

RECOMENDACIONES DE OCEANA PARA ABORDAR LA SITUACIÓN DE CONTAMINACIÓN EN PUCHUNCAVÍ Y QUINTERO

La presente minuta ha sido elaborada por la organización de conservación marina Oceana para uso de la **Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados**, presidida por la Diputada Sra. Andrea Molina, que investiga la situación de contaminación presente en las comunas de Puchuncaví y Quinteros derivada de la alta concentración de industrias, fundiciones y centrales termoeléctricas en la zona.

Como punto preliminar Oceana desea reiterar su valoración al trabajo que ha desarrollado la Comisión en esta materia, puesto que permite indagar y dar visibilidad a una situación de gravedad que ha permanecido por largo tiempo oculta a la gran mayoría de la población nacional, con autoridades de sucesivos gobiernos tolerando e incluso incentivando la instalación de nuevas industrias que aumentan la contaminación de la zona.

Es difícil visualizar una manera realista de recuperar absolutamente el ecosistema de estas localidades hasta devolverlo al estado en que se encontraba sesenta años atrás. Evidentemente, hay algunos impactos irreversibles causados durante décadas a la salud e integridad de sus habitantes y los recursos naturales. Sin embargo, creemos que existen mecanismos y vías que podrían evitar el agravamiento del problema y contribuir a descontaminar significativamente la zona afectada, especialmente de aquellos contaminantes, como los metales pesados, que revisten mayores riesgos para la población y las especies marinas.

En base a estas consideraciones, Oceana desea proponer las siguientes acciones para que, si la Comisión lo tiene a bien, puedan ser útiles en su trabajo y recogidas en su informe final:

1. Levantar una línea base de contaminación para la Bahía de Quintero y zonas aledañas afectadas de las comunas de Puchuncaví y Quinteros.

Estos son, a nuestro juicio, los argumentos que sustentan esta recomendación:

- a) Cualquier medida de mitigación, plan de descontaminación y fiscalización del cumplimiento de normas debe basarse y apoyarse en el conocimiento científico acabado de la situación actual de contaminación que se pretende atacar. Hoy no existe un catastro actualizado de los niveles de contaminación para todos los contaminantes presentes en la zona, como por ejemplo, mercurio y arsénico.
- b) La construcción de una línea base debe tener como objeto establecer un diagnóstico oficial por el Estado que sirva de parámetro contra el cual se planifiquen acciones, se fiscalice y se evalúe la eficacia de la aplicación de normas primarias y secundarias de calidad, de emisiones, y de planes de descontaminación.
- c) En el caso particular de la fiscalización de cumplimiento de normas de emisión, llamamos la atención sobre la recientemente aprobada Norma de Emisión para Centrales Termoeléctricas. Este cuerpo reglamentario establece límites máximos de emisión para ciertos elementos cuya medición será efectuada por las empresas, pudiendo al efecto contratar laboratorios privados

autorizados, e informando a la autoridad. En base a estos informes, la autoridad competente fiscalizará.

Creemos que este diseño es deficiente en cuanto no contempla que el Estado, por su cuenta, efectúe a lo menos una medición inicial que sirva de parámetro contra el cual contrastar la información entregada por las empresas. La línea de base tendría como función, pues, brindar información confiable y escrutable por la opinión pública respecto de los niveles reales de contaminación, que puedan ser comparados con aquellos que sean informados por los agentes contaminantes. Asimismo, permitiría tomar medidas urgentes y oportunas de resguardo de la población en caso de detectarse niveles peligrosos de contaminación.

- d) La línea base debe construirse analizando los más diversos ámbitos que se hayan visto o se sospecha que han sido afectados por la contaminación, tales como presencia de elementos en las aguas y en la flora y fauna marina, cursos de agua interiores, en la atmósfera y en la tierra. Habrá que medir las emisiones de todas las industrias de la zona que tengan mayores niveles de contaminación, especialmente aquellas que utilizan carbón y petcoke como combustible. Sólo así se podrá ejercer una efectiva fiscalización de cumplimiento de normas y planes de descontaminación, medir avances y resultados concretos, y diseñar nuevas acciones.

2. Reforma legal y reglamentaria que prohíba el establecimiento de nuevas industrias que agraven la situación de contaminación en zonas declaradas como saturadas o de latencia.

Sobre esto cabe señalar que:

- a) Mediante Decreto Supremo 346 del Ministerio de Agricultura del 9 de diciembre de 1993 se declaró zona saturada por anhídrido sulfuroso y material particulado al área del Complejo Industrial Ventanas. Como se sabe, a partir de tal declaración la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente contempla la posibilidad de iniciar planes de descontaminación que tiendan a revertir la situación que llevó a la declaratoria. A pesar de ello, los planes que se han diseñado para la zona no han tenido ningún efecto en más de una década. Por otro lado, se han verificado algunos acuerdos voluntarios con las empresas emplazadas en el sector, los cuales han tenido nulo impacto para mejorar la calidad del ambiente.
- b) La debilidad del marco normativo respecto de los efectos que conlleva la declaración de zona saturada o latente, como lo demuestra el caso de Ventanas anteriormente descrito, hace que en opinión de Oceana sea necesario estudiar reformas a la ley y reglamentos para contemplar medidas más con plazos más acotados, drásticas y sobretodo efectivas, consideradas en función del objetivo principal de proteger el medioambiente y la salud de las personas, de tal manera de detener el agravamiento y en lo posible revertir los efectos nocivos de la contaminación.

La reforma legal que proponemos para impedir el establecimiento de nuevas industrias – en el caso de las zonas saturadas – o de condicionarlas a una diversidad de requisitos medioambientalmente eficientes y funcionales, en el caso de las latentes, se fundamenta en el principio precautorio que debe informar las decisiones estatales en materia medioambiental, según lo establece la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de Naciones Unidas, entre otros instrumentos. Conforme a este principio, que Chile está obligado a aplicar, aún cuando no exista certeza científica absoluta que el establecimiento de una nueva

industria agravaría aún más la situación de degradación experimentada por la zona saturada o latente, el sólo riesgo de que ocurran perjuicios graves e irreversibles amerita la aplicación de limitaciones o prohibiciones a las actividades que provocan ese riesgo, en este caso, la ampliación del parque industrial en Ventanas. Ello, en función de la protección de los derechos fundamentales de las personas a la vida, salud, integridad y derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, por sobre el legítimo ejercicio del derecho de propiedad y de ejercer una actividad económica de un inversionista. Evidentemente esta restricción debería contemplarse con carácter temporal, condicionada al diseño completa implementación de un plan de descontaminación idóneo para la zona afectada y la verificación de su efectividad, no sólo en cuanto a la reducción de las emisiones de las industrias sino de la verificación de que los niveles de contaminación en el ecosistema y en las personas – incluyendo aquellos que persisten por largo tiempo – han disminuido al menos a niveles que no representen riesgos para ellas.

- c) En cuanto a la manera de cristalizar estas reformas, una opción sería vía adecuación de la Ley 19.300, perfeccionando los efectos de la declaración de zona saturada o latente para contemplar la moratoria - o el establecimiento de condiciones para el caso de las zonas latentes - de modo que no sea posible otorgar nuevos permisos ambientales a empresas que pretendan emplazarse en estas zonas en la medida que su operación vaya a agravar los niveles de contaminación que motivaron la declaración de zona saturada o latente.
 - d) Otra posibilidad sería estudiar reformas a la Ley General de Urbanismo y Construcción de manera de contemplar ciertos efectos, de manera automática o vía decisión de la autoridad administrativa, como consecuencia de la declaración de una zona como saturada o latente. En este escenario se congelarían los permisos de edificación para emplazar nuevas industrias en la zona afectada.
- 3. Elaborar e implementar, en el más breve plazo, un plan de descontaminación idóneo que logre reducir drásticamente los niveles de contaminación de Ventanas, y la Bahía de Quintero, especialmente de aquellos contaminantes que presenten mayores riesgos para la población.**

Este plan debiera:

- a) Tener un enfoque multidisciplinario, contemplando las más diversas áreas que se deberían ver tocadas, entre ellas actividades económicas relacionadas con energía, minería, pesca, agricultura, industrias, marítimas y de navegación; biodiversidad y sustentabilidad; control de calidad de aire, agua y tierra; y materias socioeconómicas, de salud, culturales y de derechos humanos de las comunidades locales afectadas, entre otras.
- b) Contemplar una coordinación adecuada para articular los esfuerzos de todos los actores, instándolos a colaborar en la implementación rigurosa del plan.
- c) Contemplar recursos adecuados y plazos acotados. De ser necesario, se deben obtener los recursos financieros necesarios para evitar que por restricciones presupuestarias no se adopten las medidas de descontaminación para proteger a la población y el ecosistema.

- d) Contemplar la reconversión de las industrias y actividades contaminantes de la zona con planes y cronogramas específicos. Asimismo, resulta fundamental avanzar en la discusión sobre el cierre definitivo de la Fundición de Ventanas, de Codelco.
 - e) Ser acordado con la participación de todos los actores pertinentes, incluyendo de manera prioritaria a los representantes de las comunidades locales afectadas.
 - f) Ser omnicomprensivo de la situación de todos los contaminantes presentes en la Bahía y territorios aledaños de las comunas afectadas, y no sólo respecto de aquellos que ya hayan sido previstos en la declaratoria de zona saturada. Como se sabe, elementos peligrosos como el mercurio y el arsénico han sido escasamente estudiados y tratados.
- 4. Aprobación, en el más breve plazo, de un Reglamento que regule las Emisiones Contaminantes de Fundiciones.**

Es fundamental dar un fuerte respaldo a la iniciativa que actualmente conduce el Ministerio del Medio Ambiente que busca regular, por primera vez en la historia de Chile, las emisiones a la atmósfera de las fundiciones existentes. Debe procurarse que dicha norma contemple estrictas regulaciones a emisiones de contaminantes críticos o de alto riesgo para la población como el mercurio, arsénico, entre otros. Además, debería contemplar la obligación de caracterizar el carbón que utilizan como combustible.

Es importante relevar que los límites máximos permisibles por contaminantes no sobrepasen, en ningún caso, a las legislaciones comparadas más modernas existentes. En esta línea, importa fijarse en los límites establecidos por la Unión Europea, la nueva norma federal norteamericana sobre regulación del mercurio y el texto de la negociación del tratado para la regulación global de las emisiones del mercurio que actualmente conduce el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

También es crucial relevar que el diseño y construcción de esta norma debe ir aparejada, necesariamente, del conocimiento del estado de situación actual en términos de emisiones de metales pesados de las fundiciones, para lo cual se hace necesario insistir en la construcción de una línea base de las emisiones de las fundiciones a la atmósfera que incluya, entre otros, las emisiones de mercurio. Íntimamente vinculado, por cierto, queda también el tema de la fiscalización de la futura norma que, al igual que en la crítica que ya hicimos en este documento a la norma sobre Emisiones de Centrales Termoeléctricas, debe buscar nuevos sistemas donde la medición de emisiones no quede entregada, en términos absolutos, a la voluntad de las empresas fiscalizadas. Es fundamental que el Estado haga sus propias mediciones de emisiones a dichas industrias.

- 5. Paralización de los planes de construcción de la Central Termoléctrica Campiche,** aprobada luego que la comunidad había ganado un caso contra la empresa ante la Corte Suprema y que habría impedido su construcción. La operación de esta planta seguramente agravará seriamente la contaminación en la zona.

6. Estudiar la factibilidad de instaurar un impuesto a las Emisiones de CO2.

El fomento que se ha dado en Chile al carbón como fuente energética en los últimos años ha generado proyecciones alarmantes: si todas las plantas termoeléctricas a carbón propuestas formalmente estuvieran funcionando, más del 50% de la matriz energética tendría como base este combustible, y Chile podría entre triplicar y quintuplicar sus emisiones de gases de efecto invernadero como el CO2 y otros contaminantes.

En este contexto, y en momentos que una serie de demandas sociales han puesto en su centro la necesidad de un mayor gasto fiscal, es del todo procedente tomar en consideración instrumentos tributarios que graven las emisiones contaminantes. Existe evidencia internacional de impuestos ambientales que han resultado exitosos y que constituyen una alternativa plausible de implementar en Chile. Entre estos destacamos el impuesto a las emisiones de CO2.

Sin duda, zonas altamente intervenidas por actividades industriales como lo es el caso de las comunas de Puchuncaví y Quintero, serían las que mayor aporte harían con esta nueva tributación, ya que concentran un importante número de fuentes emisoras de CO2. Solo en esta zona se emplazan dos complejos termoeléctricos a carbón, más un tercero que está en construcción, y un cuarto que cuenta con la aprobación para su construcción. A esto se suma una fundición y refinería de cobre propiedad de Codelco y otras once grandes empresas dedicadas a diversos rubros.

Los impuestos ambientales -como el impuesto a las emisiones de CO2 – están asociados a la existencia de una doble ganancia o “doble dividendo”: (a) corrigen fallas de mercado, igualando el costo privado y social de emitir, obligando a las empresas a internalizar el daño que causan con sus emisiones a la salud de las personas y al medio ambiente; (b) aumentan la recaudación de ingresos para el fisco. Este tipo de impuestos recaudaron, en promedio para los países de la OECD, ingresos que representaron el 2,13% del PIB en el año 2008.

Si bien para efectos de simplicidad tributaria existe la opción de asumir un tratamiento generalizado en la fijación de tasas, es decir, que la introducción del impuesto haga que todos los contaminadores se enfrenten a una misma carga, existen otras alternativas para fijar los impuestos al carbono o al CO2 que se acercan a estructuras más progresivas, por ejemplo a través de tarifas por tramos de contaminación, y que buscan tener en cuenta la capacidad de contribución de los agentes que se verán afectados por el impuesto ambiental. De esta manera, un impuesto al CO2 mejoraría la distribución del ingreso en Chile ya que los principales sectores afectados (minería y energía) son sectores con rentas significativas.

Otro resultado deseable con este tipo de impuestos ambientales, en materia de política energética, es lograr el desincentivo a usar fuentes altamente emisoras de CO2, como el carbón, fomentando indirectamente el uso de fuentes energéticas renovables y no convencionales.

Finalmente, respecto al potencial recaudatorio de estos impuestos, aunque uno esperaría que los ingresos sean cada vez menores si el impuesto es “ambientalmente exitoso”, no es menor la cuestión referida a cómo son utilizados o canalizados estos recursos adicionales. Si bien constitucionalmente ningún impuesto puede ser destinado a fines específicos, creemos que la autoridad debe tomar la decisión política de contemplar anualmente presupuestos destinados a

financiar programas de política ambiental, sea de prevención o de remediación, en este caso focalizados en las llamadas “áreas de sacrificio” como Quintero y Puchuncaví.

7. Examinar el cumplimiento de las obligaciones del Estado chileno en materia de derechos humanos, aplicadas al caso concreto de la población afectada por la contaminación de Puchuncaví y Quinteros.

Oceana desea señalar que, desde su perspectiva, la situación que viven las comunidades locales afectadas por la contaminación puede constituir una grave y sistemática violación de sus derechos humanos fundamentales, que se traduce principalmente en una discriminación ambiental de grupos a los cuales se les ha hecho soportar cargas ambientales desproporcionadas sin criterio razonable que lo justifique.

Para aclarar el concepto, la discriminación ambiental es la carga desproporcionada de costos ambientales contra un grupo de personas o sector de la población, generalmente en situación de vulnerabilidad, lo que dificulta o hace ilusorias sus posibilidades de resistir, oponerse o defenderse frente a esta arbitrariedad. En definitiva, la gran cantidad de industrias emplazadas en este lugar, no respondería a criterios técnicos de idoneidad del lugar sino a un aprovechamiento de la facilidad para obtener los permisos exigidos y la menor resistencia que encuentran las empresas en comparación a otras localidades con comunidades de mayores recursos.

Comunidades como las de Ventanas, y otras que sufren la misma realidad, se han constituido en verdaderas “zonas de sacrificio” donde se les priva de oportunidades razonables de desarrollo y calidad de vida para hacer posible el desarrollo del resto del país.