

Revista de DERECHO AMBIENTAL

Doctrina, Jurisprudencia,
Legislación y Práctica

Director: Néstor A. Cafferatta

DERECHO AMBIENTAL.

Director

Néstor A. Cafferatta

Comité Consultivo Nacional

Luis Andorno, Homero M. Bibilioni, Carlos A. Botassi, Anibal Falbo,
Jorge A. Franza, Jorge M. Galdós, Isidoro H. Goldenberg,
Felipe González Arzac, Eduardo P. Jiménez, Aída R. Kemeinajer,
de Carlucci, Beatriz Krom, Daniel H. Lago, Ricardo L. Lorenzetti,
Narciso J. Lugones, Raúl Madueño, Augusto M. Morello, Jorge Mossat
Iturraspe, Eduardo A. Pigretti, Daniel A. Sabsay, Mario F. Valls,
Aydeé Vázquez Villar, Juan Rodrigo Walsh, Teodora Zamudio

Comité Consultivo Internacional

Antonio H. Benjamin (Brasil), Silvia Capelli (Brasil), Manuel Castañon
del Valle (España), Silvia Jaquenod Zsagon (España), Paulo Afonso
Leme Machado (Brasil), Néctilo López Ramos (México), Ricardo Merlo
(Paraguay), Vladimir Passos de Freitas (Brasil), José Antonio Peláez
Bardales (Perú), Michel Prieur (Francia), Aquilino Vázquez García
(México), Rossana Silva Repetto (PNUMA)

Una publicación de
LexisNexis Argentina SA

Director Editorial

Alejandro P. F. Tuzio

Redacción

Carlos Bollaert
Jimena Klappenbach
Susana Martín Figueoa

Producción

Raúl Hernández Torrez

Responsables de área

Gabriela L. Bordelais de Rossi (Derecho administrativo ambiental)
Pablo A. Iannello (Economía y medio ambiente)
Narciso J. Lugones (Derecho federal ambiental)

Colaboradores

María Luján Azcurra, Mercedes Díaz Araujo, María Elena García Mora



LexisNexis®

ÍNDICES

ÍNDICE GENERAL

DOCTRINA

Orientación ética del derecho ambiental, por FELIPE A. GONZÁLEZ ARZAC	1
El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del derecho internacional, por ZLATA DRNAS DE CLEMENTI	9
El conflicto de "las papeleras" y el uso del río Uruguay, por ADRIANA TRIPELLI	55

DERECHO EXTRANJERO

Derecho ambiental. Regímenes especiales - Recursos hídricos - Planta industrial - Procesadora de celulosa - Contaminación con hierro - Acción constitucional (Corte Apelaciones Valdivia Chile, 18/4/2005)	65
Comentario a la sentencia de la Excmo. Corte Suprema en el caso Celco Valdivia, por VALENTINA DURÁN MEDINA	87
Caso "Celulosa Arauco Valdivia": Una falla multisistémica, por JULIO C. GARCÍA MARÍN, INGRID HENRÍQUEZ CORTÉZ Y DANIELA RAMÍREZ SFEIR	95

DERECHO INTERNACIONAL

Implicancia de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia en el desarrollo del derecho internacional ambiental, por MARÍA PAULA MORELLI	125
--	-----

DERECHO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

Hasta y desde un derecho humano al ambiente sano, por JUAN S. LLORET	139
--	-----

DERECHO FEDERAL AMBIENTAL

La materia "federal ambiental" en el derecho argentino actual, por NARCISO I. LU-GONES	159
--	-----

Revista de derecho ambiental 6 / dirigido por Néstor A. Caffera -
1a ed. - Buenos Aires : Lexis Nexis Argentina, 2006.
296 p. : 23x16 cm.

ISBN 987-592-115-7

1. Derecho Ambiental. I. Néstor A. Caffera, dir.
CDD 346.046

La responsabilidad por los hechos e ideas expuestos en los artículos firmados e inicialados, está exclusivamente a cargo de los autores

ISBN-10: 987-592-115-7

ISBN-13: 978-987-592-115-3

Todos los derechos reservados
© LEXISNEXIS ARGENTINA S.A.

Dirección, administración y redacción

Carlos Pellegrini 887, 1° piso
Tel.: (54-11) 5236-8800 - Fax: (54-11) 5239-1881

Ventas

Talcahuano 494 - Tel.: (54-11) 5235-0030
Lavalle 1280 - Tel.: (54-11) 5235-5430
Talcahuano 650 - Tel.: (54-11) 5236-1044
Fax.: (54-11) 5239-1879
rdamb@lexisnexis.com.ar
Buenos Aires - Argentina

Hecho el depósito que establece la ley 11.723.
Impreso en la Argentina. Printed in Argentina.

Se terminó de imprimir el 05 de junio de 2006,
en ENCUADERNACIÓN LATINO AMÉRICA S.R.L.,
Zeballos 885, Avelaneda, Pcia. de Buenos Aires, Argentina
Tirada: 750 ejemplares

DERECHO EXTRANJERO

CORTE DE APELACIONES DE VALDIVIA DE CHILE
(18/4/2005 – Vladimir, Riesco y otros v. Celulosa Arauco SA)

con notas de VALENTINA DURÁN MEDINA y JULIO C. GARCÍA
MARTÍN, INGRID HENRIQUEZ CORTÉZ y DANIELA RAMÍREZ
SEIR

DERECHO AMBIENTAL

Regímenes especiales – Recursos hídricos – Planta industrial – Procesadora de celulosa – Contaminación con hierro – Acción constitucional

1 – Debe revocarse la sentencia que —haciendo lugar a una acción constitucional— dispuso la paralización de las tareas de una planta procesadora de celulosa y ordenó un estudio de impacto ambiental, si la demanda fue interpuesta fuera del plazo fatal de quince días que establece el art. 20 de la Constitución.

2 – No es posible sostener que una empresa que lleva adelante la construcción y operación de una planta industrial destinada a la obtención de celulosa blanqueada, pinos radiata y eucaliptos, amenace con contaminar por el mero hecho de tener una mayor capacidad de producción que la permitida.

3 – No es posible sostener que una empresa que lleva adelante la construcción y operación de una planta industrial destinada a la obtención de celulosa blanqueada, pinos radiata y eucaliptos es la responsable de la alta concentración de hierro si no sólo no lanza dicho elemento a las aguas sino que en el proceso que desarrolla extrae el mineral que el agua ya contenía.

CORTE APELACIONES VALDIVIA CHILE, 18/4/2005 – Vladimir, Riesco y otros v. Celulosa Arauco SA

2ª INSTANCIA. – Valdivia, abril 18 de 2005. – Vistos: Que don Vladimir Alberto Riesco Bahamondes, abogado, domiciliado en Edificio Prales, oficina 205 de Valdivia, por sí y por doña Erica Jimena Rojas Cabrapán, Presidenta de la Junta de vecinos de Rucaco, domiciliada en Rucaco sin número de la Comuna de San José de la Mairquina, Jacob Sandoval Vidal, presidente de la Unión Sectorial de Juntas de Vecinos de San José de la Mairquina, domiciliado en Luis Carrillo nro. 7, Población San Francisco; Jimmy Davis Castillo, presidente de la Asociación Gremial de Armadores de Valdivia y de Ricardo Asurman Doering, presidente de Agrupación Guías Fluviales de Valdivia, con domicilio en Motonave Marquéz de Mancera Río Valdivia, Jaime Ramírez Márquez, profesor, domiciliado en Avenida Colón

técnicos y legales del problema ambiental. Pero creemos que nada de ello debe servir de pretexto para que nuestros jueces se inhiban de cumplir con su deber constitucional de restablecer el imperio del derecho, cuando se vea afectado el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

No podemos dejar de mencionar que se ha dado un paso en el acceso a la justicia en materia ambiental con las reformas constitucionales aprobadas por la ley 20.050, publicada en el Diario oficial el 26/8/2005. La procedencia del recurso de protección en materia ambiental se modifica al alterarse el inc. 2º del art. 20 de la Constitución¹⁴. Desde ahora, el recurso de protección procederá cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un "acto u omisión ilegal" imputable a una autoridad o persona determinada. Es decir, ya no se excluyen las omisiones y se elimina el requisito copulativo de la arbitrariedad del acto ilegal.

Lamentablemente, no se decidió eliminar el inc. 2º trasladando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación del art. 19, nro. 8, al grupo de derechos cautelados con esta acción en el inc. 1º. A decir verdad, esa posibilidad no parece haberse contemplado ni analizado. Al no hacerse, si bien se eleva el nivel de protección del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, se descarta la posibilidad de que, como con los derechos del inc. 1º, proceda un recurso en contra de un acto legal, pero arbitrario, imputable a autoridad o persona determinada. Habrá que examinar la legalidad de los actos, pero se pierda la posibilidad de examinar su arbitrariedad, lo cual habría sido relevante para recurrir en contra de actos de autoridad.

Subsiste además una diferencia entre ambos incisos del art. 20, que por alguna doctrina minoritaria que no comparto, ha sido considerada como una limitación adicional a la procedencia del recurso. El enunciado del inc. 1º se refiere a la "privación, perturbación o amenaza" en el legítimo ejercicio de los derechos allí enumerados, en tanto que el inc. 2º señala que procederá también el recurso cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea "afectado" por un acto u omisión ilegal. La diferencia estaría en que la afectación podría no incluir la amenaza, sin embargo, a nuestro entender la diferencia de los enunciados es una mera cuestión de estilo. De cualquier modo, el no haber eliminado el inc. 2º del art. 20 dejando de elevar el derecho del art. 19, nro. 8, al grupo privilegiado del inc. 1º, que pudo ser único, muestra que aun en la Constitución del siglo XXI o del Bicentenario, el Constituyente, en su descuido o intención, estima que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación pertenece a una categoría inferior, y que en materia ambiental, como reza el dicho popular, "es bueno el cliente, pero no tanto".

¹⁴ Este punto en relación con las RCA está muy bien tratado en el artículo de GAUINDO VILLARROEL, Mario "Sobre el control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica a través del recurso de protección", en *Revista de Derecho Ambiental*, publicación del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, año 1, nro. 1, 2003, p. 143.

CASO "CELULOSA ARAUCO VALDIVIA": UNA FALLA MULTISISTÉMICA"

por JULIO C. GARCÍA MARÍN, INGRID HENRÍQUEZ CORTÉZ
Y DANIELA RAMÍREZ SFEIR

I. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de los sucesos relacionados con la planta de la empresa CELCO (Celulosa Arauco y Constitución SA), en la provincia de Valdivia, de la Región de Los Lagos, en Chile, se ha convertido en un lugar común hablar de las "lecciones" del caso CELCO. Diversas opiniones se han emitido a propósito del actuar de la empresa, de la institucionalidad ambiental y de las organizaciones ciudadanas en este caso. El tema se ha enfocado desde diversas perspectivas, y a propósito de ello, se ha discutido sobre certeza jurídica, responsabilidad empresarial, modelo de desarrollo económico-social, e incluso, sobre el relativo peso de los derechos constitucionales (la existencia de "derechos vagos", frente a "derechos reales"¹).

Desde una perspectiva jurídica, CELCO, como caso de estudio, presenta aristas administrativas y judiciales², que tienen como punto de conexión con la discusión a nivel de opinión pública, el fallo de la Corte Suprema que revocó, conociendo por vía

¹ En relación a la polémica suscitada en torno al caso CELCO, el ex Ministro de Hacienda del Régimen Militar, Hernán Buchi sostuvo que "no puede haber derechos vagos, como el del medio ambiente, por sobre derechos reales como el de la propiedad", agregando que existe antimadecisión contra la inversión y que ello terminará afectando el crecimiento. *La Segunda*, 9/6/2005.

² Entre las aristas administrativas, se encuentran los procesos sancionatorios iniciados por la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de Los Lagos, así como por el Servicio de Salud de Valdivia. Por su parte, las aristas judiciales dicen relación con la presentación de acciones en sede penal (por la presentación de documentación falsa en juicio, entre otros); de una demanda por daño ambiental, por parte del Consejo de Defensa del Estado en contra de CELCO, y recursos de protección. Además, debe considerarse la presentación de una acusación constitucional en contra de los tres ministros de la Corte Suprema que conocieron el recurso de apelación respecto del fallo de la Corte de Valdivia que había ordenado la paralización de la planta "Valdivia" de CELCO, a la que finalmente la Cámara de Diputados no dio lugar. Más allá de nuestras fronteras, la organización Acción por los Cisnes entabló una denuncia contra el Estado chileno ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la "nula intervención frente a la destrucción del Santuario del río Cruces".

*** Publicado en la *Revista de Derecho Ambiental*, nro. 2, 2006, en prensa, publicación del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Este artículo se fue estructurando a partir del seguimiento que el Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile efectuó al caso CELCO Valdivia durante el año 2005, que se tradujo en la realización de un taller, en opiniones vertidas en diversos medios de la prensa escrita y en el desarrollo de innumerables instancias de discusión entre los integrantes de este Centro. Los autores son egresados de Derecho y ayudantes de investigación del CDA.

de apelación, la decisión adoptada por la Corte de Apelaciones de Valdivia, que había decidido la paralización de faenas de la planta de Celulosa Arauco y Constitución SA en San José de la Maniquina ³.

Más allá del ámbito propiamente jurídico, el caso CELCO presenta múltiples implicancias que abarcan a todos los actores del conflicto ambiental, de forma que, aun cuando es poco novedoso, no resulta erróneo hablar de un "caso paradigmático".

El presente artículo pretende efectuar una breve revisión de estas implicancias, buscando rescatar, mediante una mirada panorámica del conflicto, las particularidades de esta "talla multisistémica" en la situación ambiental del país. En el caso CELCO, las responsabilidades no están concentradas sólo en el agente contaminante, sino que abarcan a la institucionalidad pública y su actuación reactiva. La existencia de falencias estructurales por parte de esta institucionalidad, alcanza también las posibilidades de que la ciudadanía cumpla un rol más influyente, haciendo valer su opinión, tanto en los procedimientos decisorios, como en aquellos de naturaleza sancionatoria. A partir de CELCO, todos estos actores pueden efectuar una mirada introspectiva y luego, panorámica, de la forma en que se posicionan en un espacio en el ámbito ambiental; analizar el papel que adoptan y los grados de influencia que sus intereses logran en la gestión y resolución de conflictos ambientales. Cada uno de estos actores debe extraer sus propias lecciones, en un momento histórico que resulta especialmente propicio para ello.

II. UNA ENFERMEDAD PRONOSTICADA

En el marco del sistema voluntario de evaluación de impacto ambiental, cuando aún no se había dictado el reglamento respectivo ⁴ y se desarrollaban procesos de ca-

³ La Corte de Apelaciones de Valdivia acogió el recurso de protección interpuesto en causa Rol 33/2005, caratulado "Vladimir Riesco Bahamondes y otros contra Celulosa Arauco y Constitución SA", ordenando someter al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental las modificaciones de hecho detectadas al proyecto aprobado por la res. de calificación ambiental nro. 279 de 1998 de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región de Los Lagos. La Corte dispuso, además, la paralización de faenas de la planta "Valdivia" de Celulosa Arauco y Constitución SA, hasta la aprobación del nuevo estudio de impacto ambiental.

La Corte Suprema, conociendo la apelación de la recurrida, en causa Rol 1853/2005, resolvió en su consid. 11: "Que, en resumen, el recurso es extemporáneo y por ello debe desestimar-se y sin perjuicio de ello, no hay evidencia en estos autos que la recurrida, ilegal y arbitrariamente por un acto suyo, haya privado, perturbado o amenazado el legítimo ejercicio de la garantía prevista en el nro. 8 del art. 19, Constitución Política, esto es, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, presupuesto indispensable para que sea procedente una acción constitucional de protección como la deducida en autos". En consecuencia, se termina rechazando el recurso.

⁴ El art. 1º transitorio de la ley 19.300, de Bases del Medio Ambiente, establece que "El sistema de evaluación de impacto ambiental que regula el párr. 2º del Tít. II de esta ley, entrará en vigencia una vez publicado en el Diario Oficial el reglamento a que se refiere el art. 13". Dicho reglamento fue dictado recién en 1997, mediante DS 30, del Ministerio Secretaría General de la República, y fue modificado mediante el DS 95, de 2001, del mismo Ministerio.

lificación ambiental sustentados en un Instructivo Presidencial ⁵, la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de Los Lagos, mediante res. exenta 1, de fecha 30/5/1996, autorizó a Celulosa y Forestal Arauco y Constitución SA para llevar a cabo su proyecto de una planta de celulosa ubicada en la comuna de San José de la Maniquina, a orillas del Río Cruces ⁶.

En ese entonces, casi diez años atrás, un grupo de personas y la organización ambiental CODEFF ⁷, entre otras, interpusieron un recurso de protección en contra de la COREMA por estimarse que la resolución aprobatoria del proyecto era ilegal y arbitraria, solicitando que fuera dejada sin efecto.

Según hace referencia dicha acción, el Comité Técnico de la COREMA de la X Región, durante el proceso de calificación del proyecto, informó que "subsisten aspectos no claramente definidos en relación con los eventuales impactos ambientales del proyecto, en especial aquellos relacionados con el Santuario de la Naturaleza del Río Cruces", por lo que no se estaba en condiciones de aprobar la viabilidad ambiental del "Proyecto Valdivia".

Además, se advertía respecto del volumen de compuestos órgano-clorados que se proyectaba generar con la actividad de la planta de celulosa, "... tienen propiedades biocidas y presentan una gran estabilidad química y baja solubilidad en agua", agregando que "su acumulación en los tejidos grasos animales se incrementa en la medida en que aumenta la cadena trófica, pudiendo llegar a concentraciones tóxicas que pueden causar la muerte o la esterilidad", advirtiéndose que "no existe en el estudio de impacto ambiental aprobado una caracterización de ellos y sus efectos en los orga-

⁵ El Presidente de la República, mediante oficio reservado nro. 888, de fecha 30/9/1993, dictó un instructivo presidencial denominado "Pautas para la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión", aplicable a las evaluaciones de impacto ambiental de las empresas que, voluntariamente, decidieran someterse a este sistema. Su objetivo principal era preparar y organizar al sector público para la evaluación ambiental de proyectos en la perspectiva de lo que se proponía en el proyecto de ley que se discutía en esa época. GALINDO, Mario, "El sistema de evaluación de impacto ambiental ante la jurisprudencia: 1996-2000", Comisión Nacional del Medio Ambiente, Santiago, 2001, p. 43.

⁶ En el año 1995, la empresa Celulosa Arauco y Constitución SA sometió voluntariamente a evaluación de impacto ambiental su proyecto para el diseño, construcción y operación de una planta industrial para la obtención de 500 a 550 mil toneladas anuales de pulpa de celulosa kraft blanqueada de pino radiata y eucaliptos, la que se utiliza principalmente en la producción de papeles, a ubicarse en las cercanías de San José de la Maniquina, Provincia de Valdivia. Dicho proyecto fue aprobado con fecha 30/5/1996.

En el año 1997, la industria vuelve a someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto, obteniendo aprobación mediante la res. 279/1998, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región, que deja sin efecto la anterior calificación.

Respecto al conflicto suscitado con respecto al punto de descarga de los residuos líquidos de CELCO y sus implicancias, puede consultarse una completa mirada en CAMUS, Pablo - HALEX, Ernst, "Historia Ambiental de Chile" (formato pdf), 1998, disponible en: http://www.ecoyma.cl/paginas/documentos/histambchile/hist_amb_chile_v1.pdf, ps. 84/90.

⁷ Los recurrentes fueron el Comité de Defensa de la Flora y la Fauna (CODEFF), Miguel Stutzin como su representante y como persona natural, Jürgen Roitmann, como persona natural y en representación de la Unión de Ornitólogos de Chile (UNORCH), Fernando Dougrac, y Greenpeace, representada por doña Miriam Urzúa, todos patrocinados por el abogado Fernando Dougrac.

rismos vivos". Además, se agrega que "en el estudio de impacto ambiental no se analizan los metales pesados (plomo, mercurio, etc.) ni los metales que se utilizarán en el proceso", y que los riles producidos "cambiarán la tonalidad del agua en hasta un 489% en verano, según el propio estudio", lo que resulta "fundamental para el desarrollo de la vida vegetal, y por ende de gran parte de la vida animal".

El recurso, patrocinado por el abogado Fernando Dougnac, fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Valdivia el 11/2/1997 y por la Corte Suprema, por 3 votos contra 2, el 23/9/1997, por considerarse que, al no encontrarse vigente la Ley de Bases del Medio Ambiente en lo referido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, por no haberse dictado el reglamento correspondiente, no existía acto ilegal contra el cual recurrir.⁸

La planta a la que se refería dicho recurso entró en funcionamiento durante el año 2004. A los pocos meses, registró paralizaciones, clausuras y procesos de sanción, y le fueron aplicadas varias sanciones. Su operación fue públicamente cuestionada por diversos sectores que la acusaron de la contaminación del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, ubicado en el Río Cruces, provocando la muerte y migración de aves acuáticas, junto con la muerte de la vegetación que constituía su alimento. El estudio desarrollado por un equipo multidisciplinario de la Universidad Austral⁹ confirmó varios de los pronósticos efectuados por los recurrentes de 1996, y aportó conclusiones, con claridad y rigor científico, que apuntaron a la responsabilidad de Celulosa Arauco y Constitución SA en el daño ambiental del santuario, tal como se había advertido en la acción de protección rechazada nueve años antes.

Entre las principales conclusiones del Informe Final del estudio desarrollado por la Universidad Austral, se indica que "se concluye que las actividades de la Planta Valdivia de CELCO han incidido de forma significativa en los cambios ambientales que han ocurrido en el humedal del río Cruces durante el último año". Esto, en atención a que "el estudio de los riles de CELCO, muestra que estos incluyen metales pesados como los encontrados en los sedimentos y aguas del río Cruces, además de otros componentes inorgánicos como Sulfatos, Cloratos y Cloruros", incidiendo significativamente en la carga natural de las aguas del mismo, de manera que "las concentraciones de quinínos vertidos en los Riles de CELCO, bastan para explicar la floculación y deposición de metales pesados y que está registrado en los sedimentos del Santuario, con una detección que corresponde aproximadamente al otoño de 2004", incidiendo en la disminución de la transparencia de las aguas y en el forrajeo de cisnes y taguas, que frente a la desaparición y/o disminución del Luchecillo, su principal alimento, han muerto de inanición o han emigrado del área del Santuario del Río Cruces.¹⁰

⁸ CAMUS, Pablo - HALEK, Ernst, "Historia Ambiental..." cit., p. 88.

⁹ Durante el transcurso del primer semestre del año 2005, un equipo multidisciplinario de la Universidad Austral de Chile realizó el "Estudio sobre Origen de Mortalidades y Disminución Poblacional de Aves Acuáticas en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en la Provincia de Valdivia", solicitado por CONAMA ante la emigración y mortalidad de cisnes de cuello negro en ese humedal, incluido en el listado Ramsar desde 1981.

¹⁰ CONAMA - Universidad Austral de Chile, "Informe Final: Estudio sobre Origen de Mortalidades y Disminución Poblacional de Aves Acuáticas en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en la Provincia de Valdivia", [formato pdf], Valdivia, 2005. Disponible en: http://www.conama.cl/portal/1255/articulos-31832_informeFinal.pdf, ps. 42/74/34.

Además, el informe analiza la existencia de "aguas color marrón que han ocurrido en aguas del Santuario y cauces tributarios", que "se caracterizan por tener valores de conductividad y concentración de sólidos suspendidos y disueltos, nutrientes, metales pesados y fitoplancton, significativamente más altos que las aguas que carecen de ese color". Si bien, "no está claro el cómo se originó el color marrón que ha afectado a las aguas del Santuario durante los últimos meses", todas las hipótesis apuntan a la acción de CELCO.¹¹

Finalmente, la acción intentada a mediados de los años noventa advertía sobre la necesidad de que la industria forestal adopte estándares ambientales como los que se empleaban en Canadá, que siendo altamente exigentes, de modo alguno habían significado el fin de esa industria, sino por el contrario, su mayor competitividad. Esto con la finalidad de "competir en el extranjero sin que Chile sea acusado de *dumping* ecológico".

En el año 2005, las más altas autoridades del país se han referido al "daño que CELCO ha provocado a la imagen internacional de Chile"¹² y, en ese sentido, algunos parlamentarios europeos han señalado que miran con atención la situación producida en el Santuario Carlos Anwandter, considerando que no es admisible que el incremento en exportación de celulosa a Europa tenga como otra cara la destrucción del medio ambiente, por lo que consideran que es necesario estudiar la situación ambiental de Chile y no descartar acusar al país de *dumping* ambiental y exigir cambios en el acuerdo con la Unión Europea.¹³ Recientemente, el embajador Wolfgang Plasa, jefe de la Delegación de la Comisión Europea en Chile, ha sostenido que "el país mantiene un atraso en esta área en relación con otras materias"¹⁴.

III. LAS LECCIONES DE UN CASO PARADIGMÁTICO

La que ha sido calificada como una de las más modernas plantas de celulosa en el mundo, uno de los mayores establecimientos industriales del país, cerrada por la propia empresa¹⁵, objeto de fuertes cuestionamientos en medio de una agitada crisis,

¹¹ CONAMA - Universidad Austral de Chile, cit., ps. 235/237.

¹² El Presidente de la República manifestó, en los días posteriores al episodio del fallo de la Corte Suprema que rechazó el recurso de protección intentado en contra de CELCO, que "lo que está en juego acá es la credibilidad del país, no solamente respecto de esta empresa, sino que respecto de la industria forestal". Presidencia de la República, "Visita Instituto Nacional del Tóxico" (6/6/2005) [formato html]. Disponible en: <http://www.presidencia.cl/View/ViewArticulo.asp?articulo=2591&seccion=Discursos&pagina=5&tipo=Discursos>.

¹³ El grupo parlamentario que se encuentra promoviendo dicha revisión es el de los Verdes, cuarta fuerza política en el Parlamento Europeo, que integró una delegación parlamentaria que viajó a Chile en el mes de octubre, con el fin de reunirse con parlamentarios chilenos y visitar la X Región de Los Lagos.

¹⁴ *El Diario Financiero* del 18/10/2005.

¹⁵ Tras los fuertes cuestionamientos que surgieron desde variados ámbitos, incluso desde el Presidente de la República, con fecha 8/6/2005, Celulosa Arauco y Constitución SA decidió la paralización de sus operaciones por tiempo indefinido, además de hacer cesar en sus funciones a quien ha habido sido su Gerente General durante quince años. Según CELCO, su paraliza-

en la que, incluso, ha participado activamente el gobierno, sin duda, está llamada a convertirse en protagonista de la historia ambiental del país. Así, diversos sectores han blan de un caso paradigmático, emblemático, cuyas consecuencias marcan un antes y un después en materia ambiental en Chile. Y es que el actuar de CELCO ha sido calificado por altos dirigentes empresariales como "un imponente descuido" ¹⁶ o "errores que no son fácilmente perdonables" ¹⁷.

Si bien ha sido el sector empresarial el que ha manifestado en forma amplia, en los medios de comunicación, que hay un antes y un después de CELCO ¹⁸ y que lo que cabe es considerar el tema ambiental y extraer "lecciones", ello constituye sólo un aspecto de la crisis, pues como falla multisistémica, existen otros órganos afectados. Estos han presentado sus propias complicaciones y fallencias, para ellos CELCO también se presenta como un caso paradigmático que marca un punto de quiebre en su visión del medio ambiente y en la forma en que se perciben a sí mismos, en los roles que juegan y en las relaciones con el resto de los actores. Consecuentemente, también deben extraer sus propias "lecciones".

Quizá lo más interesante a propósito de este ejercicio es observar cómo lo ambiental se posiona de un espacio en la discusión pública, cómo trasciende más allá del carácter meramente técnico y lejano a los ciudadanos que algunos buscan otorgarle, ignorando que se trata de un asunto que afecta directamente la calidad de vida de las personas y, por lo tanto, más allá de los aspectos técnicos y científicos involucrados, presenta profundas implicancias políticas y sociales, que dicen relación con el tipo de sociedad que se quiere construir, lo que trasciende los intereses particulares de uno u otro grupo u organización.

Así, durante varios meses las "lecciones" que ha dejado la crisis ambiental suscitada a propósito de CELCO han copado las editoriales de la prensa escrita, entrevistas, reportajes, seminarios, etc. Personajes de los más diversos ámbitos se han atrevido a opinar sobre el caso CELCO desde su particular perspectiva. Si bien, ello no ha otorgado especial riqueza al debate, ha permitido otorgar a los asuntos ambientales

ción dice relación con la necesidad de que la autoridad ambiental clarifique "las condiciones técnicas bajo las cuales ésta puede operar", prefiriendo que se estudien e implementen medidas de mitigación antes de reanudar las operaciones del complejo forestal. Por su parte, la Directora de la Comisión Nacional del Medio Ambiente señaló que "las medidas adoptadas por Corema, y que le fueron notificadas a Arauco el lunes, llevan a la empresa a cerrar para poder poner en orden sus procedimientos y asegurar el funcionamiento con respecto a las normas ambientales". La decisión de cerrar la planta "Valdivia" se había debido a que la firma no podía cumplir con exigencias de la res. exenta 377, de 6/6/2005, que modificó la res. exenta 279, de calificación ambiental del proyecto, de fecha 30/10/1998. La Tercera del 9/6/2005. La planta reanudó sus operaciones a mediados de agosto de 2005, con una producción limitada y sometida a un cronograma aprobado por la Comisión Regional, con miras a ajustarse a las nuevas exigencias establecidas por esta autoridad ambiental. La Nación, 11/8/2005.

¹⁶ Riesco, Walter, en La Tercera del 19/6/2005.

¹⁷ LETAMENDI, José I., en El Mercurio del 15/6/2005.

¹⁸ Así, por ejemplo, el propio Presidente del Directorio de CELCO, ETCHEGARAY, Alberto, *Informe Ambiental*, nro. 77. En los mismos términos, pero desde otra arista, BIQUEZANO, Manuel, Presidente del Instituto de Ecología Política (IEP), *Inter Press Service News Agency* del 11/11/2006. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?nota=36251>.

un lugar en la agenda pública, acercándolos de alguna manera a los ciudadanos, que han comenzado a tener su propia percepción sobre el tema. El medio ambiente es hoy una cuestión relevante para los ciudadanos, sobre la que esperan propuestas y compromisos responsables.

IV. EL NUEVO ESCENARIO IGNORADO

Una de las primeras conclusiones que se puede extraer en lo referente a la actuación de Celulosa Arauco y Constitución SA en los eventos que afectaron el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter es que la empresa en cuestión ignoró el nuevo escenario nacional e internacional en el cual las empresas productivas, y en especial, las que giran en torno a la utilización de recursos naturales, y aún más, las que exportan a regiones más desarrolladas, deben tener no sólo un eficiente desempeño financiero, sino también un alto compromiso de buen comportamiento ambiental.

Ello implica incorporar la gestión ambiental dentro de la organización de la empresa, definiendo una política ambiental, asignando responsabilidades desde la más alta gerencia hasta los niveles más inferiores, capacitando al personal, auditando todos los procesos, manteniendo un adecuado caudal de información pública, definiendo planes de contingencia y creando anticipadamente "comités de crisis", junto con el establecimiento en forma prioritaria de un programa de "buena vecindad" con la comunidad local, regional y hasta nacional.

No sólo motivaciones asociadas a la conservación del medio ambiente han generado este nuevo escenario. Hay fuertes razones económicas que llevan a las empresas a adoptar comportamientos ambientalmente sostenibles, con frecuencia, en el marco de lo que se ha denominado responsabilidad social corporativa ¹⁹.

Ciertamente, a nivel global, la gestión ambiental se convierte en una variable fundamental en la decisión de los inversionistas. Esa importancia se ve reflejada en la iniciativa de Naciones Unidas, denominada "Pacto Mundial" (*The Global Compact*) ²⁰, consistente en un compromiso en torno de la adopción de principios de responsabili-

¹⁹ La Responsabilidad Social Corporativa puede ser entendida como una "forma de hacer negocios que toma en cuenta los efectos sociales, ambientales y económicos de la acción empresarial, integrando en ella el respeto por los valores éticos, las personas, las comunidades y el medio ambiente". Corema, María E. y otros, "Responsabilidad Social Corporativa en América Latina: una Visión Empresarial" (formato pdf), *Serie Ambiente y Desarrollo*, nro. 85, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2004. Disponible en: <http://www.eciac.cl/publicaciones/Medioambiente/4/LCL2104P/2104.pdf>, p. 15.

²⁰ Se trata de una iniciativa del secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, de 1999 que consiste en una propuesta formulada a la comunidad empresarial, solicitando la adopción de los principios que allí figuran y el apoyo de políticas gubernamentales coherentes con esos mismos principios. Se trataba de nueve principios, entre ellos, "Las empresas deben apoyar un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales" (nro. 7); "Adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental" (nro. 8); y "Fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías ecológicamente racionales" (nro. 9). *Idem*, ps. 24/25. Con posterioridad, en el año 2004, se incorporó un décimo principio, referido a la lucha contra la corrupción. Al respecto, visitar <http://www.unglobalcompact.org>.

dad social corporativa y buenas prácticas en materia de derechos humanos, trabajo y medio ambiente. En particular, en el contexto europeo dichos principios han sido incorporados en forma destacada por los grupos empresariales. En el mismo sentido, la comisión de las Comunidades Europeas publicó en el año 2001 el "Libro Verde", instrumento que tiene como objetivo iniciar un debate en torno de cómo fomentar un marco europeo de responsabilidad social de las empresas, en diversos aspectos, tales como gestión de impacto ambiental y de recursos naturales, así como problemas ecológicos mundiales.²¹ Por último, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha definido unas "Líneas Directrices para Empresas Multinacionales"²², que, en lo que respecta a medio ambiente, insta a las empresas a protegerlo y a realizar, en general, sus actividades de una manera que contribuya al objetivo más amplio del desarrollo sostenible, estableciendo y manteniendo un sistema de gestión medioambiental adecuado, conforme a las sugerencias que efectúa²³.

A mayor abundamiento, y a nivel institucional, entre las principales recomendaciones formuladas por la OCDE a Chile, se encuentra el profundizar la integración de las consideraciones ambientales en las decisiones económicas²⁴.

Esta nueva visión en el mundo de los negocios comprende que, al emprenderse una actividad que implique realizar alteraciones en un entorno determinado, se debe evitar causar daño al medio ambiente, por lo que se asume como propio un enfoque preventivo que, más allá de los costos presentes, permita manejar las incertidumbres²⁵ y tener un menor riesgo financiero y una mayor rentabilidad a largo plazo. Este

²¹ Comisión de las Comunidades Europeas, "Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas" [formato pdf]. Bruselas, 2001. Disponible en: http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/leg/2001/com2001_0366es01.pdf. En la institucionalidad europea, los Libros Verdes son documentos de reflexión publicados por la Comisión Europea sobre un ámbito político específico. Estos documentos están especialmente destinados a las partes interesadas —organismos y particulares— invitadas a participar en el proceso de consulta y debate. En algunos casos, pueden conducir a desarrollos legislativos ulteriores. Comisión de las Comunidades Europeas, "Documentos de la Unión Europea" [formato html]. Disponible en: http://europa.eu.int/documents/comm/index_es.htm.

²² Las "Líneas directrices para empresas multinacionales" (Guidelines for Multinational Enterprises) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) constituyen un conjunto de recomendaciones para las empresas multinacionales en todas las áreas más importantes de la ética empresarial, incluyendo relaciones laborales, derechos humanos, medio ambiente, intereses de los consumidores, ciencia y tecnología, entre otros. Los gobiernos que han adherido a éstas se han comprometido en promoverlas entre las empresas multinacionales que operan en o desde sus territorios.

²³ Una versión en español de las "Líneas Directrices para Empresas Multinacionales" de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) puede encontrarse disponible en formato .pdf en <http://www.mcx.es/polco/inversiones/estudios/laocde-sinternacionales/directrices/TextoDIRECTRICES.PDF>. La versión original puede encontrarse en: <http://www.OCDE.org/data/OCDE/56/36/1922428.pdf>.

²⁴ OCDE — CEPAL, "Evaluaciones del Desempeño Ambiental, Chile" [formato pdf]. Disponible en: <http://www.eci.ec/c/publicaciones/Secretaria/Ecui/ai/5/LC2305E/LC2305e.pdf>.

²⁵ Ello implica un menor costo, en definitiva, en la medida en que no se cuenta con elementos que permitan valorar un riesgo ambiental potencial.

enfoque preventivo incluye el desarrollo de márgenes de seguridad en aquellas áreas en las que aún exista considerable incertidumbre; la abstención o restricción respecto de actividades cuyo impacto ambiental sea dudoso; la utilización de los medios tecnológicos más avanzados; la implementación de enfoques industriales de producción limpia; y una constante comunicación con las personas que se pudieran ver afectadas por los potenciales impactos de la actividad de la empresa, así como con los organismos competentes, con miras a crear un fluido canal de intercambio de información y conocer las particulares inclinaciones y sensibilidades de cada uno de los actores involucrados en un evento ambiental.

Nada de esto hizo CELCO, con lo cual recibió juicios lapidarios incluso desde su interior y desde su propio entorno, tales como que la empresa "ha cometido algunas desprolijidades"²⁶ (Alberto Etcheberry, presidente del directorio), "los errores cometidos por CELCO no son fácilmente perdonables"²⁷ (José I. Letamendi, presidente de Corna) o "el descuido ambiental es hoy impresentable"²⁸ (Walter Riesco, ex presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, CPC).

La reacción tardía por parte de CELCO, que crea apresuradamente una Gerencia Ambiental vino a destacar lo que se había ignorado o subestimado. La actuación de CELCO fue casi unánimemente calificada como equivocada, errónea o, cuando menos, "poco prolija".

Esta falta de prolijidad afecta la legitimidad de la empresa como actor social relevante. Esta industria olvidó que se encuentra inmersa dentro de una sociedad que exige cada vez más comportamientos responsables y ambientalmente sostenibles y castiga a quienes se ciñen a "métodos más tradicionales" de actuación empresarial, centrados en la generación de valor, mediando la utilización de los factores productivos disponibles, sin ulteriores consideraciones. En un mundo profundamente globalizado, una empresa que pretende ser competitiva, con una legitimidad dañada a partir de sus propios errores, tiene mínimas chances de obtener algún grado de éxito.

Y es que el mundo se dirige hacia una dirección diferente. Como país con la mirada puesta en el primer mundo, resulta inaceptable una visión estrecha y anticuada, propia de estereotipos que, se supone, estarían superados²⁹, que ignora a la comunidad, desestima la existencia de riesgos ambientales y saca ventaja de una institucionalidad débil, que difícilmente puede lograr niveles adecuados de fiscalización y control. Por ello, más allá del apoyo que, en diferente medida, se le ha brindado al consorcio forestal, se considera que la actuación de CELCO es reproachable.

Sin duda, el escenario empresarial ha cambiado definitivamente y ello ha llevado a un destacado dirigente empresarial a decir que existe "un antes y un después de CEL-

²⁶ Inter Press Service News Agency, 11/11/2006. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=36251>.

²⁷ El Mercurio del 15/6/2005.

²⁸ La Tercera del 19/6/2005.

²⁹ No obstante ello, en nuestro medio nacional aún existen quienes, utilizando argumentos y maneras más o menos serias, insisten en pelear contra molinos, como si la imposición de normativas ambientales fuera una carga desproporcionada, injustificada, propia de "ecólogos" teóricos y demagogos.

CO"³⁰. Frente a la crisis ambiental desatada en el Río Cruces, las voces más autorizadas en el mundo empresarial reconocieron que la actuación de este conglomerado no se ajustó a los estándares de comportamiento ambiental exigibles a nivel internacional, que son los que deben orientar la conducta de la que dice ser una de las plantas más modernas del planeta en materia de celulosa. Lejos de una férrea y cerrada defensa corporativa, que invocara el derecho de propiedad y la subsidiariedad del medio ambiente frente al desarrollo económico a cualquier costo, el sector empresarial se adhirió a una visión moderna del mundo de los negocios, donde el legítimo objetivo de generar utilidades es compatible con el cumplimiento de normativas y estándares ambientales exigentes. Ello les permite enfrentar el desafío de los mercados externos en condiciones de alta competitividad y legitimidad social.

Con Élio, no se está "atacando ni castigando a quienes invierten y crean empleo" ni se "destruyen los principios fundamentales de la economía como el derecho de propiedad y sus atributos", como lo ha sostenido reiteradamente un ex ministro de Hacienda, quien insiste en la existencia de "derechos reales" y de "derechos vagos", de menor valor, no obstante lo establecido por el ordenamiento constitucional.

Más allá de CELCO, muchas empresas "hacen bien la tarea" y muestra de ello son las cerca de 200 empresas que se han certificado ISO-14.001³¹, otras 50 bajo exigencias HACCP³², 22 según el FSC³³, más 8 bajo estándares de la OHSAS-18.001³⁴, y final-

³⁰ Aun cuando, ya el Mensaje de la ley 19.300 (septiembre de 1992) señalaba que "el proyecto entra a regular una serie de intereses en conflicto. Es más, en muchas ocasiones todos ellos garantizados en la propia Constitución. Sin embargo, se da preeminencia al hecho que ninguna actividad —por legítima que sea— puede desenvolverse a costa del medio ambiente. Ello importa una nueva visión de la gestión productiva, que deberá ser desarrollada por las empresas" (la cursiva es nuestra).

³¹ La Norma ISO 14.001 es parte de la serie de normas voluntarias ISO 14.000, las cuales se orientan a una estandarización y unificación de criterios a nivel mundial para crear Sistemas de Gestión Ambiental y para la realización de auditorías ambientales en una empresa o institución. La norma ISO 14.001 especifica los requisitos para un sistema de gestión ambiental, que le permita a una organización formular una política y objetivos teniendo en cuenta los requisitos legales y la información sobre impactos ambientales significativos.

³² En el sistema HACCP —Hazard Analysis Critical Control Points (Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos)— se identifican los puntos donde aparecerían los peligros más importantes para la seguridad de los alimentos (biológicos, físicos o químicos) en las diferentes etapas del procesado (recepción de las materias primas, producción, distribución y uso por el consumidor final).

³³ La certificación FSC (Forest Stewardship Council o Consejo de Administración Forestal, ONG que busca fomentar una gestión responsable en los bosques del planeta) es un sistema de evaluación independiente sobre la gestión que se realiza en bosques y plantaciones forestales que además incluye el seguimiento del producto forestal a lo largo de todo su proceso de transformación hasta su distribución final. De esta forma se garantiza al consumidor que el producto que lleva el sello FSC procede de una masa forestal certificada que se está gestionando con base al cumplimiento de unos niveles mínimos desde el punto de vista ambiental, social y económico.

³⁴ Las normas OHSAS 18.000 son una serie de estándares voluntarios internacionales relacionados con la gestión de seguridad y salud ocupacional. En materia de seguridad y salud laboral no existe ninguna norma ISO (International Standard Organization) que regule un modelo

mente unas 30 certificaciones integradas ISO 9000/14.000³⁵ y OHSAS-18.000. Podemos agregar, también, el creciente interés de muchas agrupaciones de empresas, según rubro productivo, para suscribir acuerdos de producción limpia (APL)³⁶. A marzo de 2005, un total de 1.850 industrias los integraban. No se puede dejar de mencionar el atractivo que ha despertado en algunas empresas nacionales la apertura del incipiente mercado de bonos de carbono, como mecanismo de desarrollo limpio según las directivas del Protocolo de Kyoto.

Así, se está estructurando un cuadro cada vez más exigente para las empresas, tanto en el ámbito nacional³⁷, como en el internacional, donde imperan las ya mencionadas normas y estándares de calidad ambientales, y otras de seguridad alimentaria o protección laboral. Y ya vienen anunciándose otras como el Sistema Reach³⁸, que podría restringir el ingreso de exportaciones mineras a la Unión Europea, las normas del Forest Ethics para el ámbito forestal, las exigencias del Ecuador Principles³⁹,

normalizado de gestión empresarial, sin embargo en la actualidad está tomando una gran relevancia la implantación de la norma OHSAS 18.001:1.999 (Occupational Health and Safety Management Systems-Specification), la cual sigue los mismos principios que las normas de calidad y medio ambiente y facilita la integración de los tres sistemas.

³⁵ Mientras la gran mayoría de los estándares ISO (Organización Internacional para la Estandarización) son altamente específicos para un particular producto, material o proceso, los estándares que se incluyen en las familias ISO 9.000 e ISO 14.000 son mundialmente conocidas como "estándares genéricos de sistemas de gestión", pues pueden ser aplicados a cualquier ganización, no importando el tamaño ni lo que produce. La familia ISO 9.000 está principalmente relacionada con la "gestión de calidad", enfocándose en los requerimientos de calidad del consumidor, los requerimientos regulatorios aplicables, etc. Por su parte, la familia ISO 14.000 se relaciona con la "gestión ambiental", buscando minimizar los efectos dañinos en el medio ambiente causados con la determinada actividad y lograr continuas mejoras en su actuación ambiental.

³⁶ Los Acuerdos de Producción Limpia son aquellos instrumentos de política ambiental que, sobre la base de un convenio celebrado entre la industria y la autoridad pública competente, o sobre la base de una declaración unilateral de la industria, persigue lograr objetivos ambientales concretos. Se trata de un instrumento de fomento para la aplicación de tecnologías limpias y una gestión de producción limpia. Comité Público-Privado de Producción Limpia. "Documento Marco Acuerdos de Producción Limpia: Conceptos y Alcances" (formato pdf). Santiago, 1998. Disponible en: <http://www.conama.cl/coan/articulos-13238.pdf>.

³⁷ Aplicando, en términos básicos, la conocida Curva de Kuznet, según la cual un país en desarrollo para superar esta condición pasa por una primera fase cuyo crecimiento tiene un alto impacto sobre los recursos naturales, lo que se manifiesta hasta alcanzar los US\$ 5.000 per cápita, punto de quiebre en que la población, ya satisfecha de sus necesidades básicas, comienza a preocuparse de otros temas, como la calidad de vida y, dentro de ésta, el medio ambiente.

³⁸ En el marco de la Unión Europea, hoy se discute el establecimiento de un nuevo sistema europeo de control de sustancias y preparados químicos, denominado REACH (Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals), fruto de años de debate en torno al tema, teniendo como objetivo la protección de la salud y el medio ambiente.

³⁹ La International Finance Corporation (IFC) del Grupo del Banco Mundial (GBM), que tiene por finalidad el financiamiento de proyectos privados en países en desarrollo, exige como uno de los requisitos para postular a dicho financiamiento el que los proyectos cumplan con los estándar-

adoptado por los más importantes bancos de inversión del mundo (Credit Suisse, ABN-Amro, JP Morgan, Chase, entre otros), según las cuales comenzarán a exigirse estudios de impacto ambiental para aprobar créditos por sobre US\$ 50 millones.

Este nuevo escenario, más exigente con miras al logro del desarrollo sustentable, compartizando crecimiento económico, conservación ambiental y equidad social, es el que CELCO ignoró por completo. En vez de asumir el desafío de convertirse en una empresa moderna, competitiva, respetuosa del medio ambiente, esta industria prefirió desentenderse de cualquier grado de compromiso con el desarrollo sustentable, reduciendo su relación con el ambiente al "cumplimiento frío y formal de las obligaciones legales y reglamentarias" (si es que se considera que ha optado por el cumplimiento de dichas obligaciones y no por eludirlas). El resultado está a la vista: un ecosistema profundamente afectado; una ciudadanía activa y vigilante, cuyo estricto escrutinio asocia a la empresa con prácticas reprobables, perdiendo cualquier grado de legitimidad o reputación social; un sector empresarial que mira con recelo su inadecuado manejo y espera que no afecte la imagen internacional del país.

V. LA (RE) ACCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

La institucionalidad ambiental creada por la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente —ley 19.300—, pretende ser una estructura en la que la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) ejerce un rol coordinador de los organismos con competencia ambiental⁴⁰. La ley entrega a CONAMA una serie de responsabilidades y atribuciones, con miras a ejercer ese rol de eje coordinador, en el marco de los objetivos de política ambiental que orientan su gestión, fundamentalmente, la recuperación de la calidad ambiental, la prevención del deterioro ambiental, la protección del

derechos ambientales y sociales que ha establecido. En esta misma dirección está avanzando un grupo de bancos de importancia a nivel mundial, que mediante la adopción de la iniciativa denominada "Equator Principles", han acordado adherir a las reglas sobre manejo responsable de riesgos sociales y ambientales para seguir en el financiamiento de proyectos. Estos principios consisten en una serie de pautas basadas en los estándares ambientales y sociales usados por la IFC.

40. En el Mensaje de la Ley de Bases del Medio Ambiente, se señala que "uno de los problemas detectados es la multiplicidad de normas ambientales e instituciones públicas con competencia sobre la materia". Por ello, se estima que "la institucionalidad ambiental debe desarrollarse sobre dos bases", esto es, "reconocer las competencias ambientales de los distintos ministerios y servicios" y generar "una capacidad de coordinación al interior del Poder Ejecutivo", pues "estas competencias para radical el tema ambiental es una sola institución es inviable y poco realista, ya que implica reestructurar integralmente el aparato público a un costo injustificado frente a la capacidad institucional instalada. Ella, debidamente coordinada, puede actuar eficazmente". Conforme al proyecto, la Comisión Nacional del Medio Ambiente y las respectivas Comisiones Regionales "deberán coordinar los organismos y servicios con competencia ambiental, y evitar que se dupliquen los esfuerzos", por lo cual su radicación administrativa recae en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, "con lo cual se pretende resaltar su papel coordinador y otorgarle una cercanía al presidente de la República que da cuenta de la enorme relevancia que se asigna al problema".

patrimonio ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales⁴¹. Ello exige contar con una institucionalidad ágil y eficiente, que se haga cargo de estas responsabilidades⁴².

En el caso CELCO, la autoridad ambiental que se ha visto directamente involucrada es la Comisión Regional del Medio Ambiente de la X Región. Este órgano, en octubre de 1998, calificó favorablemente el Proyecto "Valdivia", de Celulosa Arauco y Constitución SA, con la alternativa de descarga de sus efluentes líquidos en el río Cruces con tratamiento terciario, condicionándolo al cumplimiento de los requisitos, condiciones, exigencias y obligaciones establecidas en la respectiva resolución⁴³.

Esta Comisión Regional, producto de las irregularidades que fueron progresivamente detectadas por diversos entes públicos, tales como la Municipalidad de San José de la Mariquina o el Servicio de Salud de Valdivia, comenzó a efectuar visitas inspectivas constatando incumplimientos a la normativa ambiental y a la resolución de calificación ambiental, incumplimientos que no siempre derivaron en procedimientos sancionatorios. Además, la autoridad ambiental contrató una consultoría externa a M&C Consultores Limitada a objeto de evaluar el cumplimiento de la resolución de calificación ambiental y de la resolución que se pronunció sobre el recurso de reclamación presentado por el titular del proyecto, consultoría cuyo informe, de octubre de 2004, arrojó una serie de irregularidades e incumplimientos⁴⁴.

41. Comisión Nacional del Medio Ambiente, "Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable" [formato doc], Aprobado por el Consejo Directivo de Ministros de CONAMA en sesión del 9/1/1998. Disponible en: http://www.conama.cl/mi/568/article-1084_PoliticaDesarrolloSustentable.doc.

42. En referencia a lo señalado, cabe agregar que el Mensaje de la Ley de Bases del Medio Ambiente concluye señalando, respecto al reducido tamaño de CONAMA, considerando su alcance nacional, que "con ello se requiere evitar una enorme burocracia ambiental. En su lugar se prefiere un equipo pequeño, pero altamente calificado, que sea efectivamente capaz de coordinar la gran tarea que tiene por delante".

43. Res. exenta 279/1998, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de los Lagos, de fecha 30/10/1998. Esta resolución fue parcialmente modificada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente al pronunciarse respecto del recurso de reclamación interpuesto por CELCO (res. exenta 9, de fecha 4/2/1999).

44. La versión final del informe de la consultoría de M&C Consultores Limitada externa denominada "Apoyo al Seguimiento Ambiental del Proyecto Planta Valdivia, Celulosa Arauco y Constitución SA" fue entregada en octubre de 2004. En sus conclusiones, el informe consigna: "Se detectaron desviaciones entre la resolución de calificación ambiental y el Estudio de Impacto Ambiental respecto del proyecto construido y operando. También se detectaron vacíos en la evaluación ambiental y que es conveniente incorporar". Las principales desviaciones que la consultoría detecta y que, a su juicio, deben ser rápidamente subsanadas para evitar impactos ambientales dicen relación con los residuos líquidos (8 desviaciones de las cuales 3 son desviaciones mayores y 5 son menores) y residuos sólidos y el almacenamiento de productos químicos (11 desviaciones, todas menores pero que, en conjunto, constituyen una desviación mayor), concluyéndose, además, que era necesario actualizar y completar la información contenida en el Plan de Seguimiento respectivo, considerando la normativa ambiental vigente y la experiencia en las evaluaciones ambientales de otras plantas de celulosa similares. El informe se encuentra disponible en el portal del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en: http://www.e-ses.cel/externos/iscalizacion/archivos/digital_mdeExp25_idFs3534.pdf.

Adicionalmente, la autoridad ambiental encargó a un ingeniero civil químico, la realización de una consultoría "con vistas a evaluar los resultados del programa de monitoreo llevado a cabo por la empresa Celulosa Arauco y Constitución SA, Planta Valdivia, y proponer modificaciones de forma y fondo al plan de seguimiento".⁴⁵ En sus conclusiones, el informe, de marzo de 2005, llama la atención sobre "el hecho de que los sedimentos del Santuario (estación E3) presentan concentraciones de metales pesados significativamente superiores a las del resto de las estaciones en todos los muestreos históricos y actuales". A continuación, concluye que "La evaluación de comunidades biológicas en el Santuario demuestra que ha existido un significativo cambio en la dominancia y en la cobertura vegetal más cercana al espejo de agua, respecto de lo establecido en el estudio de Línea de Base del EIA de este proyecto, no encontrándose varias especies de plantas acuáticas sumergidas reportadas allí". Sin embargo, agrega a continuación que "la falta de información acerca del estado de dichas comunidades en períodos recientes no permite sacar conclusiones acerca de la dinámica de estos procesos".⁴⁷

Con estos antecedentes, en marzo de 2005 culminó un proceso sancionatorio⁴⁸ con la imposición de una multa de 800 UTM.⁴⁹

El grave y progresivo deterioro del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter fue demostrado en las consultorías mencionadas así como en el Informe de la UACH, que como vimos, concluyó que "las actividades de la Planta Valdivia de CELCO han incidido de forma significativa en los cambios ambientales que han ocurrido en el humedal del río Cruces durante el último año".⁵⁰

⁴⁵ Zabor, Claudio, "Apoyo al Análisis de Fuentes de Emisión de Gran Magritud y su Influencia sobre los Ecosistemas de la Subcuenca del Río Cruces" [formato pdf], Concepción, marzo de 2005. Disponible en: http://www.e-sela.cl/externos/fiscalizacion/archivos/digital_idExp25_idFis4405.pdf.

⁴⁶ En el punto 2.8 del Informe se indica que "se observa un significativo cambio en la dominancia y en la cobertura vegetal más cercana al espejo de agua, no encontrándose las plantas acuáticas sumergidas como *Callitriche palustris*, *Hydrocotyle ranunculoides*, *Potamogeton puzosillus*, etc., registradas en el EIA. Por su parte, Eggera densa (planta vasculosa acuática sumergida) ha bajado considerablemente su cobertura, de cerca de 90% en la EIA a menos del 60% en diciembre de 2004, con notoria pérdida de vigor".

⁴⁷ Mros, 5.11 y 5.12 del Informe citado en la nota anterior. Recomendando, al respecto, "incrementar la frecuencia de monitoreo de este compartimento ambiental, incluyendo un mayor número de especies y la determinación de biomarcadores bioquímicos". Al respecto, el Informe argumenta en torno de que el plan de monitoreo establecido por la respectiva resolución de certificación ambiental y modificado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, no permite obtener un cuadro completo de los posibles efectos, que pudieran ocasionar los efluentes vertidos al río Cruces y al Santuario de la Naturaleza.

⁴⁸ Res. exenta 182, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de Los Lagos.

⁴⁹ CELCO también ha sido sancionada por el Servicio de Salud de Valdivia por la emisión de gases molestos que han afectado a la comunidad de San José de la Marquina, localidad cercana a la planta (multa de 1.000 UTM). A más de tres meses de estar operando, la Planta aún no cumple con la norma de olores molestos (DS 167, Ministerio de Salud, 1999) que la obliga a implementar un sistema de monitoreo.

⁵⁰ Respecto al informe y sus conclusiones, ver *supra* 2).

LuzMENAIS R.

Pese a ello, y no obstante ser aplicable lo establecido en el art. 64⁵¹, Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la Comisión Regional del Medio Ambiente, por razones de oportunidad y conveniencia que sólo la misma puede calificar, no adoptó la decisión extrema de revocar la resolución que autorizaba el funcionamiento de CELCO, llegándose después, a la paradoja de que fue la propia empresa la que decidió su cierre temporal.

Con el mérito de estos resultados, la organización "Acción por los Cisnes" recurrió de protección en contra de CELCO, obteniendo sentencia favorable en la Corte de Valdivia⁵², la que analizó y ponderó los informes encargados por la autoridad ambiental del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación por parte de Celulosa Arauco y Constitución SA, concluyendo dicho tribunal que "la recurdada ha actuado en forma arbitraria e ilegal lo que importa un atentado en contra de la garantía constitucional contenida en el nro. 8 del art. 19, Constitución Política".⁵³ Con posterioridad, tendría lugar el criticable episodio ocurrido con motivo de la vista de la apelación por parte de la Corte Suprema⁵⁴, y la revocación del fallo de primera instancia, que no sólo resolvió sobre la base de una errónea apreciación de la extemporaneidad⁵⁵, sino

⁵¹ El art. 64, ley 19.300, sobre Bases del Medio Ambiente, indica que "Corresponderá a los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participen en el sistema de evaluación de impacto ambiental fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades podrán solicitar a la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes".

⁵² El fallo de la Corte de Apelaciones de Valdivia es de fecha 18/4/2005.

⁵³ El considerando vigésimo primero del fallo de la Corte de Apelaciones de Valdivia sostiene "Que los antecedentes reseñados en forma precedente, y los documentos técnicos que forman parte de este recurso, revelan que la empresa recurrende, Celulosa Arauco SA tiene una capacidad instalada que excede la capacidad que consideró el Estudio de Impacto Ambiental; además, cuenta con prolijas transgresiones e incumplimientos, por parte de esta, al Estudio de Impacto Ambiental aprobado, apareciendo evidente que estas actuaciones han implicado e implican acualmente, situaciones de riesgo ambiental que CONAMA ha tratado reparar, mediante fiscalizaciones y exigencias". Por su parte, el considerando vigésimo segundo agrega: "Que los antecedentes vertidos en el proceso a través de informes técnicos (...) constituye una muestra visible de un proceso de contaminación ambiental, en una zona de preservación de la naturaleza (afecta a las instalaciones industriales de la Planta Celulosa), que se encuentra amparada, además, por la Convención para la Protección de la Flora Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de América, conocida como Convención de Washington, ratificada por Chile en 1968".

⁵⁴ El fallo de la Corte Suprema es de fecha 30/5/2005.

⁵⁵ La sentencia de la Corte Suprema se pronuncia sobre una supuesta extemporaneidad del recurso, la que no fue advertida ni por la Sala Tramitadora de la Corte de Valdivia, que estimó que había sido interpuesto en tiempo y forma, ni por la defensa de CELCO, que no utilizó este argumento en ninguna instancia. Así, la Corte Suprema contradijo su propia jurisprudencia reiterada, según la cual en aquellos actos de desarrollo permanente y continuo, como son los que causan contaminación actual, un recurso de protección no puede ser extemporáneo mientras la acción contaminante persista.

que se dio el tiempo de desacreditar la validez de estos informes, poniéndolos prácticamente al mismo nivel que los resultados de monitoreos efectuado por la Planta Valdivia y falsamente atribuidos como informe elaborado por el Centro EULA, de la Universidad de Concepción ⁵⁶.

En junio, CELCO fue sancionada nuevamente al detectarse transgresiones de las normas y condiciones en virtud de las cuales se aprobó el proyecto "Valdivia", que se refieren a la ausencia de caracterización del efuyente del proceso, considerando los parámetros Aluminio, Sulfatos Disueltos y Manganeso, considerando el actual vertimiento de éstos al río Cruces, sin haberlos considerado en la evaluación ambiental en lo que se refiere a los efectos sobre el cuerpo de agua receptor ⁵⁷.

Como se puede apreciar, la autoridad administrativa, frente a una serie de denuncias y evidencias empíricas que decían relación con eventuales incumplimientos en los que podría estar incurriendo CELCO, decidió la realización de estudios técnico-científicos que le permitieran decidir conforme a lo dispuesto en el art. 64, ley 19.300, si había mérito para ello.

La contratación de las consultorías reseñadas dice relación con el intento de evitar una involuntaria "captura del regulado" ⁵⁸, contando con los elementos suficientes para mantener una mirada independiente en el ejercicio de la fiscalización ambiental. Desde ese punto de vista, las consultorías mencionadas aportaron antecedentes de

⁵⁶ Este "error" significó la renuncia de los abogados de CELCO que asumieron la responsabilidad, y fue uno de los principales fundamentos de la acusación constitucional intentada en contra de los ministros de la Corte Suprema que concurrieron al fallo. Además, a nivel de opinión pública, esta situación fue largamente cuestionada a través de los medios de comunicación.

⁵⁷ Res. exenta 387, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de Los Lagos, de fecha 7/6/2005. Recientemente, se ha iniciado un nuevo procedimiento sancionatorio, por altos índices en el parámetro Dióxido de Azufre, que superan la normativa vigente (res. exenta 689, de fecha 8/11/2005).

⁵⁸ Entre los vicios que pueden afectar a un órgano regulador, se encuentra la posibilidad que el regulador sea capturado por los intereses de los regulados. Se entiende por captura del órgano regulador la "predisposición para tomar decisiones y acciones consistentes con las preferencias de la industria regulada". RODRÍGUEZ CHIRILLO, Eduardo, "Privatización de la Empresa Pública y de la Industria regulada", citado por CAVALES, Patricia "La Función Reguladora del Estado Post-Privatización. Análisis Jurídico", citado por CAVALES, Patricia "La Función Reguladora del Estado. Las Autoridades Administrativas Independientes" [formato html]. Disponible en: http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolfs/m219.html. Entre otras razones, la captura se puede dar si la parte regulada logra de algún modo neutralizar o asegurar el no desempeño (o deficiente desempeño) del cuerpo regulador, o si dentro de un proceso sutil de interacción con los reguladores la parte regulada logra (tal vez ni siquiera deliberadamente) cooptar a los reguladores para que vean las cosas desde su propia perspectiva y así le da la regulación que ellos desean. La complejidad de la actividad regulada y el control por parte de los regulados de la información necesaria para una adecuada regulación, evidencia la potencialidad que existe en que los reguladores se vean capturados por aquellos. Por ello, una de las soluciones que se propone es establecer la cantidad de recursos suficientes en la agencia reguladora (mayor inversión para la investigación y para reclutar personal especializado).

hecho fundamentales para la resolución de la autoridad ⁵⁹. No obstante ello y la magnitud de los incumplimientos ("desviaciones") constatados, que implicaban en definitiva la existencia de un proyecto absolutamente diferente al que fue calificado por la autoridad ambiental, la autoridad ejerció sus atribuciones con notable retraso y falta de firmeza. En efecto, la resolución que, considerando las consultorías mencionadas, sancionó a CELCO, se dictó a principios de junio de 2005, cuando ya se había producido la explosión mediática del caso. Luego del fallo de la Corte Suprema. En ese marco, la paralización de funciones de CELCO fue una decisión de la propia empresa, y no de la autoridad ambiental, pese a que la magnitud de los impactos generados y el número de modificaciones al proyecto respecto de la resolución aprobatoria original justificaban plenamente una decisión de esa naturaleza, tal como lo resolvió, acertadamente, a nuestro juicio, la Corte de Valdivia ⁶⁰, e incluso ameritaban la revocación de la resolución que había calificado al proyecto como ambientalmente favorable.

Con fecha 6/6/2005, la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de Los Lagos dictó la res. exenta 377, que modificó la resolución de calificación ambiental del proyecto. Esta modificación se fundamenta en que "se han producido una serie de alteraciones ambientales relevantes del santuario de la naturaleza Carlos Anwandter", en las que "ha incidido en forma significativa la operación de la planta "Valdivia" con la descarga de sus residuos industriales líquidos al cuerpo de agua señalado" ⁶¹. La Comisión Regional resuelve en el sentido de que el titular del proyecto deberá proponer y poner en operación una alternativa de descarga de sus residuos industriales líquidos, distinta del río Cruces, Santuario de la Naturaleza "Carlos Anwand-

⁵⁹ No obstante esto, igualmente el regulado (o fiscalizado) intenta "capturar" al regulador, mediante la desacreditación de las conclusiones de las consultorías contratadas. Para ello, CELCO contrató al Centro de Estudios Avanzados en Ecología y Biodiversidad (CASEB) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, entidad que emitió "comentarios" respecto de los estudios mencionados. Con posterioridad, el presidente del Directorio de CELCO, Alberto Etcheberry, manifestó que fue un error encargarse a la Universidad Católica un estudio sobre el humedal, puesto que existe un estrecho vínculo, a través del financiamiento de proyectos, entre la Fundación Cooper —de la empresa matriz de CELCO— y esa casa de estudios.

⁶⁰ "La pérdida de vegetación y especies animales; la amenaza que tales efectos implican para una zona en que la naturaleza está protegida por las características de ésta; el hecho de que en el proceso productivo se toma y se elimina el agua desde y al río Cruces y la obligación que este Tribunal tiene por imperativo constitucional de adoptar las providencias necesarias, aparece como ineludible suspender las actividades de la Empresa recurrida, en tanto no se lleve a cabo el Estudio de Impacto Ambiental, dado el justo equilibrio que tal medida representa entre la obligación de velar porque este derecho no sea afectado y la acción amenazante que la conducta de la recurrida ha representado, que obliga a esta Corte a proteger en forma urgente. El transcurso del tiempo, atendidos los antecedentes considerados en esta sentencia, implicarían relajo en la protección de los derechos amagados" (la cursiva es nuestra). Corisd. vigésimo cuarto, Corte de Apelaciones de Valdivia, 18/4/2005, rol 33-2005.

⁶¹ Corisd. 3° y 4° res. exenta 377. Además, se tuvo en consideración que el titular del proyecto había manifestado una predisposición favorable para la implementación de modificaciones al proyecto en lo que se refiere a la disposición final de sus residuos industriales líquidos.

ter", o afluentes de ellos, debiendo someter el proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, bajo la forma de un Estudio, en los plazos que se indican en la resolución 62.

Las medidas a adoptar giran, fundamentalmente, en torno de la descarga de residuos industriales líquidos en el Río Cruces, que aguas abajo conforma el Santuario de la Naturaleza "Carlos Anwandter", tanto en lo que respecta a la concentración de contaminantes en esos afluentes, como al lugar de descarga de los mismos, cuestión esta última de complejas implicancias, tanto en el pasado como en el futuro próximo 63.

El gobierno ha enfatizado que, en este caso, la institucionalidad ambiental ha operado plenamente, concordando con lo resuelto por la Corte Suprema 64. Sin embargo, esta institucionalidad se ha caracterizado por una actuación tardía, incapaz de prevenir el deterioro ambiental y de fiscalizar adecuada y oportunamente el incumplimiento de la respectiva resolución de calificación ambiental y de la normativa aplicable. Cuando la institucionalidad logra reaccionar, se encuentra con un ecosistema profundamente dañado y con una serie de modificaciones de hecho que implican el funcionamiento de un proyecto diferente del aprobado.

En ese sentido, cabe reprochar cierto grado de inmovilidad de la autoridad ambiental, cuestión ciertamente ligada al carácter eminentemente político de sus decisiones más importantes, dando menor relevancia a consideraciones técnicas y científicas. En este punto, cabe preguntarse cuál es el peso de los informes de los Comités Técnicos 65. Dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental, éstos son los

62. Adicionalmente, se establece una reducción en el volumen de producción que CELCO tenía autorizado inicialmente, el que deberá ser rebajado en un 20% respecto de su máximo anual permitido actual (550 mil toneladas de celulosa kraft blanqueada de pino radiata y eucalipto), quedando autorizadas sólo 440 mil toneladas al año. También la planta estará obligada a ajustar numerosos parámetros en su efluente. Se establece, también, que CELCO deberá implementar nuevas medidas de control y seguimiento de sus residuos (incorporando incluso las conclusiones del estudio del Ingeniero Sr. Claudio Zaror, "Apoyo al Análisis de Fuentes de Emisión de Gran Magnitud y su influencia sobre los Ecosistemas de la Subcuenca del Río Cruces"), debiendo comprometer también un aporte económico en el "Plan Integral de Gestión Ambiental del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter".

63. La alternativa a la descarga del efluente en el Río Cruces es la instalación de un emisario submarino en la costa de Meunín, lo que, considerando la actual composición del efluente y las consecuencias producidas en el Santuario de la Naturaleza del Río Cruces, podría resultar altamente perjudicial para el medio ambiente marino, afectando, de paso, la actividad pesquera artesanal de la costa de la Provincia de Valdivia. Ya en el pasado, esa posibilidad fue descartada, principalmente, por la presión ejercida por los habitantes y pescadores de la costa de Meunín, que impidió la realización de los estudios necesarios para evaluar esa alternativa.

64. En el fallo de la Corte Suprema, de fecha 30/5/2005, se argumenta que los Tribunales de Justicia no tienen facultades para reemplazar la actuación del organismo técnico —en este caso COREMA de la X Región— y que, por lo demás —según señala el consid. 9º del mencionado fallo— de los antecedentes que aprecia este Tribunal establece que la institucionalidad medioambiental instaurada por la ley 19.300 ha operado plenamente desde la resolución de calificación ambiental de 1998 que autoriza el funcionamiento de CELCO.

65. Conforme a lo dispuesto por el inc. 2º del art. 81, ley 19.300, adjunto a cada Comisión Regional del Medio Ambiente "Habrá además un comité técnico integrado por el Director Regio-

encargados de efectuar el análisis técnico, formulando las recomendaciones pertinentes para su modificación, aprobación o rechazo. Si bien, a veces sus informes no han sido debidamente considerados por las comisiones regionales, sí los han validado algunos fallos de los tribunales de justicia 66.

Como se señaló antes, el Comité Técnico de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región, durante el proceso de calificación del proyecto, recomendó no aprobar el "Proyecto Valdivia", por subsistir aspectos no claramente definidos en relación con los eventuales impactos ambientales del proyecto.

Una década después, acogiendo las conclusiones e hipótesis del estudio contratado con la Universidad Austral de Chile, el Comité Operativo de Fiscalización, integrado por los servicios públicos competentes, y por encargo de la Comisión Regional del Medio Ambiente, efectuó una serie de recomendaciones técnicas, entre ellas, que CELCO debía realizar un nuevo Estudio de Impacto Ambiental de cuatro compuestos descargados al río Cruces en el efluente de la planta (Aluminio, Sulfatos, Cloruros y Manganeso) y que, mientras tanto, la descarga debía ser "cero". La res. exenta 377, mencionada antes, no consideró estas recomendaciones técnicas, pues autorizó a la planta a descargar sulfatos, aluminio y cloruros cuyo impacto ambiental nunca se evaluó, entregando en los hechos un permiso ambiental al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental 67. Con relación al aluminio, se trata del compuesto que el estudio de la Universidad Austral de Chile identifica como uno de los desencadenantes de la muerte y migración de aves acuáticas en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter 68.

nal del Medio Ambiente, quien lo presidirá y por los Directores Regionales de los servicios públicos que tengan competencia en materia de medio ambiente, incluido el Gobernador Marítimo correspondiente".

66. FERNÁNDEZ, Pedro, "Manual de Derecho Ambiental Chileno", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2001, p. 99. Así, en el caso Trillium, la Corte Suprema, conociendo de la apelación respecto de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Punta Arenas que no dio lugar a un recurso de protección en contra de la Comisión Regional del Medio Ambiente de Magallanes y Antártica Chilena, resolvió: "10) Que, por otro lado, el propio Comité Técnico de la entidad recurrida, en su informe pertinente, señala que 'este Comité ha concluido que no existen elementos suficientes para aprobar la viabilidad ambiental del Proyecto Río Cóndor área forestal de Forestal Trillium Ltda.'; 11) Que, así las cosas, fluye de lo expuesto en los fundamentos precedentes que la recurrida, al certificar como 'ambientalmente viable' el Proyecto 'Río Cóndor', condicionando al cumplimiento de ciertas exigencias actuó, además, en forma arbitraria, careciendo de fundamentos razonables para ello" (Rol 2/732/1996, sentencia del 19/3/1997).

67. En la letra b) del nro. 1 de su parte resolutoria, la res. exenta 377 de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de los Lagos señala que "el titular deberá ajustar los parámetros de su efluente a las condiciones, que a continuación se señalan", refiriéndose a aluminio, cloruro y sulfato. Respecto de cada uno, esta resolución reconoce que "la RCA no estableció límite para este parámetro" y se aplica a modo referencial el DS 90, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2000, que establece Norma de Emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales.

68. El informe final de la Universidad Austral de Chile, entre sus conclusiones, señala: "(29) Durante todo el período de análisis (abril-diciembre de 2004), uno de los parámetros de alta incidencia en la diferencia de cargas, ocuriente en el tramo de la descarga de CELCO, lo constituye

La actual configuración de la institucionalidad ambiental se ha visto sobrepasada para hacer frente a la complejidad de proyectos de la envergadura de la Planta "Valdivia" de Celulosa Arauco y Constitución SA. La res. 279, de calificación ambiental del proyecto Planta "Valdivia", de 1998, estableció un estricto programa de monitoreo. Sin embargo, fuera de las modificaciones que efectuara en su oportunidad la Comisión Nacional del Medio Ambiente, aconteció que la Comisión Regional fue absolutamente incapaz de analizar los resultados del monitoreo y tomar medidas oportunas. En efecto, los monitoreos fueron entregados trimestralmente por CELCO a la Comisión, y fueron analizados por primera vez en febrero de 2005, por el consultor Claudio Zoror. En su informe, se desprende que el sistema de tratamiento de efluentes líquidos de la planta no operó plenamente desde la entrada en funcionamiento de la misma, no obstante lo establecido en el 8.1.2.3 de la resolución de calificación ambiental del Proyecto "Valdivia", que señalaba que el efluente líquido del proyecto nunca podía ser descargado en el río Cruces sin tratamiento terciario ⁷⁰.

Además, como se ha indicado más atrás, el informe del consultor Sr. Zoror observaba "un significativo cambio en la dominancia y en la cobertura vegetal más cercana al espejo de agua, no encontrándose las plantas acuáticas sumergidas (...) registradas en el EIA. Por su parte, Egeria densa (planta vascular acuática sumergida) ha bajado considerablemente su cobertura, de cerca de 90% en la EIA a menos del 60% en diciembre 2004, con notoria pérdida de vigor". Se trata de contingencias que un adecuado y eficaz sistema de monitoreo hubieran permitido evaluar anticipadamente, facilitando la adopción de acciones que abordarían el riesgo involucrado y evitarían la

en forma sistemática, el Sulfato (Sulfato de Aluminio), con un aporte neto promedio diario equivalente a aproximadamente 40 toneladas/día. Esta carga equivale a un aumento en la concentración de Sulfato < 8,33 mg/L; 30). Es conocido que el Sulfato de Aluminio, es un agente flocculante de cationes, como el Hierro soluble. Por lo tanto, un exceso de Aluminio en la columna de agua, puede resultar en la precipitación del Hierro soluble; 36). El análisis de los datos de los monitoreos ambientales de CELCO y de los estudios realizados por la UACH en las mismas estaciones de muestreo del estuario del río Cruces, indica que las concentraciones de químicos vertidos en los Riles de CELCO, bastan para explicar la flocculación y deposición de metales pesados y que está registrado en los sedimentos del Santuario, con una datación que corresponde aproximadamente al otoño del 2004; 37). Por lo tanto y basados en toda la data analizada, se concluye que las actividades de la Planta Valdivia de CELCO han incidido de forma significativa en los cambios ambientales que han ocurrido en el humedal del río Cruces durante el último año. Dicho de otro modo, se habría superado rápidamente la capacidad de carga del estuario del río Cruces".

⁶⁹ Al referirse a la calidad del efluente de la planta y en particular, a las mediciones semanales de la Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5), el informe señala "A partir de la primera semana de marzo 2004, una vez que el tratamiento secundario comenzó a operar a régimen, la DBO5 alcanzó niveles que cumplen con lo establecido en la RCA (i.e., bajo 50 ppm)" (la cursiva es nuestra).

⁷⁰ El nro. 8.1.2.3 de la resolución de calificación ambiental del Proyecto "Valdivia", res. exenta 279/1998, indica que "El efluente líquido del proyecto nunca podrá ser descargado en el río Cruces sin tratamiento terciario, lo que significa que en el caso de existir una falla que no pueda ser soportada por el sistema de almacenamiento temporal u otro procedimiento interno habilitado por el titular, la planta deberá detener su funcionamiento".

afectación del medio ambiente. Sin embargo, la información entregada por CELCO a la autoridad presentaba deficiencias que impedían evaluar la existencia de eventuales impactos ambientales, como lo reconoció en sus conclusiones el informe citado ⁷¹.

Por lo anterior, las principales críticas apuntan a la necesidad de dotar de autonomía plena y de suficientes recursos humanos y materiales a la autoridad ambiental, de manera de que su actuación se sustente en criterios técnico-científicos, considerando los principios establecidos en las correspondientes políticas públicas, más allá de particulares consideraciones de contingencia política.

Modificación vs. Invariabilidad de las resoluciones de calificación ambiental

A propósito del dictado de la res. exenta 377, que modificó la resolución de calificación ambiental del Proyecto "Valdivia" (1998) de Celulosa Arauco y Constitución SA ⁷², surgieron voces alarmadas frente a lo que estiman colocaría un manto de incertidumbre respecto de los derechos que otorgaría la calificación favorable del impacto ambiental de un proyecto, puesto que tales derechos pasarían a convertirse en revisables. Surge, habitualmente, en este punto el recurso a la certeza jurídica, tradicionalmente considerada marco para las iniciativas empresariales ⁷³, y razón suficiente para la estabilidad de las decisiones adoptadas por la autoridad.

Nos encontramos frente al tema de la posibilidad de modificar las resoluciones dictadas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aspecto no resuelto expresamente por la legislación de relevancia ambiental, no obstante los criterios que ha establecido al respecto la Contraloría General de la República, en particular sobre casos en que existen impactos ambientales adversos no previstos y la infracción de la resolución por parte del titular.

La posición sostenida por el sector empresarial suele sustentarse en la existencia de derechos adquiridos a partir del dictado de una resolución de calificación ambiental (en cuanto a que certifica que los impactos de cierto proyecto se adecúan a la normativa ambiental) ⁷⁴.

Al actuar, la autoridad administrativa debe ceñirse al estricto cumplimiento del principio de legalidad, encontrándose proscripto cualquier abuso o exceso en el ejerci-

⁷¹ Punto 5.2. Zoror, Claudio, "Apoyo al Análisis de Fuentes...", cit., p. 39.

⁷² La res. exenta 377 indica que "se han producido una serie de alteraciones ambientales tanto en la calidad de las aguas del río Cruces, como en las condiciones ambientales relevantes del santuario de la naturaleza Carlos Amundariden", en las que "ha incidido en forma significativa la operación de la planta Valdivia", con la descarga de sus residuos industriales líquidos al cuerpo de agua señalado", fundamento para dar lugar a la modificación de la resolución de calificación ambiental de 1998.

⁷³ Rodríguez, Jorge - Saevedra, Eduardo, "Certeza Jurídica e Incentivos a la Inversión: Política y Práctica de una Relación Causal" [formato pdf], junio, 2005. Disponible en: http://www.ua-huando.cl/docu/economia/doc_invi/inv164.pdf.

⁷⁴ Guzmán, Felipe, "Algunos problemas ocasionados por impactos no previstos y otras modificaciones de proyecto en el sistema de evaluación de impacto ambiental", en *Prevención y solución de conflictos ambientales: Vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas*, Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Editorial LexisNexis, Santiago, 2004, p. 117.

cio de sus potestades ⁷⁵. Sin embargo, no puede pretenderse que el dictado de una resolución de calificación ambiental congele la situación de determinado proyecto, convirtiéndose en garantía pétrea de las expectativas de rentabilidad del respectivo titular. El Estado debe velar para que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza, y en ese sentido, siendo el Sistema de Evaluación un instrumento de gestión ambiental mensurado, el cual se busca determinar si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes ⁷⁶, los órganos encargados de la administración del Sistema ⁷⁷ deben monitorear en forma permanente la conducta de ese impacto, mientras se mantengan las mismas condiciones (*rebus sic stantibus*) y reevaluar dicho impacto, en caso de que las condiciones cambien, por haber evolucionado de forma imprevista.

La Contraloría General de la República ⁷⁸ ha resuelto que los permisos ambientales son revisables en el evento de que la autoridad compruebe que las variables relevantes que dieron origen al Estudio de Impacto Ambiental no evolucionen según lo establecido en la documentación que forma parte de la evaluación, en cuyo evento la autoridad debe adecuar el permiso respectivo. Conforme al art. 12, Ley de Bases del Medio Ambiente, los estudios de impacto ambiental deben contener, entre otros aspectos, un plan de seguimiento de las variables ambientales que dan origen al estudio respectivo. Su objetivo es "asegurar que las variables ambientales relevantes que dieron origen al Estudio de Impacto Ambiental evolucionen según lo establecido en la documentación que forma parte de la evaluación respectiva" ⁷⁹.

Pese a que no se contempla expresamente la facultad para la autoridad de modificar las resoluciones de calificación ambiental en las cuales las variables ambientales no evolucionan del modo esperado, debe considerarse que la figura del plan de seguimiento carecería de sentido (se busca monitorear que las variables evolucionen según lo esperado) y que la resolución que califica ambientalmente en forma favorable un proyecto lo hace precisamente considerando que las variables ambientales relevantes evolucionarían de determinada manera, y si ello no ocurre, corresponde precisamente a la autoridad implementar las correcciones que sean necesarias.

La Contraloría ha delimitado las atribuciones modificatorias de la autoridad ambiental (Comisión Regional o Nacional) respecto de las resoluciones de calificación ambiental, estableciendo que proceden exclusivamente cuando las variables ambien-

⁷⁵ Arts. 6º, inc. 1º, Constitución Política de la República y 2º, del DFL 1/19.653, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

⁷⁶ Conforme al mensaje de la ley 19.300, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es uno de los instrumentos que materializa el principio preventivo, terminando "con la gestión ambiental que ha primado en nuestro país, en la cual se intentaba superar los problemas ambientales una vez producidos".

⁷⁷ Art. 8º, ley 19.300.

⁷⁸ Dictamen 20.477, de 20/5/2003 y 34.021, de agosto de 2003.

⁷⁹ Art. 63, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

tales relevantes no evolucionan de acuerdo con lo previsto, y sólo permiten adoptar las medidas necesarias para corregir la situación ⁸⁰.

Precisamente, la res. exenta 377 señala, en uno de sus considerandos, que "ante un escenario como el descrito, en el cual las variables ambientales relevantes tendidas en consideración al momento de aprobar un estudio de impacto ambiental no han evolucionado de acuerdo con lo esperado, la respectiva Comisión Regional de Medio Ambiente tiene el deber de procurar que tales variables ambientales efectivamente evolucionen en la forma prevista, pudiendo para ese efecto adoptar las medidas necesarias para corregir esa situación por la vía de la modificación de la resolución de calificación ambiental" ⁸¹.

En el caso en comentario, la autoridad dio cuenta de la variación de las condiciones que justificaron y sustentaron, en su momento, su decisión de calificar favorablemente el Proyecto "Valdivia". Esas condiciones ya no existen, "se han producido una serie de alteraciones ambientales tanto en la calidad de las aguas del río Cruces, como en las condiciones ambientales relevantes del santuario de la naturaleza Carlos Anwandter", lo que resta justificación y sustento a la calificación. No puede imponerse al medio ambiente la carga de tener que soportar la imposición de impactos por parte de un proyecto o actividad que reclama poseer derechos adquiridos respecto de su calificación ambiental favorable. Tal como lo expresa la Comisión Regional en la resolución a la que se viene haciendo referencia, existe un deber de parte de la autoridad, y ello no constituye en modo alguno un acto arbitrario, ni puede compararse con una modificación unilateral de un acuerdo.

VI. HACIA UNA CIUDADANÍA MÁS ACTIVA

En nuestro país, aún resulta complejo referirse a la participación ciudadana ⁸² en los asuntos ambientales. Frecuentemente, se percibe cierto sesgo negativo respecto de la participación de la ciudadanía en materias ambientales de parte del sector empresarial e, incluso, del sector público, puesto que se la estima como innecesaria, molesta y basada en meras opiniones carentes de conocimientos técnicos y científicos ⁸³, por lo que debe quedar reducida al cumplimiento formal de obligaciones de in-

⁸⁰ Dictamen 20.477, de 20/5/2003.

⁸¹ Consid. 5º, res. exenta 377, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de Los Lagos, 2005.

⁸² La participación ciudadana se puede definir como "el acto voluntario de interacción social dirigido a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella". GUIMARÃES, Roberto "Participación Comunitaria, Estado y Desarrollo. Hacia la Incorporación de la Dimensión participativa en la Formulación e Implementación de Programas de Desarrollo", *Revista Interamericana de Planificación*, nro. 83-84, septiembre-diciembre 1987, ps. 5/33. En MEUNIER, Pamela, "La participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno", *II Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Editorial LexisNexis, Santiago, 2004, p. 53.

⁸³ Por ejemplo, con motivo de la oposición por parte de los pescadores de Menhuín a la descarga del efluente de CELCO mediante un emisario submarino, el gerente de la planta sostenía: "es una comunidad que no tiene los conocimientos técnicos para pronunciarse sobre el punto

formación por parte de las empresas titulares de proyectos que puedan afectar el medio ambiente ⁸⁴ o de parte de las instituciones públicas, cuando se trata de los procesos de toma de decisiones y generación de normas ambientales y planes de prevención y descontaminación, que pueden terminar afectando directamente a la ciudadanía ⁸⁵.

Así acontece en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, donde la intervención de las personas naturales afectadas o de las organizaciones ciudadanas queda sujeta a una "ponderación" formal en la resolución que se pronuncie sobre un Estudio de Impacto Ambiental, consistiendo con frecuencia en su rechazo prácticamente injustificado o con mínimo fundamento. Además, en la ley 19.300 se establecen plazos absolutamente insuficientes cuando se trata de la participación ciudadana (60 días), que impiden que ésta se verifique de forma adecuada ⁸⁶.

Por su parte, en los procesos de generación de normas ambientales y planes de prevención y descontaminación, la participación de la ciudadanía se traduce, fundamentalmente, en abrir etapas de consulta, para que dentro de plazos igualmente insuficientes (60 días) cualquier persona natural o jurídica formule observaciones al contenido de los respectivos anteproyectos. Dichas observaciones sólo deben ser

del conflicto". Por su parte, un antiguo Senador de la zona agrega que "a mi juicio no tienen derecho a decir eso porque no saben el impacto que causa". Camus, Pablo - HALEX, Ernst, "Historia Ambiental...", cit. p. 87.

Este sesgo negativo también se aprecia en la normativa ambiental: en el art. 36, dec. 93, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 1995, Reglamento de Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, a propósito del procedimiento de revisión de normas vigentes, exige "estudios científicos, económicos u otros de general reconocimiento" a la persona que solicite el inicio del proceso de revisión de alguna norma. Sin duda, ello coarta la posibilidad de que la ciudadanía participe de este procedimiento.

⁸⁴ El art. 51, reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, establece que "El titular del proyecto o actividad deberá publicar a su costa en el Diario Oficial y en un diario o periódico de la capital de la región o de circulación nacional, según sea el caso, un extracto visado por la Comisión Regional del Medio Ambiente respectiva o por la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, según sea el caso, del Estudio de Impacto Ambiental presentado".

⁸⁵ También se considera que la integración de los consejos consultivos, en el marco de la institucional ambiental, es una forma de participación ciudadana. El DS 166, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 1999, que reglamenta dichos órganos colegiados, establece que, tanto a nivel nacional como regional, se integran con dos representantes de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, que tengan por objeto la protección del medio ambiente, y por dos representantes de los trabajadores, propuestos por la organización sindical de mayor representatividad en el país o en la región, según corresponda (arts. 1º y 14).

⁸⁶ El art. 29, ley 19.300, al tratar de la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, indica que "Las organizaciones ciudadanas y las personas naturales a que se refiere el artículo anterior podrán formular observaciones al Estudio de Impacto Ambiental, ante el organismo competente, para lo cual dispondrán de un plazo de sesenta días, contado desde la respectiva publicación del extracto". Su inc. 2º agrega que, frente a esas observaciones, a la Comisión respectiva le corresponde ponderarlas en los fundamentos de su resolución, debiendo notificarla a quien las hubiere formulado.

consideradas en la elaboración de las normas o planes, sin que se establezca algún mecanismo de respuesta o ponderación de las mismas ⁸⁷.

En el Reglamento para la Clasificación de Especies Silvestres, recientemente promulgado, la participación de la ciudadanía quedó aún más limitada, pues el plazo para formular observaciones a la propuesta de clasificación de especies se encuentra reducido a un mes, lo que, sin duda, resulta absolutamente insuficiente para cualquier proceso de consulta pública, máxime considerando que se encuentran involucrados aspectos técnicos ⁸⁸.

Considerando, entonces, los mecanismos normativos e institucionales actualmente disponibles para que las personas participen de los procesos de toma de decisión de relevancia ambiental y de generación de normas ambientales, sus falencias generalmente dicen relación con la irrelevancia otorgada a las observaciones de la ciudadanía. Estas carecen de todo poder vinculante y no generan ningún deber de ratas". Junto a ello, son puntos críticos en los mecanismos de participación ciudadana la falta de capacitación de la ciudadanía para intervenir ante los órganos administrativos, y los plazos reducidos que se establecen para hacer efectiva dicha participación, los que más que asegurar la debida participación de las personas, tienden a coartar cualquier intento en ese sentido, considerando que quien desea intervenir de forma adecuada requiere estudiar y analizar antecedentes que revisen, generalmente, un carácter altamente técnico, y necesita, a menudo, contar con información pública que no se encuentra accesible en forma permanente e inmediata a los ciudadanos.

La falta de mecanismos adecuados para canalizar la participación social puede ser considerada una falla estructural del actual sistema político, en el cual no existen presupuestos serios destinados al fomento de organizaciones ciudadanas, lo que sumado a la inexistencia de figuras legales de carácter general que regulen la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos ⁸⁹ impiden que esa participación se concrete en términos relevantes.

⁸⁷ Esta materia aparece regulada en términos muy similares por los DS nos. 93 y 94, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 1995, reglamentos que regulan respectivamente el dictado de normas de calidad ambiental y de emisión (arts. 20 y 21), y el procedimiento y etapas para establecer planes de prevención y de descontaminación (arts. 12 y 13).

⁸⁸ El art. 25, dec. 75, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2005, señala que "Elaborada la propuesta de clasificación por el Comité, la Dirección Ejecutiva dictará una resolución que la somete a consulta pública. Dicha resolución deberá ser publicada en el Diario Oficial, en un diario o periódico de circulación nacional y en el portal electrónico de la Comisión. Dentro del plazo de 1 mes, contado desde su publicación, cualquier persona natural o jurídica podrá formular observaciones por escrito acompañando los antecedentes fundantes".

⁸⁹ El Gobierno presentó en junio de 2004 un proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, cuya tramitación legislativa prácticamente no ha avanzado en la Cámara de Diputados (Boletín 3562/2006). Este proyecto regula el derecho de asociación; las asociaciones y organizaciones de interés público; el establecimiento de un fondo de fomento de las organizaciones y asociaciones de interés público (aquellas personas jurídicas sin fines de lucro que tengan como fin esencial la promoción del interés general, mediante la pro-

Ciertamente, desde el poder no se concibe al ciudadano como potencial actor importante en la decisión de los asuntos públicos, sino sólo como sujeto de esas decisiones. Lo anterior, no obstante el mandato constitucional 90 y legal 91 para el Estado en orden a asegurar y facilitar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, en particular, en la protección del medio ambiente, mandato que se concreta en el art. 26, ley 19.300, de acuerdo con el cual corresponde a las Comisiones Regionales y a la Comisión Nacional del Medio Ambiente establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental.

No obstante ello, nos encontramos insertos en un mundo en el cual las cosas se perciben de manera diferente. Así, por ejemplo, se ha llegado a plantear la posibilidad de que las ONGs participen en los debates o en procedimientos de solución de controversias en el marco de la Organización Mundial de Comercio 92.

La participación es considerada uno de los ingredientes principales de la democracia y del desarrollo humano, pues convierte a todos los individuos y a la comunidad, en su conjunto, en protagonistas de los diversos procesos sociales 93. El ser ciudadano no supone ser un miembro activo en la vida del Estado del que forma parte. Así es como el Principio 10, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 94 establece que "el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda", por lo cual debe asegurarse el acceso ciudadano a la información, participación y justicia en temas ambientales 95.

En ese sentido, creemos que el proceso de consolidación de la democracia tiene una tarea pendiente en lo que respecta a la participación ciudadana.

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) constituyen uno de los canales de participación en la vida democrática de los países. Suele cuestionarse su representatividad respecto de la ciudadanía, y la verdad es que no buscan representar más que sus propias visiones de los problemas y asuntos de su interés, intentado influir en las decisiones públicas de forma independiente. Generalmente, tienen una estructura sucesión de objetivos específicos de carácter cívico, de asistencia social o de promoción de los derechos o principios constitucionales, y que, cumpliendo con los requisitos que establece la ley para su constitución, se inscriben en el Registro de Organizaciones de Interés Público que al efecto llevará el Ministerio Secretaría General de Gobierno y la consagración legal de un estatuto del voluntariado.

90 Art. 1º, Constitución Política de la República.

91 Art. 4º, ley 19.300, de Bases del Medio Ambiente.

92 Estr. Daniel, "Why the World Trade Organization Needs Environmental NGOs" [formato pdf]. Disponible en: <http://www.ictsd.org/English/ps/y.pdf>.

93 Borra, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 731.

94 Esta declaración fue adoptada por los gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992.

95 El principio 10 se refiere a tres niveles de acceso: a la información, a la participación y a la justicia ambiental, y al necesario fortalecimiento de capacidades de los distintos actores involucrados.

transaccional, pero trabajan en cada país en coordinación con organizaciones locales, aportándoles asesoramiento técnico y apoyo financiero, conocimientos, experiencias y contactos.

Si bien hemos expresado que existe cierto grado de inmovilidad de la ciudadanía en conflictos ambientales que pueden considerarse emblemáticos, organizaciones de origen ciudadano han jugado un rol fundamental frente al deterioro ambiental, denunciando y presionando en vías de obtener medidas adecuadas destinadas a prevenir o detener ese deterioro. En ese contexto el caso de la Planta Valdivia de CELCO es una experiencia a considerar, no sólo por la relevancia del daño producido sino también por el gran grado de movilización social generado.

De todas las organizaciones ciudadanas que participaron en este buliado caso, la que más se destacó en la movilización de la ciudadanía fue la organización ciudadana calificada a sí misma como una ONG propiamente dicha 96, sino como una organización de habitantes de la ciudad de Valdivia, que se unieron para defender sus derechos en materia de salud y medio ambiente, y que se sentían afectados con la instalación y operación de CELCO en el Santuario de la Naturaleza del Río Cruces.

Esta agrupación nació a fines de octubre de 2004, como reacción al público conocimiento del desastre ambiental en el Santuario, con una asamblea ciudadana convocada por los integrantes de Acción por los Ríos, siendo ésta una organización creada también en Valdivia en el año 1996, con el fin de oponerse, ya en ese entonces, a la aprobación del proyecto de la planta de celulosa de la empresa CELCO, en San José de la Marquina.

Uno de los primeros objetivos, el primordial, de Acción por los Cisnes, fue intentar dilucidar, detener y revertir las causas del grave deterioro ecológico que afectó al Santuario, así como los riesgos que esta situación representa para la salud de las personas. Junto con ello, comenzó una campaña de educación y sensibilización de la ciudadanía en general, a las autoridades y diversos grupos de opinión, con el objeto de generar una fuerte movilización pública que lograra resultados concretos y reales. Se organizaron como una red autoconvocada de personas, para crear distintos equipos de trabajo con el fin de invitar a la comunidad a informarse a través de diversos talleres educativos, exhibiciones audiovisuales y marchas ciudadanas.

Por otra parte, se empezaron a estudiar las posibles acciones legales, lo que finalmente se concretó en el recurso de protección interpuesto en contra de CELCO, el cual se acogió en primera instancia por la Corte de Apelaciones de Valdivia, ordenando la paralización de las faenas de la planta Valdivia, pero que fue rechazado en forma unánime por la Corte Suprema, lo que significó otra fuente de críticas y movilizaciones contra el actuar de la empresa y de las autoridades competentes, de parte de esta organización, así como de otras ONGs que apoyaron su acción, como OLCA y Oceana.

Una de las vías de acción que más se destacó dentro del caso CELCO, fueron las masivas movilizaciones ciudadanas, con marchas de protesta en contra de la empresa y el gobierno, tanto en Valdivia, como en otras ciudades del país, como la que se

96 Al respecto, ver www.accionporloscisnes.org.

convocó para el día 9/7/2005, que reunió a miles de personas, para protestar tanto por el caso CELCO, como por el proyecto Pascua Lama.

Se aprecia, en el último tiempo, por parte de la ciudadanía una mayor sensibilidad en torno de los impactos ambientales relevantes que pueden ocasionar determinados proyectos industriales, lo que provoca importantes efectos en el resto de los actores del conflicto ambiental. Creemos que una ciudadanía exigente, activa y vigilante en lo que respecta al comportamiento ambiental del sector empresarial y del propio Estado es una ciudadanía que ha internalizado plenamente en sus decisiones políticas y económicas y, en particular, de consumo, consideraciones de índole ambiental y en torno a la calidad de vida. Así, una ciudadanía activa genera empresarios con sensibilidad ambiental (que perciben la importancia del asunto y actúan en consecuencia) y un Estado que le otorga mayor relevancia al medio ambiente y adecua sus estructuras y normativas a ese nuevo escenario.

En el caso CELCO, hay que recalcar la capacidad de ir conformando una gran red de apoyo de diversas organizaciones y actores relevantes de perfil ciudadano, gremial, cultural, productivo y académico, de nuestra sociedad, lo que dio más fuerza para ejercer sus derechos y más peso a su opinión como ciudadanía y directamente afectados. Junto con ello, y como se ha expresado antes, es destacable cómo los conflictos ambientales se han ido posesionando de un lugar importante en la agenda pública, ocupando lugares en los medios de comunicación, lo que ha abierto un canal para que otros conflictos ambientales puedan ser discutidos a nivel nacional y exista un mayor flujo de información hacia la ciudadanía.

No obstante la actuación de la ciudadanía en la defensa del patrimonio ambiental de la provincia de Valdivia, reiteradamente se desprestigia a quienes llevan adelante esa defensa, considerando que se trata de personas antisociales y con motivaciones ocultas. Aún se mira con desconfianza y despierta variadas sospechas quien muestra interés en la preservación del medio ambiente.

Fundamental es terminar con las desconfianzas y recelos mutuos entre los diversos actores ambientales, comprendiendo que se encuentran instalados en forma definitiva en un nuevo escenario, en el que las consideraciones ambientales no son trabas a la inversión o expresiones vagas de grupos absolutamente desconectados de la ciudadanía.

VII. CONCLUSIONES

El caso CELCO presenta múltiples implicancias que abarcan a todos los actores del conflicto ambiental. Se trata de una "falla multististémica" en la situación ambiental del país, en la cual cada uno de estos actores ha presentado sus propias complicaciones y falencias en la crisis. Para ellos, CELCO se presenta como un caso paradigmático que marca un punto de quiebre en su visión del medio ambiente y en la forma en que se perciben a sí mismos, en los roles que juegan y en las relaciones con el resto de los actores, y del que se obtienen "lecciones".

Es interesante observar cómo, a propósito de este caso paradigmático, el tema ambiental se ha posesionado de un espacio en la discusión pública, más allá de sus implicancias técnicas. Así es como las "lecciones" del caso CELCO han ocupado importantes espacios en los medios de comunicación social.

Para el sector empresarial, existe un nuevo escenario en el que las empresas deben tener no sólo un eficiente desempeño financiero, sino también un alto compromiso de buen comportamiento ambiental. La gestión ambiental se convierte en una variable fundamental en la decisión de los inversionistas, lo que les permite enfrentar el desafío de los mercados externos en condiciones de alta competitividad y legitimidad social.

Por su parte, la institucionalidad se ha caracterizado por una actuación tardía, incapaz de prevenir el deterioro ambiental y de fiscalizar adecuada y oportunamente el cumplimiento de la respectiva resolución de calificación ambiental y de la normativa aplicable. Cuando la institucionalidad logra reaccionar, se encuentra con un ecosistema profundamente dañado y con una serie de modificaciones de hecho que implican el funcionamiento de un proyecto diferente del aprobado.

Cabe reprochar cierto grado de inmovilidad de la autoridad ambiental, cuestión claramente ligada al carácter eminentemente político de sus decisiones más importantes, dando menor relevancia a consideraciones técnicas y científicas. Incluso, ignorando las que aportan sus propios organismos técnicos.

Algunas de las lecciones que se han extraído desde diversos sectores, en este caso, apuntan al inadecuado funcionamiento de la institucionalidad ambiental y sus mecanismos de acción. Acaso la falta de medios suficientes y adecuados para cumplir su cometido pueda ser una excusa, pero, se ha hecho evidente la carencia de una política ambiental definida, a nivel nacional, sobre cuya base discutir qué institucionalidad establecer y bajo qué principios se regirá su actuar. Esa definición básica es anterior y, sin ella, cualquiera sea la institucionalidad que se establezca, existirá contradicciones, ambigüedades y debilidad estructural, pues sin principios que sustenten su actuar, la autoridad ambiental puede ser utilizada en forma instrumental y sus decisiones pueden terminar siendo capturadas por distintos grupos de intereses.

Existe cierto sesgo negativo respecto de la participación de la ciudadanía en materias ambientales de parte del sector empresarial e, incluso, del sector público, puesto que se le estima como innecesaria, molesta y basada en meras opiniones carentes de conocimientos técnicos y científicos, por lo que debe quedar reducida al cumplimiento formal de obligaciones de información por parte de las empresas titulares de proyectos que pueden afectar el medio ambiente o de parte de las instituciones públicas, cuando se trata de los procesos de toma de decisiones y generación de normas ambientales de planes de prevención y descontaminación, que pueden terminar afectando directamente a la ciudadanía.

Son puntos críticos en los mecanismos de participación ciudadana la falta de capacitación de la ciudadanía para intervenir ante los órganos administrativos, y los reducidos plazos que se establecen para hacer efectiva dicha participación, los que más que asegurar la debida participación de las personas, tienden a coartar cualquier intento en ese sentido, considerando que quien desea intervenir de forma adecuada requiere estudiar y analizar antecedentes de carácter altamente técnico, y necesita información pública que no siempre se encuentra accesible en forma permanente e inmediata a los ciudadanos.

Creemos que es fundamental terminar con las desconfianzas y recelos mutuos entre los diversos actores ambientales, comprendiendo que se encuentran instalados en forma definitiva en un nuevo escenario, en el que las consideraciones ambientales no son trabas a la inversión o expresiones vagas de grupos absolutamente desconectados de la ciudadanía, sino una variable fundamental en el desarrollo y el bienestar de la sociedad.