

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Derecho

**La mediación como mecanismo alternativo
en la resolución de conflictos ambientales**

EL CONFLICTO AMBIENTAL

Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Profesor Patrocinante: Sr. Pablo Andrés Eisendeher Bertín.

Pablo Javier Carrasco Fuentes

Valdivia Chile 2004

Contenido

Informe de Monografía de Prueba .

INTRODUCCION .

EL CONFLICTO DE INTERESES .

EL CONFLICTO AMBIENTAL . .	1
CARACTERISTICAS DEL CONFLICTO AMBIENTAL .	5
EL IMPACTO AMBIENTAL .	11
DEFINICION .	11
TIPOS DE CONFLICTO .	12
PRINCIPALES TIPOS DE CONFLICTOS AMBIENTALES RELACIONADOS CON LA GESTION AMBIENTAL .	13
EL DESARROLLO DEL CONFLICTO AMBIENTAL . .	14
PERSPECTIVAS DE UN CONFLICTO AMBIENTAL .	18
LOS ACTORES DEL CONFLICTO AMBIENTAL .	18
ACTORES SOCIALES EN UN CONFLICTO AMBIENTAL Y SUS POSTURAS . .	19
ACTORES POTENCIALES DE UN CONFLICTO AMBIENTAL .	20
FACTORES QUE INCIDEN EN UN CONFLICTO AMBIENTAL .	21
EL CONFLICTO (JURÍDICO) AMBIENTAL . .	22

ANTECEDENTES SOBRE LA RELEVANCIA DE LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE
CONFLICTOS EN EL MUNDO ACTUAL .

TECNICAS ALTERNATIVAS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS . .

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS .

DIFERENCIAS ENTRE ARBITRAJE Y MEDIACION .

RESPECTO DE LOS ACUERDOS DE PRODUCCIÓN LIMPIA . .

CARACTERISTICAS BASICAS DEL MEDIADOR . .

CARACTERÍSTICAS DE LA MEDIACIÓN .

CONCLUSIONES . .

BIBLIOGRAFIA .

EL CONFLICTO AMBIENTAL

Tomando como punto de partida las referencias al conflicto de índole jurídica debemos referirnos obligadamente al conflicto (jurídico) ambiental. Esto se condice con el hecho de que precisamente para que la mediación sea procedente y, por ende, aplicable a conflictos de naturaleza ambiental, debemos diferenciar el conflicto ambiental del conflicto simplemente jurídico.

Ahora bien, debemos expresar que entre ambos tipos de conflictos existe una relación de género – especie, por cuanto el conflicto jurídico sería la matriz mientras que el conflicto (jurídico) ambiental sería un tipo particular de éste.

Incluso es importante recalcar que el conflicto ambiental no por independizarse de su tronco de origen pierde su calidad jurídica, al contrario, sigue manteniéndola pero en forma particularizada en relación al campo de aplicación que le es propio.

Ahora bien, antes de referirnos al conflicto ambiental desde una órbita jurídica debemos decir que éste es primero que nada un conflicto de naturaleza social (si se lo mira, obviamente, desde una perspectiva antropocéntrica).

Han existido múltiples conflictos en el orden social, tantos como los años, necesidades e inquietudes de la civilización humana, por ello sería imposible enumerar brevemente aquellos más importantes sin recurrir a la arbitrariedad, por otra parte, tampoco es el objetivo de la presente exposición.

En un conflicto ambiental, la controversia dice relación con cuestiones relacionadas con el acceso, disponibilidad y calidad de los recursos naturales y de las condiciones

ambientales del entorno, que afectan la calidad de vida de las personas.⁸

Pero, no obstante esto, no podemos obviar que estas controversias también pueden decir relación con la calidad de vida de ecosistemas completos o especies de los distintos grupos de seres vivos existentes y sin que se afecte la vida humana de un determinado grupo social directa ni indirectamente.

En un conflicto ambiental existen dos elementos que se pueden considerar esenciales para que se pueda hablar de tal, y que dicen relación con las posiciones que los agentes en él envueltos tengan sobre los intereses en disputa, como asimismo, con las visiones particulares que cada uno posea para su resolución.⁹

Ahora bien, debido a la gran cantidad de actores, intereses, recursos o valores que se encuentren presentes y en disputa es posible que el fenómeno vaya adquiriendo ribetes diferentes e incluso desconocidos respecto de los que se esperaban que acaecieran.

Por este motivo es muy posible que el conflicto ambiental vaya adquiriendo ciertas particularidades propias de cada actividad de que específicamente se trate.

Puede ser definido también como “las discrepancias entre dos o más actores sociales en torno a un a acción con efectos ambientales, manifestados de tal modo que constituyen y evidencian contraposición de intereses y que no son proclives al logro de acuerdos sin la creación previa de condiciones adecuadas.”¹⁰

Ahora bien, los conflictos ambientales se relacionan con distintas situaciones o actividades, dentro de las cuales podemos citar a modo de ejemplo aquellas señaladas en el art. 10 de la Ley Bases del Medio Ambiente n° 19.300.

Es importante citar este artículo por cuanto se refiere expresamente a aquellos

“ proyectos o actividades susceptibles de causar Impacto Ambiental”, y recalcamos esto último por el hecho de que los conflictos ambientales se generan en relación a situaciones de impacto ambiental, lo cual quedará explicado más adelante.

Art. 10.- Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes:

- a) Acueductos, embalses o tranques y sifones que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas, presas, drenaje, desecación, dragado, defensa o alteración significativos, de cuerpos o cursos naturales de aguas;
- b) Líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones;
- c) Centrales generadoras de energía mayores a 3 MW;

⁸ *Conflictos ambientales: una parte de la realidad social. Mosaico Resolución de Conflictos Ambientales.* (www.casapaz.cl)

⁹ Pisani, Pablo; Abogabir, Ximena; Pollicardo, Jesvana. *Aportes Conceptuales y Metodológicos para la Resolución Colaborativa de Conflictos Ambientales en Chile.* Casa de la Paz, Santiago, 1999 (p. 24)

¹⁰ Ibid

- d) Reactores y establecimientos nucleares e instalaciones relacionadas;
- e) Aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y los caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas;
- f) Puertos, vías de navegación, astilleros y terminales marítimos;
- g) Proyectos de desarrollo urbano o turístico, en zonas no comprendidas en alguno de los planes a que alude a letra siguiente;
- h) Planes regionales de desarrollo urbano, planes intercomunales, planes reguladores comunales, planes seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas;
- i) Proyectos de desarrollo minero, incluidos los de carbón, petróleo y gas comprendiendo las prospecciones, explotaciones, plantas procesadoras y disposición de residuos y estériles, así como la extracción industrial de áridos, turba o greda;
- j) Oleoductos, gasoductos, ductos mineros u otros análogos;
- k) Instalaciones fabriles, tales como metalúrgicas, químicas, textiles, productos de materiales para la construcción, de equipos y productos metálicos y curtiembres, de dimensiones industriales;
- l) Agroindustrias, mataderos, planteles y establos de crianza, lechería y engorda de animales, de dimensiones industriales;
- m) Proyectos de desarrollo o explotación forestales en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales;
- n) Proyectos de explotación intensiva, cultivo, y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos;
- o) Producción, almacenamiento, transporte, disposición o reutilización habituales de sustancias tóxicas, explosivas radioactivas, inflamables, corrosivas o reactivas;
- p) Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos;
- q) Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita, y
- r) Aplicación masiva de productos químicos en áreas urbanas o zonas rurales próximas a centros poblados o a cursos o masas de agua que puedan ser afectadas.

No podemos dejar de mencionar el Art. 11 de la misma ley por cuanto este exige la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental al presentarse o generarse determinados efectos, características o circunstancias.

Con esto queda de manifiesto que este Art. es más exigente que el anterior, ya que

ante la intención de llevar a cabo actividades o proyectos expresadas en el art. 10 pero que producen o pueden producir las fuertes consecuencias expresadas en los numerales del art. 11 ya no basta el mero sometimiento al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, ahora se debe elaborar un Estudio de Impacto Ambiental.

Con esto queda demostrado que el concepto de Impacto Ambiental es crucial, y no simplemente para servir de nombre a este Sistema de Evaluación del Art. 10 o al Estudio exigido en el Art. 11, sino que precisamente porque potencialmente lleva implícita la presencia de un conflicto ambiental el cual con posterioridad buscará resolverse de diferentes maneras con todo el deterioro humano, animal, vegetal, y en general de todo ser vivo existente; gasto de tiempo y económico que este anómalo fenómeno acarrea.

Artículo 11.- Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- c) Reasentamiento de comunidades humanas , o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración del valor paisajístico o turístico de una zona, y
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

Para los efectos de evaluar el riesgo indicado en la letra a) y los efectos adversos señalados en la letra b), se considerará lo establecido en las normas de calidad ambiental y de emisión vigentes. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las vigentes en los Estados que señale el reglamento.

Para adentrarnos en el tema debemos comprender de mejor manera en que consiste el conflicto ambiental, Padilla y San Martín (1996) definen como “la incompatibilidad de intereses que afloran a propósito de la prevención o reparación de un daño ambiental”.

Por otro lado, Sabatini y Sepúlveda (1997) sostienen que puede llegarse a un conflicto ambiental cuando una comunidad se organiza para hacerle frente.¹¹

Podríamos entender el conflicto ambiental como un conjunto de intereses sobre el territorio basados en percepciones de incompatibilidad y/o impedimentos entre:

- a) sistemas de uso antrópico y los requerimientos ecológicos o ambientales de cierta área (identificados y resguardados por miembros de la sociedad) o

¹¹ Santandreu, Alain; Gudynas, Eduardo. *Definiciones y Conceptos en Conflictos Ambientales*. Documento de Trabajo de CLAES, Montevideo, 1998 (p. 2)

b) diferentes sistemas de uso antrópico por sobreposición de usos relacionados a las externalidades ambientales de ciertos usos sobre otros. En este sentido conflicto ambiental es sinónimo de conflicto de uso.

Por conflictos de uso debemos entender aquellos conflictos de intereses sobre el territorio basados en percepciones de incompatibilidad, competencia por recursos naturales escasos y/o impedimentos en la persecución de ciertos objetivos.

Existen dos tipos de conflictos de uso de la tierra:

a) conflictos entre diferentes sistemas de uso antrópico por sobreposición de usos o relacionado a los efectos o externalidades de ciertos usos sobre otros.

b) conflictos entre sistemas de uso antrópico y los requerimientos ecológicos o ambientales de cierta área (identificados y resguardados por miembros de la sociedad).

En este sentido conflicto de uso es sinónimo de conflicto ambiental.

Es importante recalcar que el conflicto ambiental es una corriente específica del conflicto social, el cual a su vez es, su corriente genérica.

Este punto es de gran interés porque como lo dijimos con anterioridad el conflicto ambiental también es un tipo de conflicto jurídico, por lo cual nos quedaría claro que goza de una doble y rica dimensión de retroalimentación: jurídica y social.

Debemos comprender por lo tanto, que el conflicto ambiental no posee solamente un aspecto social, tampoco su naturaleza es simplemente jurídica. Es un fenómeno de índole jurídico – social.

CARACTERISTICAS DEL CONFLICTO AMBIENTAL

Dentro de las múltiples características atribuibles a este fenómeno podríamos señalar:

1) se trata de un proceso, es decir, de un conjunto concatenado de acciones y/u omisiones, no de actuaciones o abstenciones aisladas.

Tiene un desarrollo y una extensión en el tiempo que puede ser variable, lo cual dependerá de cada conflicto en particular.

Por la misma razón es un proceso dinámico, debido a que en estos conflictos existen diversos actores, cada uno de los cuales posee intereses propios los cuales al contraponerse generan múltiples situaciones que pueden agitar la normal convivencia social en uno u otro modo.

2) Se sostiene que se desarrolla en el ámbito público y, por lo tanto, se excluirían disputas en el ámbito privado, como serían aquellas que se presentarían dentro de una familia.

Si bien es cierto que los grandes problemas ambientales se suscitan en este campo, parecería restrictivo afirmar que éste es su exclusivo campo de generación, puesto que existen múltiples situaciones que se presentan en el ámbito privado, de mucho menor

conocimiento porque no salen a la luz pública, pero que pueden llegar a tener una validez e importancia en diversos ámbitos de la vida no solo humana sino también vegetal, animal, de múltiples microorganismos, etc.

Un ejemplo de lo anterior lo podríamos encontrar en el caso en que exista un ecosistema único o una especie arbórea única y situada en el predio de un determinado dueño, se procede a la instauración de un club de tiro en su interior, el vecino se siente altamente afectado por la eventual desaparición de determinadas aves (únicas en su territorio y en el mundo) que estudia con el objeto de una tesis doctoral, su mujer se acongoja por la próxima desaparición de la belleza que imprime al entorno la existencia del bosque donde anidan dichas aves, finalmente sus hijos se apesadumbran por la cercana llegada de muchos problemáticos nuevos vecinos.

Es cierto que el asunto posee un desarrollo dentro del espacio público, pero no es menos cierto el hecho de que un conflicto ambiental en el caso aludido es inminente (no ocurre en un espacio público), y existirán dos titulares que se verán afectados en sus intereses para lo cual intentarán cada uno sus respectivos mecanismos de acción.

Es evidente además el hecho de que el ecosistema o al menos especies determinadas se verán mermadas o reducidas a la muerte, como también es correcto afirmar que la calidad de vida de un pequeño grupo social se verá no solo morigerada sino que violentamente afectada.

Ahora bien esta misma situación podría convertirse en una con características públicas si dicha familia no se conformara con discutir el asunto con el creador del proyecto, podrían ocurrir a la prensa, a diversos medios de información masiva (con el objeto de que la controversia adquiriera ribetes de importancia), a la comunidad científica, a grupos ecológicos.

Todo ello de acuerdo al Derecho básico que posee todo habitante de la República de vivir en un medio ambiente libre de contaminación

Por su parte, su vecino buscará apoyo en sectores que propugnen que su proyecto es viable, que es un negocio que cumple con las normas jurídicas vigentes, que está en su Derecho al libre desarrollo de una actividad económica.

E incluso, observando esta situación se puede comprender también que el conflicto ambiental posee características bien peculiares, pudiendo entenderse a este como un fenómeno de injerencia en un ámbito mixto o no claramente deslindado, es decir, que puede presentarse en una zona público – privada.

Lo anteriormente comentado se aviene claramente con el aspecto social inherente al conflicto ambiental.

Cosa distinta sería investigar y determinar cual es la naturaleza jurídica del conflicto ambiental, es decir, si éste constituye un fenómeno de estudio del Derecho Público o Privado, tema que, en todo caso, no es objeto del trabajo pero que es muy interesante y cuyas consecuencias pueden ser muy importantes.¹²

¹² Una cosa es el ámbito en el cual se genera el conflicto ambiental y otra, sus efectos. Así puede desarrollarse en el ámbito público o privado pero sus consecuencias pueden caer en el ámbito del derecho público.

También podría ser objeto de interesante análisis el determinar la naturaleza y el estatuto jurídico aplicable al ecosistema entendido éste no sólo ya como un objeto de estudio de ciencias ajenas al Derecho, sino que precisamente como un objetivo propio de éste último.

3) Tiene un carácter eminentemente colectivo, debido a que existen dos o más acciones en oposición en relación a un determinado impacto ambiental que se ha producido, se está produciendo o se va a producir que genera el conflicto ambiental.

Ahora bien, existen autores que sostienen este carácter de colectividad por el hecho de que son grupos de personas las que desarrollan las disputas.

Así, “se excluyen los conflictos de una persona contra una empresa o el Estado, sino que se atienden aquellos que involucran grupos de personas, con distintos grados de organización, contra otros grupos, igualmente organizados.”¹³ Dentro de estos podríamos nombrar asociaciones civiles, empresas comerciales, etc.

Sin embargo, no parece ser correcta esta posición, ya que parece muy estrecha, ello por el hecho de que un conflicto ambiental se puede presentar perfectamente entre dos particulares, como también entre un individuo y un determinado grupo organizado, e incluso entre dos o más grupos.

Lo dicho con anterioridad se puede avalar por lo dispuesto en normas constitucionales. Así, el Art. 19 sostiene que: “La Constitución asegura a todas las personas:” y, en su numeral 8 garantiza “el Derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación”.

De esto se desprende que en un conflicto ambiental tanto un individuo como un grupo organizado pueden ser partes, ya que el Derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación es un Derecho que le corresponde a “todas” las personas, y no se hace distinción alguna.

Por otra parte debemos mencionar que el Art. 20 de la Constitución Política del Estado de 1980 al consagrar el Recurso de Protección contempla expresamente la tutela de este Derecho (aun cuando lo hace de manera más exigente que respecto de los otros).

Por lo tanto, un sujeto individual o un grupo determinado pueden ocurrir a este mecanismo de tutela constitucional con el objeto de obtener el restablecimiento del imperio del Derecho que se ha visto alterado por un “acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.”

4) El conflicto es el resultado de “diferentes valores, percepciones o significados que los actores otorgan a acciones o circunstancias que afectan o pueden afectar el medio ambiente.”¹⁴

Esto queda demostrado por el hecho de que el conflicto ambiental se genera en torno a los distintos puntos de vista (opuestos) que los actores poseen respecto de lo que

¹³ Santandreu, A; Gudynas, E. Op. cit. (p. 2)

¹⁴ Ibid

entienden y observan como medio ambiente, como asimismo con los juicios de valor que estos mismos tienen en torno al mismo y a las interacciones del hombre con el medioambiente, como también el significado que las distintas acciones ejercidas sobre el medio ambiente tienen.

De esta manera nos queda claro que para un empresario inescrupuloso un determinado bosque de lengas simplemente puede ser objeto de tala para lucrarse de él sin importar los daños que se puede crear a la comunidad biótica.

Por otro lado, para un grupo ecologista extremo este tipo de bosque puede representar un lugar casi sagrado que no permite interferencias de ningún tipo.

Pero también puede existir otra opinión, en virtud de la cual se considere legítima una explotación moderada y con pleno respeto de las comunidades biológicas allí existentes.

Como se observa, es de vital importancia al existir un conflicto de esta naturaleza estudiar cuales son los respectivos valores, percepciones y significados que para cada uno de los individuos o grupos envueltos en él posee el medioambiente, debido a que ello será de gran utilidad a la hora de comprender no sólo el origen sino que también el desarrollo del conflicto que se ha suscitado.

En relación con lo anterior encontramos el hecho de que posee un alto grado de emocionalidad, y esto es claro porque no se encuentran en juego simplemente aspectos económicos o materiales sino que se están afectando o alterando valores o principios que rigen la vida no sólo de las personas sino que también de las organizaciones o agrupaciones que conforman.

5) Hay que señalar que hace referencia a una dinámica de oposición, controversia, disputa o protesta entre esos actores.¹⁵

Con esto debe quedar muy en claro que no basta una simple confrontación entre las partes, es decir, simples roces sin mayor profundidad e involucramiento de éstas, es necesario que efectivamente exista una acción y una reacción de tal intensidad que demuestre la existencia del conflicto entre dichos individuos y/u organizaciones.

Por otra parte, puede suceder que exista una acción desplegada por una sola parte pero que no haya existido reacción de ningún tipo o, habiéndola, ésta no posee una profundidad necesaria o acorde con la de su oponente.

(E incluso, puede suceder que la actuación de un sujeto no posea la envergadura suficiente como para obtener una reacción de la contraparte.)

6) Existe un reconocimiento de los actores del conflicto, con independencia de la aceptación o viabilidad de sus posiciones y peticiones. Si bien las partes en disputa no van aceptar o reconocer los reclamos, acciones u omisiones de su contraparte, tácita o explícitamente están reconociendo la existencia del contendor en contra del cual se dirigen.

7) Generalmente suelen presentar un alto grado de incertidumbre, ello debido a “que

¹⁵ Ibid

muchas veces es difícil predecir los impactos ambientales de las acciones propuestas o la información necesaria para estimarlos no está disponible”.

Esto se observa debido a la complejidad que posee no sólo el conflicto ambiental sino que también el impacto ambiental que puede incidir en distintas áreas de la vida humana y de los seres vivos en general.

8) Sus efectos pueden llegar a presentar un alto grado de complejidad, ello debido a que los asuntos ambientales pueden relacionarse directa o indirectamente con distintos aspectos sociales, culturales, políticos, de salud pública, económicos entre muchos otros.

E incluso, un conflicto ambiental de gran envergadura puede generar a su vez una espiral de subproblemas que se van arrastrando unos tras otros.

En torno a lo anterior, es importante recalcar que uno de los principales aspectos de la complejidad se relaciona con las tomas de decisiones que pueden relacionarse con la compatibilidad o incompatibilidad entre protección al medio ambiente y crecimiento económico.

Se ha sostenido que este detrimento ambiental se ha presentado fuertemente en las sociedades occidentales debido a la imperancia del sistema de libre mercado, lo cual no es incorrecto porque este proceso ha afectado y vulnerado tanto a las sociedades desarrolladas como a aquellas que no lo son (y que, además fueron colonias).

Pero no se puede obviar que este mismo efecto y tal vez superior, se ha presentado en aquellas sociedades con una economía centralizada, donde podemos destacar a la ex U.R.S.S., país cuyos desastres ambientales fueron conocidos con la llegada de la apertura de este país en la década de los 80.

En estos dos sistemas económicos ha faltado lo mismo: la dimensión ambiental del desarrollo. Y esto ha sucedido de esta manera porque ésta no ha sido incorporada dentro de las políticas económicas de los respectivos países.

No obstante esto, esta dimensión hoy tiene nombre y apellido, se denomina desarrollo sustentable.

También podríamos añadir que en esos años no había una clara diferenciación entre los conceptos de conservación de la naturaleza y de preservación ambiental y su absoluto vínculo con el desarrollo.

Además había una clara inconexión entre las ciencias naturales y las sociales (situación la cual, en todo caso, no ha cambiado mucho hoy en día).

Esto conducía obviamente, al hecho de que no existiera el concepto de desarrollo sustentable.

Como sabemos, estas concepciones (relativas a la compatibilidad o incompatibilidad entre el crecimiento económico y protección del medio ambiente) dependerán obviamente, de las diversas valoraciones que subyacen detrás de cada posición que presenten los agentes inmiscuidos en el asunto (lo cual se relaciona directamente con lo señalado en el punto 4)

Sin ir más lejos (para ver como problemas determinados pueden generar otros nuevos), basta observar los problemas de contaminación (crecientes) de Santiago.

Y nos referimos a esto por el hecho de que precisamente estos problemas ambientales no se presentan de manera aislada sin que incidan en ninguna otra área, por el contrario, observamos que muchas veces van de la mano de otros de igual o mayor importancia.

Estos problemas de contaminación provocan muchas veces graves problemas de salud entre la población, lo cual queda de manifiesto, por ejemplo, por las múltiples y contundentes imágenes de los diversos hospitales y consultorios atiborrados de menores afectados por múltiples problemas respiratorios.

Ahora bien, muchas veces un problema desencadena a otro. En la misma situación anterior podemos observar que la mejoría de estos pacientes no es algo que se pueda hacer de manera gratis y espontánea, en lo absoluto, para afrontar estos problemas de salud pública se requiere la utilización de recursos fiscales, situación que lo más probable genere conflictos políticos de diversa índole.

Inclusive puede suceder que para la generación de estos recursos se realicen actividades que atenten nuevamente con el medioambiente generándose un círculo vicioso que podría ser muy difícil de detener.

9) Requiere, para la obtención de una completa percepción del asunto de un entendimiento del contexto, una visualización del problema desde varias perspectivas y una exploración de las posibilidades.

Esto se relaciona con la naturaleza compleja que posee este fenómeno, ya que para su completa comprensión se requiere de su ubicación en el escenario espacio-temporal al que pertenece, como asimismo, debido a la transdisciplinariedad que puede presentar, es necesaria su observación desde los puntos de vista suficientes como para llegar a un acabado deslinde del problema.

Para lograr esto satisfactoriamente, obviamente se requiere analizar, además, los diversos elementos con los que se cuenta para cumplir con esta misión.

10) La regla general es que no exista una sola manera de resolver los conflictos ambientales.

Es importante en este sentido, recordar lo que dijimos con anterioridad en relación con la existencia de métodos tradicionales y métodos alternos de resolución conflictual.

Las condiciones que presente un determinado caso o situación es muy probable que no se presenten en otros casos por lo que es necesario ocurrir a algún método tradicional o alternativo (según sea lo que resulte más apropiado para la efectiva resolución del conflicto atendiendo a sus propias características).

Y, es precisamente dentro de los mecanismos alternativos de resolución conflictual donde es muy importante considerar la gran validez que, como método alternativo de resolución de conflictos en materia ambiental, posee la mediación, como se verá más adelante.¹⁶

¹⁶ Es importante señalar que hoy en día existe un abuso en la utilización del recurso de protección en los conflictos medioambientales en desmedro de la acción ambiental.

11) Su resolución es dinámica, es continua, ya que mientras se van obteniendo resultados positivos se van generando nuevas fuentes de información, como asimismo se van presentando nuevas inquietudes que requerirán un nuevo pronunciamiento y una toma de decisión.

En todo caso, más allá de las aristas negativas que puede presentar un conflicto de orden ambiental hay que subrayar que su correcta y profunda exploración y comprensión, como también su efectiva solución, constituyen efectos beneficiosos por cuanto contribuyen al fortalecimiento de la sociedad democrática e instan a la profundización de la comprensión del entorno desde múltiples ópticas.

En este sentido, es de vital importancia el grado de educación que exista sobre el tema por cuanto va a constituir una herramienta esencial a la hora de la verdadera dimensificación del problema, ya que ella motivará una importante participación ciudadana (activa) que favorecerá la búsqueda de alternativas a la hora de decidir los problemas que se presenten en la comunidad.

EL IMPACTO AMBIENTAL

El fenómeno del conflicto ambiental se construye, por regla general; en torno a la presencia de un impacto ambiental, sobre éste último las partes en disputa discreparán, sosteniendo algunos su inexistencia o inocuidad mientras que otros alegarán alteraciones o daños de diversas envergaduras.

También el conflicto se puede gestar cuando, una vez comprobada y aceptada la existencia del impacto ambiental, las partes no se ponen de acuerdo en torno a las acciones necesarias para hacerle frente.

Como dijimos con anterioridad, la norma general es que el conflicto ambiental se desarrolle en torno a un impacto ambiental.

Pero puede suceder que éste en definitiva no se presente, ya sea porque en definitiva las gestiones de un grupo prosperaron en el sentido de que evitaron la aparición del impacto, ya sea porque la propia actividad no poseía la fuerza suficiente como para finalmente generarlo.

Esto se condice con el hecho de que sostener que el conflicto ambiental no puede existir sin un impacto ambiental negaría la existencia del principio preventivo del derecho Ambiental

DEFINICION

Impacto Ambiental: "se entiende al impacto ambiental como las modificaciones sobre los componentes físicos y biológicos del ambiente, y la valoración social que se hace de

ellas.”¹⁷

Ahora bien, la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, n° 19300, publicada en el Diario Oficial de 9 de Marzo de 1994, define al Impacto ambiental en su artículo 2 letra k) como: “la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada”.

Es muy importante que esta normativa proporcione una definición sobre este fenómeno, debido a la multiplicidad de procesos en las cuales se ha analizado y se continuará analizando, como asimismo, por la cantidad de leyes y tratados internacionales que poseen vigencia en Chile, que hacen referencia directa a su existencia.

La conciencia generalizada apunta al hecho que los impactos ambientales son negativos per se, sin embargo ello no es tan exacto porque no siempre sucede de esa manera.

Diversos impactos ambientales son perfectamente compatibles con las facultades de amortiguación y de resistencia de los ecosistemas, y por ende, pueden ser absorbidos y superados por éstos.

De esta manera, se debe analizar cada impacto ambiental dentro del contexto específico de que se trate; por lo tanto, puede ser incorrecta precisamente la apreciación negativa que puede realizar un determinado conglomerado humano en base a informes científicos u observaciones de cualquier índole que se hayan realizado con anterioridad, como podría ser la apreciación de un grupo de sociólogos, donde se ha sostenido lo pernicioso de un impacto ambiental determinado.

Ahora bien, existen situaciones en que el impacto ambiental no puede dejar de calificarse de negativo, como sucedería cuando se provoca un daño irreversible ya sea en una comunidad concreta de especies o en un ecosistema completo.

Pero, no obstante lo anterior, hay que tener presente que existen situaciones en las cuales el deslinde entre lo negativo y positivo de un impacto es muy difícil de llevar a cabo, incluso por los especialistas que deban analizar la situación puntual, los cuales pueden estar en absoluto desacuerdo respecto de sus respectivas hipótesis.

Y, es aquí en esta zona de duda donde los diversos sectores de una comunidad se enfrentarán para determinar cual es el nivel de calidad ambiental al que ellos aspiran, quedando de manifiesto que la apreciación de las condiciones ambientales no es simplemente algo técnico, sino que también cultural, social, étnico y político.

TIPOS DE CONFLICTO

Los conflictos ambientales pueden clasificarse de varias maneras:

- 1) Atendiendo al grado de desarrollo en que se encuentran,

¹⁷ Santandreu, A; Gudynas, E. Op. cit. (p. 2)

a) conflictos manifiestos, son aquellos en que la posición de las partes se ha manifestado y se ha generado entre ambas un confrontación real, o son aquellos entendidos como “la expresión concreta de la disputa y oposición”.

Son aquellas controversias que efectivamente se están produciendo en la actualidad.

b) conflictos latentes, son aquellos en que si bien existe un ánimo confrontacional entre las partes, éste no ha adquirido una dimensión lo suficientemente grande como para que se haya trabado una efectiva controversia.

También puede suceder que sólo una de las partes haya desplegado una acción mientras la otra a mantenido una actitud pasiva, manteniéndose incólumes las situaciones que motivan el conflicto.

2) Atendiendo a la certeza de la existencia de la actividad generadora del daño ambiental,

a) conflictos de hecho, en estos la actividad que provoca el daño ambiental se encuentra en pleno desarrollo.

b) conflictos de acecho, la actividad generadora del daño ambiental no se encuentra presente, simplemente hay anuncios, posibilidades o fuertes sospechas de que ella puede acaecer en un futuro cercano.

3) Atendiendo al grado de posibilidades en el acceso a los instrumentos del conflicto,

a) conflictos simétricos, aquí los actores poseen las mismas posibilidades en el nivel de acceso a la información, herramientas o elementos del conflicto en cuestión.

b) conflictos asimétricos, no existe una igualdad de oportunidades entre los actores por lo que el conflicto se traduce en una controversia desigual.

Esto queda de manifiesto en aquellas situaciones en que un grupo económicamente poderoso posee acceso directo a información que será trascendente y vital a la hora de la decisión del conflicto.

Igual cosa sucede en aquellas situaciones en que sólo alguno de los actores posee asesoría jurídica, científica o económica de primer nivel, mientras que los otros o no poseen asesoría o bien la poseen en forma muy débil en relación con sus oponentes.¹⁸

PRINCIPALES TIPOS DE CONFLICTOS AMBIENTALES RELACIONADOS CON LA GESTION AMBIENTAL

Hablaremos de dos importantes clases de conflictos ambientales que requieren de una clara diferenciación, porque ello nos ayudará a afrontar una controversia de manera correcta y servirá, a su vez, para optimizar la búsqueda de soluciones:

a) conflictos ambientales de carácter técnico, son aquellos que dicen relación

¹⁸ Santandreu, A; Gudynas, E. Op. cit. (p. 3)

estrecha con aspectos de índole técnico – científicos de la documentación utilizada por los agentes del conflicto, con las interpretaciones legales de las normas que delimitan al mismo, y también con los aspectos del proceso participativo.

Los aspectos importantes de este campo son:

1) pertinencia de las técnicas usadas para reseñar la situación ambiental contingente,

2) credibilidad de la información disponible,

3) aplicabilidad de determinados marcos o normas ambientales para poder determinar los efectos de los impactos ambientales,

4) efectividad de las medidas propuestas para disminuir los efectos negativos de los impactos ambientales, y pasos legales y administrativos utilizados en la aplicación de los procesos participativos.

b) conflictos ambientales socio – políticos, están ligados con la consistencia políticas ambientales, económicas y sociales nacionales, regionales y/o locales, y la pertinencia en impulsar un desarrollo concreto de una zona geográfica pero previo análisis de las características ambientales y sociales que la rodean.

En definitiva, apuntan a la ausencia de asuntos sociales en los temas tratados o a la manera concreta como una comunidad afronta el desarrollo económico, el crecimiento, la población, la protección ambiental y el desarrollo humano.

Con la presencia de estos conflictos se dilucidará la existencia o inexistencia de políticas ambientales y el grado de aceptación y consenso en torno a ellas.¹⁹

EL DESARROLLO DEL CONFLICTO AMBIENTAL

Dentro de éste existen varias etapas dentro de las cuales podemos distinguir:

1) Inicio del conflicto ambiental, éste comienza cuando las acciones de las partes se han encontrado y, debido a la envergadura e intensidad que poseen, han generado oposiciones mutuas trabándose una controversia en cuanto a la existencia, inexistencia y/o daño ambiental respecto de una determinada actividad próxima a realizarse.

En esta etapa los actores buscarán precaverse de todas las herramientas necesarias como para poder dejar claramente de manifiesto cuales son sus posiciones, intenciones y valores en juego.

Quedará de manifiesto cuales son los objetivos que persiguen, los que serán distintos según sea la parte de que se trate.

Para algunos (como un grupo de biólogos de un instituto de investigación), dirán relación con la inminente presencia de un impacto ambiental en un hábitat determinado, lo que se traduciría en un daño ambiental de proporciones considerables,

¹⁹ Pisani, P; Abogabir, X; Pollicardo, J. Op. cit. (p. 25)

Para otros, como un grupo de microempresarios, tendrán relación con un crecimiento económico, sosteniéndose la existencia suficiente de especies.

Ahora bien, se debe tener en claro que gran cantidad de conflictos ambientales se inicia por acción de los afectados por acciones que generan consecuencias ambientales indeseadas y perniciosas, pero no obstante esto, también pueden ser iniciados por obra de terceros en beneficio de grupos o personas determinadas.

Tampoco se pueden obviar las acciones desplegadas por el Estado a través de sus organismos de gestión ambiental.

2) Desarrollo del conflicto ambiental, éste posee una extensión temporal, de acuerdo con la cual podemos observar una clasificación:

a) El conflicto ambiental fugaz es aquel que posee una duración efímera y no logra mantenerse en el transcurso del tiempo.

Generalmente esto se debe a que al daño ambiental se produce por un corto espacio de tiempo o porque sus efectos no logran perpetuarse en el tiempo, o porque la acción de los individuos u grupos respectivos ha detenido eficazmente la de su antagonista, o porque la intervención de los organismos gestores ha sido oportuna y eficaz.

b) El conflicto dilatado es aquel que tiene una tendencia a mantenerse y estabilizarse en el tiempo.

Los factores que pueden propiciarlo son muy variados y de naturaleza muy amplia como por ejemplo, los intereses económicos que pueden estar en disputa, la contraposición entre partidarios del desarrollo sustentable y aquellos que bogan por un crecimiento desenfrenado y depredativo, sin medida, la inexistencia de normativa ambiental sólida y completa.

c) El conflicto ambiental intermitente, por su parte, ocurre en forma discontinua, caracterizándose por períodos de acción e inacción por parte de sus actores

Los movimientos que se pueden presentar pueden, a su vez ser periódicos o esporádicos.

d) El conflicto ambiental recurrente, en cambio, es aquel en que las acciones y omisiones que le son propias se manifiestan y no manifiestan en forma continua.

e) Existe también el conflicto ambiental endémico, cuya principal característica es su dinámica particular, la cual es cíclica y que tiene la tendencia a mantenerse por un largo período de tiempo. En estos, por lo menos una de las partes afectadas busca mantener vivo el conflicto por su propia cuenta sin tener el más mínimo interés en solucionarlo debido a que a largo plazo le significará resultados positivos.²⁰

3) Finalización del conflicto ambiental, es el momento en que se pone término a la controversia, pudiéndose, en definitiva, concluir el conflicto entre las partes o no.

A la finalización puede arribarse a través de la solución, resolución o desvanecimiento del conflicto ambiental. Estas categorías no son necesariamente excluyentes.

²⁰ Santandreu, A; Gudynas, E. Op. cit. (p. 3)

A) La solución del conflicto existe cuando la causa que lo motivó fue, en definitiva, eliminada o extirpada, o también cuando se ha podido evitar la comisión de sus efectos o bien estos han sido absolutamente reparados, puesto que en lo no resarcido seguirá subsistiendo el conflicto aun cuando éste lo sea de manera parcial.

Existen varias posibilidades de manifestación de la solución de un conflicto ambiental:

a) Solución negociada, en ésta los involucrados se ponen de acuerdo en el tiempo, manera y requisitos del procedimiento que pone término a la disputa.

Es necesario el acuerdo formal de las partes, donde quede constancia de lo pactado por ellas para que con posterioridad no surjan nuevos problemas en torno a esta decisión.

Sería muy recomendable que este acuerdo se encontrara establecido en algún instrumento de mediación suministrado precisamente por el tercero encargado de esta función.

Encontramos entonces, por lo menos dos tipos de soluciones de esta naturaleza:

i) solución negociada acordada por las partes, en ésta los actores involucrados en la controversia llegan a un acuerdo directamente sin requerir la participación de un tercero (regulador)

ii) solución negociada determinada con un mediador, las partes para conseguir la solución requieren de la participación de un tercero imparcial quien los guiará en ese objetivo acercando sus posiciones.

b) Solución por alteración del proyecto, la encontramos cuando se realizan dentro de la actividad o situación que genera la controversia cambios sustanciales o radicales que hacen desaparecer completamente el impacto ambiental o los efectos negativos del mismo.

En este tipo de solución, la causa que genera el impacto ambiental es eliminada por lo tanto desaparece éste y sus efectos.

c) Solución por establecimientos de plazos, presupone la existencia de un cúmulo de acciones efectuadas dentro de un lapso de tiempo predeterminado con el objeto de anular el impacto ambiental y sus efectos anunciados.

En esta circunstancia dichas acciones van afectando paulatinamente el motivo del impacto ambiental y sus efectos hasta que estos desaparecen absolutamente (por obra de una anulación concatenada).

d) Solución por vía administrativa, dice relación con la aplicación del marco legal pertinente, como asimismo de aquellas de carácter municipal y que apuntan también a la extirpación del motivo que genera el conflicto ambiental.

e) Solución por vía judicial, presupone la existencia de la puesta en marcha de la actividad jurisdiccional de los Tribunales de Justicia gracias a la interposición de acciones de diversos tipos, que buscan anular la causa que genera el conflicto ambiental y, obviamente, hacer desaparecer el impacto ambiental como asimismo sus efectos.

f) Solución forzada, se refiere a la intervención de la fuerza por parte del Estado en aquellos casos en que el conflicto adquiere gran envergadura que pueda llegar a afectar la estabilidad de comunidades o de ciudades enteras, o cuando el daño es de tanta importancia que se necesitan de acciones urgentes, precisas y que restablezcan el orden de cosas.

B) La resolución del conflicto, se arriba a ésta gracias a un acuerdo de las partes donde obvian o eliminan el conflicto, pero no obstante lo anterior, subsiste la acción que genera o eventualmente puede provocar el daño ambiental.

Por lo tanto, se deja de lado la controversia pero la actividad cuestionada continúa desarrollándose.

Ahora bien, ésta puede manifestarse de varias maneras, a saber:

a) Resolución por entrega de compensaciones, aquí es el actor generador del daño quien retribuye pecuniariamente a los actores afectados con el objeto directo de hacer cesar las desavenencias.

Posee dos orígenes, puede provenir por la acción directa de las partes inmiscuidas en el conflicto, o bien, por la actuación del ente regulador mediante la intervención de sus poderes judicial o legislativo.

b) Resolución por alteración del proyecto, respecto de la actividad que se tiende a realizar se le realizan cambios nucleares que hacen disminuir, o bien, atenuar el impacto ambiental o el daño real o potencial.

c) Resolución por establecimiento de plazos, a lo largo del tiempo se realizan modificaciones esenciales respecto de las acciones que generaron y desencadenaron el conflicto.

d) Resolución por vía administrativa, presupone la efectiva aplicación de normas y también de regulaciones hecha con el objeto de morigerar el impacto ambiental negativo, o directamente compensar a los afectados por los daños, pero sin anular finalmente la causa que lo generó.

e) Resolución por vía judicial, aquí trasladamos el asunto a los campos de los Tribunales de Justicia, la resolución se realiza en este ámbito, es aquí donde se mitigan los impactos ambientales, o se alteran en parte los actos denunciados, pero nuevamente sin desterrar la causa que generó el conflicto.

C) El desvanecimiento del conflicto, este se genera cuando el actor receptor deja de ejercitar las acciones que le parecen justas y correctas, en resumen abandona su actuación, pero sin que el impacto ambiental y el daño que motivó la controversia haya sido solucionado o resuelto.

El asunto aquí es que el desvanecimiento del conflicto deja que la realización de la actividad cuestionada continúe perfectamente, pero sin que, de manera alguna, se anule completamente el motivo del conflicto ambiental.

PERSPECTIVAS DE UN CONFLICTO AMBIENTAL

Ahora bien, también hay que dejar muy en claro que un conflicto de índole ambiental “nunca es visible antes que se reconozcan y establezcan las posiciones e intereses de los actores involucrados.”²¹

Pero, no obstante lo anterior, el generador de cualquier acción que pueda tener efectos ambientales (política, plan, programa o proyecto) puede precaver la producción de controversias si toma en cuenta los distintos intereses de los actores inmiscuidos en ellas.

Cuando esto no sucede y no existen mecanismos de prevención, los conflictos se declaran y se hacen visibles, razón por la cual se deben resolver y lograr acuerdos.

LOS ACTORES DEL CONFLICTO AMBIENTAL

Pueden ser varios los actores que pueden verse envueltos o inmiscuidos en un conflicto de esta naturaleza.

Se habla de la existencia de cuatro de ellos:

1) El receptor del conflicto, corresponde al conjunto de personas (individuales o colectivas), como también las personas jurídicas que sostienen verse agraviados por un impacto ambiental inminente o real.

Esto puede ocurrir en forma directa, cuando son las propias personas de la naturaleza que sean de las que hemos señalado en el párrafo anterior, las que se sienten afectadas por la existencia de un hecho de dicha naturaleza.

También puede ocurrir en forma indirecta, esto sucederá cuando los afectados son personas diversas o ecosistemas (flora, fauna y soporte físico) con los cuales se entienden especialmente vinculados y unidos.

2) El iniciador del conflicto, está constituido por el grupo de personas (individuales o colectivas) además de las personas jurídicas que puedan existir que, una vez que se han enterado de la existencia de una actividad o acción que genera o puede generar un impacto ambiental que estiman negativo, realizan las acciones que estiman correctas y comienzan a generar el conflicto ambiental.

La mayoría de las veces coinciden en una sola persona las calidades de receptor y de iniciador.

A modo de ejemplo, podemos citar a los grupos vecinales que sufren o pueden verse afectados por una multiplicidad de actividades de todo tipo que generan o pueden

²¹ Pisani, P; Abogabir, X; Pollicardo, J. Op. cit. (p. 26)

generar impactos ambientales nocivos.

3) El generador del conflicto, es el grupo de personas (individuales o colectivas) y también las personas jurídicas, que con su acción u omisión ocasiona o amenaza la generación de un impacto ambiental.

Como ejemplo, podemos señalar aquellas empresas que no se ciñen a las normas ambientales vigentes y que realizan actividades riesgosas que pueden traducirse en impactos ambientales de consideración.

4) El actor regulador es el grupo o persona jurídica cuyo función primordial en este tema es regular, controlar y hacer efectivas las disposiciones vigente sobre la materia, como también encargarse de la gestión del medio ambiente, del acceso a los recursos naturales y de la distribución de los bienes ambientales, de la naturaleza que estos sean.

Es importante señalar que la actuación del ente regulador no consiste en el manejo ni, menos aun, la decisión del conflicto generado entre las partes, su función es básicamente, una actividad de gestión sobre el medio ambiente.

ACTORES SOCIALES EN UN CONFLICTO AMBIENTAL Y SUS POSTURAS

Para referirnos a estos es importante señalar que la participación ciudadana involucra un conjunto de acciones, funciones y responsabilidades en las que interactúan, al menos, los siguientes tipos de actores, cada uno con preocupaciones distintas:

a) Agentes del sector privado, los que tendrán en mente poner en conocimiento general las acciones de inversión previstas, como asimismo estudiar y determinar información regional necesaria para llevar una gestión ambiental efectiva para poder llevar a cabo las actividades propuestas.

Para poder concretar éstas deberán también individualizarse con precisión todos aquellos elementos ambientales potencialmente conflictivos y reducir (o eliminar en lo posible) todos aquellos aspectos nocivos presentes en cualquier actividad a realizarse.

b) Los servicios públicos con competencia ambiental, que tendrán por misión recabar el máximo de antecedentes necesarios de los territorios envueltos en la gestión ambiental, como también incluir con precisión los aspectos relevantes de ella, exigir el cumplimiento efectivo y oportuno de las disposiciones legales vigentes y aplicables, y de las medidas de mitigación y compensación y, finalmente encargarse de llevar a cabo el acertado uso de las instancias formales de participación.

c) Los sectores sociales, que deberán aportar sus múltiples intereses y necesidades referidas a la materia ambiental considerada y analizada en la toma de decisiones.

Al observar los grupos ciudadanos que sus preocupaciones han sido incluidas, se esmerarán en que los compromisos ambientales adoptados por las autoridades correspondientes, sean consumados en los términos en que fueron establecidos.

Ahora bien, la fiscalización informal puede llevarse a cabo, por los respectivos grupos interesados, a través de monitoreos independientes o mediante la exigencia ante las

autoridades competentes en referencia a la información y seguimiento que correspondan.

Pero, no obstante lo señalado con anterioridad, es bastante lógico que las preocupaciones, intereses, posiciones y opiniones en el seno de cada grupo (o sector) social sean disímiles o, al menos no se encuentran aunadas, en referencia directa a los dilemas que generan el conflicto, lo cual también sucede respecto de la forma de enfrentarlo y resolverlo.

En efecto, una de las características esenciales de los conflictos ambientales es la variedad de actores inmiscuidos, de apreciaciones y opiniones, como asimismo la inestabilidad de sus posiciones y tratos.²²

ACTORES POTENCIALES DE UN CONFLICTO AMBIENTAL

A) SECTOR PÚBLICO

Presidente de la República

Ministro Secretario General de la Presidencia / Intendente

CONAMA / COREMA

Servicios públicos nacionales con competencia ambiental

Servicios públicos regionales con competencia ambiental

Municipio(s)

B) SECTOR PRIVADO

Asociaciones de empresarios de la producción y de servicios

Prestadores de servicios relacionados con el proyecto o medida

Empresarios de actividades económicas que se contraponen al proyecto o actividad

Empresarios de actividades económicas que apoyan al proyecto o actividad

Consultores ambientales

C) POLÍTICOS

Senadores

Diputados

Dirigentes de partidos políticos

Concejales regionales y municipales

D) CIUDADANÍA

Juntas de vecinos y sus uniones comunales

Organizaciones locales funcionales y territoriales (centros de madres, grupos de tercera edad, centros juveniles, de discapacitados, etc.)

Organizaciones no gubernamentales (nacionales, regionales y locales)

²² Pisani, P; Abogabir, X; Pollicardo, J. Op. cit. (p. 27)

Comités o consejos ecológicos

Sindicatos

Académicos (profesores e investigadores asociados a universidades, institutos de educación superior y centros de estudios tecnológicos y de investigación , a nivel nacional o regional).²³

FACTORES QUE INCIDEN EN UN CONFLICTO AMBIENTAL

Las orientaciones opuestas de los agentes envueltos en un conflicto de esta naturaleza referida a una acción o medida humana, toman distintos ímpetus según sea el factor de que se trate.

1) Diversidad de visiones. Las posiciones, valores y ópticas que posea cada actor respecto de la controversia van a ser determinantes para fijar y comprender como estos van a posicionarse frente al conflicto.

Se refieren a los factores predominantes que en cada situación, precisan el enfoque de acuerdo al cual se adopta la determinación.

Visión con un enfoque eminentemente económico, al momento de realizarse el análisis ambiental de los proyectos de inversión que se presentan, se considera al crecimiento económico como el elemento esencial para la toma de decisiones.

Visión con un enfoque predominantemente social, según ésta en primer lugar se deben satisfacer todas las necesidades primordiales de la población del área respecto de la cual se generará el crecimiento económico. Por lo tanto, al realizarse el análisis ambiental de los proyectos de inversión que se presentan debe considerarse fuertemente los probables (y esperables) beneficios sociales, con el objeto de obtener las decisiones más correctas sobre la materia.

Visión con un enfoque ecologista, según esta visión prevalece directamente la protección del medio ambiente por sobre el crecimiento económico.

Visión con el enfoque del desarrollo sustentable, ésta plantea que, el crecimiento económico, la calidad de vida de la población y la protección del medio ambiente tienen que conciliarse al momento de realizarse al análisis ambiental de lo proyectos de inversión que se presentan con el objeto de tomar las decisiones correctas sobre la materia.

2) Disparidad en los niveles de ingreso y acceso a instancias de toma de decisiones, no todos los actores inmiscuidos en algún conflicto ambiental poseen la misma capacidad de influencia y poder respecto de las grandes decisiones que se toman en la sociedad.

Esto genera, muchas veces, situaciones de escasa horizontalidad, lo que conlleva a

²³ Pisani, P; Abogabir, X; Pollicardo, J. Op. cit. (pp. 28-29)

nefastas consecuencias como la renuencia (de aquellos sectores con escaso poder de determinación en las decisiones) a ser parte en los procesos participativos o de resolución conflictual.

3) Conocimiento e interpretaciones disímiles sobre los cuerpos legales, la falta de precisión en determinadas normas ambientales, como asimismo el escaso o poco interiorizado conocimiento de materias normativas en este ámbito, pueden concluir en interpretaciones erróneas o incompletas lo a que, a su vez, puede acentuar un conflicto ambiental.

4) Diversidad de la credibilidad de la información científica, en todos aquellos casos en que se requiere de opiniones científicas para fundamentar determinadas decisiones, no existe siempre una armonía o respaldo por parte de la comunidad científica pertinente hacia aquellos que elaboraron los estudios, lo cual muchas veces genera confusión, disputas y, lo más importante pérdida de credibilidad sobretodo de la población no experta en los temas.

5) Diferentes urgencias en la búsqueda de solución al conflicto, puede suceder que uno de los actores del conflicto necesite una resolución veloz de éste, debido a que su tardanza puede afectar o mermar considerablemente su patrimonio, ya que puede tener alguna inversión importante en un proyecto que se encuentra estancado.

Por otro lado, puede ocurrir lo contrario, cuando el conflicto ha generado efectivamente un daño ambiental quien posee el mayor interés en que se solucione el problema corresponde al actor que ha sido afectado, o se ve afectado a sí mismo o a terceros.

6) Diferentes actitudes para la búsqueda de solución al conflicto, de acuerdo a cual sea el ánimo que posean los actores en orden a obtener un acuerdo podremos observar la incidencia de aquel sobre las posiciones de éstos, (sin obviar los métodos y probabilidades de llegar a acuerdos).

Dentro de las posturas más usuales podemos nombrar las siguientes:

a) La apertura, en ésta los actores se encuentran llanos a colaborar, para lo cual buscarán la utilización de mecanismos de discusión y razonamiento, razón por la cual parece excelente y muy provechoso el uso de la facilitación o la mediación.

b) El antagonismo, queda claro para las partes que la controversia al dirimirse sólo beneficiará a una de ellas, por lo que consideran esto como un a razón más que suficiente como para ocurrir a instancias administrativas o judiciales.

c) La apatía, no existe buena disposición de los actores como para que se resuelva el conflicto y, además, debido a su pesimismo creen que el conflicto se mantendrá sin resolución debido a que tampoco observan ningún mecanismo que les podría ayudar a ponerle fin.

EL CONFLICTO (JURÍDICO) AMBIENTAL

Hemos señalado que el conflicto ambiental posee un aspecto eminentemente social, pero no se puede descartar la importancia de la calidad jurídica que puede llegar a revestir muchas veces, la cual puede llegar a superar con creces a la primera.

Por esto es importante comprender en que momento el conflicto ambiental adopta o se envuelve del manto jurídico, porque ello nos llevará a comprender la diferencia entre un conflicto meramente ambiental y uno de carácter jurídico – ambiental.

La importancia de distinguir entre uno y otro no es meramente conceptual o estética, posee importantes consecuencias prácticas.

Por un lado, al establecer que un determinado conflicto ambiental posee carácter de fenómeno jurídico permite que sea estudiado por ramas que pertenezcan a este campo (sin desconocer obviamente la transdisciplinariedad del asunto de que se trate).

Por otro lado, al estar determinado el hecho de que debe ser observado por el Derecho llegamos a la conclusión de que debe serle aplicado un estatuto de índole jurídico, lo cual conducirá a su regulación a través de normas jurídicas y, en el caso de inaplicación o infracción de las mismas, se resolverá el asunto conforme a procedimientos contemplados en el Derecho o aceptados por éste.

Ahora bien, el conflicto jurídico ambiental no se encuentra definido de manera alguna en ninguna norma (ni constitucional ni legal) de nuestro ordenamiento jurídico, lo cual trae como resultado que la determinación de su contenido deba ser obra de nuestra doctrina, (por lo menos mientras no sea definido en alguna de ellas).

De acuerdo a esto, lo más probable que las interpretaciones que se puedan generar en torno al concepto sean múltiples (las cuales dependerán de la óptica del observador), provocando situaciones de gran dinamismo por el hecho de que detrás de ellas existirán diversas percepciones valóricas, sociales o económicas.

Podría sostenerse que el conflicto jurídico - ambiental tiene su origen precisamente en la inobservancia e infracción de las normas jurídico – ambientales, y de acuerdo a las cuales se vulneran o existe la posibilidad de afectar los intereses de los respectivos titulares.