



## **Análisis compromisos del Programa de Gobierno de Michelle Bachelet**

**Marzo 2014**

El programa de la Presidenta Bachelet ha enunciado medidas que apuntan a una mejora en cuanto a la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente en general, además del fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. Particularmente, en el capítulo dedicado a medio ambiente se expresa que “el deterioro ambiental y la contaminación afectan con mayor severidad la calidad de vida de la población más<sup>1</sup> vulnerable”. Es más, en él se expresa la necesidad de implementar este programa con mayor “equidad social”, por lo que el eje de la gestión ambiental será lograr un aumento de ésta.

Si bien valoramos lo señalado en el programa ambiental de Bachelet, consideramos que la gestión ambiental del país va más allá de las acciones que implemente el Ministerio del ramo por lo que es necesario comprender que el cuidado del medio ambiente, la gestión de recursos naturales y el desarrollo e implementación de políticas públicas en materia ambiental, debe incorporar criterios ambientales y de resguardo al patrimonio natural en los ministerios sectoriales. Un adecuado enfoque para la gestión ambiental y de recursos naturales tiene que ser transversal y por ende no quedar restringido solo al Ministerio de Medio Ambiente, debe incorporar a otras carteras, como también considerar los ámbitos productivos sectoriales y principios y criterios sociales que estén en concordancia con el resguardo de los derechos fundamentales de las personas.

Nos parece importante destacar los dichos de la nueva Presidenta de la República respecto a HidroAysén y su inviabilidad, como también que el programa de gobierno contemple la necesidad de elaboración de un plan de ordenamiento territorial, el envío del proyecto de ley del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, medidas de resguardo de nuestro recurso hídrico, etc. No obstante, consideramos que el aumento de conflictos socioambientales, así como la judicialización de proyectos, no han sido abordados en las medidas propuestas por Bachelet y que esto se debe a la falta de una mirada integral del territorio nacional y su diversidad de paisajes y culturas. Mirada que además tenga en cuenta la relevancia del derecho a un medio ambiente limpio para todos los habitantes de nuestro país. Desde la perspectiva de Fundación Terram es urgente revisar y reparar las falencias de nuestra institucionalidad ambiental, incorporando criterios de justicia ambiental con el propósito de mejorar el diseño e implementación de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014-2018, capítulo medio ambiente pág. 126



Por ello los profesionales de Fundación Terram han elaborado esta primera minuta en la que recogemos las propuestas del nuevo gobierno en materia medioambiental junto con enunciar algunas recomendaciones a estas iniciativas.

## 1. Institucionalidad ambiental<sup>2</sup>

Durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, se envió al parlamento un proyecto de ley denominado “Reforma a la Institucionalidad Ambiental”. Esta iniciativa legal proponía la creación de un Ministerio de Medio Ambiente, un Servicio de Evaluación Ambiental y una Superintendencia de Medio Ambiente, dejando fuera de esta iniciativa legal la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. (El cual fue un compromiso de campaña presidencial del 2005).

Tras una negociación política ocurrida a fines de 2009, el parlamento aprobó la creación de las instituciones públicas antes mencionadas y condicionó la entrada en funcionamiento de la Superintendencia Ambiental a la aprobación de una ley que creara una nueva institución pública; los “Tribunales Ambientales”. Hecho que ocurrió recién a mediados de 2012, por lo que el primer Tribunal Ambiental comenzó a operar en enero de 2013 y con ello la Superintendencia de Medio Ambiente. Hasta la fecha se han implementado dos de los tres Tribunales Ambientales que contempla la ley N° 20.600, uno radicado en Santiago y el otro en Valdivia.

Otra arista de este acuerdo condicionó el envío al parlamento de un proyecto de ley para crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y una iniciativa legal para la creación de una institución forestal pública en reemplazo de CONAF. Estos proyectos de ley fueron enviados al parlamento en enero de 2011 por el gobierno de Sebastián Piñera, pero no concitaron el respaldo parlamentario necesario para ser tramitados.

El Gobierno recién constituido debe responder a algunos compromisos suscritos en el programa de gobierno y enfrentar varios desafíos en materia ambiental, entre los cuales están:

- a. **Equidad Ambiental**, si bien no existe una medida concreta en relación al tema, el programa señala que el rol orientador y el eje del programa de gobierno será lograr mayor **equidad ambiental**.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Programa de Gobierno Michel Bachelet, 2014-2018, capítulo medio ambiente



- b. **En materia institucional**, se requiere revisar el funcionamiento del actual Sistema de Evaluación de Impacto ambiental (SEIA).
- c. Se diseñará una instancia de **apoyo técnico a comunidades** en los procesos de evaluación ambiental de proyectos.
- d. Se propone avanzar en el diseño **de mecanismos de participación ciudadana**, garantizando mayor descentralización.
- e. **Se reforzará la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA)**, dotándola de presencia en todas las regiones de Chile.
- f. Se fortalecerá el rol del **Consejo de Ministros para la Sustentabilidad**, con eje en la sustentabilidad y el cambio climático. (Mayor rol del Ministerio de Medio Ambiente de manera vinculante).
- g. Se desarrollará un **plan nacional de Cambio Climático** con una nueva visión de mitigación, adaptación y generación de capacidades.
- h. Promover la inversión y operación de un **Observatorio de mejores tecnologías** para la producción.
- i. Se avanzará en el desarrollo de un **Plan Nacional de Cuentas Ambientales**

Respecto a institucionalidad ambiental, la opinión de **Fundación Terram** es que la ley N°19.300 y particularmente lo que se refiere al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental requiere una completa revisión. Esta revisión, debe tener como propósito garantizar la igualdad ante ley entre los diversos sectores de la sociedad civil y para ello es necesario introducir criterios de justicia ambiental acorde a los compromisos internacionales suscritos por Chile (Principio 10). Junto a esto, la gestión ambiental también debería incorporar los mismos criterios internacionales de **justicia ambiental**<sup>4</sup>.

En relación al SEIA desde la perspectiva de Fundación Terram, este requiere una revisión profunda; tanto de la ley, como del reglamento D.S.N° 40 promulgado hace pocos meses por la administración saliente. Esto se debe a que la ley ambiental no garantiza la igualdad ante la ley entre empresas proponentes de proyectos y potenciales afectados (más bien propicia un sistema de “ventana única” para la facilitación de la aprobación ambiental y el desarrollo de proyectos, situación contraria a la tendencia mundial de prevención de costos ambientales, resguardo de comunidades potencialmente afectadas y aplicación del principio precautorio).

---

<sup>3</sup> <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/03/16/justicia-ambiental-un-gran-desafio-para-bachelet/>

<sup>4</sup> <http://www.epa.gov/espanol/saludhispana/justicia.html>, justicia ambiental y participación comunitaria  
Agencia de Protección Ambiental de EE.UU, EPA



Adicionalmente deben ser revisados los mecanismos de toma de decisiones en los distintos niveles, ya sea en Comisión de Evaluación Ambiental a nivel regional o en el Comité de Ministros. Y en materia de decisiones se debería incorporar la aplicación del Principio Precautorio, así como establecer mecanismos de responsabilidad en la toma de decisiones.

En relación a la Superintendencia del Medio Ambiente, a pesar de ser una institución pública que recientemente comienza a operar (enero de 2013), ha mostrado durante poco más de un año de funcionamiento la evidente necesidad de contar con mayores recursos para poder realizar una fiscalización efectiva.

## 2. Contaminación

En lo que se refiere a contaminación ambiental, el país presenta un enorme retraso en cuanto a normativa (normas de calidad y emisión), así como en la elaboración de planes de prevención y/o descontaminación. Por ello, nos parece muy relevante que el programa de gobierno se comprometa a actuar en zonas con altos niveles de contaminantes.

**Medida 32 de los primeros 100 días:** “Estableceremos planes de descontaminación para las ciudades que presenten las situaciones más críticas.”

- a. Se acelerará la revisión de normas de emisión de aire, así como de normas de calidad.
- b. Se requiere afinar y actualizar el inventario de emisiones.

Nuestra opinión como Fundación Terram es que el país presenta un enorme retraso en esta materia, con normas que no alcanzan estándares mundiales y la falta de otras absolutamente necesarias para el cuidado del medio ambiente y el respeto a la vida de las personas (normas de calidad de suelo y aguas). Por un lado, creemos que es necesario revisar la concordancia entre el artículo 19 N°8 de la Constitución de la República y la definición de contaminación de la ley N° 19.300. Por otro, se requiere establecer metas claras en cuanto a frenar y/o disminuir la contaminación existente en el país y para ello es necesario establecer un programa priorizado de dictación de normas de agua, aire y suelo, con un cronograma definido.

Por último, resulta urgente que la autoridad ambiental, se comprometa con los habitantes de aquellos territorios más contaminados, comprendiéndolos y nominándolos como “**zonas de sacrificio**” y que se haga cargo de implementar medidas de corto y mediano



plazo tendientes a frenar los impactos en la salud de las personas y ecosistemas que está provocando la contaminación existente.

### **3. Residuos**

- a. Será prioritario proponer y tramitar una ley general de Residuos, que sea una ley integral.
- b. Se propondrá un Plan integral para disminuir –hasta su erradicación- la grave exposición a sustancias y pesticidas tóxicos.
- c. Se elaborarán planes especiales y se comprometerán recursos para comunidades, con el fin de mejorar la situación de profunda afectación debido a los costos ambientales.
- d. Se establecerá un programa prioritario especial de fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente para los proyectos emplazados en las zonas más afectadas por cargas ambientales.

### **4. Biodiversidad**

Chile cuenta con un valioso patrimonio natural caracterizado por la existencia de ecosistemas únicos para el planeta. Esto poco a poco ha facilitado el desarrollo de turismo de intereses especiales, que ha implicado una mayor valoración de nuestro patrimonio natural. Sin embargo y en contraposición a esto, nuestro país basa su economía en la extracción y exportación de recursos naturales, principalmente mineros, lo que ha determinado un abandono casi catastrófico de nuestro patrimonio natural. En la actualidad existen actividades extractivas de alto y mediano impacto que desarrollan al interior de áreas protegidas.

Por ello nos parece importante la incorporación en el programa de gobierno de Michelle Bachelet algunas medidas tendientes a mejorar el resguardo y la gestión del patrimonio natural.

Sabemos que Chile no cuenta con una institucionalidad pública cuya misión sea la protección de la biodiversidad y tampoco cuenta con una legislación que resguarde el patrimonio natural, la naturaleza y/o biodiversidad. En este sentido nuestro país presenta un enorme retraso en relación a los países de la región y fue uno de los temas duramente evaluados por la OCDE el año 2004<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Evaluaciones de desempeño ambiental de Chile, OCDE –CEPAL 2005, capítulo 4



Durante la reforma a la institucionalidad ambiental se discutió públicamente sobre la necesidad de contar con un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, es así como quedó establecido en el artículo 8° transitorio de la ley N° 20.417, que en el plazo de un año debería ingresar al parlamento un proyecto de Ley para crear el mencionado servicio. Este proyecto ingresó en 2011 al Parlamento y debido a la poca claridad sobre sus objetivos y orientación en relación al resguardo de la biodiversidad, no fue tramitado. Sin embargo, el programa de gobierno de Michelle Bachelet, establece este como un tema prioritario:

**Medida 31 de los primeros 100 días:** “Enviaremos al Congreso el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que permitirá ampliar el cuidado de la biodiversidad más allá de las áreas protegidas.”

- a. Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, se ingresará una indicación sustitutiva al parlamento como parte de las 50 medidas de los primeros 100 días.
- b. En materia de transgénicos, se elaborará de forma participativa una política nacional de bioseguridad, cumpliendo con compromisos internacionales y elevando al Congreso su discusión.
- c. Se revisará el proyecto de Ley sobre Obtentores Vegetales con el propósito de resguardar los recursos y a los pequeños y medianos productores.
- d. Se financiará desde el Estado un programa masivo de esterilización de mascotas, se dictará el reglamento correspondiente a la ley N° 20.380.
- e. Se desarrollará un sistema de incentivo al desarrollo turístico en Áreas Silvestres Protegidas.

Como Fundación Terram opinamos que la creación de un Servicio de Biodiversidad y Áreas protegidas, deberá cumplir con estándares mínimos, pues no es suficiente la creación de un servicio público de esta naturaleza, éste debe contar con atribuciones que garanticen el resguardo del patrimonio ambiental de Chile y con un presupuesto acorde al mismo. Es evidente que la tensión existente en relación a un modelo de desarrollo que basa su economía en la extracción y explotación de recursos naturales y la protección del patrimonio natural solo puede aumentar. En este sentido una legislación en esta materia debería definir temas tan importantes como contar con una definición clara respecto a qué se puede hacer y dónde, eliminando la tendencia histórica que tenido nuestro país, en la cual se establecen garantías para las empresas que desarrollan proyectos de inversión y que de paso dañan el patrimonio natural del país, impactan sobre economías locales,



afectan la calidad de vida de las personas, etc. Necesitamos una ley que proteja la biodiversidad (especies y ecosistemas) y un servicio público de alto nivel.

Creemos que la autoridad ambiental debe aclarar su posición al respecto, la cual debería estar en concordancia con los convenios y tratados internacionales suscritos por Chile en materia de Biodiversidad, esto es Convención para la protección de la flora, fauna y bellezas escénicas conocida como Convención de Washington, Convención de Biodiversidad, Convención Ramsar, entre otros.

## 5. Agua

**Medida 45 de los primeros 100 días:** “Nombraremos un Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos, con dedicación exclusiva, a fin de identificar y avanzar en soluciones a la escasez de agua en el país.”

- a. La nueva Constitución Política de la República reconocerá las aguas como bien nacional de uso público.
- b. Se establecerán Mesas Territoriales de Agua en las principales regiones, que incorporen a los actores relevantes que puedan aportar en el diagnóstico de los problemas particulares de cada territorio.
- c. Se avanzará en una normativa que haga posible la existencia de la figura de recursos hídricos con fines sociales.
- d. Se modificará la normativa para redefinir la utilización de los acuíferos sobreotorgados de acuerdo al uso efectivo de los derechos.
- e. Se establecerá la normativa que permita un intercambio de derechos provisionales y eventuales.

En opinión de Fundación Terram el tema del agua y la gestión de los recursos hídricos son tan fundamentales como la protección de la biodiversidad, sin agua no hay vida. El vital elemento es necesario para garantizar la vida así como el funcionamiento de todos los sistemas productivos, por ello consideramos por una parte que es necesario establecer medidas urgentes tendientes a paliar situaciones dramáticas que afectan a comunidades que soportan la sequía. Sin embargo, estas no deben ser lo único que haga el gobierno, es necesario diseñar e implementar una gran reforma. En nuestra opinión el Estado de Chile debe recuperar la capacidad de gestionar las aguas, respetando lo acordado por Naciones Unidas el año 2010. Esto es, que el acceso al agua potable y saneamiento debe ser



entendido como un derecho humano y por tanto debe ser una prioridad en la gestión de los recursos hídricos y en segundo término pero no menos importante, debe estar el resguardo a los ecosistemas.

### **Temas sectoriales**

A continuación daremos un resumen de los compromisos programáticos en temas sectoriales que incumben al área ambiental, de los cuales Fundación Terram hará seguimiento:

#### **6. Minería**

- a. Se fortalecerá COCHILCO. Tendrá mayores atribuciones para cumplir el rol de resguardo a los intereses del Estado en sus empresas mineras por medio de la fiscalización y evaluación de inversiones y contratos.
- b. Se completará la cartografía geológica a cargo de SERNAGEOMIN.
- c. Se fortalecerá el SERNAGEOMIN para que desarrolle su labor de control en la seguridad de faenas mineras.
- d. Se constituirá una comisión de expertos que proponga una Política Nacional del Litio
- e. Se estudiarán nuevas normas que permitan el perfeccionamiento del sistema de concesiones mineras.
- f. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad establecerá lineamientos de política para ajustar a la Minería a los requerimientos ambientales de hoy.

#### **7. Energía**

**Medida 48 de los primeros 100 días** “Entregaremos el detalle de la Agenda de Energía que se pondrá en marcha a contar de 2014, que compatibilizará las necesidades de producción y el respeto al medioambiente.”

- a. El programa de gobierno establece una agenda de corto plazo y una de mediano y largo plazo. (Para los efectos de esta minuta solo se han contemplado las medidas de corto plazo).
- b. En 2014, el Ministerio de Energía desarrollará una Política Nacional de Energía, que estará en el marco de la Agenda de Energía que se establecerá en los primeros 100 días de gobierno.



- c. Tempranamente se establecerá un Plan de Acción dirigido a concordar, con todos los actores del sector, medidas inmediatas que reduzcan los efectos de las restricciones de capacidad, junto con acelerar la entrada en acción de proyectos en marcha.
- d. Se tomarán medidas para realizar mejoras en eficiencia y ahorro energético que impliquen ahorros en el corto plazo.
- e. Se implementará la Ley de Fomento a las ERNC y la ley de Fomento de Energía Distribuida junto con extender el incentivo a la instalación de paneles solares.
- f. Se implementará a la brevedad la ley de Concesiones y Servidumbres Eléctricas, que garanticen los derechos ciudadanos y el cumplimiento de la normativa ambiental correspondiente.
- g. Se impulsará la aprobación de una norma que facilite la implementación de la interconexión SING-SIC.
- h. Elaboración participativa de una Política Nacional de Calefacción Sustentable que aborde el uso residencial de leña.

## 8. Forestal

- a. Se evaluará la aplicación de la Ley de Bosque Nativo N° 20.283.
- b. Se legislará con el fin de eliminar las barreras de entrada para pequeños y medianos propietarios a los beneficios de la Ley de Bosque Nativo N° 20.283.
- c. Se estudiará una solución al estatuto jurídico de CONAF.
- d. Se enviará al Congreso un proyecto de Ley que prorrogue por dos años los incentivos a la forestación

## 9. Pesca

**Medida 46 de los primeros 100 días:** “Duplicaremos los recursos del Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal, para darles soporte en infraestructura, capacitación, repoblamiento de recursos y comercialización.”

- a. Se garantizará que el IFOP realice una labor con independencia de los intereses sectoriales.
- b. Se modernizará el Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca) para contar con una institucionalidad fiscalizadora a la altura de los desafíos.
- c. Se considerará la veda biológica de las pesquerías declaradas colapsadas y la eliminación progresiva de la pesca de arrastre.
- d. Se impulsará la creación del “Instituto de Desarrollo de la Pesca Artesanal” y se creará una “Bolsa de la Pesca Artesanal”.



e. Se realizará una evaluación de la actual ley de Pesca.

#### 10. Nueva Constitución

**En lo que se refiere a derecho de propiedad.** La Nueva Constitución junto con reconocer el derecho a la propiedad privada, debiera contemplar la idea de que la propiedad obliga y que su uso debe servir al mismo tiempo al bien común. En esa línea, se requiere reconocer que la función social del derecho a la propiedad privada y a la herencia, delimitará su contenido de conformidad a la ley.

Se debe garantizar la libre iniciativa económica privada, con las limitaciones establecidas en la ley.

**La Nueva Constitución debe reconocer el dominio público pleno, absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de los recursos hídricos, mineros y del espectro radioeléctrico. El Estado tiene derecho a regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente minerales.**

**Se declarará las aguas como bienes nacionales de uso público, cualquiera sea el estado en que se encuentren, el lugar en que estén depositadas o el curso que sigan, incluidos los glaciares.**

Se delegará en el legislador la regulación del procedimiento de constitución, reconocimiento, ejercicio y extinción de los derechos que se reconozca a los particulares sobre las aguas, sin perjuicio de reservar caudales de aguas superficiales o subterráneas para asegurar la disponibilidad, calidad, seguridad y continuidad del recurso hídrico para todas las personas.