políticas públicas definidas hace años o, incluso, cuando la autorizaciones a determinados proyectos se enmarquen completamente dentro de la legalidad, todavía es posible –sino necesario– plantear la inquietud relativa a que sistemática y repetitivamente son determinados grupos de la sociedad quienes deben lidiar con las externalidades ambientales negativas que generaría la industria salmonera de la Región de los Lagos.

Sin embargo, este argumento no se agota en este caso ni es exclusivo de él. Es también extrapolable a los otros tres relatos incluidos en este capítulo, así como a otros emblemáticos sucesos relacionados con discriminación ambiental, especialmente con aquella que deben padecer los pueblos indígenas, pues muchas veces los conflictos ambientales suelen solucionarse en contra de sus intereses y derechos. En efecto, según lo que el relator especial de la ONU para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas ha hecho ver en sus informes temáticos anuales, eso fue lo que ocurrió con la central hidroeléctrica instalada en Ralco, lo cual

“ilustra claramente las tensiones sociales que surgen entre un modelo de desarrollo modernizador y los costos sociales, ambientales y culturales que debe soportar el pueblo que carga con el peso de esa transformación económica”<sup>78</sup>.

Otro tanto es lo que sucede con las inconsistencias que se dan entre la legislación indígena y las diversas leyes sectoriales (sobre minas,

---

<sup>77</sup> “Comunicado de prensa... (n. 75).

<sup>78</sup> “Relator ONU publica crítico informe sobre realidad mapuche”, en *El Mercurio*, Santiago, 12 de febrero de 2008.

aguas, pesca, bosques, etc.), cuya aplicación puede resultar perjudicial para los derechos de las comunidades indígenas, tal como aconteció con la comunidad diaguita de los huascoaltinos que ha visto amenazados sus derechos territoriales y al agua por la ejecución del proyecto minero de Pascua Lama<sup>79</sup>.

Vale la pena mencionar, a este respecto, el recientemente ratificado convenio N° 169 OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual también hace expresa mención a las ideas de igualdad y no discriminación. Así, en el artículo 2, cuando los Estados asumen la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y a garantizar el respeto de su integridad, se precisa que tal compromiso deberá incluir medidas:

“a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población (...)”.

Mientras, su artículo 3.1. establece que:

“Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación (...)”.

Cabría destacar todavía dos instrumentos internacionales que suelen ser entendidos como *soft law*<sup>80</sup>. El primero es la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo el año 1972, la cual expresa, en su principio 1, que:

---

<sup>79</sup> “Relator ONU publica...” (n. 78). El ya definitivamente aprobado proyecto minero Pascua Lama contempla la explotación de yacimientos de minerales de oro, plata y cobre en la Región de Atacama, justo en el límite fronterizo con Argentina (de ahí que sea un proyecto binacional). Este proyecto fue ampliamente publicitado luego de que se afectaran tres glaciares que alimentaban las escasas fuentes hídricas del sector. Para mayor información se recomienda véase CENTRO DE DERECHOS HUMANOS (n. 21), pp. 183-185.

<sup>80</sup> Por *soft law* se entiende aquellos instrumentos de Derecho Internacional, que a pesar de no ser vinculantes para los Estados, constituyen una referencia en cuanto a la dirección y evolución del Derecho Internacional en una materia específica (por ejemplo, declaraciones de conferencias internacionales o resoluciones de organismos internacionales).

“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar (...). A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse”.

El segundo es la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la cual establece, en sus principios 3, 5 y 22, respectivamente que:

“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

“Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo”.

“Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”.

### III. SEGUIMIENTO A LOS CONTENIDOS DEL CAPÍTULO 2007

Como se señalara al comienzo de este capítulo, a continuación se dedicarán unos cuantos párrafos a realizar un seguimiento de los hechos incluidos en el capítulo del año anterior, por tratarse de temas muy relevantes que han seguido manifestándose en nuestro país. En esta oportunidad, el seguimiento se efectuará respecto de los principales hechos relatados en el *Informe* del año 2007 –es decir, sobre hechos ocurridos durante el año 2006– y las distintas evoluciones que evidenciaron durante el año 2007 y lo que va de 2008.

### A. Contaminación atmosférica, derecho a la vida y a la salud

En lo que respecta a los derechos a la vida y a la salud, un aspecto importante a destacar es aquél relacionado con la contaminación atmosférica en la RM, ya que sus niveles fueron particularmente graves durante el año 2007 y en lo que va corrido de 2008. Así, si en todo el año 2005 se registraron cuatro alertas ambientales y sólo nueve horas de preemergencia, y luego de que durante 2006 la situación empeorara al constatarse catorce alertas y tres preemergencias, el escenario definitivamente se tornó insostenible –lo que confirma una preocupante tendencia– como consecuencia de los veintiocho episodios críticos de contaminación del aire (veintidós alertas y seis preemergencias) registrados durante el año 2007. Además, en este mismo período se alcanzaron los peores índices de contaminación de los últimos cinco años, panorama que tuvo a la capital muy cerca de vivir una emergencia ambiental, episodio que no se registra desde 1999<sup>81</sup>.

Otro interesante aspecto de análisis que ofrece el tema de la contaminación atmosférica en la RM es que, a pesar de la marcada tendencias de empeoramiento de la calidad del aire en la capital<sup>82</sup> y de la oportuna publicidad con que se ha hecho esa advertencia<sup>83</sup>.

Similar tendencia de empeoramiento de la calidad del aire es la que se observa en regiones<sup>84</sup>. Así, en varias ciudades del sur del país

---

<sup>81</sup> Véase FUNDACIÓN TERRAM, *Balance Ambiental - 2007*, Santiago, diciembre de 2007, p. 3.

<sup>82</sup> “Esmog golpea fuerte esta semana a Santiago”, en *El Mercurio*, Santiago, 13 de mayo de 2008; “Decretan primera preemergencia en el Gran Santiago”, en *El Mercurio*, Santiago, 30 de mayo de 2008; “Esmog: Santiago tuvo su peor día en los últimos 9 años”, en *La Nación*, Santiago, 2 de junio de 2008; “Preemergencia ambiental para hoy: Pudahuel con niveles críticos”, en *El Mercurio*, Santiago, 16 de junio de 2008; “Calidad del aire se mantiene en niveles malos en quinta preemergencia del año”, en *La Tercera*, Santiago, 25 de junio de 2008; “Fue decretada la séptima preemergencia ambiental del año en Santiago”, en *El Mercurio*, Santiago, 1 de julio de 2008; “Preemergencias ya igualan en número a todas las de 2007”, en *El Mercurio*, Santiago, 2 de julio de 2008; “Esmog mata 526 santiaguinos al año: en 2010 serán 720”, en *La Nación*, Santiago, 3 de julio de 2008.

<sup>83</sup> “Anuncian año negro por esmog”, en *La Nación*, Santiago, 26 de marzo de 2008; “Polución de calderas industriales empeoraría la contaminación”, en *El Mercurio*, Santiago, 3 de abril de 2008; “Transantiago contamina 30% más que hace un año”, en *La Nación*, Santiago, 4 de abril de 2008.

<sup>84</sup> “Seis ciudades requieren de urgentes medidas contra la contaminación”, en *El Mercurio*, Santiago, 9 de junio de 2008; “Cuatro capitales regionales presentan altos índices de esmog”, en *La Tercera*, Santiago, 9 de julio de 2008.

(Temuco, Padre Las Casas, Chillán, Valdivia, Osorno, Puerto Montt, entre otras) la principal causa de contaminación es el consumo generalizado de leña para calefacción, lo que, incluso, ha generado episodios de contaminación similares a los de Santiago<sup>85</sup>. Por su parte, en el caso del Gran Concepción “la principal fuente de contaminación lo constituye la industria con un 50%, seguida de calles y caminos sin pavimentar con un 23 a 24%”<sup>86</sup>. Otro tanto sucede con la ciudad de Tocopilla –ya declarada zona saturada de contaminación– que desde el año 2006 ha venido presentando niveles de material particulado respirable (PM10) por sobre la norma, a causa de la presencia de centrales termoeléctricas<sup>87</sup>.

### *B. Generación, disposición y tratamiento de residuos*

En relación con los niveles de contaminación atmosférica que se han registrado en la Región del Biobío, interesante resulta destacar a este respecto, en primer lugar, el inédito fallo judicial dictado en diciembre de 2007 en el que la Corte de Apelaciones de Santiago –conociendo de un recurso de protección– objetó el DS N° 41 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de marzo de 2006 que declaraba como “zona latente” de PM10 a diez comunas de la Región del Biobío, y ordenó su reemplazo –en vista de los altos niveles de contaminación registrados– por uno que decretara como “zona saturada”<sup>88</sup> a las comunas de Lota, Coronel, San Pedro de la Paz, Hualqui, Chiguayante, Concepción, Hualpén, Talcahuano, Penco y Tomé<sup>89</sup>. Sin embargo, en marzo de 2008 la Corte Suprema, conociendo de la apelación presentada por la CONAMA, estimó que los recurrentes habían actuado de forma extemporánea<sup>90</sup>, y no se pronunció acerca de si el

<sup>85</sup> Véase FUNDACIÓN TERRAM (n. 81), p. 4.

<sup>86</sup> *Op. cit.*

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> De acuerdo con el artículo 2 letras t) y u) de la ley N° 19.300 se entenderá por *zona latente* “aquella en que la medición de la concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo se sitúa entre el 80% y el 100% del valor de la respectiva norma de calidad ambiental” y, por zona saturada, “aquella en que una o más normas de calidad ambiental se encuentran sobrepasadas”.

<sup>89</sup> “Ordenan declarar zona saturada a 10 comunas del Gran Concepción”, en *El Mercurio*, Santiago, 8 de diciembre de 2007.

<sup>90</sup> “No a más zonas saturadas en Concepción”, en *La Segunda*, Santiago, 6 de marzo de 2008.

referido DS vulneraba o no la igualdad ante la ley y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Ha sido la propia autoridad regional la que, con ocasión de definir la restricción vehicular para este año en el marco de la ejecución del PPDA, ha inclinado la balanza –al parecer, por un problema de orden institucional– en contra del interés de la salud de las personas y en favor de los intereses del Ministerio de Transportes, que buscaba no sobrecargar el Transantiago con el aumento de las restricciones a los vehículos catalíticos. Lo llamativo de todo esto es que, a pesar de que la autoridad no resguardó en esa instancia –como razonablemente habría de esperar– los derechos a la salud y a la vida de los santiaguinos, el Intendente Metropolitano hizo pública su insatisfacción al respecto<sup>91</sup>.

En cuanto a la generación, disposición y tratamiento de residuos (en este caso tóxicos o peligrosos), el suceso que mayores cuestionamientos públicos concitó fue el que involucró a CELCO quien, evidenciando un cuestionable compromiso ambiental, vertió los desechos tóxicos de su planta Licancel en el río Mataquito (Región del Maule), destruyendo el ecosistema y afectando a las comunidades aledañas, en especial, las fuentes laborales de los pescadores del sector<sup>92</sup>. Otros sucesos –igualmente graves, aunque uno más difundido que el otro– tuvieron como protagonistas a la minera Pelambres y a ESVAL. En cuatro oportunidades distintas (agosto, octubre, noviembre y diciembre) la primera descargó en el río Cuncumén (Región de Coquimbo) más de 330.000 m<sup>3</sup> de aguas contaminadas, afectando a las comunidades ubicadas aguas abajo<sup>93</sup>. Mientras que la segunda, en tres oportunidades distintas (dos en febrero y una en marzo), derramó más de 300 m<sup>3</sup> de aguas servidas en varias playas de la comuna de Concón (Región de Valparaíso)<sup>94</sup>, amenazando seriamente la salud de quienes habitan y veranean en ella.

---

<sup>91</sup> “Intendente reconoce que el plan contra la contaminación ambiental es insuficiente”, en *El Mercurio*, Santiago, 27 de marzo de 2008.

<sup>92</sup> “Planta Licancel de Celulosa Arauco no podrá funcionar por 30 días”, en *Emol*, 9 de junio de 2007, en <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=258712>, visitado el 10 enero de 2008. También “Planta Licancel fue cerrada por la Superintendencia de Servicios Sanitarios”, en *Radio Cooperativa*, 8 de junio de 2007, en [http://www.cooperativa.cl/p4\\_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4\\_noticias/site/artic/20070608/pags/20070608184741.html](http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20070608/pags/20070608184741.html), visitada el 10 de enero de 2008.

<sup>93</sup> “Minera Pelambres sufre nuevo derrame de aguas contaminadas a un río”, en *La Tercera*, Santiago, 13 de diciembre de 2007.

<sup>94</sup> “Nuevo derrame de aguas servidas en playas de Concón”, en *El Mercurio*, Santiago, 18 de marzo de 2008.

*C. Imparcialidad institucional,  
derecho a la participación y al acceso a la información*

Ahora bien, desde el punto de vista de los derechos a la participación y de acceso a la información resulta imposible no hacer mención a las preocupantes declaraciones emitidas por los ministros del Interior y de la Secretaría General de la Presidencia, quienes a propósito de la eventual instalación de cinco centrales hidroeléctricas en la Región de Aysén sostuvieron, respectivamente, que:

“(...) el desarrollo hidroeléctrico en Chile es un tema que debemos abordar, y debemos hacerlo con toda la decisión del Estado”<sup>95</sup>

y que:

“Chile tiene que hacer una clara opción por la energía hidroeléctrica y recuperar los niveles de mediados de los 90 cuando más del 50% de la energía tenía su origen en centrales hidroeléctricas. La hidroelectricidad es una exigencia para Chile (...). Y por eso la mirada se dirige al sur de nuestro territorio”<sup>96</sup>.

La gravedad de tales declaraciones radica en que fueron emitidas por Ministros de Estados –por lo tanto, en representación y a nombre del Estado de Chile– y en circunstancias en que todavía el proyecto ni siquiera ha sido ingresado al SEIA, lo que distorsiona aquel proceso de estudio y lo despoja, en definitiva, de toda garantía de imparcialidad. Igualmente, tales aseveraciones atentan contra postulados democráticos tan elementales como son el acceder a información de relevancia pública y el participar informadamente del debate público, puesto que de esas declaraciones podría desprenderse –sin mayor dificultad– que existen instancias “paralelas” o “alternativas” de toma de decisiones que funcionan a espaldas de la ciudadanía.

---

<sup>95</sup> “Gobierno entrega fuerte respaldo a proyecto hidroeléctrico de Endesa y Colbún en Aysén”, en *El Mercurio*, Santiago. 8 de febrero de 2008.

<sup>96</sup> “Energía: Algunas afirmaciones básicas”, en *El Mercurio*, Santiago, 19 de mayo de 2008.