

MINUTA TERRAM
PROYECTOS DE GENERACIÓN ELÉCTRICA Y SU CRECIENTE CONFLICTIVIDAD:
ANÁLISIS PROPUESTA DEL GOBIERNO

Marzo, 2009

I. Contexto

El Ministro de Energía Sr. Marcelo Tokman ha señalado que entre el 2008 y el 2030, la demanda energética del país -incluyendo consumo de combustible, eléctrico y de otras fuentes, como la leña- crecerá a una tasa superior al 5% anual¹.

En este contexto y producto de la estrechez energética a la que se ha visto expuesto Chile en los últimos años, el Gobierno ha concentrado su mayor esfuerzo en impulsar nuevos proyectos de generación eléctrica de manera de garantizar el abastecimiento del suministro eléctrico -motor de la economía- en el corto, mediano y largo plazo. En esta tarea, sin embargo, sus mayores esfuerzos se han basado en la promoción de las energías convencionales (termoelectricidad e hidroelectricidad), sin cambios de fondo en el sistema y dejando de lado consideraciones ambientales, económicas, sociales y culturales. Es importante tomar en cuenta que mientras exista un sistema de generación, transporte y distribución de la electricidad en el que los privados ganan más dinero en la medida que aumenta la demanda energética, será imposible implementar acciones para reducir el consumo e incorporar en forma efectiva criterios de eficiencia energética.

A esto se suma la poca diversificación de la matriz eléctrica, así como la ausencia de una Política Nacional de Energía de mediano y largo plazo, que sea producto de una discusión pública, en la que se defina o se den lineamientos para regular la demanda, incentivar la eficiencia, mejorar las formas de producción, distribución y consumo de la energía en el país y, especialmente, la matriz eléctrica.

En este contexto, además, es importante considerar que en el país no existen una política de ordenamiento/planificación territorial, lo que significa que son los privados quienes determinan dónde y cuándo se emplazan los proyectos de inversión, lo que establece un escenario incierto para las comunidades y otros sectores productivos, transformándose en un foco de creciente conflictividad. De hecho, al observar los proyectos de generación eléctrica que se encuentran en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), cerca de un 25 %² de ellos genera problemas y/o conflictos con las comunidades locales y con otras actividades económicas, que se ven afectadas principalmente por su ubicación.

Sin embargo, la creciente conflictividad en torno a los planes de inversión no es una situación particular de los proyectos de generación eléctrica. En el pasado han sido

¹ La Tercera online, 10 de junio de 2008. http://www.latercera.cl/contenido/26_29556_9.shtml

² Ver APP N° 48: "Catastro de Proyectos de Generación Eléctrica en Chile". Liberona, Vasconi y Carreño. Publicaciones Terram, 2009.

otros sectores de la economía los que han concentrado la preocupación y las acciones de las comunidades para detener proyectos que consideran atentan contra las economías locales o la forma y calidad de vida de las personas. Por ejemplo, se puede citar el caso de los rellenos sanitarios, las plantas de tratamiento de aguas servidas, las plantas de celulosa, entre otros. Probablemente esto se debe a factores como la creciente toma de conciencia de los impactos negativos a nivel local que generan este tipo de proyectos; una mayor preocupación ambiental de la ciudadanía; la creciente desconfianza en la forma en que funciona el SEIA y como se toman las decisiones en las COREMAS. A ello se suma la falta de una normativa ambiental (por ejemplo: norma de emisión para las termoeléctricas) que sea moderna, que resguarde la salud de la población y promueva el cuidado del medioambiente, pero por sobre todo hay una carencia frente a una planificación/ordenamiento territorial a nivel nacional de manera de compatibilizar las distintas actividades que se desarrollan en el territorio.

Durante el gobierno del Presidente Lagos, en todas las regiones de Chile se desarrollaron estrategias de desarrollo, en las cuales a través de procesos participativos se establecieron objetivos regionales de desarrollo en base a las características y potenciales de cada zona. Sin embargo, los megaproyectos de inversión de cualquier tipo no formaron ni forman parte de estas planificaciones, en general, llegan desde fuera de las regiones y no respetan las estrategias, lo que genera molestia y frustración a nivel local.

II. Propuesta del Gobierno

Ante el creciente nivel de conflictividad socioeconómico-ambiental en torno a los proyectos de generación eléctrica que se encuentra en evaluación ambiental, el pasado 6 de enero, durante la Cena Anual de Energía 2009, la Presidenta de la República Michelle Bachelet, anunció la implementación de dos iniciativas para facilitar la ubicación de nuevos proyectos de generación eléctrica. Primero, la incorporación de un nuevo factor de distribución de la patente municipal que pagan las empresas generadoras; y segundo, el establecimiento de un pago por MW instalado a los proyectos de generación eléctrica, cuyos ingresos serán de beneficio local, es decir, a los municipios.

Frente a estos anuncios, cabe recordar, en primer lugar que el rol del Estado debería ser garantizar el bien común, entendido en este caso como la calidad de vida de las personas, las comunidades locales y las actividades productivas de pequeña y mediana escala que existen en los territorios. En segundo término, sí realmente existe una necesidad para el país de desarrollar un proyecto que afecta una zona determinada, esto debería ser definido por el Estado mediante un proceso transparente y no determinado e impuesto por los privados como sucede en la actualidad.

Por ello, en primera instancia, puede parecer adecuado que las comunidades afectadas por las externalidades negativas que generan los proyectos de inversión que se ubican en sus territorios reciban algún tipo de compensaciones. Sin embargo, lo que no es aceptable es que ésta sea una compensación directa y, menos aún, que esta medida se implemente para un solo sector de la economía. Como ya mencionamos, en el pasado han sido varios sectores económicos los que han tenido conflictos socioeconómico-ambientales, y en el futuro vendrán otros. De adoptarse una medida de este tipo, debiera ser extensiva a todos los proyectos de inversión que se desarrollen en el país. Recordemos que toda actividad económica genera externalidades negativas y que en el caso de Chile, hasta ahora éstas han sido absorbidas por las comunidades y el medioambiente debido a la negativa de las empresas de asumir los costos de implementar tecnologías de bajo impacto. Además, no resulta adecuado que la compensación por MW que hagan las empresas eléctricas a las comunidades sea con cargo a crédito fiscal, como se ha anunciado, pues con esto finalmente se configura no una compensación de las empresas a las comunidades, sino un subsidio indirecto del Estado.

Es muy importante tener presente que en muchos casos las compensaciones económicas no son la solución a los problemas que generan este tipo de proyectos, ni tampoco lo que buscan las comunidades ni aquellas personas que tienen emprendimientos económicos locales, cuyas actividades por lo general están arraigadas a un modo de vida. En estos casos lo que se debería poner en discusión es una política de planificación/ordenamiento territorial (aspectos ambientales), cuyo objetivo principal sea prever los efectos que las intervenciones humanas producen en el territorio en relación a impactos ambientales, sociales, culturales y en las economías locales, y desde este análisis buscar soluciones que permitan disminuir al máximo los impactos, así como revertir y/o restaurar los ya producidos. El objetivo principal es que a nivel de país se discutan y se adopten un conjunto amplio de medidas y requerimientos tendientes a armonizar los usos territoriales actuales y futuros. Este ordenamiento, al ser una expresión espacial de la política económica, social, cultural, ambiental y ecológica, define la distribución geográfica del territorio, marco de competencias, los lineamientos de accionar de las entidades territoriales y las grandes directrices a nivel de ordenamiento espacial.

Sin embargo, los anuncios realizados por la Presidenta de la República no abordan este aspecto. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva la propuesta realizada por el Gobierno no da cuenta de manera adecuada de la creciente conflictividad en torno a la ubicación de los nuevos proyectos de generación eléctrica. Menos aún consideran la protección del medioambiente y la calidad de vida de las comunidades afectadas, más bien es una propuesta simplista que no se hace cargo de la complejidad de los problemas y plantea una mala solución para revertir o inhibir los conflictos en esta materia. En este sentido, la propuesta, tal como fue conocida, busca inhibir y/o cooptar la participación de las

comunidades y los gobiernos locales en la evaluación ambiental de los proyectos, debido a la entrega de compensaciones directas a los municipios, disminuyendo aún más su capacidad para defenderse frente a los grandes proyectos energéticos. En este sentido, la propuesta viene a validar las compensaciones económicas como mecanismo para la instalación de proyectos, sin hacer un planteamiento claro de cómo éste operaría; aún más, la propuesta, tal como fue presentada, es en extremo riesgosa ya que amenaza con destruir el tejido social, además del impacto ambiental.

Hoy, en el marco de la discusión del proyecto de Ley que crea la nueva institucionalidad ambiental, las autoridades debieran replantearse la necesidad de crear mecanismos que permitan efectivamente disminuir las desigualdades que plantea la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente para la evaluación de los proyectos de inversión. En este sentido, sería adecuado pensar en la creación de un Fondo de Asesoría Técnica para las comunidades en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, de manera de equiparar la discusión y evaluación ambiental de los proyectos de inversión, así como la creación de una unidad de mediación de conflictos ambientales, de manera que haya una intervención directa del Estado en las negociaciones y no como ha sucedido hasta ahora en que los titulares de los proyectos de inversión terminan negociando acuerdos compensatorios con parte de las comunidades afectadas, sin que exista un contexto y una reglamentación de cómo se hacen estas negociaciones.

En resumen, la propuesta del Gobierno resulta inviable debido a:

1. No garantiza el bien común ni la igualdad ante la ley, ya que evidentemente este tipo de negociaciones se darán en comunas o zonas de bajos ingresos
2. No permite que legítimamente una comunidad pueda oponerse a un proyecto, y la fuerza a una negociación económica
3. No aporta a mejorar el SEIA, por el contrario aumenta el descrédito del SEIA y de las decisiones que toma la COREMA
4. No propone nada para mejorar la falta de normativa ambiental que asegure el resguardo a la salud de la población y el medioambiente
5. No incorpora en el diseño zonas ya afectadas por la contaminación, como son las saturadas y/o latentes
6. No existe compensación de las empresas a las comunidades, sino que un subsidio indirecto del gobierno
7. No garantiza la internalización de las externalidades negativas del proyecto por parte de la empresa
8. Inhibe/coopta la participación de las comunidades y gobiernos locales en el SEIA, es decir legítimas prácticas que apuntan a la descomposición del tejido social
9. No resguarda ni asume los impactos de los proyectos de inversión en las actividades económicas locales
10. No se hace cargo de la falta de planificación territorial