

Una Nueva Institucionalidad Ambiental para Chile

I. INTRODUCCIÓN

Con la renuncia de Gianni López a la dirección ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) nuevamente se ha puesto en el debate público el rol de esta dependencia como la principal agencia ambiental del país. López es el quinto director ejecutivo que ha pasado por la institución desde su creación. Políticos, economistas, técnicos y ambientalistas la han dirigido, pero ninguna gestión ha sido bien evaluada. Cuatro directores han terminado en renuncias conflictivas, mientras que Rodrigo Egaña, quien alcanzó a terminar su mandato, fue duramente cuestionado por el mundo ambiental.

La gestión de López estaba bajo la lupa de las autoridades luego del cuestionamiento que hicieron los encargados ambientales de los distintos partidos de la Concertación. Un documento solicitado por la Secretaría de la Presidencia y elaborado por expertos externos¹, concluyó que poco se habían cumplido los compromisos del gobierno del Presidente Lagos en materia ambiental.

No obstante, si ése fuese el criterio para evaluar la gestión de los directores de servicios, difícilmente quedaría alguien en su cargo. El problema central, más bien, apuntaba a una mala relación con los partidos de la Concertación. La situación, sin duda, se agudizó con una serie de críticas sobre su manejo al interior de la CONAMA. La gota que rebasó el vaso fue el cambio de oficinas que logró quebrar la gobernabilidad interna. Desde el lado del Gobierno, el tardío envío de las indicaciones sobre la Ley de Bonos fue el punto de quiebre.

¹ Eduardo Dockendorff y Jaime Solari.

² Diario La Segunda, junio, 2001.

Sin embargo, y más allá de críticas puntuales a lo que, efectivamente, fue una gestión deslucida, no cabe duda que López encarnó adecuadamente lo que en la práctica ha sido la política ambiental del Gobierno. Las directrices, de hecho, fueron definidas por el Ministro de Economía Jorge Rodríguez Grossi, quien expresara la necesidad de 'eliminar los lomos de toro'² para promover la inversión, y por el Ministro de Vivienda Jaime Ravinet, quien promoviera la eliminación de los límites urbanos de Santiago para consagrar al mercado como regulador final en la gestión del territorio.

En consecuencia, la salida de López, más que a cambios en la política ambiental, obedece a una estructura institucional para dirigir la política ambiental que inevitablemente deriva en conflictos con las demás autoridades sectoriales, así como con los actores políticos, debido a su rol coordinador y a la ausencia de atribuciones directas. La posición del director ejecutivo, sea político, ambientalista, o técnico, siempre estará cuestionada y, al primer conflicto, ineludiblemente terminará con su salida.

Por lo tanto, la verdadera discusión tras la salida de López no es su gestión, sino más bien cómo reformar la CONAMA, de manera que sea un servicio que, efectivamente, cumpla con los objetivos para los cuales fue concebido. Para eso es fundamental generar una discusión transparente sobre la actual institucionalidad ambiental y, específicamente, sobre la reformulación de la Ley de Bases del Medio Ambiente.

Autor:

Rodrigo Pizarro G.
Director Ejecutivo Fundación Terram

Paola Vasconi R.
Ingeniera Geofísica Fundación Terram

A nuestro juicio, la lección que deja la salida de Gianni López es que se requiere alterar sustancialmente la actual estructura institucional de coordinación de la CONAMA, para que haya atribuciones claras y efectivas. De otra manera, el nombramiento del nuevo director será otra crónica de una renuncia anunciada. Esta evaluación es lo que motiva esta propuesta pública.

II. ¿POR QUÉ ESTE DEBATE AHORA?

En marzo del 2004 se cumplen 10 años de la promulgación de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300)³, hecho de gran relevancia y que marcó un hito en la gestión ambiental de nuestro país.

Hoy, a casi una década de su publicación y producto de las experiencias de Ralco y Alumysa, el tema ambiental ha cobrado un nuevo impulso. Desde principios de este año y como parte de la Agenda de Modernización del Estado, la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) vienen trabajando en una propuesta de reforma a la Ley del Medio Ambiente, que esperan ingresar al Parlamento.

Las modificaciones propuestas por el Gobierno se refieren a tres áreas fundamentalmente: el perfeccionamiento de los instrumentos de gestión ambiental vigentes, la incorporación de nuevas herramientas y el fortalecimiento institucional y del rol de coordinación de la CONAMA.

En estos momentos nos encontramos en un punto de inflexión de la política ambiental y, evidentemente, nuestra legislación requiere cambios. La renuncia de López sólo viene a reafirmar esta evaluación. Los cambios deben estar encaminados fundamentalmente, a cambiar la institucionalidad ambiental vigente, cuyo pilar es la CONAMA, así como la lógica y funcionamiento de los instrumentos de políticas, como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y el proceso normativo.

El nuevo director ejecutivo de la CONAMA debe tener como tarea prioritaria una propuesta global de cambio de la institucionalidad ambiental para implementarse en el próximo gobierno, sea de Concertación o de oposición. Lo importante es que la nueva estructura

institucional debe ser de Estado, no de gobierno y consecuentemente todos los actores deben participar en la reformulación de la nueva institucionalidad ambiental.

III. SITUACIÓN AMBIENTAL DEL PAÍS

La situación ambiental de Chile debe ser evaluada en el contexto de su modelo de desarrollo y su integración a la economía global. En las últimas décadas en Chile se han intensificado los procesos de deterioro ambiental en virtud de la mayor tasa de crecimiento económico y de los nuevos patrones de consumo, así como el intenso proceso de metropolización, la gestión insustentable de recursos naturales y generación de residuos. Finalmente, se debe considerar la desequilibrada distribución del ingreso y la distribución espacial.

Se han intensificado de esta forma el deterioro de los ecosistemas y de los recursos naturales renovables, junto con el agotamiento de los no renovables. A esto se une la crónica insuficiencia de la estructura urbana.

Estos progresos negativos han incidido de manera significativa en los niveles de vida de la población, en particular en el segmento más pobre, afectando la producción, la productividad y el empleo.

Dentro de las causas más importantes del deterioro del medioambiente se encuentra la subvaloración económica de los activos y servicios (o funciones) ambientales, que ha llevado a tasas de explotación superiores a las tasas naturales de renovación de dichos recursos. Otra causa ha sido que los costos ambientales derivados del aprovechamiento de los recursos naturales no se han incorporado en los precios de los bienes y servicios producidos, como las rentas económicas. Recién se ha comenzado a imponer la idea de que, pese a los costos de corto plazo, es económicamente más eficiente invertir en procesos de prevención del deterioro del medioambiente que reparar los daños causados por las diferentes actividades económicas.

Específicamente, los principales problemas ambientales están relacionados con los problemas de contaminación asociados a los centros urbanos y con el deterioro de los recursos naturales y pérdida de hábitat. Destacan:

- Contaminación atmosférica asociada a las áreas urbanas, a la industria, la minería y la generación eléctrica.

³ Ley N° 19.300 aprueba Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de el 9 de marzo de 1994.

- Elevados índices de contaminación de las aguas por la disposición de residuos líquidos domiciliarios e industriales. Esto ha afectado significativamente algunos cursos de aguas superficiales como ríos y lagos, el borde costero y las napas subterráneas.
- Inadecuada dinámica del crecimiento urbano por falta de ordenamiento territorial, lo que se ha traducido en elevados índices de contaminación, falta de áreas verdes y de esparcimiento y congestión del tránsito. Todo esto ha significado una disminución de la calidad de vida de las ciudades.
- La erosión y la degradación histórica de los suelos, debido al manejo inadecuado del espacio y del recurso, que además se ha visto presionado por la expansión urbana y la disposición de residuos sólidos y líquidos, tanto domiciliarios como industriales, afectando directamente la disponibilidad de suelos agrícolas productivos y las cuencas hidrográficas.
- Inadecuado manejo y disposición final de residuos sólidos, domésticos e industriales, lo que se torna más complejo para el caso de los residuos peligrosos y hospitalarios, entre otros.
- Amenazas al bosque nativo y a la biodiversidad, por sobreexplotación y carencia de medidas adecuadas de protección y fiscalización.
- Gestión inadecuada de recursos naturales.

IV. POLÍTICA AMBIENTAL

Según Katz, Del Fávero y Sierralta, "la política ambiental de un país debe responder a una concepción global del hombre y el mundo, de la libertad, del bien común". Para ello, es necesario contar con un marco integrador del tema del medioambiente, coherente con las políticas intersectoriales e inserto en la política nacional del país, ya que las políticas sectoriales por sí solas no son capaces de abordar los problemas globales en materia medioambiental, tanto a nivel de país como de continente⁴.

Por esto, la política ambiental debe ser un proceso dinámico en el cual participan los diferentes actores de la sociedad: gobierno, sector privado, poder legislativo y ciudadanía, en general. A partir de este

⁴ "Bases Conceptuales y Marco de Referencia para la Elaboración de Políticas Ambientales en América Latina", Katz, Del Fávero y Sierralta. Estudios Públicos, 57. Verano, 1995.

proceso, la política debe determinar los objetivos que se quieren alcanzar en materia ambiental, establecer prioridades dentro de éstos y las tareas específicas para cumplirlos⁵.

Tomando la palabras de Katz, Del Fávero y Sierralta "la política ambiental debe caracterizarse por ser integradora, realista y gradual, teniendo siempre en cuenta los diversos desafíos que enfrentan los países en desarrollo como el nuestro, en materia de crecimiento económico; exigencias sociales (equidad y redistribución); competitividad y eficiencia en la utilización de los recursos; características y disponibilidad de los recursos humanos, económicos y naturales; integración de los distintos niveles culturales y las peculiaridades de las instituciones políticas y burocráticas"⁶.

De lo anterior se concluye que los principales elementos de una política ambiental son: la participación, la descentralización, la estabilidad en el tiempo y su consistencia. "Es importante que la política ambiental sea parte integrante de la política general de desarrollo y que se le considere como parte del ámbito global de la planificación económica y social"⁷.

Comparando la evolución de la política ambiental chilena con la de los otros países de la región, se observa que Chile ha sido uno de los últimos en darle la importancia debida al tema. No obstante, se encuentra entre las escasas naciones que han otorgado jerarquía constitucional a ciertos derechos y deberes directamente relacionados con la protección del medio ambiente.

La Constitución Política de la República de 1980 asegura a todas las personas "*el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación*" y agrega además que "*es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la Naturaleza*"⁸.

Sin embargo, esta iniciativa no fue respaldada políticamente hasta la llegada de la democracia al país. La temática ambiental recién se institucionaliza en 1990 y logra su máxima expresión en 1994, con la promulgación de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente y su legislación posterior.

⁵ Idem anterior.

⁶ Idem anterior.

⁷ Informe Founex sobre Desarrollo y Medio Ambiente, preparatorio de la Conferencia de Estocolmo, párrafos 38 y 39.

⁸ Constitución Política de la República de Chile de 1980, Artículo 19, N°8.

El esfuerzo de construir una institucionalidad ambiental se influye por las experiencias en otros países y los principios de una política ambiental ideal. La idea de una agencia coordinadora, como la CONAMA, en vez de un Ministerio Ambiental, así como la dependencia directa de la Secretaría de la Presidencia, tienen por objeto darle mayor relevancia al tema y reconocer la naturaleza transversal de la problemática ambiental. Asimismo, el rol de generador de políticas, pero desde una función coordinadora, pretende integrar múltiples líneas de trabajo sectoriales, en el contexto de una visión coherente con la propuesta de desarrollo país que debe surgir de la Presidencia.

No obstante, en la práctica la institucionalidad ambiental está lejos de cumplir con sus objetivos originales. Muy por el contrario, el esquema institucional ha servido para desperfilar la política ambiental y supeditarla a las demandas de cortos plazo y a los ministerios sectoriales más poderosos. Además, ha generado toda suerte de conflictos entre la dirección ejecutiva y los distintos actores que tienen opinión en el tema: los ministerios sectoriales, los parlamentarios y la sociedad civil.

V. LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Con la llegada de la democracia a Chile, el desarrollo sustentable se convirtió en un objetivo general explícito de la política gubernamental de la Concertación. En este sentido, uno de los éxitos importantes del gobierno del Presidente Alwyn fue la formación de la institucionalidad ambiental al crear en 1990, por vía administrativa, dos organismos fundamentales: la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, antecesora, de la comisión actual⁹, y la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana¹⁰. En 1993 se dictó el “Instructivo Presidencial Pauta para la Evaluación del Impacto Ambiental de Proyectos de Inversión”¹¹.

⁹ CONAMA fue creada por Decreto Supremo N° 240 del 5 de junio de 1990, modificado por Decreto Supremo N° 544 del 9 de octubre de 1991, ambos del Ministerio de Bienes Nacionales.

¹⁰ Creada por Decreto N°349 del 18 de abril de 1990, del Ministerio del Interior.

¹¹ Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Instructivo Presidencial), 1993. Pauta para la evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión.

En 1994, con la llegada de Eduardo Frei a la presidencia se dicta la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente¹². Frei mantuvo la retórica pública en torno a la sustentabilidad, argumentando incluso que “la estrategia de desarrollo sustentable de Chile se basa en generar las condiciones básicas que permitan compatibilizar el proceso de crecimiento económico del país, con la protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales, en un contexto de equidad social y económica”¹³. Su objetivo aparente sería el mejoramiento equitativo de la calidad de vida de los chilenos, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras. A partir de esto, el gobierno del presidente Eduardo Frei elaboró una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable¹⁴.

La política ambiental se basó en tres pilares fundamentales. Primero, la calidad de vida de las personas, que considera diversos ámbitos relacionados con el entorno natural y social. Segundo, complementar el desarrollo socioeconómico con la sustentabilidad ambiental. Tercero, la equidad social y superación de la pobreza. De esta manera se integraron metas sociales con metas económicas y ambientales, con el fin de lograr la equidad social.

Más específicamente, se identificaba como objetivo central de la política el “promover la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo, con miras a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, garantizando un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental”¹⁵.

Sobre esta base, el Gobierno determinó siete objetivos específicos¹⁶ que supuestamente orientarían la acción programática de la política. Los primeros tres tenían por objeto resguardar la salud y la calidad de vida de las personas y proteger el medio ambiente. Los restantes cuatro se relacionaban con la implementación de los procesos sociales, productivos, institucionales y legales para el cumplimiento del objetivo central de la Política Ambiental.

¹² Ley N° 19.300 aprueba Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de el 9 de marzo de 1994.

¹³ CONAMA, Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, Santiago, Chile, enero, 1999.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

1. Recuperar y mejorar la calidad ambiental.
2. Prevenir el deterioro ambiental.
3. Fomentar la protección del patrimonio ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales.
4. Introducir consideraciones ambientales en el sector productivo.
5. Involucrar a la ciudadanía en la gestión ambiental.
6. Fortalecer la institucionalidad ambiental a nivel nacional y regional.
7. Perfeccionar la legislación ambiental y desarrollar nuevos instrumentos de gestión.

A su vez, estos objetivos se precisaron a través de un plan de trabajo. En consecuencia, a partir de los objetivos delineados, el gobierno del Presidente Frei elaboró una primera Agenda Ambiental para el período 1998-2000¹⁷, donde se establecieron tareas específicas y compromisos para cada uno de los objetivos antes señalados.

Sin embargo, a pesar de los avances registrados en la gestión ambiental del país durante el Gobierno del Presidente Frei, gran parte de las tareas identificadas por los gobiernos democráticos y las autoridades ambientales aún hoy día no se cumplen¹⁸. Más todavía, ya en este gobierno comienzan los conflictos en torno al tema ambiental. Ello se expresó con la renuncia de José Goñi y luego Vivianne Blanlot, los primeros dos directores ejecutivos de CONAMA, en relación al primer conflicto ambiental importante: la construcción de la central hidroeléctrica Ralco.

Al respecto, habría que recordar la famosa frase del Presidente Frei, quien fijara la posición del Gobierno en materia ambiental señalando, en relación al conflicto en Ralco, que “nada detendrá el desarrollo de este país”.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ 1.- Instalación de sistemas de monitoreo meteorológico y de calidad del aire en los principales centros urbanos y no sólo en Santiago. 2.- Elaboración de planes de descontaminación y/o prevención para las principales cuencas hidrográficas afectadas por la contaminación. 3.- Programas para el manejo de los residuos sólidos domiciliarios y residuos sólidos industriales, hospitalarios y mineros. 4.- La Ley y el reglamento de Residuos Industriales Peligrosos. 5.- Política y marco regulatorio para manejo y control de las sustancias químicas. 6.- Políticas y marcos legales para el uso sustentable de los recursos naturales. 7.- Fortalecer y asegurar la participación ciudadana. 8.- Fortalecimiento de las oficinas Regionales de la CONAMA. 9.- Sistema de cumplimiento de las condiciones establecidas en las resoluciones de calificación ambiental en el SEIA. 10.- Participación de los Ministerios sectoriales en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. 11.- Se mantiene atrasada la dictación de normas ambientales y de emisión haciendo difícil una política ambiental en base a el SEIA.

VI. POLÍTICA AMBIENTAL DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE LAGOS

Durante la última campaña presidencial, el actual presidente Ricardo Lagos, a diferencia de los gobiernos anteriores de la Concertación, dio prioridad explícita al tema ambiental incluyéndolo dentro de las 10 áreas de compromiso para “Crecer con igualdad”. En sus discursos, el Presidente Lagos mencionó las principales tareas ambientales de su Gobierno, entre las que destacó¹⁹:

- Implementar Políticas de Ordenamiento Territorial.
- Proteger nuestros recursos naturales.
- Profundizar las políticas y planes de descontaminación, dirigidas al aire, recursos hídricos, y desechos domiciliarios e industriales.
- Establecer una autoridad ambiental clara y de alta jerarquía dentro de la administración pública.
- Reformular y actualizar el Plan de Descontaminación del Aire de Santiago.
- Modernizar el transporte urbano de Santiago.
- Perfeccionar la participación e involucramiento ciudadano y la educación ambiental.
- Avanzar en la Producción Limpia.
- Perfeccionar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).
- Asumir activamente los compromisos ambientales internacionales.

A estas tareas anunciadas por Ricardo Lagos en sus discursos durante la campaña presidencial se suman los compromisos ambientales asumidos con diversas personalidades de la comunidad científica y ambiental del país (el llamado comando verde por Lagos), en el Cerro Huelén en Mayo de 1999²⁰, quienes trabajaron en la elaboración de la plataforma ambiental para el tercer gobierno de la Concertación. Estos compromisos son incluso más avanzados que los mencionados anteriormente.

¹⁸ (cont.) 12.- Perfeccionamiento de instrumentos de gestión y legales de la Política Ambiental y avanzar en la elaboración de indicadores de desarrollo sustentable.

¹⁹ Discurso del Presidente Lagos en el Seminario de la Corporación Chile – Ambiente, 1999.

²⁰ Compromiso por una Sustentabilidad Ambiental, Comando Verde por Lagos. Cerro Huelén, Santiago de Chile, 6 de mayo 1999.

En el año 2000 Ricardo Lagos asume funciones como presidente de República. Dentro de sus primeras medidas nombra a Adriana Hoffmann, una destacada y reconocida ecologista, como Directora Ejecutiva de la CONAMA, con lo que se preveía una preocupación sustantiva por la problemática ambiental. Sin embargo, la gestión de Hoffmann estuvo cuestionada desde sus inicios, sin un apoyo político suficiente para ejercer el cargo.

Más aún, a la fecha ninguno de los compromisos establecidos por el presidente Lagos se ha cumplido o se prevé su cumplimiento, con excepción quizás del avance en materia de la reformulación del plan de Descontaminación (acaba de salir de Contraloría) y el Plan de Transporte Urbano (Transantiago).

Particularmente notoria ha sido la falta de preocupación en materia de gestión sustentable de recursos naturales, específicamente la pesca y el bosque nativo. No cabe duda de que la situación económica del país ha agravado la situación, supeditando la política ambiental a la eliminación y desregulación ambiental con el propósito de facilitar la inversión productiva.

Asimismo, en relación a los gobiernos anteriores, pareciera que incluso ha habido un retroceso en materia ambiental, como se evidencia con la implementación de acciones que van claramente en desmedro de la sustentabilidad y contradictorias con las declaraciones del entonces candidato Lagos. De ellas, podemos señalar:

1. La desafectación de suelos agrícolas y la expansión urbana hacia las zonas de interés silvoagropecuarias en Santiago, con el propósito expreso de permitir la inversión inmobiliaria y aumentar el crecimiento horizontal desregulado de la capital.
2. La aprobación del petcoke como combustible complementario, a pesar de los serios cuestionamientos internacionales.
3. El anuncio del ministro de Economía Jorge Rodríguez Grossi con relación a “eliminar los lomos de toro” que entorpecían el crecimiento del país, refiriéndose particularmente a un SEIA más permisivo para la inversión pública y privada, así como su clara posición a favor de Alumysa, a pesar de no conocer en detalle el proyecto que recién ingresaba al Sistema de Evaluación Ambiental.
4. La facilitación de la reglamentación de concesiones acuícolas, sin considerar su impacto ambiental.

En consecuencia, parecía bastante evidente que la política ambiental del gobierno del Presidente Lagos quedó sujeta a las exigencias de la Agenda Pro-Crecimiento y la desregulación ambiental.

Con el nombramiento de Gianni López a la Dirección Ejecutiva de la CONAMA en el 2001, en reemplazo de Hoffmann, pareciera que se fortalece esta posición. El nuevo director puso en marcha una serie de cambios para modificar la forma en que la entidad enfrentaba los problemas ambientales.

Una de las primeras iniciativas de Gianni López fue precisar una nueva Agenda Ambiental²¹ para Chile en el período 2002-2006, paralela a la Agenda Pro Crecimiento o más bien, al servicio de ella y del empresariado, con el fin de acelerar la reactivación económica del país.

Esta nueva agenda ambiental del gobierno tiene cuatro líneas principales de acción²²:

1. Recuperación ambiental de las ciudades, donde se incluyen un conjunto de acciones que pretenden generar una suerte de «revolución sanitaria» en materias como agua, residuos, aire y sitios contaminados. En el caso del agua, se proponía que con la acción conjunta de las plantas de tratamiento de aguas servidas y la entrada en vigencia de normas de calidad se recuperaría gran parte de los recursos de agua dulce del país durante los próximos años. Sin embargo, esto es un compromiso que en la jerga ambiental se denomina como ‘business as usual’, vale decir, es algo que de todas maneras estaban haciendo las empresas sanitarias y financiado por el alza en las cuentas de agua.

En el ámbito de los residuos, el compromiso al año 2006 era que aproximadamente el 80% de la basura domiciliar se deposite en rellenos sanitarios evaluados ambientalmente y que el reciclaje alcance al menos el 20%. Nuevamente, un compromiso relativamente fácil de cumplir, pues sólo con la entrada en operación de los rellenos sanitarios en Santiago alcanza 55% del compromiso.

En materia de aire, la entrada en vigencia del nuevo Plan de Descontaminación de Santiago, la aplicación de la Ley de Bonos de Descontaminación, y la implementación de redes de monitoreo en distintas ciudades permitiría profundizar los avances alcanzados en la década pasada. Además, se impulsarían acciones

²¹ Agenda Ambiental, 2002-2006. CONAMA, Marzo, 2002.

²² Ibid.

de limpieza de los sitios contaminados, como el plomo en Antofagasta o el asbesto en Maipú. Ninguno de estos compromisos se ha cumplido a la fecha.

2. Preservación y protección del patrimonio natural, que apunta a implementar una estrategia y un plan nacional de acción para la conservación de la biodiversidad. Esto implica, entre otras cosas, oficializar el reglamento para clasificar especies de flora y fauna en categorías de conservación y realizar un programa para especies en peligro de extinción. Este es un compromiso de ordenamiento institucional y reglamentación.

3. Modernización y agilización de la gestión ambiental, que busca imprimir exigentes parámetros de eficiencia y eficacia en este ámbito. Aquí se incluyen medidas destinadas a disminuir los tiempos de tramitación de los proyectos de inversión, sin afectar la calidad de la evaluación. Pero, al mismo tiempo, se reforzará el control y la fiscalización de las iniciativas ya evaluadas, transparentando los datos arrojados. Una evaluación más crítica apuntaría a que la propuesta de la CONAMA era más bien una desregulación lo que pone en duda seriamente el funcionamiento del sistema.

4. Cultura ambiental, materia en la que se impulsará una estrategia nacional para lograr un cambio cultural que promueva nuevas y mejores relaciones de cooperación entre los distintos actores de la sociedad. Hasta la fecha nadie tiene muy claro lo que esto significa.

Si bien siempre es positivo el esfuerzo de plantearse tareas específicas y realizables, no cabe duda que el planteamiento de la nueva directiva de CONAMA constituía un serio retroceso en materia de política ambiental, con compromisos muy poco exigentes y más bien con el objeto expreso de desregular.

Más específicamente, la nueva agenda es una señal muy grave desde la perspectiva de una política nacional ambiental, pues altera compromisos adquiridos anteriormente. Al respecto habría que señalar que primero la Agenda está dissociada tanto de la política ambiental del gobierno del Presidente Frei establecida en 1998, así como de las tareas planteadas en esa fecha. Los compromisos adquiridos entonces han sido escasamente cumplidos y no está claro en qué medida la nueva agenda asumirá los mismos.

Segundo, tanto el programa del Presidente Lagos como sus compromisos explícitos con el mundo ambiental marcaban un significativo avance en materia ambiental.

No obstante, la gran mayoría de estas tareas no han sido implementadas y no están incorporados a la nueva Agenda ambiental, como por ejemplo el ordenamiento territorial y la sustentabilidad de los recursos naturales.

Tercero, no queda claro cómo se van a cumplir las tareas de esta nueva agenda. Particularmente preocupante ha sido el compromiso de avanzar en la disminución de los tiempos de tramitación del SEIA - el único instrumento significativo de gestión ambiental disponible a la CONAMA- sin recursos adicionales, lo que en la práctica ha resentido la capacidad del Estado de proteger el medio ambiente.

Cuarto, con la nueva agenda López redujo todo a aspectos normativos, prefiriendo confiar en el autocontrol de las empresas. Renunció así a la labor que le compete, como máximo representante del ente gubernamental medioambiental, de controlar y fiscalizar el uso que los privados realizan del patrimonio natural de todos los chilenos. Su discurso se ha basado en el pretexto de generar una ventaja comparativa, desde el punto de vista ambiental, que permita atraer a los inversionistas, dejando de lado su rol fiscalizador para convertirse en el principal facilitador de los objetivos empresariales, adhiriendo a los instrumentos de mercado, donde claramente la Ley de Bonos de Contaminación marca un hito importante.

Finalmente, las ausencias de la CONAMA también han sido preocupantes. Prácticamente no ha participado en la gestión e implementación de políticas en el ámbito sectorial, como por ejemplo la nueva ley de pesca, la ley de bosque nativo, la gestión de recursos hídricos y el código de aguas, así como los aspectos ambientales de los tratados de libre comercio actualmente negociados, todas supuestamente temas inherentes a la labor de la institución.

En consecuencia, existe un cambio sustancial en la política ambiental desde la gestión de Hoffmann e incluso las autoridades anteriores al frente de CONAMA. La gestión de Gianni López marca el comienzo de una nueva política ambiental o, como él mismo anunció, una nueva década en la gestión ambiental del país que, a diferencia de la primera, no estará marcada por las normas y la fiscalización, sino por la oportunidad de cooperación y confianza con el sector productivo.

Su sello se ha notado. En los últimos años ha quedado en evidencia una agenda ambiental supeditada a lo económico y a las presiones del mundo empresarial. Además, se evidencia claramente el desperfilamiento de la cuestión ambiental y, hasta retrocesos en materia

de políticas para la sustentabilidad, particularmente, en el área de participación ciudadana. En consecuencia, es evidente que la nueva política ambiental se encuentra funcional a la agenda pro-crecimiento y la intención de aumentar la inversión en el país.

Sin embargo, lo relevante, desde la perspectiva del análisis, es que la institucionalidad ambiental permite un cambio sustancial en lo que ha sido la política ambiental de los últimos años, sin absolutamente ninguna discusión pública o sanción social. Esto a nuestro juicio se debe a la estructura institucional.

VII. INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

La institucionalidad que existe en Chile consiste esencialmente en una Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA²³, coordinadora de diferentes organismos públicos, y a la vez funcionalmente dependiente de la Secretaría General de la Presidencia. Esto se repite a nivel regional, pero con las secretarías regionales y dependientes de la Intendencia.

La CONAMA está integrada por un comité de ministros y provista de una dirección ejecutiva, la cual carece de un poder real dentro del Gobierno que le permita enfrentar los problemas ambientales, ya que las atribuciones legales y el control de las mismas siguen en manos de los servicios públicos sectoriales (salud, obras públicas, vivienda, etc.), a través de las COREMAS a nivel regional y a través del Comité de Ministros de CONAMA a nivel nacional²⁴.

Las principales funciones de esta institución son: la definición de políticas ambientales; la coordinación de las diferentes instituciones involucradas en la temática ambiental, la priorización de acciones y la asignación de recursos destinados a proteger el medioambiente.

El principal instrumento de gestión ambiental con el que cuenta la CONAMA es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA. Este sistema contempla dos mecanismos básicos de evaluación de impacto ambiental para los proyectos de inversión o actividades indicados en el artículo 10 de la Ley N° 19.300: los estudios de impacto ambiental (EIA) y las declaraciones de impacto ambiental (DIA).

²³ Definida en el Título Final, Párrafo 1° de la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de 9 de marzo de 1994.

²⁴ Definida en el Título Final, Párrafo 2° de la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de 9 de marzo de 1994.

El SEIA funciona como una “ventanilla única” por la cual ingresan los proyectos que son a su vez enviados por la CONAMA a los diferentes organismos sectoriales ministeriales pertinentes para su evaluación. La CONAMA actúa como coordinador, pero con los servicios, a través de las Coremas, a nivel regional, y el Comité de Ministros a nivel nacional que aprueban los estudios.

Vale decir, el criterio de aprobación es eminentemente político. Resulta particularmente contradictorio que incluso participen en la aprobación de estudios aquellos servicios, como por ejemplo el Ministerio de Obras Públicas, que han ingresado proyectos al sistema. A su vez participan Ministerios que tiene contradicciones fundamentales con su quehacer, por ejemplo cómo el Ministerio de Economía va a rechazar un proyecto de inversión por razones ambientales, es un hecho inconcebible para la lógica con la cual opera el Ministerio.

Además, en general, el sistema es permisivo puesto que no existe la capacidad para decir que no a los proyectos, éstos pueden ingresar al sistema las veces que quieran, y a su vez el Estado no tiene la capacidad de fiscalizar los compromisos asumidos por los dueños de los proyectos y las exigencias ambientales hechas por los diferentes organismos del gobierno.

Asimismo y a diferencia de otros países, el SEIA se aplica a proyectos o actividades específicas (tanto público como privados), pero no a las decisiones o programas gubernamentales que puedan afectar el medio ambiente. Esto último, diferencia y limita los efectos del SEIA, ya que al no aplicarse a los programas de gobierno (en particular los sectoriales) se reduce su efectividad. Según Gonzalo Biggs “la aplicación del SEIA debería contribuir a difundir y fortalecer la política ambiental y no a profundizar antagonismos entre el gobierno y determinados grupos de la sociedad”²⁵.

Un claro ejemplo de lo anterior es la norma que impulsó el Ministerio de Vivienda para desafectar los suelos agrícolas de la Región Metropolitana, una política de esta relevancia jamás debió ser evaluada como una declaración de impacto ambiental. Sin embargo, nada obligaba a evaluarla como un estudio de impacto ambiental. Paralelamente, el Ministerio señaló que cada uno de los futuros proyectos inmobiliarios entraría al sistema a través de un estudio de impacto ambiental, pero esto claramente es insuficiente, pues es la política de desafectación, en su conjunto y su impacto sobre

²⁵ “Reflexiones sobre Política Ambiental”, Gonzalo Biggs.

la gestión de la ciudad, la que genera consecuencias ambientales y no uno o dos proyectos inmobiliarios específicos. Y, lo que quizás es más grave, la CONAMA nunca participó de esta decisión

VIII. ANTECEDENTES TEÓRICOS

A nuestro juicio, la institucionalidad ambiental puede aprender mucho de la actual estructura que existe en el Banco Central. Uno de los avances teóricos más importantes en la ciencia económica de los últimos años se ha relacionado con la importancia de las estructuras institucionales en el comportamiento e incentivos de los agentes económicos. El éxito más visible de estructuras institucionales apropiadas para el cumplimiento de objetivos económicos ha sido la autonomía de los bancos centrales. La evidencia indica que en los países donde existen institutos emisores independientes prevalece menor inflación que en los países con banco centrales dependientes del Gobierno. Esta también ha sido la experiencia en Chile.

La justificación teórica para dicha autonomía fue propuesta por Robert Barro y David Gordon, en 1983²⁶. Para ilustrar el problema estos economistas construyen un modelo de una economía de agentes que actúan estratégicamente. Suponen que un gobierno optimiza con el objeto de maximizar la actividad económica y disminuir la inflación. La idea es muy simple, en un período corto un gobierno, actuando óptimamente, puede aumentar la emisión monetaria con efectos positivos inmediatos en la actividad económica y sin un impacto en la inflación. Sólo en un período posterior se traducen estas políticas en mayor inflación y, por cierto, se vuelve al nivel de la actividad económica inicial, por lo que en un período más extenso la política del gobierno no sería óptima.

Este problema se le llama de “consistencia en el tiempo”: los gobiernos optimizan en períodos cortos lo cual es óptimo en un año o inclusive durante todo su mandato, pero no durante un período mayor. La conclusión es que el gobierno no puede dejarse llevar por demandas de corto plazo. No obstante, el problema radica en que aunque el gobierno se comprometa a no inflar la economía ante situaciones coyunturales, ese compromiso ‘no es creíble’ ya que siempre se verá ‘tentado’ a obtener mayores recursos a costa de inflación futura, porque tiene demasiadas demandas. Sabiendo lo anterior, los agentes privados –en el contexto de expectativas racionales- internalizan

expectativas de mayor inflación, las cuales a su vez generan inflación, es decir, se convierte en un ciclo vicioso inflacionario.

La solución es hacer a la autoridad pública creíble a través de la autonomía del Banco Central. Este no tiene que satisfacer demandas de corto plazo y, a su vez, tiene las atribuciones para controlar la inflación. Reconociendo la nueva institucionalidad, los agentes económicos contienen sus expectativas inflacionarias. La inflación, entonces, se puede controlar sólo con las estructuras institucionales adecuadas.

El conflicto que describen Barro y Gordon -la contraposición de objetivos de largo plazo con demandas de corto plazo- se puede proyectar a otros ámbitos, entre ellos el medioambiental.

Los problemas ambientales por definición tienen soluciones de largo plazo. Los resultados de medidas para conservar bosques o disminuir la contaminación se perciben muchos años después, incluso décadas, de las primeras iniciativas, cuando ya todos se olvidaron de las medidas iniciales y los gobiernos han cambiado. Por otra parte, los gobiernos necesitan de éxitos inmediatos, aumentar el empleo o la inversión. Existen muchos ejemplos, la contaminación atmosférica en Santiago; los conflictos de la Central Ralco, la excesiva explotación de los recursos pesqueros, forestales e incluso mineros ponen en evidencia este dilema.

¿Qué importancia pueden tener estos problemas cuando sus consecuencias se vislumbran años más tarde, cuando ya no está el gobierno, o décadas después, incluso siglos, (por ejemplo, en el caso de la disminución de la capa de ozono, o el calentamiento global)? Pero los problemas subsisten y lo que hagamos hoy día puede comprometer no sólo nuestra calidad de vida en el futuro, sino la propia supervivencia de las generaciones futuras.

Por ello la solución para enfrentar los problemas medioambientales sólo puede encontrarse en el establecimiento de una institucionalidad que permita visualizar el largo plazo y evite que el gobierno cambie sus compromisos en vista de situaciones coyunturales, aunque aparenten ser relativamente más importantes.

Chile creó una institucionalidad ambiental reciente, pero en vez de limitar los incentivos perversos que se describen aquí, los exacerbó. La CONAMA depende de la Secretaría de la Presidencia, por definición

²⁶ “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy.” *Journal of Monetary Economics*, Julio 1983

preocupada de la contingencia, entre éxitos ahora y éxitos futuros ¿con qué proyecto se queda la Secretaría?. “Eliminar los lomos de toro” fue la consigna gubernamental para promover la inversión, incluyendo la desregulación ambiental. Lo que evidentemente cambio los compromisos del gobierno en materia ambiental.

A su vez en el proceso normativo la CONAMA hace un enorme esfuerzo en consensuar normas ambientales con los Ministerios sectoriales y los servicios, lo cual resulta desgastante ya que no debería haber discusión en materias de carácter técnico. En realidad lo apropiado es acordar plazos, multas, e incentivos para el cumplimiento. La norma es un problema técnico y debe resolverse técnicamente con la mayor información científica disponible. No parece razonable, entonces, que la instancia máxima de resolución de estos conflictos, así como, el sistema de evaluación de impacto ambiental, sea el Comité de Ministros de CONAMA, por sobre todo un organismo político, como tampoco que los sectores que se sienten perjudicados realicen una ronda de entrevistas con los Ministros del Comité para presionar por concesiones.

A nuestro juicio, la seguidilla de renuncias de los Directores Ejecutivo de CONAMA, así como los cambios en los compromisos en la Agenda Ambiental obedecen precisamente a este fenómeno. Chile instauró una institucionalidad ambiental que impide cumplir los objetivos en materia ambiental.

Por tanto, es imprescindible y urgente crear una institucionalidad ambiental que logre desligar las políticas de largo plazo de la coyuntura, de manera similar como se ha hecho con la política monetaria.

IX. UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

La dependencia de la CONAMA de instancias eminentemente políticas y su falta de atribuciones específicas se han convertido en un serio impedimento para dar respuesta a los problemas medioambientales de los chilenos. Por tanto, en primera instancia, se requiere un organismo independiente, capaz de implementar las medidas necesarias para solucionar los problemas medioambientales de nuestro país.

Esta entidad debe contar con seis pilares fundamentales: Formulación de Políticas; el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y el

ordenamiento territorial; la dictación de normas y planes; la Fiscalización y el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana.

9.1 Autonomía Institucional

Reconociendo el problema de consistencia en el tiempo, y las presiones a las cuales se ve sujeta la institucionalidad ambiental, la CONAMA debe ser una entidad autónoma e independiente de instancias políticas. Esta debe visualizar los problemas ambientales en el largo plazo y evite que los gobiernos cambien sus compromisos en vista de situaciones coyunturales. Es decir, debe ser una institución del Estado y no del Gobierno, lo que implica una institucionalidad independiente de los gobiernos de turno. Siguiendo el ejemplo del Banco Central la nueva CONAMA podría ser dirigida por un directorio de 5 personas elegidas cada 10 años, con el Presidente de la República eligiendo al director ejecutivo de la institución.

La CONAMA debe ser responsable de la formulación de políticas, sin embargo, es fundamental, paralelamente crear un ministerio de Recursos Naturales que regule sectorialmente los recursos naturales.

La CONAMA debe mantenerse como un ente esencialmente autónomo, técnico y con funciones delimitadas por la ley. Estas se deben concentrar en seis áreas que se discuten a continuación.

9.2. Funciones Específicas

Las principales funciones de la CONAMA deben ser:

a. Política Ambiental, Territorial y Recursos Naturales.

La CONAMA debe establecer las directrices nacionales en torno a la política ambiental, territorial y de recursos naturales del país. No obstante, las políticas en materia de regulación sectorial se deberán mantener en los Ministerios sectoriales. En consecuencia, no se concibe de una CONAMA con rango Ministerial, sino más bien una CONAMA independiente que tiene autonomía del Gobierno y responde a políticas de Estado de más de largo plazo, como el Banco Central o la Contraloría.

De todas maneras se considera pertinente mantener la regulación sectorial de los recursos naturales en los ministerios, para esto se propone la creación de un Ministerio de Recursos Naturales (este deberá asumir la responsabilidad de los recursos forestales, pesqueros, aguas y suelos) y otro de Minas y Energía (éste deberá asumir la responsabilidad de los recursos mineros y energéticos), para regular las políticas en materia de recursos naturales renovable y no renovables respectivamente.

Sin embargo, se mantendría un rol fiscalizador y de contralor de la CONAMA en materia de gestión sustentable de recursos, evaluando a los ministerios en su cumplimiento de las directrices ambientales generales.

b. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El Comité Técnico de la CONAMA (Nacional y/o Regionales según corresponda) debe ser el encargado de evaluar y aprobar los proyectos (DIA, EIA) que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. (Visar los proyectos, RCA, Sello Verde).

Se debe eliminar la participación de las COREMAS en esta instancia. Las COREMAS podrán decidir si se realizan los proyectos en el contexto de decisiones estratégicas de desarrollo económico local, pero la aprobación ambiental, será circunscrita a la agencia técnica que será una CONAMA autónoma. La aprobación ambiental de los proyectos será una decisión exclusivamente técnica, avalada por el cumplimiento de la normativa ambiental respectiva vigente en Chile.

c. Evaluación Ambiental Estratégica y Ordenamiento Territorial.

La CONAMA, como principal entidad ambiental del país, deberá trazar las directrices sobre el desarrollo del territorio en el largo plazo, cómo se ordenan las actividades productivas, turísticas, etc., en torno a lograr un desarrollo armónico del territorio, regulando su uso en el tiempo. Además, deberá coordinar con las demás entidades del Gobierno para que las políticas de sus reparticiones se adecuen y estén acorde a las directrices dadas por CONAMA.

Las políticas en cuanto al uso del territorio deberán ser evaluadas en conjunto por la CONAMA, COREMA, CORE, Sociedad Civil (revisadas cada diez años). La CONAMA deberá cumplir una función eminentemente técnica entregando antecedentes científicos sobre las posibilidades ecológicas del territorio y organizando y ordenando la participación ciudadana. No obstante, debe la ciudadanía, en conjunto con los gobiernos locales los que deben determinar el marco del desarrollo de las actividades productivas en sus regiones, según los programas estratégicos de desarrollo local.

Uno de los temas más rezagados del Gobierno guarda relación con el ordenamiento territorial. Hoy en día, sólo el 2% del territorio nacional cuenta con algún tipo de planificación. Este es un tema complejo pero, si no se avanza, situaciones como Alumysa se repetirán a lo largo del país. El caso de Alumysa es emblemático en el sentido de la competencia por el uso del espacio entre distintas actividades productivas locales (en este caso, en competencia con la salmonicultura) así como la estrategia de desarrollo local.

En este sentido, en gran medida los conflictos ambientales recientes han estado asociados a conflictos por la ocupación del espacio. Esta experiencia debe ser asimilada por la institucionalidad ambiental, ya que una de sus principales funciones es definir las políticas ambientales del país. En este sentido, resulta necesario reorientar la política ambiental de Chile en torno al ordenamiento territorial. Fundamentalmente, porque el crecimiento económico experimentado en los últimos años ha producido una intensificación de las actividades productivas y su expansión territorial, lo que se ha reflejado en un aumento de las externalidades ambientales negativas.

Las políticas de ordenamiento territorial (aspectos ambientales) buscan, principalmente, prever los efectos que las intervenciones del hombre producen en el territorio, así como revertir y/o restaurar los ya producidos. La idea principal es que a nivel de país se adopten un conjunto amplio de medidas y requerimientos tendientes a armonizar los usos territoriales actuales y futuros.

Este tema es altamente complejo debido a un número considerable de variables que deben ser tomadas en cuenta al momento de elaborar planes, ya sea a escala nacional, regional, o local. Estas variables corresponden a diferentes disciplinas científicas como: geografía, historia, derecho, urbanismo, sociología, economía, geología, ingeniería, física, química, biología y ecología.

Las políticas del Estado en ordenamiento y planificación territorial intervienen, también de una u otra manera, en el proceso de desarrollo económico de un territorio, sumando una gran variedad de factores como son los problemas urbanos, rurales localización industrial, protección ambiental, etc., todo lo cual, la convierten necesariamente en una política de largo plazo, armonizando las actividades de la población en el uso de los recursos naturales, su manejo y su control, asegurando de esta manera sus potencialidades que permita alcanzar el bienestar económico y social de la región y del país.

Desde esta perspectiva, se puede entender el ordenamiento territorial como las políticas del Estado para regular las interrelaciones de la comunidad (agentes públicos y privados) con el medio ambiente a través de las formas de ocupación del territorio, haciendo una ocupación del espacio más eficiente.

Si bien la CONAMA debe cumplir funciones técnicas de acotar los límites de las funciones ecológicas del territorio, a través de las denominadas evaluaciones ambientales estratégicas, así como fiscalizar por su uso adecuado, y organizar la participación ciudadana, la gestión propiamente tal del territorio (transporte, obras públicas, vivienda, etc.) debe necesariamente radicar en los gobiernos regionales y locales.

d. Normas.

En el aspecto normativo se ha avanzado mucho en los últimos años, a lo mejor no con la rapidez necesaria, pero este tema tiene cierta complejidad técnica que demora su proceso, sin embargo, hoy existe una gran dispersión en torno a la dictación de la normativa medio ambiental, debido a que existen muchas organismo e instituciones con atribuciones en el tema, lo que ha contribuido en la complejidad y demora del proceso.

CONAMA como organismo ambiental debe ser el encargado junto al organismo sectorial correspondiente de elaborar las normativas necesarias para resguardar el medioambiente y la salud de la población. Además, debe ser la encargada de visar todas las normativas que se vinculen al tema medioambiental.

Cada norma en particular deberá contar con un período de revisión y vigencia para su actualización, acorde a los nuevos antecedentes que se van teniendo. Además de velar porque exista una real participación ciudadana dentro del proceso de dictación de normas, en el sentido de que exista una adecuada difusión de cada proceso normativo que garantice la voz de la comunidad.

e. Fiscalización.

El tema de la fiscalización es uno de los puntos más débiles de la actual legislación, en general, los servicios encargados de esta actividad no tienen la capacidad ni recursos suficientes (humanos y financieros) para realizar esta labor.

Por lo tanto, se debe establecer una ventanilla única de fiscalización (SEIA, proyectos que no ingresan al SEIA, normativa ambiental vigente). La CONAMA debe ser la encargada de coordinar y dirigir a los servicios sectoriales competentes en la fiscalización de los proyectos sometidos al SEIA y en aquellos proyectos anteriores al SEIA o que según la ley no tienen la obligación de someterse al sistema.

La CONAMA también debe fiscalizar a las servicios públicos, cumpliendo una función similar a la Contraloría, en el ámbito ambiental. La CONAMA debe visar la sustentabilidad ambiental de las acciones del Estado.

f. Fortalecimiento de la participación ciudadana.

CONAMA debe generar y fortalecer (los ya existentes) mecanismos de participación ciudadana en todos los ámbitos de la gestión ambiental (SEIA; EAE y Ordenamiento Territorial; Normas; Fiscalización; Diseño de Políticas, etc).

X. OTROS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

También se pueden incorporar otros instrumentos de gestión ambiental como los que se detallan a continuación.

10.1. Educación e Investigación

- Incorporar instrumentos específicos de educación ambiental.
- Acentuar la educación ambiental en la educación formal
- Se debería tomar en cuenta los procesos de educación no formal, que sea más amplio.
- La capacitación de los profesores en el tema medioambiental es fundamental.

10.2. Delito por Daño Ambiental

Se deberá agregar a la legislación vigente la figura del delito ambiental incorporando a la ley los tipos penales que corresponda. Sin embargo, esto sólo tendrá impacto si el Estado dispone de un fondo de recursos (humanos y financieros) para poder establecer demandas por daño ambiental, fundamentalmente, para aquellas personas o comunidades de escasos recursos que no tiene la posibilidad de entablar este tipo de demandas.

Como una medida para perfeccionar el actual sistema de fiscalización y sanción con que cuentan los organismos públicos que participan en el Sistema de Evaluación Ambiental se propone crear la figura de "Síndico Ambiental". Con ella se busca, fundamentalmente, dar solución a los problema de gestión y comportamiento de determinados proyectos.

La idea fundamental del Síndico Ambiental es que en aquellos proyectos que reiteradamente incumplen la normativa ambiental un juez designe, a petición de la COREMA o de la CONAMA, un interventor que adopte las medidas técnicas necesarias para resolver los problemas operativos del proyecto infractor.

Las medidas tomadas por el interventor deberán ser financiadas por el organismo o entidad intervenida en base a los principios de responsabilidad y de que el contaminador paga consagrados en la Ley del Medio Ambiente.

10.3 SNASPE y áreas silvestres protegidas

Es inconcebible que el mismo servicio público (CONAF) que administra el SNASPE, es también el que entrega permisos de explotación forestal, en consecuencia al igual que en otros países el SNASPE debería ser una entidad independiente encargada de administrar y regular todo lo relacionado con las áreas y zonas silvestres protegidas (públicas y privadas), o alternatively pasar a la nueva CONAMA autónoma.

XI. CONCLUSIONES

La renuncia de Gianni López, independientemente de su resultado final, marca un hito en la política ambiental por dos razones. Primero, porque fue bajo su gestión que se implementó el cambio la política ambiental para hacerla funcional a la Agenda Pro-Crecimiento y por la necesidad del Gobierno de 'eliminar los lomos de toro' para facilitar la inversión. Si bien se trató de un giro coherente con las políticas del Ejecutivo, se hizo contradiciendo la política ambiental del gobierno anterior y los compromisos del propio Presidente Lagos al inicio de su mandato.

La razón de este cambio fue que el Gobierno accedió a una demanda de corto plazo -la reactivación económica-, frente a objetivos de largo plazo de dudoso beneficio electoral. Al fin y al cabo, primó la lógica de que los gobiernos son evaluados por medidas tangibles.

A nuestro juicio, la institucionalidad ambiental permitió este cambio porque la estructura creada, a partir de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, contiene incentivos perversos que no logran resolver la contraposición entre las demandas coyunturales y los objetivos de largo plazo. Es decir, la política ambiental, tal como está formulada, siempre sucumbirá ante eventos como la tentación de generar empleos, aunque los efectos en el futuro sean devastadores para el patrimonio natural del país.

La segunda razón que convierte la renuncia de López en un hito es que, a pesar de encarnar adecuadamente la política gubernamental -en contraste con Adriana Hoffmann- de todos modos los esfuerzos de coordinación y las presiones de distintos actores de gobierno, oficialistas empresariales y de la sociedad civil generan una situación de frustración que gatilla renunciadas. Nuevamente se confirma la necesidad de revisar el marco institucional.

Nuestra propuesta apunta a reformular la CONAMA de manera que sea un organismo independiente del Gobierno, con autonomía para llevar a cabo políticas de Estado en materia ambiental, vale decir, perseguir objetivos de largo plazo. Para ello es fundamental una autoridad ambiental no sujeta a presiones de corto plazo.

Además, es fundamental otorgarle atribuciones específicas a la CONAMA, fortaleciendo su rol en los estudios de impacto ambiental, ordenamiento territorial y aspectos normativos. Creemos que la CONAMA aún puede mantener un rol coordinador, pero con atribuciones específicas para influir sobre los ministerios sectoriales, por ejemplo a través de un rol de la Contraloría sobre las regulaciones que éstos propongan.

No cabe duda de que la política e institucionalidad ambiental se encuentra en crisis. La renuncia de López sólo viene a agudizar un proceso cuyos efectos ya se están viendo. Es el momento de una visión de Estado sobre la problemática ambiental con un debate transparente e involucrando a todos los actores. Ojalá las actuales autoridades estén a la altura de las circunstancias.

XII. BIBLIOGRAFIA

Acuña, Guillermo. Marcos Regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990. Serie Medio y desarrollo N° 20. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL, ONU. Santiago, Chile. 1999.

Cárdenas, Martha (editora). Política ambiental y desarrollo. Un debate para América Latina, FESCOL-INDERENA, Bogotá, 1986

Carruthers, David. Environmental politics in Chile: legacies of dictatorship and democracy. Third World Quarterly, Vol 22, N°3, pp 343-358, 2001.

Claude, M. 1997. "Una vez más la Miseria. ¿Es Chile un País Sustentable?". Ediciones LOM. Santiago, Chile.

Compromiso por una Sustentabilidad Ambiental, Comando Verde por Lagos. Cerro Huelén, Santiago de Chile, 6 de mayo 1999.

CONAMA. Agenda Ambiental País 2002-2006. Santiago, Marzo de 2002.

CONAMA. Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable. Santiago, Chile, Enero 1998.

Constitución Política de la República de Chile de 1980, Artículo 19, N°8.

Discurso pronunciado por Ricardo Lagos durante un seminario organizado por la Corporación Chile-Ambiente. En el anuncia los compromisos ambientales que asumirá en su gobierno. 1999

Editores Josef Thesing y Wilhelm Hofmeister, La Protección del Medio Ambiente, Conceptos y Políticas. CIEDLA, 1997.

Fávero, Gabriel del y Katz, Ricardo. Resultados y Consecuencias del Sistema Chileno de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Centro de Estudios Públicos. Estudios Públicos, 73 (verano 1999).

Fundación Terram. 2001. Informe de Recursos 2000.

Gligo, Nicolo. Política, Sustentabilidad Ambiental y Evaluación Patrimonial.

Guimarães, Roberto. El Desarrollo Sustentable: ¿Propuesta alternativa o retórica neoliberal?. CONOSUR SUSTENTABLE.

Katz, Ricardo; Fávero, Gabriel del y Sierralta, Leonel. Bases Conceptuales y Marco de Referencia para la Elaboración de Políticas Ambientales en América Latina. Centro de Estudios Públicos. Estudios Públicos, 57 (verano 1995).

Lipietz, Alain. ¿Qué es la Ecología Política? La Gran Transformación del siglo XXI. Copie-rights ediciones La Découverte. Marzo, 1999

Ocampo, José Antonio. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Serie Medio y desarrollo N° 18. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL, ONU. Santiago, Chile. 1999.

O'Riordan, Timothy y Jordan, Andrew. El principio de precaución en la política ambiental contemporánea. Publicado en inglés en Environmental values, 1995 vol. 4, n° 3, pp. 191-212.

"Reflexiones sobre Política Ambiental", Gonzalo Biggs. Revista Perspectivas, Vol 3, N°1, Noviembre, 1999.

Salingo, Marcelo. Globalización, Ambientalismo y Políticas Sociocomunicacionales. FLACSO-UNCPBA.

Sunkel, O., (1980 y 1981); CEPAL/PNUMA, (1982 y 1985).

Otras Publicaciones de Fundación Terram

ADC-5S	A la Espera de los Cambios Sociales, 08-2002
ADC-5MA	Santiago, Una Ciudad que se Ahoga entre el Smog, la Basura y las Inundaciones, 08-2002
ADC-6MA	La Expansión Urbana de Santiago vs. el Plan de Descaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, 10-2002
APP-6	El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades, 02-2002
APP-7	El Aluminio en el Mundo, 04-2002
APP-8	MegaProyecto Alumysa, 04-2002
APP-9	El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación, 04-2002
APP-10	De Pescadores a Cultivadores del Mar: Salmonicultura en Chile, 06-2002
APP-11	La Privatización de los Recursos del Mar, 08-2002
APP-12	Crecimiento Infinito: el mito de la salmonicultura en Chile, 08-2002
APP-13	Informe Zaldívar: El Conflicto de Interés en la Ley de Pesca, 12-2002
APP-14	Minera Disputada de Las Condes: El Despojo a un País de sus Riquezas Básicas, 12-2002
APP-15	TLC con Estados Unidos: Neoliberalismo sin Retorno, 03-2003
APP-16	Impacto Ambiental de la Salmonicultura: La Situación en la Xª Región de los Lagos, 06-2002
APP-17	Antibióticos y Acuicultura: Un análisis de sus potenciales impactos para el Medio Ambiente, la salud humana y animal en Chile, 04-2003
APP-18	Opinión sobre la Ley de Bosque Nativo: Aspectos Económicos, 08-2003
APP-19	TLC Chile- Estados Unidos: Por un Debate Necesario, 08-2003
APP-20	El Aporte de la Minería a la Economía Chilena, 10-2003
APP-21	TLC Un análisis del Capítulo de Inversiones: Las Restricciones a la Política Pública, 10-2003
APP-22	Impactos Ambientales del Escape de Solmónidos, 11-2003
EDS-1	Del Bosque a la Ciudad: ¿Progreso?, 03-2002
EDS-2	Domar el capitalismo extremo no es tarea fácil, 11-2002
ICS-4	Desde la Perspectiva de la Sustentabilidad: Superávit Estructural, Regla para la Recesión 05-2002
IPE-1	Una Arteria sobre un Parque, 03-2002
IPE-2	Dónde habrá más basura: ¿En los Rellenos Sanitarios o en su Proceso de Licitación?, 06-2002
IR-2000	Informe de Recursos 2000
IR-2001	Informe de Recursos 2001
RPP-1	La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos sociales, económicos y ambientales, 07-2000
RPP-2	El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos económicos, ambientales y legales, 09-2000
RPP-3	Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impacto, 11-2001
RPP-4	Impacto Ambiental de la Acuicultura: El Estado de la Investigación en Chile y en el Mundo, 12-2001
RPP-5	El Bosque Nativo de Chile: Situación Actual y Proyecciones, 04-2002
RPP-6	Exitos y Fracasos en la Defensa Jurídica del Medio Ambiente, 07-2002
RPP-7	Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza en Chile, 07-2002
RPP-8	De la Harina de Pescado al "Salmón Valley", 08-2002
RPP-9	Legislación e Institucionalidad para la Gestión de las Aguas, 08-2002
RPP-10	Megaproyecto Camino Costero Sur ¿Inversión Fiscal al Servicio de Quién?, 11-2002
RPP-11	Evaluación Social del Parque Pumalín, 12-2002
RPP-12	El Estado de las Aguas Terrestres en Chile: cursos y aguas subterráneas, 12-2002
English	
PPS-1	The Value of Chilean Biodiversity: Economic, environmental and legal considerations, 05-2001
PPS-2	The Free Trade Agreement between Chile and the USA: Myths and Reality, 03-2002

Escuche nuestro programa radial "Archivos del Subdesarrollo", todos los lunes a las 19:00 horas en Radio Universidad de Chile, 102.5 F.M.

Fundación Terram es una Organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país. Con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país.

Para pedir más información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

Fundación Terram

General Bustamante 24, piso 5, Of. I, Providencia,
Santiago, Chile

Página Web: www.terram.cl
comunicaciones@terram.cl

Teléfono (56) (2) 269-4499

Fax: (56) (2) 269-9244