

COMPOSICION Y DISEÑO DE UN MINISTERIO DEL AMBIENTE

Autor: Pedro Fernández Bitterlich

1-Institucionalidad Ambiental en la Ley N°19.300

La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente N°19.300 publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1994, modificada por la Ley N°20.173 de 2007, creó en su Título Final la institucionalidad ambiental de Chile, con el nombre de Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, constituida como un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará directamente con el Presidente de la República a través del Ministro Presidente de la Comisión.

Su finalidad es cumplir y hacer cumplir los objetivos que persigue dicho texto legal expresados en su artículo 1°, esto es, vivir en un ambiente libre de contaminación; proteger el ambiente; preservar la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental, además de asumir todas las funciones y atribuciones que esta ley u otras le encomiende. Todo ello, sin perjuicio de las labores que, en similar dirección, realizan otros organismos del Estado, conforme a las facultades que les entregan sus propias normativas que este mismo artículo deja vigente en su parte final: “ sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia”. Art. 1° Ley 19.300

Recordemos que para cumplir con los objetivos señalados en la norma citada, CONAMA cuenta con cinco órganos: el Consejo Directivo, el Presidente de la Comisión, con el rango de Ministro de Estado, la Dirección Ejecutiva, el Consejo Consultivo y las Comisiones Regionales del Ambiente conocidas como COREMAS, existentes en cada una de las 15 Regiones del país.

El Consejo Directivo está formado por todos los ministros del gabinete salvo el ministro del Interior, Hacienda, Justicia, Trabajo y ministro Secretario General de Gobierno. Este Consejo es presidido por el Ministro Presidente de CONAMA, y a falta de éste por el ministro Secretario General de la Presidencia, y así sucesivamente en el orden en que figuran nombrados en el artículo 71 de este cuerpo legal.

A pesar de ser catorce los ministros que forman este cuerpo decisorio, bastan cinco consejeros para sesionar, y para tomar acuerdo, basta la simple mayoría de los que asistan, lo que el número catorce de miembros, pasa a ser meramente virtual, toda vez que bastan tres voluntades para tomar decisiones.

Entre las Funciones del Consejo Directivo, podemos destacar las siguientes: a) Ejercer aquellas enunciadas en el artículo 70 de esta ley que no estén directamente encomendadas al Presidente de la Comisión. Las funciones anteriores y las demás que las leyes asignen a la Comisión serán ejercidas por ésta a través de los órganos internos que correspondan de conformidad a esta ley; b) Pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos relativos a materias ambientales que se propongan al Presidente de la República dentro del ámbito de su competencia. c) Velar por la coordinación de las tareas de fiscalización y control que desarrollan, en materia ambiental, los diversos organismos públicos y municipalidades. d) Delegar parte de sus funciones y atribuciones en el Presidente, en los demás funcionarios de la comisión y, para materias específicas, en comités que constituya. e) Conocer del recurso de reclamación en materia de Estudio de Impacto Ambiental en el caso de artículo 20, oyendo al Consejo consultivo, etc.

Como sabemos la Ley N°20.173 de marzo de 2007 creó el cargo de Ministro Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente a quien le corresponde ejercer la dirección superior de CONAMA, en conjunto con el Consejo Directivo.

Entre sus atribuciones se cuenta: a) Presidir el Consejo Directivo. b) Conducir al Consejo de conformidad con las directrices instrucciones que en materia de política ambiental nacional, imparta el Presidente de la República por su intermedio. c) Relacionarse con la Dirección Ejecutiva y supervigilar que su funcionamiento se ajuste a las políticas y normas fijadas por la dirección superior. d) Participar en la elaboración de los presupuestos ambientales sectoriales, promoviendo su coherencia con la política nacional ambiental. e) Velar por la coordinación en materia ambiental, entre los ministerios, organismos y servicios públicos. f) Velar por el cumplimiento de los acuerdos y políticas establecidos por la Comisión. g) Proponer al Presidente de la República proyectos de ley y actos

administrativos relativos a materias ambientales, previo acuerdo del Consejo Directivo y sin perjuicio de las funciones propias de otros organismos públicos. h) Coordinar, por intermedio de la Dirección Ejecutiva las tareas de fiscalización y control que desarrollan, en materia ambiental, los diversos organismos públicos. i) Sancionar y someter a la aprobación del Consejo Directivo el programa anual de actividades y el proyecto de presupuesto de la Comisión y sus modificaciones. j) Sancionar y someter a la aprobación del Consejo Directivo las bases generales de administración de los recursos destinados al financiamiento de proyectos y de actividades orientados a la protección del ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. k) Sancionar la organización interna de la Comisión y sus modificaciones que proponga el Director Ejecutivo y someterlas a la aprobación del Consejo Directivo. l) Aprobar el nombramiento de los Directores Regionales de la Comisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 80. m) Vincularse técnicamente con los organismos internacionales dedicados al tema ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio de Relaciones Exteriores, y n) Delegar parte de sus funciones y atribuciones en el Director Ejecutivo o en los demás funcionarios de la Comisión. Artículo 74 ter.

Por su parte, la Dirección Ejecutiva, es desempeñada por un funcionario público de confianza del Presidente de la República, el cual tiene a su cargo su administración y representación legal en su calidad de Jefe Superior del Servicio. Se relaciona con el Consejo Directivo a través del ministro presidente de la comisión.

Además de sus funciones propias de un jefe de servicio de tener la administración superior, el Director Ejecutivo debe: a) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos e instrucciones del Consejo Directivo y del Ministro Presidente de la Comisión b) Requerir de los demás organismos del Estado los antecedentes que estime necesarios dentro de las materias que le compete, c) Proponer al ministro presidente de la Comisión el programa anual de actividades del servicio. d) Preparar el presupuesto de la Comisión y someterlo al ministro presidente de la Comisión. e) Proponer al ministro presidente de la Comisión su organización interna. f) Asistir ,con derecho a voz, a las sesiones del Consejo Directivo, g) Informar periódicamente al ministro presidente de la Comisión y al Consejo Directivo acerca de de la marcha de la institución y del cumplimiento de sus acuerdos e instrucciones. h) Designar, con acuerdo del ministro presidente de la Comisión, a los Directores Regionales de las COREMAS, de una quina propuesta por el Gobierno Regional, i) Conocer del recurso de reclamación en materia de Declaración de Impacto Ambiental al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de este cuerpo legal, j) Vincularse técnicamente con organismos internacionales dedicados al tema ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores, etc. En general, someter a consideración

del Consejo Directivo, por intermedio del ministro presidente de la Comisión, todas aquellas materias que requieran de su aprobación o resolución.

El cuarto organismo que compone la estructura de CONAMA, es el llamado Consejo Consultivo que existe tanto a nivel nacional como regional, ambos, con similares funciones de actuar como consejero en materia ambiental, en sus respectivos niveles de acción.

El Consejo Consultivo tiene a su cargo absolver las consultas que le formule el Consejo Directivo; emitir opiniones sobre los anteproyectos de ley y decretos supremos que fijen normas de calidad y de emisión que les sea sometido a su conocimiento; sobre normas de preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental; consultas sobre planes de prevención y descontaminación; emitir su opinión sobre los recursos de reclamación en materias de Estudios de Impacto Ambiental, etc.

Está constituido este Consejo Consultivo por once miembros, uno de los cuales representa al Presidente de la República, los otros diez provienen de los diversos campos de la actividad científica, ambiental, económica y social del país. Así, hay representantes de los trabajadores, empresarios, organismos científicos, organismos ambientales no gubernamentales y centros académicos independientes que se ocupen de este mismo tema. Todos son nombrados por el Presidente de la República. En el caso de los representantes de los trabajadores, empresarios y científicos, el Presidente los elige de una quina que le presentan la organización sindical o empresarial de mayor representatividad, en el caso de los dos primeros, o del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, en el último.

A nivel regional, estos Consejos lo integran dos científicos; dos representantes de ONG sin fines de lucro que tengan por objeto la protección o estudio del ambiente; dos representantes del empresariado; dos representantes de los trabajadores y un representante del Intendente. Estos consejeros regionales son nombrados por el Intendente Regional en base a una nómina que le presentan las organizaciones respectivas más representativas de la Región. Respecto a los científicos estos son propuestos por las universidades o institutos profesionales de la región. Si no las hubiere los designa libremente el Intendente. A igual que en el caso de los consejeros a nivel nacional, durarán en sus funciones dos años, prorrogables por igual período, por una sola vez.

Corresponderá a este Consejo Consultivo Regional absolver las consultas que le formulen las COREMAS y las demás funciones que le entregue la ley

El quinto organismo que forma parte de la estructura de CONAMA, son las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, COREMAS, que tienen a su cargo la coordinación de la gestión ambiental a nivel regional; pronunciarse sobre los proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que ocurran en su territorio. En los casos que la actividad pueda causar impacto en zonas situadas en distintas regiones, las Declaraciones o los Estudios de Impacto

Ambiental deben presentarse ante la Dirección Ejecutiva de CONAMA. Establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental de que conozca; informar a la Comisión Nacional del Medio Ambiente sobre los planes de prevención y de descontaminación sometidos a su conocimiento y verificar el grado de cumplimiento en su región.

Al respecto, cabe recordar el artículo 84 de la Ley 19.300, por el cual la COREMA de la Región Metropolitana le corresponde desarrollar las funciones que tenía la Comisión Regional del Medio Ambiente de esta misma región creada por D.S. N°349 de 27 de abril de 1990 y que básicamente le correspondió formular Planes de Descontaminación para la zona de Santiago.

Esta Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana fue la continuadora legal de la Comisión de Ecología de esta misma región, que formaba parte de la llamada “Comisión Nacional de Ecología “ creada por el D.S.680 de 1984.

En relación a su constitución, las Comisiones Regionales del Ambiente, están integradas por el Intendente regional, que la preside, los Gobernadores de la región, los Secretarios Regionales Ministeriales de los ministerios que conforman el Consejo Directivo, SEREMIS, con la salvedad de los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y Ministerio Secretaría General de la Presidencia que no tienen representantes en las regiones; cuatro Consejeros Regionales elegidos por el propio Consejo Regional y por el Director Regional del Medioambiente que actúa como Secretario.

Dentro de la estructura de las COREMAS, está el Comité Técnico integrado por el Director Regional del Ambiente, que lo preside, por los Directores Regionales de los servicios públicos con competencia ambiental y el Gobernador Marítimo correspondiente, autoridad marítima creada por la Ley de navegación contenida en el D.L.N° 2.222 de 1978. Este Comité Técnico es de gran importancia, en especial, por los informes y análisis que deben hacerse en los proyectos sometidos al SEIA formulando las observaciones y recomendaciones que estimen pertinente para su modificación, aprobación o rechazo.

No pocas veces el informe emitido por el Comité Técnico es diferente a la decisión tomada por la COREMA, incluso en casos en que se ha llevado esta discusión a nivel judicial; existen fallos que han dado la razón a los informes entregados por este organismo, en desmedro de la resolución de calificación ambiental favorable al proyecto aprobada por la COREMA.

2- Deficiencias de la Institucionalidad Ambiental creada por la Ley N°19.300.

Existen varias deficiencias en la gestión ambiental del país que requieren una voluntad de decisión a nivel del gobierno que las supere, lo que obligaría a una modificación de fondo de la Ley N°19.300 para darle al país una nueva institucionalidad ambiental como lo ha expresado la actual ministra del medio ambiente en la página web de CONAMA: “ la misión que me ha encomendado la Presidenta, en cuanto a rediseñar la política ambiental del siglo XXI , así como crear un nuevo Ministerio del Medio Ambiente y la Superintendencia de Fiscalización Ambiental, la estamos abordando con la mayor celeridad posible” .

Para abordar a fondo este problema debemos primero conocer cuales han sido las deficiencias de la actual Institucionalidad y segundo, al reemplazarla por un Ministerio del Ambiente, señalar cuales serían las facultades de que estaría investido este ministerio.

La primera deficiencia emana de haberse transformado CONAMA en un organismo coordinador de políticas ambientales y mero resolutor de impactos ambientales a través del conocimiento que tiene de las materias y proyectos sometidos al SEIA. En segundo término, nos encontramos con un ente de carácter político destinado a resolver cuestiones técnicas; tercero, lejos de cumplir con los objetivos que le señala su propia Ley 19.300 expresados en su artículo primero, la mayoría de sus funciones se encuentran repartidas en otros organismos, perdiéndose, en la práctica, el hilo conductor de la política ambiental nacional y cuarto, es un organismo carente de capacidad para fiscalizar el cumplimiento de las normativas ambientales.

2.1. Organismo Coordinador del Ambiente y Resolutor de Impactos Ambientales.-

En estos catorce años de aplicación de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, es tiempo suficiente para analizar el comportamiento de la institucionalidad que se creó. Si observamos su actuar más destacado, este se refiere, como ha quedado dicho, a su labor de ente coordinador con las demás instituciones que tienen alguna acción sobre determinados elementos del ambiente. Conocido es también su trabajo sobre los SEIA que ocupa gran parte de su tiempo, como así mismo, la preparación de las normativas sobre contaminación ambiental. Sin embargo, bien sabemos, que estas funciones por importantes que sean, son sólo una parte de las funciones que debe tener una institución ambiental.

En el Mensaje enviado al Congreso Nacional acompañando el texto del proyecto de Ley ambiental se manifiesta la filosofía institucional contenida en él. Se estimó, por una parte, que lo más realista y sensato era respetar las competencias

ambientales de los distintos ministerios y servicios “involucrándolos en los temas ambientales en que, por sus respectivas esferas de competencia, les corresponde conocer”, y, por la otra, “generar una capacidad de coordinación al interior del poder ejecutivo.” Restarles competencia para radicar el tema ambiental en una sola institución, que era una de las opciones a considerar, es, a nuestro juicio, inviable y poco realista, ya que implica reestructurar íntegramente el aparataje público aun costo injustificado frente a la capacidad institucional instalada. Ella, debidamente coordinada, puede accionar eficazmente.”

Lamentablemente este no fue el camino adecuado, como lo veremos a continuación. Por lo demás, el traspasar funciones ambientales a un solo organismo no significa que un ministerio o institución del Estado debe marginarse de cumplir los criterios ambientales que deben regir toda política nacional ambiental, ni el traspaso de competencias ambientales a un solo organismo signifique algo poco realista o inviable, que, por lo demás, se ha hecho en casi todos los países con menos recursos que el nuestro.

2.2. Organismo carente de capacidad para fiscalizar.

Una de las actividades importantes que debe cumplir una institución ambiental, que no deben descuidarse es la fiscalización de las normativas ambientales, no sólo las que provengan de su propio actuar, sino de todas aquellas que afecten el ambiente cualquiera que sea su origen y el organismo del Estado responsable de su actuar, ya que el medio es uno solo y su máximo control debe estar en un solo instituto, sin que ello justifique indiferencia de las demás reparticiones públicas respecto del cuidado ambiental que a todos compromete.

Es precisamente en esta materia en que recae una de las críticas hechas acerca del comportamiento ambiental de Chile que fue realizado conjuntamente por dos importantes organismos internacionales, la OCDE y CEPAL, quienes señalan que el país debe desarrollar y fortalecer aún más los marcos normativos y examinar formas de fortalecer la capacidad de cumplimiento y fiscalización, mediante, incluso, “reformas institucionales” 1.

Es un esfuerzo poco productivo el desgastarse en calificar Declaraciones y Estudios de Impacto Ambiental, estableciendo reparos, exigencias y condiciones a las obras que se pretenden realizar, si no se es capaz de fiscalizar las exigencias impuestas al proyecto sometido al SEIA. Sería más beneficioso para el país y para la propia empresa, no aprobar proyectos que vayan a causar daño ambiental, a menos que se mejore la DIA o el EIA realizado, que aprobarlos, como se hace hoy, con condiciones y exigencias impuestas por CONAMA a sabiendas que se carece de capacidad para velar por el cumplimiento de dichas condiciones y requerimientos. Otro tanto ocurre al dictar normativas ambientales que no podemos posteriormente controlar su grado de cumplimiento, es decir, CONAMA

carece del poder para velar por la eficacia y eficiencia de la norma ambiental a que se refiere el profesor Rafael Valenzuela.²

El Título IV, De la Fiscalización, a que se refiere la Ley de Bases, obliga a los organismos del Estado que tuvieron participación en el SEIA a fiscalizar el “permanente” cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base en que se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. Sin embargo, el diluir en diversos organismos la fiscalización del cumplimiento de las condiciones y leyes sobre las cuales se aprobó un determinado proyecto, es sólo letra muerta, en el hecho, y es conocido por muchos, las atribuciones que son de todos, en definitiva, terminan siendo de nadie.

Lo importante, entonces, es contar con una voluntad que, al más alto nivel, fije con autoridad la política nacional ambiental del país, que la promueva dándola a conocer a través de todos los ministerios y organismos del Estado, la haga cumplir y vele por la aplicación de las normativas legales fiscalizando su cumplimiento. Para esto deberá contar, además, con los fondos presupuestarios necesarios que deberá discutir entre pares, sin los cuales ningún organismo podrá realizar el objetivo que su ley le otorgó al crearse.

2.3 Órgano de Carácter Político Destinado a Resolver Cuestiones Técnicas.

A nadie le cabe duda que los asuntos ambientales son cuestiones de decisión técnica., ya que su alto grado de complejidad, que incluso exige una participación de muchas profesiones que deben estudiar el impacto que tal o cual proyecto de inversión puede producir en la naturaleza, requiere de un estudio serio de las consecuencias que una actividad económica puede producir en el ambiente o afectar un ecosistema, que “rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones” Art.2º letra II) Ley 19.300

Si esto es así, no cabe, en consecuencia, adoptar decisiones de conveniencia política, ni aún basada en meros antecedentes económicos que son en general cortoplacistas en desmedro de alterar seriamente el entorno con graves consecuencias a futuro, como ha ocurrido en algunos casos.

Lamentablemente esto ha sucedido con la estructura de la institucionalidad actual de CONAMA. La Comisión Nacional del Medio Ambiente, por su conformación, es un ente político. Las COREMAS, se encuentran presididas por el Intendente Regional. Forman parte importante de ellas los Gobernadores de la Región y los SEREMIS, que están subordinados al Intendente, quien, además, propone la quina para nombrar el Secretario Regional de CONAMA. Frente a este cuadro, no es de extrañar que un Intendente, en pleno proceso de calificación de EIA, abogue por su aprobación o bien, un Ministro que forma parte del Consejo Directivo, haga declaraciones señalando lo favorable que sería para una zona, la inversión de un proyecto, olvidando, en ambos ejemplos, que forman parte, en el hecho, de

verdaderos tribunales administrativos ambientales decisorios del caso, sobre el cual están opinando en forma previa al acto de calificación ambiental.

Esta falta de decisión técnica hace poco creíble los acuerdos de la autoridad ambiental, agravada por la falta real de participación ciudadana cuyos reclamos no salen del ámbito administrativo, ya que carecen de acciones ante los tribunales de justicia, de la naturaleza consagrada a los autores del EIA o DIA, en su caso.

2.4. CONAMA Deja Incumplidos los Objetivos de la Ley N°19.300.

El artículo 1° de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, como dijimos anteriormente, fija claramente el marco general de acción de CONAMA, el cual se refiere al derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, proteger dicho medio, preservar la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental. Si las observamos con atención, todas ellas tienen exigencia constitucional, ya que están consagradas en la Carta Política.

Si bien esta misma Ley deja subsistente las funciones que otros organismos del Estado puedan cumplir sobre similar materia, CONAMA, no puede soslayarlas, puesto que debe asumir todas las demás funciones y atribuciones que la ley le encomienda. Art.70.letra i) Ley 19.300.

Una institucionalidad ambiental competente, como puede ser un ministerio, debe considerar bajo su tutela los componentes más importantes del ambiente, suelo, aire, agua y biodiversidad, lo que en el caso actual de CONAMA no ocurre, no sólo porque la institución no interviene con la fuerza que debiera hacerlo, sino porque existen disposiciones contrapuestas que entregan a otros servicios parte importante de estas competencias.

En consecuencia, el problema de dotar a CONAMA de una nueva institucionalidad no basta ni se mejora con un ministro presidente, si ese nuevo organismo no cuenta con las atribuciones necesarias para el manejo total y completo de los componentes del ambiente ya nombrados, lo que significa modificar, no sólo la Ley 19.300, sino todas aquellas que entregan a otros organismos y ministerios estos elementos del medio ambiente que debieran estar bajo el amparo de uno solo, lo que evitará superposición de atribuciones, leyes inconexas, mejorará su fiscalización y permitirá ahorrar recursos.

3.-Importancia de una Institucionalidad Ambiental Eficiente.

Recordemos que la Constitución Política del Estado consagra diversas disposiciones legales referidas al ambiente. Desde luego su Artículo 19 N° 8 asegura a todas las personas el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y, acto seguido, establece obligaciones constitucionales

importantes que recaen sobre el Estado, como son el velar para que el derecho enunciado no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

De tal importancia son estas obligaciones que la Carta Política permite que se restrinjan otros derechos esenciales consagrados en ella para proteger el medio ambiente, lo que es una clara manifestación de superioridad valórica en beneficio del ambiente por sobre otros derechos patrimoniales individuales, toda vez que al proteger el ambiente estamos velando por un bien que pertenece al patrimonio social, base esencial para la conservación de la vida.

Así, cumpliendo ciertos presupuestos, el Estado puede restringir el ejercicio de actividades económicas para proteger el medio ambiente, o restringir el derecho a la libertad del trabajo o limitar el derecho de dominio para conservar el patrimonio ambiental. Art.19 N°s.8 y 24.

Además de la Constitución, existen una cantidad importante de disposiciones legales relacionadas con el ambiente repartidas en una maraña de organismos públicos, superponiéndose, la mayoría de las veces, unas con otras.

El distinguido profesor Rafael Valenzuela Fuenzalida, agrupó esta variada cantidad de normativas en una cantidad cercana a los mil textos que dieron origen al “Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental Vigente en Chile” , editado por CONAMA en 1992 Tomos I y II .

Por otra parte, en los últimos años el país ha suscrito varios tratados de libre comercio, algunos de los cuales estipulan un cuidado irrestricto sobre el ambiente y una aplicación exigente sobre las normativas ambientales vigentes, a ellos debe agregarse las más de cuarenta convenciones internacionales referidas a la protección del medio ambiente en que Chile es parte y son leyes vigentes.

En el caso del Tratado de Libre Comercio celebrado con los Estados Unidos de América y su Acuerdo de Cooperación Ambiental, establece, por ejemplo, en el Capítulo Diecinueve del primero de los nombrados, niveles de protección y fiscalización de la legislación ambiental que nos obliga a tener un organismo eficiente en exigir el cumplimiento de nuestra legislación ambiental lo cual debería estar concentrado en un solo organismo. Similares obligaciones emanan del Acuerdo de Cooperación Ambiental con Canadá.

A su vez, la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente consagra diversos instrumentos de gestión ambiental que comprometen al Estado a contar con un organismo institucional capaz de cumplir con tan importantes funciones como es poner en acción dichos instrumentos y fiscalizar en forma adecuada su grado de avance y aplicación.

Toda esta importante carga de obligaciones constitucionales y legales tienen su base en la importancia que para los países tiene la cuestión ambiental, al cual

nuestro país no ha sido ajeno, lo que es relevante, en el caso nuestro, cuando parte importante de su economía se basa en la exportación de recursos naturales, cuya falta de control esta produciendo serios daños a la naturaleza y de paso, a otros factores productivos como el turismo.

Lo expuesto hace pensar que estas obligaciones sobrepasan una dirección de servicio público, por eficientes que sean sus funcionarios. Esta importante tarea que debiera cumplir CONAMA es más que coordinar actividades ambientales entre las distintas reparticiones o resolver proyectos sometidos al SEIA, supone una voluntad política de nivel superior destinada a velar por el cumplimiento de la legislación ambiental, trazar la política ambiental del gobierno, fiscalizar su cumplimiento, haciéndose presente en todos los ámbitos en que deben resolverse los conflictos ambientales como una autoridad técnica, expedita y única.

Para hacer eficiente una autoridad ambiental, el organismo debe, por sobre todo, prescindir de políticas contingentes o de grupos de intereses que contaminan las decisiones.

Lo anterior no significa abstenerse de trazar una política ambiental nacional que fije a corto, mediano y largo plazo los objetivos que se pretenden, considerando ciertos parámetros mínimos que deben respetarse.

Desde luego, toda política ambiental debe conducir nuestras decisiones hacia un desarrollo sustentable que conjuga dos elementos claves sin los cuales este no se logra, por una parte la satisfacción de nuestras necesidades y por la otra, el cuidado ambiental.

Con respecto a esto último, piensan algunos que el grado de cuidado ambiental depende de su grado de crecimiento, a mayor crecimiento mayor cuidado ambiental. Nuestra primera obligación, dicen, es crecer, la protección ambiental viene después. y citan como ejemplo los países del primer mundo que prácticamente carecen de recursos naturales renovables y sin embargo gozan de un alto estándar de vida.

Creo que esta teoría es errada, desde luego, el crecimiento de estos países se basa principalmente en el desarrollo de la ciencia y la tecnología y no en el mal manejo que hicieron de sus recursos naturales. Por otra parte, se da el caso que muchos países carentes del soporte científico técnico y ricos en recursos naturales los han destruido sin alcanzar mayor desarrollo, por el contrario, se han hecho más pobres y dependientes de terceros.

En todo caso creo que el respeto por el ambiente tiene “un piso” mínimo esencial que mirado desde el punto de vista del hombre, podemos señalar que ninguna actividad económica puede afectar su salud y su calidad de vida, y en relación con los ecosistemas, todo proceso productivo debe evitar causar daño ambiental, considerado éste: “como toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes” Art. 2º letra e) Ley 19.300. Con respecto “al techo”, éste no debe llegar al despilfarro

de los recursos o la sobrealimentación, como lo expresa la Declaración de Cocoyoc 4.

4- Nueva Institucionalidad Ambiental.

La institucionalidad ambiental ha sido siempre un tema recurrente en la discusión de la estructura de CONAMA desde antes de su nacimiento. Así ha sucedido desde sus inicios en la discusión del proyecto de la Ley de Bases en el Congreso Nacional hasta el día de hoy.

En efecto, en la Comisión de Medio Ambiente del Senado hice ver que “ la institucionalidad creada en este título final de la ley no es la adecuada para una gestión eficaz del medio ambiente; es un organismo subordinado; burocrático; paralizante del control ambiental y gastador de recursos no destinados directamente al medio ambiente” En otro de los párrafos señalé: “ El sistema creado es paralizante , por cuanto somete la dirección superior del servicio a un Consejo Directivo de nueve ministros (hoy son 14), que en la práctica , nuestra experiencia enseña, que son poco operativos, y ,generalmente, dado su sobrecargo de tareas, carecen del tiempo necesario para asistir a las reuniones periódicas y delegan su asistencia en personal subalterno terminando por desvincularse del tema que requiere una preocupación permanente”.5.

Posteriormente, en diversos trabajos se vuelve a insistir en un cambio radical a la situación actual, ya que para “gestar una política nacional ambiental basada en el desarrollo sustentable, de marcada incidencia económica, debe crearse un órgano administrativo distinto al actual. Para lograrlo hay dos posibles caminos; la creación de un Ministerio del Ambiente , con rango similar a los demás ministerios o bien una voluntad política ubicada en el organigrama del Estado al más alto nivel, dependiendo sólo del Presidente de la República. Cualquiera de estos organismos podría superar los problemas institucionales que hoy día existen en el país”.6.

El tiempo nos ha dado la razón y hoy día el poder ejecutivo manifiesta su interés en crear un Ministerio del Ambiente. Sin embargo, hay que tener presente, insisto, que la sola creación de un Presidente con rango de Ministro o un Ministerio del Medio Ambiente no basta, no es suficiente para superar las numerosas exigencias y problemas ambientales con su sola creación. No se trata sólo de darle categoría o aumentarle su estatus, sino de darle funciones y atribuciones sobre el manejo de los recursos naturales que hoy se encuentran repartidos entre varios ministerios y servicios, como ya se ha dicho.

Si tomamos, por ejemplo, el agua, vemos como este componente del ambiente se encuentra administrado por diversos ministerios y reparticiones públicas, todos ajenos a CONAMA, superponiéndose sus atribuciones unas sobre otras, incluso sobre una misma materia.

Así, tienen ingerencia sobre las aguas situadas dentro del perímetro de las áreas protegidas, el Ministerio de Agricultura por medio de CONAF; el Ministerio de Defensa por medio de DIRECTEMAR; el Ministerio de Economía por medio de la Subsecretaría de Pesca y el Ministerio de Educación a través del Consejo de Monumentos Nacionales. Artículo 36 Ley N°19.300; Art.10 Ley de Bosque contenida en el D.S. N°4.363 que fijó el texto refundido del D.L. N°656 de 1925 y D.F.L. N°265 de 1931; D.L.N°2.222 de 1978 ley de navegación; D.S.N°430 que contiene el texto coordinado de la ley de pesca N°18.892 de 1992 y Ley N°17.288 de 1970 sobre Monumentos Nacionales. Esta situación se repite respecto a los demás componentes del medio ambiente en mayor o menor medida.

En otros términos, debe reunirse en un solo ministerio los más importantes asuntos ambientales dispersos en distintas reparticiones y que se refieren básicamente al suelo, aire, agua y biodiversidad. Precisando aún más, en materia de suelo un Ministerio del Medio Ambiente debe tener ingerencia y atribuciones directas sobre la Planificación Territorial, en especial sobre el Manejo de Cuencas y programas sobre Desertificación; en relación al aire debe tener bajo su control lo referente a la Contaminación del Aire producido por fuentes móviles y fijas y la correspondiente dictación y aplicación de Planes de Prevención y Descontaminación; en relación con el agua debe tener a su cargo las labores propias de la Dirección General de Agua y Riego, y el control de su contaminación y con respecto a la biodiversidad, deben estar a su cuidado los componentes de flora y fauna terrestre y marítima, en especial, lo relacionado con el bosque, áreas protegidas públicas y privadas, control de plagas, fauna silvestre y recursos hidrobiológicos.

Lo anterior, demanda un completo esfuerzo sobre la necesaria reestructuración que debe hacerse a nivel de distintos ministerios y servicios públicos, si es que se desea ir al fondo del manejo ambiental, ya que en definitiva, de lo que estamos hablando, es de la creación de un Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales. Lo anterior necesariamente nos lleva, obviamente, a modificar la actual Ley N°19.300 ya que su institucionalidad formada por un Consejo Directivo, Dirección Ejecutiva, Consejo Consultivo y COREMAS, pasan a ser innecesarios.

Finalmente, este cambio de institucionalidad que se propone, no es una panacea en si misma para mejorar los problemas ambientales sino cuenta con la decisión política tomada al más alto nivel, sino cuenta con los recursos económicos para llevarla a efecto y si no tiene el necesario respaldo de los demás órganos del Estado dispuestos a apoyar una política ambiental de esta naturaleza.

5- Conclusión.-

La actual CONAMA se ha estructurado sobre la base de la anterior Comisión Nacional de Ecología, a la cual se le agregó un número mayor de ministros y se le dio atribuciones para conocer los proyectos sometidos al SEIA.

Durante el tiempo de funcionamiento ha manifestado que su institucionalidad es inoperante para resolver los problemas ambientales que enfrenta el país. Se ha transformado en un organismo coordinador de políticas ambientales y mero resolutor de actividades sometidas al SEIA. Sus decisiones son en muchos casos de índole políticas más que técnicas lo que desvirtúa su misión. Su actuar no cubre los propios objetivos señalados por la Ley de Bases en su Artículo 1° Ley 19.300

Un país que aspira a formar parte de la OCDE, que es un importante exportador de recursos naturales, que ha suscrito relevantes tratados de libre comercio y más de cuarenta convenios ambientales, requiere con urgencia un cambio de fondo en su estructura ambiental.

Se ha propuesto en este trabajo, la necesaria creación de un Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, con el convencimiento que no es sólo un problema de cambiar de nombre o de mejorar tan sólo de estatus, sino de invertir a dicha autoridad con el poder de administrar con eficiencia los componentes principales de los ecosistemas: aire, suelo, agua y biodiversidad.

Con todo, este cambio no será suficiente, sino existe una fuerte voluntad de gobierno de conferirle el poder que le corresponde a este nuevo ministerio, sin que ello signifique a los demás ministerios y reparticiones eludir su responsabilidad ambiental. Dicho ministerio deberá contar con el financiamiento necesario de acuerdo con sus importantes funciones.

BIBLIOGRAFIA

- Comité Nacional Pro Defensa de la Fauna y Flora, CODEFF “Segundo Estudio Legislativo sobre Ley Bases del Medio Ambiente. Serie Documentos . 1993
- CONAMA Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental Vigente en Chile. Tomos I y II año 1992.
- Declaración de Cocoyoc, Simposio sobre “ Modelos de Utilización de Recursos, Medio Ambiente y Estrategias de Desarrollo”. México, 8 al 12 de Octubre de 1974
- Fernández B. Pedro “Manual de Derecho Ambiental Chileno” primera edición Editorial Jurídica de Chile. 2001.
- OCDE / CEPAL “ Evaluaciones del Desempeño Ambiental Chile”. 2005
- Valenzuela F. Rafael “ El Derecho Ambiental ante la Investigación y la Enseñanza”. Jornadas sobre Medio Ambiente y Ordenamiento Jurídico. Madrid 1983.

CITAS

1-OCDE / CEPAL “Evaluaciones del Desempeño Ambiental Chile” Pag.18

2-Valenzuela F. Rafael “El Derecho Ambiental ante la Investigación y la enseñanza”.-

3-CONAMA “Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental Vigente en Chile”.

4-Declaración de Cocoyoc, Simposio PNUMA / UNCTAD sobre “Modelos de utilización de recursos, medio ambiente y estrategias de desarrollo”. México 1974.

5-CODEFF.- “Segundo Estudio Legislativo sobre Ley Bases del Medio Ambiente.”Pedro Fernández B.

6-Fernández B. Pedro “Manual de Derecho Ambiental Chileno” Pág.109. Editorial Jurídica. Año 2001