



INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL: DE LA IMPROVISACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN

Equipo de Fundación Terram¹
5 de junio de 2008

PUBLICACIONES FUNDACIÓN TERRAM
www.terram.cl

En el marco de la conmemoración del Día Mundial del Medio Ambiente, Fundación Terram presenta una reflexión general sobre la problemática ambiental chilena, asociada a la institucionalidad que la rige. El propósito de este texto, es entregar lineamientos en materias como el actual proceso de Reforma Ambiental y propuestas para coordinarlas con el sector acuícola, forestal, energía y conservación. De este modo, esperamos contribuir al debate nacional.

LINEAMIENTOS PARA UNA REFORMA A LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

Este documento tiene como propósito entregar lineamientos generales para la Reforma Ambiental que esperamos se inicie con el ingreso la Parlamento de los proyectos de ley que crean el Ministerio de Medio Ambiente y la Superintendencia Ambiental, proyectos que serán firmados hoy por la Presidenta Michelle Bachelet.

La Reforma Ambiental

El año 1994 se promulgó la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente. Desde entonces a la fecha en Chile y el mundo la temática ambiental ha ido cobrando mayor relevancia en las políticas públicas y en la economía. En la actualidad resulta evidente que la débil institucionalidad y regulaciones ambientales con que cuenta nuestro país no son capaces de dar cuenta de los desafíos y las problemáticas en esta materia que debe afrontar nuestra sociedad. Es por esto que con el objetivo de aportar a la reflexión general, Fundación Terram a través del presente documento entrega lineamientos respecto del proceso de reforma ambiental que se inicia este 5 de junio de 2008.

El proceso de reforma ambiental debe considerar, entre otros, los siguientes puntos:

Primero, toda actividad humana genera algún impacto ambiental y, en consecuencia, la gestión ambiental, la protección del patrimonio natural y la decisión de aprobar, rechazar o mitigar actividades que generan algún impacto en el medio ambiente, necesariamente debe ser una decisión democrática –dentro de ciertos parámetro científicos/ técnicos generales-, involucrando a aquellos actores directamente afectados, tanto por el impacto

¹ Documento elaborado por los profesionales de Fundación Terram: Sebastián Ainzúa; Giuliana Furci, Flavia Liberona (directora ejecutiva), Francisco Pinto y Paola Vasconi.

ambiental como por los beneficios que la actividad económica brinda a la sociedad en su conjunto. Corresponde a las autoridades ambientales representar claramente la naturaleza de la decisión, sus costos y beneficios, y a los actores políticos tomarlas, asumiendo frente a los ciudadanos/as la decisión en forma responsable, y por tanto, asumiendo todos los costos políticos de una decisión errada.

En este sentido, la principal decisión de la ciudadanía y de otros agentes económicos, se refiere a cómo se desarrolla su territorio. Una verdadera democratización de las decisiones sobre el impacto ambiental es en relación al uso del territorio. Por ello, introducir instrumentos de ordenamiento territorial con participación ciudadana es crucial para la gobernabilidad ambiental.

Segundo, si bien la transversalidad de la temática ambiental exige mecanismos de coordinación -como aquellos diseñados por el sistema de CONAMA- no se puede coordinar instituciones cuyos incentivos principales se encuentran alejados de los objetivos de la política ambiental. La reforma a la institucionalidad debe partir con los principales Ministerios y servicios sectoriales separando nítidamente las funciones de fomento productivo en el sentido más tradicional, con las de conservación ambiental. Por ello, la creación de un Ministerio de Medio Ambiente debe ser la oportunidad para incorporar a este nuevo Ministerio las actuales atribuciones con que cuenta el Ministerio de Vivienda y el SAG en la regulación del uso del suelo; las atribuciones de la Subsecretaría de Pesca en biodiversidad marina y control de biomásas pesqueras; de la CONAF en biodiversidad terrestre y parques nacionales; del Ministerio de Obras Públicas en relación al agua, y del Ministerio de Salud en relación al aire, entre otros.

Tercero, la captura de agencia² si bien es un problema incipiente en Chile, es muy real. Es crucial crear una Agencia Ambiental que mantenga una opinión técnica independiente sobre los estudios ambientales y los eventuales impactos ambientales de proyectos. Asimismo, es fundamental avanzar hacia una Superintendencia de Fiscalización altamente autónoma, con carrera funcionaria, que no tenga temor a fiscalizar fuertemente a las empresas, y con atribuciones para cerrar empresas cuando no cumplan con la legislación vigente, sin intervención política.

Cuarto, debido a la naturaleza política de la decisión ambiental, hasta ahora no ha sido posible concebir instituciones dedicadas a la implementación de la política ambiental independientes. Sin embargo, es fundamental separar la cabeza de la política ambiental del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a nivel nacional, y de la Intendencia a nivel regional. En este sentido el poder contar hoy con un Ministro(a) de Medio Ambiente es un avance, pero se requiere introducir elementos de autonomía, de manera de acotar el problema de la consistencia en el tiempo de las decisiones ambientales³ a un tema técnico. Esta es la segunda razón por la cual la Superintendencia de Fiscalización debe tener altos grados de autonomía, así como también lo debe tener la agencia técnica encargada de evaluar los estudios de impacto ambiental de los proyectos de inversión. Ambas instituciones generarían costos políticos al eventual Ministro de Medio Ambiente si decide no cumplir con sus objetivos medioambientales.

² Ver publicación Terram: APP N° 39: Los Cinco Problemas de la Institucionalidad Ambiental. Disponible en www.terram.cl

³ Idem.

Quinto, es necesario mantener elementos de coordinación en la política ambiental. Por ello la función de coordinación de la actual CONAMA debe mantenerse, presidida por el Ministro(a) de Medio Ambiente; sin embargo, se requiere un instrumento que obligue a los servicios a coordinarse. Por ejemplo, así como el Ministerio de Planificación entrega un R.S. para los proyectos de inversión de todo el Estado⁴, el Ministerio de Medio Ambiente podría entregar una calificación ambiental para las políticas, proyectos y programas sectoriales de los distintos Ministerios.

Es fundamental avanzar hacia instrumentos de gestión territorial. Esto es de suma importancia como mecanismo de democratización de las decisiones sobre el uso del territorio, pero también es relevante desde el punto de vista de la gestión ambiental. Chile actualmente enfrenta problemas ambientales que simplemente no podrá abordar sin instrumentos de gestión territorial: el agua, la biodiversidad, la energía, el calentamiento global, la ciudad y el borde costero, son posiblemente los desafíos más relevantes.

En fin, un sistema institucional con un Ministerio de Medio Ambiente que tenga atribuciones sobre los recursos genéricos, aire, agua y suelo; una Superintendencia de Fiscalización Ambiental relativamente autónoma; una Agencia técnica de información y estudios ambientales; un Servicio Nacional de Parques, son algunas de las innovaciones desde el punto de vista institucional, de manera de acotar los incentivos perversos que se encuentran en el actual sistema institucional. En lo que corresponde a instrumentos, es fundamental el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial y evaluación estratégica ambiental, así como mecanismos de participación ciudadana real y efectiva. Finalmente, a nivel de la coordinación interministerial, es necesario crear una Resolución de Calificación Ambiental para políticas, programas y proyectos del Estado entregada por el eventual Ministerio de Medio Ambiente. Estos deberían ser los lineamientos para la próxima reforma a la institucionalidad ambiental.

INSTITUCIONALIDAD: LINEAMIENTOS PARA EL SECTOR ACUÍCOLA

Lo principal en el sector acuícola, es que éste no cuenta con una adecuada institucionalidad y una regulación ambiental y sectorial coherente, que por una parte entregue garantías de fomentar el desarrollo productivo, y por otra vele por cuidar el patrimonio ambiental que es de todos los chilenos/as.

En la actual institucionalidad tanto el ente regulador (Subsecretaría de Pesca) como el fiscalizador (Servicio Nacional de Pesca) son dependientes del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y en consecuencia, ambas instituciones se orientan preferentemente hacia el fomento productivo y el crecimiento económico. Es más, Sernapesca tiene por misión ejecutar la política pesquera nacional y fiscalizar el cumplimiento de las leyes y normativas que regulan la actividad. Le compete velar por la calidad sanitaria de los productos pesqueros destinados a mercados internacionales, ejercer la tuición de parques y reservas marinas, presidir los Consejos Zonales y Regionales de Pesca y actuar como Secretaría Ejecutiva del Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal.

⁴ El R.S. es la resolución favorable del estudio económico social de un proyecto de inversión. Los proyectos de inversión del Estado deben recibir un R.S. antes de implementarse.

En la práctica se evidencia que debido al mal diseño institucional conceptos como productividad y eficiencia se han superpuesto a otros conceptos como sustentabilidad y conservación.

Ejemplo de lo anterior es que el Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA) fue impulsado desde el Ministerio de Economía, sin que hubiese participación relevante de la Comisión Nacional del Medioambiente (Conama) o del Servicio Agrícola Ganadero (SAG), transformándose en un instrumento promotor de la actividad que no incluye de manera apropiada impactos relevantes al medioambiente tales como uso de antibióticos, escapes de salmónidos, densidad de cultivos y rotación de centros de cultivo, entre otros.

Por tanto, considerando la importancia económica y social de la actividad acuícola, particularmente la salmonicultura, resulta urgente definir una institucionalidad coherente y en la que se incorporen criterios de protección sanitaria, cuidado del medio ambiente y valoración de los ecosistemas a un sector que actualmente sufre de una severa crisis sanitaria y ambiental, precisamente por no haberlos agregado originalmente.

INSTITUCIONALIDAD: LINEAMIENTOS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL BORDE COSTERO Y CONSERVACIÓN MARINA

Chile tiene en extenso borde costero, que en forma lineal supera los 4.000 Km de costa, longitud que se multiplica varias veces cuando se considera el borde costero de los archipiélagos e islas. No obstante, hasta ahora no se le ha otorgado la debida relevancia a nuestro litoral. Muy por el contrario, las regulaciones se encuentran dispersas y su aplicación les compete a distintos organismos del Estado. Además de ello en materia de protección de la biodiversidad y conservación costera y marina Chile presenta retrasos significativos. Ordenar y regular el borde costero y nuestro maritorio es una tarea urgente, pues se necesita conjugar adecuadamente las actividades de protección con aquellas de producción y utilización de los recursos hidrobiológicos, o el patrimonio natural. El desarrollo de ciertas actividades en el borde costero, tal como es el caso de la actividad acuícola y salmonera nacional tiene enormes potenciales, pero también presentan importantes amenazas para los ecosistemas y la biodiversidad.

Pese a que Chile cuenta con un extenso borde costero y que existe una política nacional sobre el uso del borde costero, la cual tiene entre sus objetivos posibilitar y orientar el desarrollo equilibrado de las diferentes actividades, desde una perspectiva nacional, acorde con los intereses regionales, locales y sectoriales; y a la protección y conservación del medio ambiente marítimo, terrestre y aéreo, acorde con las necesidades de desarrollo y las demás políticas fijadas sobre tales materias. Estos objetivos no se han implementado en acciones y más bien existe un desorden respecto de la utilización del borde costero, en la cual se sobreponen los intereses de distintos sectores tales como conservación, turismo, acuicultura, pesca artesanal.

En el contexto de una nueva institucionalidad ambiental es del todo deseable que Chile se ponga al día en materia de protección y conservación de su biodiversidad costera y marina. Debe desarrollarse una institucionalidad independiente de las actividades de fomento del sector, que sea capaz responder a las pautas fijadas por organismos internacionales en materia de conservación y a los compromisos suscritos por Chile en diversos tratados internacionales (convención de biodiversidad, convención sobre derechos del mar, comisión permanente para el Pacífico sur, entre otros). Para ello es urgente contar con una institucionalidad adecuada, un marco regulatorio nacional

coherente con los convenios internacionales y un conjunto de acciones que garanticen el cumplimiento de éstas.

INSTITUCIONALIDAD: LINEAMIENTOS PARA EL SECTOR FORESTAL

El sector forestal chileno carece de una institucionalidad y política que esté acorde con la importancia que representa para el país, si bien se ha normado el sector desde la década de los 70 el auge forestal chileno ha ido en ascenso y no así las regulaciones y menos una institucionalidad que responda a la importancia que tiene para el país este sector productivo.

La CONAF es una entidad de derecho privado con fondos públicos encargada de administrar la antigua y dispersa normativa que existe para el sector forestal, y al igual que en otros servicios públicos, esta entidad tiene una contradicción vital al pretender regular actividades de fomento productivo, conservación y fiscalización. Todo esto sin considerar el auge que en los últimos 30 años ha experimentado este sector, posibilitando la concentración de la propiedad forestal en manos de grandes consorcios privados y la consolidación de un modelo forestal basado en las plantaciones de especies exóticas.

CONAF es actualmente una institución de tercer nivel que no cuenta con personal y presupuesto para ejecutar adecuadamente las tareas que se le han encomendado. Junto a lo anterior, CONAF y la mayoría de las regulaciones del sector forestal son anteriores a la promulgación de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Es por esto que ante el anuncio de la creación de un Ministerio de Medio Ambiente y una Superintendencia Ambiental nos parece de la mayor relevancia poner en la discusión pública la necesidad de contar con una institucionalidad forestal que de cuenta de las reales necesidades del país y que se coordine y articule adecuadamente con la nueva institucionalidad ambiental.

Chile necesita con apremio una política forestal y una a institucionalidad que resuelva temas tales como hacia dónde se orienta el fomento por parte del Estado ¿sigue beneficiando a las grandes empresas o se orienta hacia otros sectores sociales?, ¿cómo se regulan las plantaciones forestales?, hoy día la forestación, reforestación y cosecha de plantaciones forestales no necesitan pasar por el sistema de evaluación de impacto ambiental, por ejemplo

Por su parte la industria de la celulosa, no tiene regulaciones y permisos ambientales acorde al impacto que genera en el medio ambiente. En esta reforma ambiental / sectorial es imprescindible separar en distintos órganos del Estado lo que es elaboración de políticas públicas e implementación de éstas, instituciones encargadas del desarrollo productivo, la conservación y fiscalización.

INSTITUCIONALIDAD: LINEAMIENTOS PARA EL SECTOR DE ENERGÍA

En el plano de la energía, la institucionalidad requiere establecer dos aspectos claves:

En primer término, implementar una Política Energética de largo plazo. En ese sentido la institucionalidad deberá construirse sobre la base de una Política Energética, que reconozca las distintas opciones sobre fuentes de energía y las estrategias sobre usos de la misma.

Por lo tanto, la institucionalidad debe ser la instrumentalización de una política que se sustente en la premisa que el país no puede crecer sobre la base de la expansión permanentemente de la demanda de energía. La política tiene que reconocer la necesidad de desacoplar el crecimiento económico de la demanda energética. Así, la institucionalidad debe privilegiar la búsqueda de opciones de eficiencia en el uso de energía, por sobre la promoción de mayor oferta.

En segundo término, la institucionalidad en materia de energía debe hacerse cargo de reconocer y resolver los conflictos territoriales que se generan con el desarrollo de los distintos tipos de proyectos energéticos, los que afectan tanto a comunidades locales como a otras actividades económicas. Las instituciones del Estado, encargadas de regular los proyectos deben incorporar dentro de las evaluaciones de los mismos, no sólo los aspectos ambientales sino también las implicancias sociales, culturales y económicas que tienen estos proyectos sobre otros actores.

Finalmente, se debe incorporar en las evaluaciones, no sólo los impactos locales de los proyectos, sino, toda la gama de repercusiones que se extienden más allá de las regiones específicas donde se instalan los proyectos, por ejemplo, en lo que se refiere a tendidos eléctricos.

HACIA UNA POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Chile debe comenzar a trabajar en una respuesta al problema del calentamiento global y los cambios climáticos asociados. El primer paso desde el punto de vista de la política pública es definir cuál es la institucionalidad que va a asumir el tema: qué ministerio, secretaría, unidad especializada, etc. Es indispensable saber con qué herramientas y con qué estructuras institucionales se abordará esta problemática.

En términos generales, resulta imprescindible establecer una mirada país que nos permita afrontar de forma conjunta y coordinada desde los diversos sectores públicos y privados los efectos del calentamiento global de acuerdo a los escenarios que se predicen para Chile. Debido a la condición de vulnerabilidad que presenta nuestro país, establecida en la Convención sobre Cambio Climático; Chile debería generar políticas públicas que incorporen los escenarios futuros al menos en las siguientes áreas:

Aguas Continentales

En un escenario cambiante, el agua como elemento que sustenta la vida pasa a ser un asunto de seguridad nacional. Es básico impulsar políticas públicas en relación al agua que permitan asegurar el mantenimiento de la calidad de las aguas en las cuencas hidrográficas más importantes, tanto para consumo humano, animal y regadío. Asegurar la protección de los cursos de agua, evitando la deforestación o el reemplazo de la cubierta vegetal, especialmente en las cabeceras y en los afluentes de cuencas. El Estado debe jugar un rol activo en asegurar el suministro de agua para consumo humano en todo el territorio nacional, lo que implica que en algunos lugares se deberán tomar acciones concretas para promover el bien público antes que el privado.

Océanos

Chile está tipificado como país vulnerable, precisamente debido a su amplio borde costero -entre otras características- lo que hace necesario considerar como imprescindible la

inclusión de los fenómenos que pueden ocurrir en las costas como parte de una política y de acciones nacionales frente al calentamiento global y los cambios climáticos.

Energía

El diseño de políticas públicas para la generación y distribución de energía es prioritario en un contexto cambiante como el actual. No se puede dejar el tema de la generación, transmisión y distribución de energía sólo en manos de empresas privadas sino que el Estado debe jugar un rol activo. Además, no es posible pensar que grande proyectos serán capaces de asegurar el suministro de la energía para el país. Resulta fundamental generar una política energética nacional de mediano y largo plazo que mire los escenarios futuros y ordene los proyectos energéticos teniendo como telón de fondo las variaciones que ocasionara el calentamiento global

Protección y conservación de la cubierta vegetal

El aporte al calentamiento global de Latinoamérica y Chile proviene de la deforestación, y del cambio de uso de suelo más que de sus emisiones. Por ello resulta prioritario que desde el Estado se adopten medidas que permitan asegurar la protección y conservación de los ecosistemas naturales, y reducir tanto la deforestación como el cambio de uso de suelo. El mantenimiento de la diversidad de especies nativas, su ubicación espacial y su relación con el clima permiten a los ecosistemas naturales tener una mayor capacidad de resiliencia ante los escenarios cambiantes . En consecuencia, desde la política pública se debería impulsar en forma prioritaria la protección, manejo y conservación de las formaciones vegetales nativas, así como el aumento de la superficie de bosques nativos en nuestro país. Esto es especialmente importante en la zona central, donde se encuentran los mayores centros urbanos y es necesario proveerlos de servicios ambientales