

Más Estado de Derecho

Los casos de Freirina e HidroAysén reflejan que cuando nuestros dirigentes políticos se dejan llevar por las presiones ilegítimas y prima en ellos el temor a aparecer en una situación impopular, pueden adoptar decisiones poco sensatas, sumarse sin mucho juicio crítico ni deliberación a la consigna de la calle o, lo que es lo mismo, dejar de actuar cuando debiesen hacerlo.

Uno de los postulados básicos de una democracia constitucional moderna es la existencia de Estado de Derecho, esto es, la idea simple, pero fundamental, de que nuestra República es gobernada por las leyes y no por los hombres -en la vieja formulación del liberalismo clásico-; que los representantes dictan normas, generales, abstractas, impersonales, que vinculan a gobernantes y gobernados por igual, y que no hay personas ni grupos que estén por encima de ellas. Se trata de una condición básica, no sólo para preservar los derechos y libertades individuales, sino para la paz social, la gobernabilidad democrática y para el desarrollo, piedra angular del consenso de las últimas décadas que ha permitido a Chile estar ad portas de entrar al selecto club de los países desarrollados antes que termine esta década y reducir significativamente la pobreza. Esta forma de hacer las cosas permite que se diga que en Chile “las instituciones funcionan”.

Lamentablemente, algunos hechos recientes vienen a confirmar una tendencia que puede trazarse en sus comienzos desde ya una década: el debilitamiento progresivo de nuestro Estado de Derecho como único cauce para la toma de decisiones públicas. Frente a ello, ha existido una débil reacción de nuestra clase política. En los inicios de este gobierno, la institucionalidad sufrió un fuerte golpe en el denominado caso “Barrancones”. Ahora, se trata de las situaciones que están ocurriendo en la localidad de Freirina (III Región), donde se decretó el cierre de una planta de la empresa Agrosuper (proyecto agroindustrial Huasco); y la

En esta edición:

Más Estado de Derecho

“Caso Bombas”:
Impunidad y Reformas

decisión de la empresa Colbún de proponer la suspensión indefinida del ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto HidroAysén, basado en la falta de consenso de la política energética, cuestión que se arrastra desde los dos últimos gobiernos de la Concertación que actuaron con poca visión de futuro en la materia.

Se trata de dos casos en que, por razones diferentes aunque con elementos comunes, nuestro Estado de Derecho se acerca más al gobierno de los hombres -de las pasiones y caprichos, dirían los modernos, o de las encuestas y el populismo, podríamos decir nosotros- y se aleja del de las leyes y las normas.

Subyace a lo anterior la idea, como parece desprenderse de actuaciones y declaraciones del oficialismo y la oposición, de que estamos frente a un nuevo paradigma social: que existen valores -curiosamente sólo aquellos esgrimidos por grupos de interés que se manifiestan y ejercen presión, muchas veces con uso de violencia- que están por encima de las leyes y normas administrativas dictadas por los representantes del pueblo y por quienes ejercen el Poder Ejecutivo, dando seguridad jurídica y “reglas del juego” estables. Si lo anterior es cierto -combinado con el poder que están alcanzando las encuestas de opinión en los últimos años para guiar las decisiones políticas-, estamos optando como país a seguir un camino que hasta hace poco creíamos lejano a nuestro consenso político, económico y social de las últimas tres décadas: una suerte de argentinización de Chile.

HidroAysén

El proyecto HidroAysén consta de cinco centrales que aportarían 2.750 MW al Sistema Interconectado Central (SIC). Las centrales tendrían una capacidad de generación media anual de 18.430 GWh y contemplarían una superficie total de los embalses -considerando las cinco centrales hidroeléctricas- de 5.910 hectáreas (equivalentes al 0,05% de la Región de Aysén). El proyecto incluye además la construcción de una línea de transmisión que conectaría Aysén con Santiago, lo que contempla una extensión que, medida linealmente, alcanza los 1.912 kilómetros e incluiría 160 kilómetros de tramo submarino.

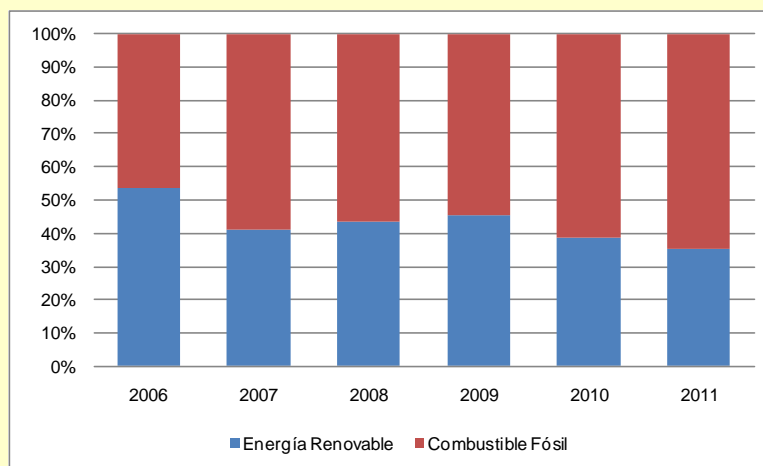
Se trata de un proyecto de gran relevancia, puesto que aportaría al país a partir del año 2021 una generación equivalente a 30% de la producción actual, a base de una fuente de energía limpia y renovable. Es, entonces, un proyecto estructural, necesario a partir de principios de la próxima década para satisfacer una demanda energética del país, que pasará de los 60.000 GWh actuales a 150.000 GWh hacia el año 2030.

Por otro lado, como se ve en el Gráfico Nº 1, resulta relevante notar que en los últimos años se ha observado una cada vez mayor participación de

generación eléctrica en base a combustibles fósiles, lo que resulta en una generación más contaminante que la de energías renovables como la hidroelectricidad. HidroAysén aumentaría sustancialmente la participación de fuentes renovables y limpias a la matriz energética del país, con lo que el proyecto permitirá reducir sustancialmente la emisión de contaminantes al desplazar proyectos termoeléctricos, postergando de paso la discusión en torno a la opción nuclear.

Gráfico N° 1

GENERACIÓN DE ENERGÍA POR TIPO DE FUENTE



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la CNE.

En este contexto, la eventual suspensión del proyecto no sólo es una mala noticia desde el punto de vista de la capacidad de proveer el suministro necesario para alcanzar la meta de desarrollo económico y social que nos hemos impuesto, sino que es reflejo de los complicados tiempos que vive la realidad energética del país. En efecto, se enfrentan crecientes dificultades para desarrollar proyectos, dado que se han complejizado y extendido los tiempos de aprobación de los permisos ambientales y de obtención de servidumbres y concesiones eléctricas, a la vez que ha aumentado la oposición de la opinión pública frente a toda iniciativa de generación y transmisión eléctrica.

Así, la posibilidad que esto se convierta en una traba para el desarrollo del país es cada vez más cercana y genera legítima preocupación. En este sentido, ¿con qué podría ser reemplazado el proyecto HidroAysén si este finalmente no se realizara? Un proyecto de esta envergadura es insustituible por fuentes de Energía Renovable No Convencional; no hay proyectos suficientes a costo razonable, su escala de desarrollo individual es baja y requeriría la construcción de varios miles de kilómetros de líneas de transmisión para conectarlos, algunas de estas tecnologías tienen generación intermitente y bajo factor de planta (eólicas y solares) y,

finalmente, la intervención de superficies y ríos que ello implicaría lo hace inviable. Por cierto, se podría reemplazar HidroAysén con centrales térmicas (7 u 8 plantas adicionales a las que igualmente habría que construir para entonces), lo que constituye una solución económicamente más viable, pero que claramente no contaría con la simpatía de la ciudadanía, dados sus efectos ambientales y territoriales. Y, claro, nadie quiere hablar todavía de la opción nuclear como alternativa.

En este contexto, debiera ser de interés de los chilenos contar con proyectos hidroeléctricos cuyo suministro es seguro, limpio y de bajo costo, lo que permitirá reducir la emisión de contaminantes, bajar los costos de la energía y mejorar la competitividad del país. Es necesario abogar por que la institucionalidad funcione y entregue la certeza jurídica suficiente para desarrollar las iniciativas de generación y transmisión eléctrica, evitando que se generen presiones indebidas que lleven a continuar postergando o incluso ahuyentando proyectos que son necesarios para el país.

Freirina

Durante 2011, Chile exportó productos por un valor FOB total de US\$ 81.411 millones, de los cuales, US\$ 12.328 millones o un 15,4% correspondieron exclusivamente a productos alimenticios y animales vivos. De estos envíos, la mayor parte la constituyen exportaciones de frutas y legumbres (46,57%), pescado (31,96%) y carnes y preparados de carne (7,84%)¹, generando en su conjunto más de 700.000 puestos de trabajo ligados directamente a estas actividades², concentrados especialmente fuera de la Región Metropolitana. Asimismo, el crecimiento tanto en producción como en exportaciones, se debe a un esfuerzo de apertura comercial y a que el consumo de carne de cerdo en Chile tuvo en 2011 un aumento de 3,7%, alineado con el crecimiento económico del país y a una menor disponibilidad de carne de bovino en el mercado.

En este nuevo escenario -el de Chile como un actor progresivamente más relevante en el mercado alimenticio mundial-, el ex Ministro de Agricultura, José Antonio Galilea, en la primera reunión del Consejo Chile Potencia Alimentaria a fines de 2010, instó a profundizar los éxitos, a aumentar el trabajo intersectorial y a establecer lineamientos para situar a Chile dentro de los primeros diez países exportadores de alimentos en el mundo.

En este contexto se inserta el proyecto de Agrosuper, que ha estado en el epicentro de la controversia, en la localidad de Freirina. La inversión inicial planeada por más de US\$ 500 millones³ para construir una de las plantas más grandes del mundo⁴, hoy enfrenta un escenario crítico, tanto para la empresa como para la localidad: la clausura del establecimiento y el inicio de un procedimiento sanitario. 1.500 empleos han sido puestos en jaque.

La pregunta de fondo es cómo se llegó hasta este punto a partir de la generación de malos olores provenientes de la planta y las primeras manifestaciones a fines de abril organizadas por la comunidad, que fueron potenciadas por ciertas autoridades locales y parlamentarios de todos los sectores. Los factores para considerar son varios.

En primer lugar, el problema de los malos olores ya había sido detectado -en una parte específica en la cadena de producción- y, dado que había fallado la solución tecnológica con la que la empresa enfrentaba el problema, se estaba trabajando en una solución alternativa. En este proceso, probablemente correspondía la imposición de multas por parte de la autoridad sectorial y eventualmente medidas más drásticas. En otras palabras, los incumplimientos de la empresa que causaban perjuicios a los habitantes de Freirina podían enfrentarse por las autoridades de una manera orgánica, echando mano a sus facultades.

Sin embargo, el que durante cinco días el camino que conducía a la planta fuera bloqueado -lo que impidió la toma de medidas por parte de la empresa o siquiera una evaluación correcta de la autoridad-, es una falla del Estado y en particular del Gobierno y la utilización de las fuerzas policiales, al no restablecerse el orden público de inmediato. Junto con ello, violentistas generaron daños significativos a la propiedad de la compañía y 500.000 animales no recibieron agua ni alimento por ese lapso de tiempo. La falta de control del orden público y la falla en garantizar la seguridad y la libertad de tránsito, fueron factores decisivos para que una situación manejable escalara hacia una posible alerta sanitaria.

En segundo lugar, es evidente que la reacción de altas autoridades de Gobierno, en particular del Ministerio de Salud, parece desmedida; no sólo se pasó a llevar la capacidad de respuesta de las autoridades locales y sectoriales, sino que se llevaron a cabo acciones -vacunación masiva a la población cercana- y regulatorias -decisión de clausura de la planta, sin siquiera haber tomado contacto con la empresa-, cuyos fundamentos técnicos no se conocen y que parecieran más bien motivadas por razones políticas y en respuesta a las pasiones y consignas de los protestantes, que por un juicio prudencial y proporcional. Por ello la decisión de clausura puede enfrentar cuestionamientos jurídicos por ilegal y arbitraria.

En tercer lugar, el caso vuelve a poner de relieve las falencias de diseño institucional que no están resueltos. Puede argumentarse que tanto la institucionalidad local como ambiental -sobre todo pensando en que la Superintendencia de Medio Ambiente aún no entra en régimen en términos de sus potestades- fueron superadas cuando la situación empeoró. Sin embargo, el uso del Código Sanitario para hacer frente a un caso como éste -que dota a la autoridad sanitaria de un cúmulo de instrumentos extraordinariamente intrusivos y discrecionales- debe invitar a evaluar a los

excesos a los que puede conducir y es difícilmente conciliable con la nueva institucionalidad ambiental y las técnicas regulatorias aparejadas de fiscalización y sanción.

Conclusión

Los casos de Freirina e HydroAysén reflejan que cuando nuestros dirigentes políticos se dejan llevar por las presiones ilegítimas y prima en ellos el temor a aparecer en una situación impopular, pueden adoptar decisiones poco sensatas, sumarse sin mucho juicio crítico ni deliberación a la consigna de la calle o, lo que tiene el mismo efecto, dejar de actuar cuando debiesen hacerlo.-Habitualmente estas decisiones irreflexivas llevan a malas soluciones para el país.

Proyectos tan importantes en términos país y su estrategia de desarrollo como los que se han analizado, dejan de realizarse por temor a que el conjunto de reglas que han sido entregadas por el Congreso y la autoridad deban ser todavía enfrentadas a la opinión de los grupos de interés respectivos o al capricho de las encuestas. Es cierto que la sociedad cambia, que la ciudadanía tiene mayores exigencias, pero éstas deben encausarse por parte de las autoridades por la vía del Estado de Derecho.

Es muy grande la cartera de proyectos de inversión en nuestro país próximos a iniciarse. Se habla de más de US\$ 20.000 millones nada más que en la minería. Nuestras autoridades deben dar señales claras en el sentido que esas inversiones enfrentarán una ruta establecida, reglas del juego que se respetan y el imperio del Estado de Derecho por sobre cualquier otra consideración. En una democracia representativa, las normas son aprobadas y modificadas por el Congreso y aplicadas, en el ámbito administrativo, por el Poder Ejecutivo. Apartarse de ese camino puede llevarnos a dañar gravemente el consenso político, económico y social que ha sido tan beneficioso para Chile y promete llevarlo prontamente al desarrollo.

En breve...

MÁS ESTADO DE DERECHO:

- Los recientes sucesos ocurridos muestran los riesgos que para nuestro Estado de Derecho conlleva el que las autoridades se dejen guiar más por el populismo y motivaciones políticas, que por hacer respetar el marco regulatorio.
- No es aceptable en democracia el uso de presiones ilegítimas, la violencia y la comisión de delitos como formas de conseguir que la autoridad tome decisiones de trascendencia pública. En esos casos, la autoridad está obligada, para proteger los derechos de terceros, a resguardar la seguridad individual y el orden público.
- Se trata de dos proyectos claves en sus respectivas áreas: HidroAysén, que resulta fundamental en términos de los desafíos de generación de energía que enfrenta Chile en el mediano plazo, y la planta de Agrosuper en Freirina, ejemplo del esfuerzo que realiza el país para transformarse en una potencia agro-industrial y como exportadora de alimentos.

¹ En el año 2011, la producción de cerdo representó el 38% de la producción total de carne chilena, ascendiendo a 527.857 toneladas para un valor de US\$ 1.300 millones, lo que equivale a un crecimiento real anual del 5,9%. Las exportaciones totalizaron US\$ 443.155 millones, lo que significó un aumento de 26% en valor.

² Esto incluye los sectores agrícola, ganadero y pesca, independiente de si son productos de exportación o no.

³ Hecho esencial, registro de valores N °1084.

⁴ Lo que además se entiende en el contexto de aumento de la demanda y creciente internalización del mercado, lo que se ejemplifica de manera sencilla en el crecimiento que han registrando las importaciones de carne de cerdo: el 7% del consumo nacional es cubierto por carne importada, lo que parece bastante acotado, pero que esconde que en 2011 las importaciones crecieron un 18,6% respecto a 2010 y un 165% respecto a 2009.