

SN. Quinteros

ALEJANDRA ORTIZ

MARZO 2016

18 de Marzo de 2016

Minuta Ampliada
Senador Quinteros

Proyecto de Ley-Obligación de prevención y
combate de incendios forestales a los dueños de predios con aptitud forestal

1.- Resumen

El proyecto pretende evitar los incendios forestales en las zonas ubicadas entre las áreas urbanas y los predios forestales, para ello, proponiendo para ello: a) la obligación para los dueños de predios con aptitud forestal de contar con un plan de prevención y de combate de incendios forestales, salvo que se trate de predios que pertenezcan a pequeños propietarios forestales definidos en el número 17, del artículo 2° de la ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal y b) Fijar la distancia mínima que deberá existir entre los predios forestales y los asentamientos rurales o urbanos y carreteras, la que no podrá ser inferior a 500 metros.

Tal y como fue solicitado por parlamentarios trabajando en temas similares, el proyecto pretende y debe fundirse con los mismos, con el fin de unificar esfuerzos en este sentido.

Luego de analizar los documentos relativos al proyecto y otros complementarios (Institucionalidad de emergencias en países desarrollados, consecuencias de cambio climático, legislación en relación a empresas contaminantes y depredadoras de recursos etc) es necesario desatacar que el actual proyecto de ley podría considerarse como "uno" de los puntos relevantes a tratar en un macro proyecto de ley que se refiera a la "Prevención y Tratamiento de Emergencias a Nivel Nacional", en el que las reflexiones apunten más bien al establecimiento de una institucionalidad adecuada y coherente con la diversidad del territorio chileno, la precariedad de los recursos existentes y la capacidad humana y física disponible para este fin.

2.- Consideraciones Relativas a la Institucionalidad

Dada las características de la institucionalidad vigente en materia de emergencias (tanto en su prevención como en el tratamiento) es preciso señalar que Chile tiene una fragilidad particular en el tema.

Al comparar la institucionalidad vigente en países desarrollados es preciso destacar no sólo que éstos cuentan con una entidad gubernamental que planifica, coordina y ejecuta las emergencias (entendidas como terremotos, incendios, aluviones etc), sino que

informe de Biblioteca del Congreso (Sistemas de Manejo de Emergencias en el Derecho Comparado de) se encuentra el caso de Japón:

“A nivel nacional, dentro del Gabinete del Primer Ministro, está incluido el Ministro de Estado para el Manejo de Desastres (Minister of State for Disaster Management) 5 , cargo creado en el año 2001 en virtud de la reforma realizada a todo el sistema del gobierno central6 . El Ministerio coordina todo el sistema de manejo de desastres y planifica las políticas públicas para la prevención de riesgos producidos por desastres de mayor escala. Dentro del Ministerio existen los siguientes Directores especializados: • Director General de Desastres (más un Director adjunto); • Director de Manejo de Desastres; • Director de Prevención y Preparación; • Director de Operaciones de Respuesta (además de un oficial de alto rango encargado de las telecomunicaciones de emergencia); • Director de Recuperación y Reconstrucción; y, • Director de Manejo de Terremotos y Desastres vulcanológicos...”

“El presupuesto nacional para todo lo relacionado con el manejo de desastres asciende a 4.5 trillones de yenes (promedio entre 1995 y 2004)21, equivalente a aproximadamente 5 trillones de dólares22, que se divide en: • Investigación y desarrollo de tecnología: 1,3%; • Prevención y preparación: 23,6%; • Conservación de las tierras nacionales: 48,7%; y • Recuperación y rehabilitación: 26,4%. Luego del terremoto y tsunami sufrido por la costa oeste del país en marzo de 2011, de acuerdo a un artículo de prensa que cita las estimaciones de la Oficina japonesa del Gabinete, los daños causados a las infraestructuras por el terremoto del día 11 de marzo de 2011 oscilaron entre 16 y 25 billones de yenes, sin contar las pérdidas para las empresas perturbadas por cortes de corriente ni las consecuencias del accidente nuclear de Fukushima. El 2 de mayo pasado, el Parlamento japonés aprobó una extensión presupuestaria de unos 4 billones de yenes (49.000 millones de dólares) para financiar las primeras necesidades de la reconstrucción de viviendas y restaurar las instalaciones vitales. Además, está ya en preparación un segundo suplemento presupuestario.”

El informe de la Biblioteca del Congreso hace referencia además a los casos de Nueva Zelanda y Estados Unidos, quienes manejan un nivel similar en el tratamiento de la emergencia. Teniendo esto presente, se hace necesario analizar los proyectos de ley relativos a tratamiento de emergencias (incendios, terremotos, aluviones etc) en el marco de **la necesidad urgente** de una institucionalidad que permita la eficiencia en la planificación, prevención, coordinación, ejecución y evaluación de emergencias en nuestro país.

3.- Consideraciones Relativas al Principio del que Contamina, Paga.

De acuerdo a lo señalado por Macarena Muñoz, en su investigación sobre “El principio quien contamina paga, a la luz de la legislación medioambiental chilena”, este principio contaminador-pagador, o pay polluter principle, es uno de los más conocidos de entre los varios principios que inspiran el Derecho Medioambiental. “Se refleja no solo en la legislación internacional, sino también en la legislación ambiental nacional de reciente data. No obstante su aparente difusión y comprensión general, es frecuente que se malentienda su significado, o que se restrinja su aplicación”. El principio surge por vez primera como regulador ambiental, en Japón en 1970. Posteriormente, en 1972, la OCDE lo adopta como una base analítica de los instrumentos económicos para regular la contaminación. Desde allí el principio se extiende a la legislación comunitaria europea, para finalmente ser acogido ampliamente en el Derecho Internacional, donde lo encontramos expresamente consagrado en la Declaración de Estocolmo, Principio 22: “Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

De acuerdo a la investigadora, en el caso de las empresas que incurren en explotación intensiva de recursos naturales preciosos, como es el caso de las forestales, deberíamos considerar que existe un conflicto que debería ser analizado a la luz del principio del que contamina paga ya que “se trata de un nivel de explotación de los componentes del medio ambiente que va más allá de la capacidad de regeneración de los mismos, lo cual deviene en su prematuro agotamiento, degradación y daño ambiental, que en algunos casos resulta irreversible . La sociedad sufre este deterioro, a través de la disminución de su calidad de vida, no obstante que la responsabilidad por esta situación puede atribuirse a algunos agentes específicos que tanto degradan el medio ambiente como se benefician de tal degradación”.

La investigadora afirma que “cuando este uso se efectúa de una manera tal que vulnera la capacidad de regeneración natural de los recursos, el costo es sufrido como deseconomía por toda la sociedad, que al ser afectada debe reaccionar a través de la implementación de políticas a cargo del Estado, pagando de esa forma el ahorro del agente contaminador. En definitiva la ganancia por la explotación de los bienes comunes es recibida por quienes los utilizan y contaminan, y el perjuicio de tal uso indiscriminado lo sufre toda la sociedad”.

La investigadora señala asimismo, que cualquier actividad que provoca un daño ambiental crea una deseconomía externa, ya que impone a los terceros ajenos a la actividad lesiva algunos costos sociales de los que viene exonerado el sujeto agente del daño y que, en consecuencia, no los deberá contabilizar como propios al desarrollo de su actividad

es que “internalizado que sea el costo por el uso de los bienes comunes, sea más caro explotarlos y por lo tanto menos intensivo su uso, o bien, que dado el costo real de utilizarlos en la producción se busque hacer de ésta un proceso más eficiente con el uso de tecnologías amigables con el medio ambiente, todo lo cual redundaría en que los bienes que lo integran no sufran deterioros imposibles de revertir”.

Debido a los argumentos expuestos y considerando que este proyecto de ley debería formar parte de uno que envuelva al sistema de emergencias nacionales de forma integral, es crucial el señalar que debe incluirse el principio del que contamina paga, para las empresas que participan en la explotación de los recursos forestales, estableciendo las normativas y recursos disponibles para las mismas.

4. -Consideraciones Cambio Climático

De acuerdo a lo establecido por el estudio de impacto del cambio climático de la Universidad Católica de Chile (Consecuencias y Desafíos para Chile, 2008) entre los sectores más afectados por las consecuencias del Cambio Climático, se encuentran el agrícola y forestal.

El estudio afirma que “la agricultura y el sector forestal representan sectores particularmente sensibles al problema del Cambio Climático. La esencia de estas actividades es la captura de dióxido de carbono y su transformación, en conjunto con otros elementos que actúan como nutrientes, a productos orgánicos más complejos (azúcares, proteínas, aceites fibra, madera, etc)”

Asimismo, y según lo que indica este estudio, las condiciones climáticas permiten anticipar el nivel de adecuación a una localidad de distintas variedades y especies, y son responsables de gran parte de la variabilidad de respuestas fisiológicas observadas en distintas temporadas. “Como hemos dicho anteriormente, se espera que las condiciones medias sean más cálidas que lo actual y que en una buena parte de su territorio se observen disminuciones en la oferta de agua. Asimismo se prevé que la concentración de dióxido de carbono sea muy superior a la que conocemos actualmente. Este último factor es, en general, positivo para el crecimiento vegetal, pero las magnitudes de respuesta son muy variables y dependen del tipo de especie y de la presencia de restricciones ambientales adicionales”. Para estos investigadores, el aumento de temperatura se traduce en la posibilidad de expandir la actividad agrícola a regiones donde usualmente no era posible cultivar algunas variedades debido al riesgo de heladas. Finalmente agregan que se espera que ocurra una aceleración del desarrollo, lo que puede afectar el rendimiento ya que se reduce el periodo de intercepción de radiación solar. Asimismo se espera que incrementos de la temperatura impliquen una mayor evaporación.

responsabilidad en el aumento de emergencias que podrían ser prevenidas y tratadas con las consideraciones mencionadas, y con la aplicación del principio del que contamina, paga.

15 de Marzo de 2016

Minuta

Senador Quinteros

Indicaciones Proyecto Gestión de Residuos y Responsabilidad extendida del Productor

Señor Presidente, la segunda discusión de esta iniciativa que establece un marco general para la gestión de los residuos basado en la prevención y valorización de los desechos y las obligaciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, debe enfocarse sin duda en los objetivos iniciales que fueron planeados para este proyecto, es decir: en la cantidad y peligrosidad de los residuos; las tecnologías disponibles; el impacto económico y social y la situación geográfica y sin duda, en la prohibición de circulación de desechos peligrosos en el territorio y sus fronteras respectivas.

Atendiendo a las observaciones manifestadas por el Senador Girardi y Lagos en relación a la importación y exportación de residuos y como se señala en este proyecto, “ en aplicación de los principios preventivo, precautorio, de responsabilidad de la cuna a la tumba, y de jerarquía en el manejo de residuos, se prohíbe la exportación de residuos peligrosos y otros desechos sujetos al Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, a menos que no exista en el país la capacidad técnica ni los servicios o lugares para su valorización o eliminación adecuados, y así lo determine el Ministerio en consulta con el Ministerio de Salud, mediante resolución fundada”. Es fundamental en este sentido atender las normativas internacionales que señalan claramente que en ningún caso se permitirá la exportación de residuos peligrosos hacia estados no miembros de la OCDE, para no convertirnos en un país que avale y facilite el tránsito de residuos peligrosos.

Las indicaciones señalan que existirá un decreto supremo, expedido por el Ministerio y firmado además por el Ministerio de Salud, estableciendo las condiciones excepcionales que regirán el otorgamiento de la autorización de la importación o exportación de residuos peligrosos conforme a los incisos anteriores. Este decreto establece además los requisitos, exigencias y procedimientos para la autorización de importación y exportación de residuos no peligrosos, hacia o desde el territorio nacional, en los casos en que se permita. En este punto debemos ser particularmente cuidadosos, ya que respetar la normativa internacional y garantizar el cuidado de nuestros territorios, es crucial para la efectividad del control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su

autorizaciones de importaciones y exportaciones cuando las autoridades competentes tengan razones para sospechar que tales desechos no serán sometidos a un manejo ambientalmente adecuado por los estados de tránsito, o de destino u origen.

Asimismo, y como observan los Senadores Girardi y Lagos, apoyo la moción de que organismos nacionales como el Servicio de Aduanas, la Autoridad Sanitaria, o la Superintendencia del Medio Ambiente, tomando conocimiento de una importación o exportación de residuos peligrosos que se realice sin la autorización correspondiente, deben sancionar y tomar las medidas necesarias para el adecuado manejo de los residuos, protegiendo de esta manera el medio ambiente y la salud de la ciudadanía.

Adhiero a la indicación del artículo séptimo referente a la gestión sustentable de residuos sólidos, que establece que los residuos generados en la Nación deben eliminarse en el territorio nacional, “evitando su exportación e importación, siendo su generador el responsable de su gestión integral desde su origen hasta su eliminación o disposición final, minimizando su generación, reutilizando o reciclando todo o parte de ellos según el caso, y eliminándolos o disponiéndolos de una manera ambientalmente racional y sustentable”.

En relación a la prohibición de la exportación de residuos peligrosos y otros desechos, debemos someternos a lo establecido en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, también en lo referente a la importación de residuos peligrosos, con el objeto de proceder a su eliminación o disposición final en el país.