

PARTICIPACION CIUDADANA PARA ENFRENTAR CONFLICTOS AMBIENTALES



Desafíos para el Sistema de
Evaluación de Impacto Ambiental

Francisco Sabatini, Claudia Sepúlveda, Hernán Blanco

INDICE

Prólogo
Presentación

PARTE I – LOS CASOS DE ESTUDIO

- Capítulo 1 El proyecto Celulosa Valdivia: la legitimidad del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental puesta en juego
Claudia Sepúlveda
- Capítulo 2 El caso proyecto Costanera Norte: El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ante una comunidad que participa en serio
Claudia Sepúlveda

PARTE II – LOS DESAFÍOS

- Capítulo 3 Lecciones del caso Celulosa Valdivia: evaluación de impactos sociales, participación ciudadana y prevención de conflictos ambientales
Claudia Sepúlveda
- Capítulo 4 La evaluación participativa de impacto social: estrategia para prevenir conflictos ambientales
Francisco Sabatini
- Capítulo 5 Conflictos ambientales y crisis de la planificación urbana: Importancia de la participación ciudadana
Francisco Sabatini
- Capítulo 6 Participación ciudadana para enfrentar los conflictos ambientales urbanos: una estrategia para los municipios
Francisco Sabatini

PARTE III – SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

- Capítulo 7 ¿Cómo fortalecer la prevención de conflictos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental? Recomendaciones a partir de la percepción de los ciudadanos
Claudia Sepúlveda y Hernán Blanco

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

CAPÍTULO 1

El proyecto Celulosa Valdivia: La legitimidad del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental puesta en juego*

Claudia Sepúlveda

Los conflictos en torno a la evaluación de Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) han motivado diversas críticas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en Chile. Una de ellas se refiere a la forma en que este sistema incorpora y pondera la participación ciudadana. Un caso ejemplar para analizar este punto es el de la Planta de Celulosa Valdivia, en la Décima Región de Los Lagos, donde la comunidad afectada ha utilizado como estrategia marginarse de los procesos de participación que contempla el SEIA.

Tal vez en la interpretación de la participación como un derecho esté la clave para comprender el desarrollo de este conflicto ambiental, uno de los más agudos de los últimos años en Chile.

Luego de revisar las principales críticas formuladas al SEIA respecto a su capacidad para prevenir conflictos, el presente capítulo describe y analiza con detención el caso seleccionado, intentando extraer lecciones que iluminen la formulación posterior de recomendaciones. Dos lecciones que pueden contribuir a prevenir conflictos que cuestionen la legitimidad del SEIA merecen ser destacadas. La primera es que el sentido mismo de la participación ciudadana en el SEIA —como derecho o como procedimiento administrativo— requiere ser debatido y aclarado frente a las comunidades. La segunda es que las aprobaciones ambientales condicionadas de los proyectos deben emplearse con cautela e ir acompañadas de medidas que garanticen la información transparente y oportuna.

Las críticas al SEIA

El SEIA, cuyo reglamento fue aprobado en abril de 1997, encarna como ningún instrumento de la normativa ambiental chilena, los principios *de prevención* y *de participación ciudadana*. Para ello, el SEIA incluye dos mecanismos preventivos de carácter técnico: los EsIA y las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA)¹. Ambos procuran garantizar que los proyectos y las actividades no producirán impactos ambientales negativos, o bien, que contemplen las medidas de mitigación necesarias para aquellos que inevitablemente ocurran.

En el nivel político, el objetivo del SEIA es prevenir los conflictos ambientales y para ello su instrumento es la participación ciudadana en la evaluación de los EsIA. La participación aseguraría

la calidad política de las decisiones, evitando que éstas sean cuestionadas o resistidas por las comunidades locales². Esta función preventiva de los conflictos ambientales no ha sido cumplida a cabalidad por el SEIA. Ya en su etapa de «marcha blanca» —entre la promulgación de la Ley de Bases del Medio Ambiente, en marzo de 1994, y la aprobación del reglamento del SEIA— el sistema evidenció debilidades en este ámbito. Estas se expresaron en numerosos conflictos de gran intensidad que no lograron ser previstos ni resueltos a través de las instancias de participación contempladas legalmente³.

El surgimiento de conflictos en torno a la evaluación de los EsIA ha motivado diversas críticas sobre aquellos aspectos del SEIA que requieren ser mejorados o reformulados para reforzar su función preventiva de carácter político. Entre estas críticas se destacan las que se refieren a la forma en que el sistema incorpora y pondera la participación ciudadana. De un lado, algunas empresas afectadas por situaciones de conflicto reconocen que la participación es clave para el logro de buenas relaciones con la comunidad y, en esa medida, consideran necesario ir más allá de lo que la ley establece⁴. Sin embargo, también recomiendan una mayor regulación sobre quiénes participan y en qué temas, criticando la intromisión de grupos ambientalistas —a los que cuestionan su representatividad— así como la inclusión de demandas socioeconómicas que no estarían relacionadas con los impactos ambientales que se evalúan⁵. Las empresas también han criticado la vulnerabilidad del SEIA frente a acciones judiciales en contra de las resoluciones de las autoridades ambientales, así como los conflictos de competencia entre las instancias de evaluación técnica (Comités Técnicos) y las instancias de decisión política⁶ (Comisiones Regionales de Medio Ambiente, Coremas).

De otro lado, las organizaciones ambientales y las comunidades afectadas han criticado que la participación se efectúe demasiado tarde, cuando existen escasas posibilidades de incidir en el diseño y localización de los proyectos. También han cuestionado que la participación se limite al terreno de lo técnico, en circunstancias de que la decisión final es de carácter político. Consideran esta situación particularmente grave en el caso de comunidades con menor capacidad de proveerse de los recursos necesarios para formular observaciones a los EsIA. Por otra parte, han criticado la desigualdad de condiciones de quienes participan respecto de las oportunidades que tienen los proponentes para adjuntar nuevos antecedentes, ampliar plazos e intercambiar opiniones con los organismos evaluadores. En efecto, las comunidades sólo pueden realizar observaciones por escrito a los EsIA en un plazo no prorrogable de sesenta días. Muchas veces deben invertir gran parte de su energía en solicitar precisiones metodológicas y de información a los EsIA. Una vez respondidas éstas por los proponentes en el correspondiente *addendum*, el sistema no contempla nuevas instancias de participación.

La promulgación del reglamento del SEIA no dio respuesta a las críticas y en algunos aspectos representó incluso un retroceso. Esto ocurrió, por ejemplo, al eliminarse la obligatoriedad de establecer los términos de referencia de los EsIA de común acuerdo entre los proponentes y la autoridad ambiental. Ello afecta una gestión más eficiente de las Coremas, cuya labor de evaluación se agilizaría si pudieran influir desde un comienzo en los contenidos de los EsIA. Pero además afecta la función preventiva de conflictos, muchos de los cuales surgen, precisamente, por deficiencias en los contenidos de los EsIA, sobre todo en aquellas dimensiones que se relacionan con intereses y prioridades de las comunidades y organizaciones ambientales.

La participación: ¿un derecho?

Aunque también existen ejemplos de procesos de participación bien llevados que han logrado prevenir conflictos, ello parece haber dependido más de las estrategias de relación con las comunidades establecidas voluntariamente por los proponentes —sobre todo por los que ya han experimentado conflictos— que del diseño mismo del SEIA. Los esfuerzos de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) por profundizar la participación apuntan justamente a motivar a las empresas a ir más allá de lo que la ley exige, con el argumento, entre otros, de que ello evita conflictos que pueden elevar sustancialmente los costos de los proyectos.

Sin embargo, dejar la decisión en manos de las empresas equivale a instrumentalizar el principio de participación ciudadana: sólo en aquellos casos en que exista riesgo de conflicto —ya sea por las características socioculturales y organizativas de los afectados, o por la sensibilidad que provocan ciertos impactos ambientales— los proponentes se esforzarán por llevar adelante procesos participativos. Las comunidades con menor poder de presión e influencia, afectadas por impactos ambientalmente menos «conspicuos», tendrán menos oportunidades de participar puesto que el riesgo de que originen conflictos es más bajo.

La reflexión anterior deja entrever una discusión pendiente sobre *qué significa participar* en el SEIA. ¿Acaso la participación ciudadana debe entenderse como un derecho⁷ o como un ingrediente formal del proceso de toma de decisiones ambientales? Si la apertura de instancias de participación en el SEIA se interpreta como el reconocimiento de un derecho ciudadano, entonces éste debe garantizarse y protegerse frente a poderes e intereses que lo pongan en riesgo, como ocurre con otros derechos. Lo anterior depende de que se evalúe si el derecho de participación se encuentra adecuadamente resguardado por las instancias formales que contempla el SEIA, como asimismo de que se apliquen medidas que garanticen la igualdad de oportunidades para ejercerlo, considerando el rol central que pueden llegar a tener, por ejemplo, la asesoría técnica y el acceso a información especializada. Si, por el contrario, la participación en el SEIA es un mecanismo administrativo de consulta, que no compromete la decisión de las autoridades, este carácter debe quedar claro desde un comienzo, a fin de evitar expectativas de participación frustradas que deriven en conflictos.

Tal vez en la interpretación de la participación como un derecho esté la clave para comprender el desarrollo de uno de los conflictos ambientales más intensos de los últimos años en Chile por sus repercusiones políticas: el conflicto surgido en torno al Proyecto Planta de Celulosa Valdivia de la empresa Celulosa Arauco y Constitución (Celco), en la comuna de San José de la Mariquina, Décima Región de Los Lagos (véase el recuadro 1).

En este caso, la comunidad local afectada adoptó la estrategia de marginarse de los procesos de participación que contempla el SEIA, impidiendo al mismo tiempo la realización del EsIA. Esta forma de proceder —que constituye un caso inédito en Chile⁸— revela una profunda desconfianza en la calidad política de las decisiones tomadas por las Coremas y cuestiona directamente su legitimidad. De multiplicarse este tipo de reacciones, el sentido mismo de la participación ciudadana en el SEIA podría entrar en crisis al perder credibilidad social.

Primera etapa del caso Celulosa Valdivia: la defensa del Santuario

El 6 de octubre de 1995, Celco ingresó voluntariamente su proyecto al SEIA, presentando el EsIA correspondiente (véase el recuadro 2). Con la publicación del extracto del EsIA se inició la etapa de participación ciudadana. Las organizaciones ambientales Comité Pro-Defensa de la Flora y Fauna (Codeff), Greenpeace-Chile, Ciudadanos por el Medio Ambiente y Amigos de la Tierra-Madrid, junto a la ONG valdiviana Centro de Estudios Agrarios y Ambientales (Cea) y a la Unión de Ornitólogos de Chile (Unorch), hicieron llegar sus observaciones a la Corema de la Décima Región. Lo mismo hizo la Sociedad Agrícola de Valdivia (Saval) y un particular de Irlanda.

La principal preocupación de las organizaciones ambientales estuvo referida a los posibles impactos que afectarían al Santuario de la Naturaleza Carlos Andwanter (véanse el recuadro 3 y el mapa). Sostuvieron que los compuestos organoclorados, los metales pesados y las fibras de celulosa que la planta descargaría al Río Cruces generarían serias alteraciones en el ecosistema, ya gravemente deteriorado debido a los aportes contaminantes de las actividades agrícola, forestal, láctea y urbana. Coincidieron en que la tecnología de tratamiento secundario de aguas no era garantía suficiente para eliminar los riesgos originados por el empleo de dióxido de cloro en el proceso de blanqueo de la celulosa.

Otro impacto mencionado fue la pérdida del aporte hídrico causado por la modificación de la cobertura vegetal en la cuenca del Río Cruces, como efecto de la sustitución de bosque nativo para el establecimiento de plantaciones. La cosecha de plantaciones originaría, a su vez, pérdida de suelos, aumento de sedimentos en el río y eutroficación. También resaltaron los efectos negativos en la red vial periférica —que se vería afectada por un aumento significativo del tráfico de camiones— el riesgo vinculado con el traslado de compuestos peligrosos y las insuficiencias en el diseño del sistema de tratamiento de residuos sólidos. Por último, se refirieron a la lluvia ácida que afectaría los cultivos y ecosistemas alrededor de la planta, lo que también preocupó al gremio agrícola agrupado en la Saval, conjuntamente con la alteración de la temperatura del Río Cruces y la claridad de sus aguas.

Cabe destacar que todas las organizaciones ambientales, al igual que la Unorch, solicitaron la relocalización de la planta a fin de evitar sus efectos negativos para el Santuario de la Naturaleza y el sistema hidrográfico del Río Valdivia. Por su parte, la Saval solicitó mejorar su diseño técnico.

Simultáneamente, Celco había iniciado una intensa promoción de su proyecto a través de reuniones en Valdivia, San José de la Mariquina y otras comunas de la provincia. El objetivo era difundir los beneficios de la planta sobre la economía local y generar un movimiento amplio de apoyo. Este esfuerzo estuvo principalmente dirigido a organizaciones gremiales, productivas y sindicales de Valdivia, académicos de la Universidad Austral, organizaciones ambientales locales y nacionales, y comunidades y autoridades de las comunas donde el proyecto tendría mayor impacto (véase el recuadro 4).

El mensaje de Celco encontró terreno fértil en los sentidos anhelos de crecimiento económico de los valdivianos, en remembranza permanente del pasado industrial que perdieron con el terremoto de 1960. Ciertos actores sociales, como la Corporación de Desarrollo de la Provincia de Valdivia (Codeproval), el Comité Nueva Región, la Cámara de Comercio y la Central Única de

Trabajadores de Valdivia, apoyaron decididamente la planta y lideraron una publicitada campaña a través de *El Diario Austral* de Valdivia. Este medio de comunicación, por su parte, adoptó una posición de respaldo incondicional a través de editoriales y la publicación de notas favorables a Celco y críticas hacia sus detractores. Finalmente, el proyecto contó con el apoyo público del Gobernador, del Senador Gabriel Valdés, del Alcalde de San José de la Mariquina y del propio Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien visitó el terreno donde se construiría la planta, se reunió con los ejecutivos de Celco y realizó declaraciones favorables al proyecto, estando aún pendiente el pronunciamiento de la Corema.

El 31 de enero de 1996 el Comité Técnico⁹ de la Corema emitió su informe de calificación sobre el EsIA, identificando siete aspectos de especial preocupación ambiental, los que resultaron altamente coincidentes con las observaciones ciudadanas. El informe señalaba que el EsIA contenía «*falencias metodológicas, incumplimiento de una parte de los términos de referencia e insuficiencias en el contenido de la Línea Base y Descripción del Proyecto*»¹⁰. Enfatizaba en especial el muestreo sesgado del caudal y el estado del Río Cruces (sólo una campaña de medición y realizada durante el invierno), la falta de datos sobre el aporte de metales en el efluente y sobre los residuos sólidos y sus impactos, la carencia de un plan de prevención obligatorio para «zonas latentes» —es decir, propensas a recibir emisiones de óxido de azufre—, la subvaloración y tratamiento superficial de los impactos socioeconómicos y culturales, y la insuficiencia de antecedentes sobre los efectos nocivos en el Santuario de la Naturaleza, así como su incorrecta valoración. El Comité concluyó que no estaba en condiciones de aprobar la viabilidad ambiental del proyecto. Este pronunciamiento puso en evidente tensión las dimensiones técnicas y políticas de la evaluación del EsIA, dada la intensa campaña a favor de Celco desplegada localmente. La Corema¹¹ respondió al conflicto, primero, solicitando nuevos antecedentes a la empresa —a los que ésta respondió en un segundo *addendum*— y más tarde —siendo aún insuficientes las aclaraciones de Celco— sondeando por escrito la disposición de la empresa a aceptar un conjunto de condiciones que permitirían declarar su proyecto *ambientalmente viable*. Finalmente, el 30 de mayo de 1996 la Corema emitió su pronunciamiento definitivo, otorgando la aprobación al proyecto sujeta a siete condiciones (véase el recuadro 5)¹².

Esta aprobación no estuvo exenta de críticas. El 18 de junio el Codeff y la Unorch recurrieron de protección contra la Corema por dictar la resolución «*en forma ilegal y arbitraria*»¹³. Argumentaron que no se había aprobado un EsIA, puesto que éste realmente no existía, ya que «*no se ciñe a los términos de referencia (...), no entrega un estudio detallado de la realidad antes de la intervención, no identifica claramente los impactos ambientales posibles, ni propone medidas de mitigación claras*»¹⁴. «*¿Cómo puede ser ambientalmente viable un proyecto que debe probar a posteriori de su aprobación que no va a contaminar?*»¹⁵, preguntaban los recurrentes.

Segunda etapa: Mehuín entra a la escena

Luego de la aprobación condicionada, Celco debió optar por una de las dos alternativas propuestas por la Corema para la descarga de residuos líquidos, el aspecto más delicado entre las

condiciones solicitadas. La empresa escogió la descarga al mar^{16,17} en la Bahía de Maiquillahue (véase el recuadro 1), donde se localiza Mehuín (véase el mapa), y comenzó la preparación de un segundo EsIA. De esta manera se dio inicio a la segunda y más intensa etapa del conflicto.

La comunidad de Mehuín —localizada a 35 kilómetros del lugar donde se construiría la planta y constituida por 1.500 personas dedicadas a la pesca, la acuicultura y el turismo— había permanecido ajena a la polémica sobre el proyecto. A comienzos de junio de 1996 sus habitantes se informaron por un diario local sobre la posible instalación del ducto en Mehuín. Días después —el 17 de junio— algunos buzos de la caleta que habían sido contratados para realizar mediciones requeridas por el EsIA del ducto, sin conocer el verdadero objetivo de su labor, develaron la situación y confirmaron los rumores. Los mehuinenses reaccionaron indignados por no haber sido informados de manera oportuna y transparente sobre los planes de Celco. Dirigentes locales convocaron a una asamblea para ese mismo día y solicitaron la presencia del Alcalde de San José de la Mariquina. En la reunión se constituyó el *Comité de Defensa de Mehuín*¹⁸ y se definió que la posición de la naciente organización sería de rechazo rotundo a la instalación del ducto.

Dos días más tarde —el 19 de junio— se llevó a cabo una reunión convocada por el Alcalde a la que asistieron el Gobernador, ejecutivos de Celco y representantes del Comité de Defensa. La empresa trató de llegar a un acuerdo para compensar a sus detractores por los posibles impactos del ducto, ofreciendo realizar inversiones en infraestructura y en un plan de reconversión laboral. Los dirigentes del Comité de Defensa consideraron la oferta como un intento por tratar de «comprarlos», rechazándola de plano y cuestionando la actitud de la empresa al proceder como si el segundo EsIA ya estuviese aprobado. A partir de ese momento, el Comité de Defensa pondría en práctica la estrategia que lo caracterizó: su permanente cuestionamiento del SEIA y de las decisiones de las autoridades ambientales.

En efecto, la posición del Comité de Defensa ha sido la de un permanente cuestionamiento a la legitimidad de la institucionalidad ambiental. El sentimiento de haber sido pasados a llevar y de que muy poco podían hacer para variar la localización del ducto —tratándose de una exigencia impuesta por la misma autoridad que debía evaluarla— constituyeron el fundamento de la postura asumida. En palabras del propio Comité de Defensa, la evaluación de impacto ambiental sería un «mero blanqueo» de una decisión ya tomada¹⁹. Así, la única forma de impedir que el ducto se construyera consistía en no permitir la realización de su EsIA. Los mehuinenses demostraron la misma desconfianza hacia los mecanismos de participación ciudadana del SEIA, marginándose de ellos y cuestionando su sentido, en circunstancias de que la Corema no había tomado en cuenta las observaciones de su propio Comité Técnico al aprobar el proyecto de Celco. En definitiva, el Comité de Defensa consideraba la falta de legitimidad del SEIA como una consecuencia de la manipulación del sistema por parte de las autoridades. Mientras no se llevaran a cabo las reformas requeridas para superar esta situación, el Comité de Defensa se negaba a ser «una pieza en el museo de la prehistoria de la institucionalidad ambiental chilena»²⁰.

La fundamentación más técnica de la postura del Comité de Defensa —relativa a los impactos ambientales del ducto— fue madurando con el conflicto. Los impactos que más preocuparon a la organización²¹ fueron los efectos de los organoclorados y metales pesados en la salud humana —a través del consumo de alimentos contaminados— así como en la tasa reproductiva de los peces y el consiguiente deterioro de la actividad pesquera. Además, les preocupó el efecto de la lignina en el

sistema de adherencia de los “choros” —intensamente cultivados en Mehuín— lo que afectaría su productividad. El Comité también anticipó impactos sobre el turismo como consecuencia de la alteración del paisaje provocada por cambios en la coloración del mar, los riesgos derivados de consumir alimentos contaminados, la exposición a posibles accidentes, la visibilidad de la planta y su polución atmosférica desde la carretera, por donde ingresa el flujo turístico a la provincia de Valdivia.

La evaluación de impactos por la comunidad afectada²²

Uno de los rasgos más sobresalientes de este caso ha sido el claro protagonismo local. En contraste con otros conflictos ocurridos en el país, su evolución ha estado marcada por un creciente «carácter localista» de sus contenidos y actores. La disputa en torno a la defensa del Santuario de la Naturaleza —en que tuvieron un rol activo grupos ambientales nacionales y extranjeros— cedió paso a otra por la defensa del entorno y la calidad de vida de Mehuín y sus alrededores, claramente protagonizada por los propios lugareños. Las organizaciones ambientales de Santiago y Valdivia que participaron en la segunda etapa, lo hicieron apoyando técnicamente a los grupos locales, sin que por ello estos grupos hayan sacrificado su autonomía.

Para las comunidades directamente afectadas por la instalación del proyecto Celulosa Valdivia —San José de la Mariquina y Mehuín— los impactos sociales fueron claramente la principal preocupación. Para los habitantes de San José, su inquietud central estuvo referida a los impactos sobre los modos de vida y la seguridad. La llegada masiva de trabajadores de fuera traería consigo un aumento de ciertos problemas sociales y la pérdida de la tradicional tranquilidad del pueblo, la que consideran relacionada con su historia religiosa:

- «*San José es un pueblo religioso. Está el seminario mayor, el seminario menor, los capuchinos, las monjas (...). Todo San José tiene miedo de que crezca, miedo al cambio (...). Sobre todo la gente adulta (...). Es chico y todos se conocen, entonces es sano. La gente de afuera va a traer otras costumbres. Una va a salir en la noche y ya no va a ser lo mismo*»²³.
- «*Va a haber una transformación en cuanto a lo social (...). Va a llegar mucha gente desconocida y va a aumentar el alcoholismo, la drogadicción, los robos, los asaltos, todas esas cosas*»²⁴.
- «*Es más trabajo, más dinero. Pero también más problemas. Mucha drogadicción, prostitución, mamás solteras (...). Va a haber violaciones (...). Toda la gente lo visualiza así*»²⁵.

En parte, estas aprehensiones se fundamentan en experiencias recientes que han marcado a los sanjosinos:

«*A San José llegó una empresa (...). Recibieron sólo a cinco, el resto eran de afuera (...). Y a las chicas las agarraban y casi todas quedaron madres solteras. Ahora la gente está arrepentida*»²⁶.

Para los mehuinenses, en tanto, el impacto al que más temen es el deterioro de la actividad pesquera, su principal fuente de trabajo. Están convencidos de que la evacuación de los desechos de la planta en el mar pondría en riesgo la pesca de modo irreversible:

- «Las playas son el sustento del pescador, que todos los días sale a la pesca y de eso vive (...). Hay bancos naturales, y todo eso va a ser afectado por el ducto»²⁷.
- «Toda la gente de aquí depende del mar. Porque aquí no hay fábrica»²⁸.
- «Sacan lapas, sacan cochayuyo, pelillo. Todo eso es plata que reciben. Si el ducto viniera, la gente no va tener cómo ganarse la vida»²⁹.
- «¿Qué pasaría si llega el ducto? ¿Qué haría la gente? Tendría que emigrar»³⁰.

La actividad pesquera, contrariamente a lo que los mehuinenses creen que es la percepción que se tiene de ellos, no es de subsistencia: les permite mantener un adecuado nivel de vida. De allí que en Mehuín no haya pobreza, que los jóvenes sigan prefiriendo dedicarse a la pesca y que sea posible acceder a bienes de consumo propios de la vida urbana:

- «La empresa siempre nos vio como a indios muertos de hambre. Tal vez no tengamos todos los lujos y comodidades, pero tenemos qué comer. Nadie mendiga en las calles»³¹.
- «La juventud no emigra, porque les gusta la pesca. Aunque los eduquen se dedican al mar»³².
- «A los buzos su trabajo les ha dado casa, camioneta con qué trabajar. ¡Y ahora que les vengán a cortar los brazos! (...). Los buzos van a la mar y menos de 50 mil pesos no ganan»³³.
- «Aquí todos los niños andan con zapatillas de marca, con blue jeans de marca»³⁴.
- «Aquí la juventud es la que mejor se viste. Mejor que en la ciudad»³⁵.

Tanto los sanjosinos como los mehuinenses coinciden en el impacto que el proyecto podría generar para el turismo. A pesar de no ser una actividad pujante en la actualidad, es unánimemente considerada como uno de los principales potenciales productivos para el futuro:

- «No queremos la Celulosa porque va a hacer daño a lo mejor que tenemos en San José: Mehuín (...). Si el turismo se pudiera trabajar bien, nos daría más plata que la planta. Es tonto crear una industria grande que nos contamine y nos eche a perder el mejor negocio»³⁶.
- «El turismo tiene bastante futuro aquí en la comuna, en Mehuín»³⁷.
- «El turismo es el futuro (...). Ayuda mucho al comercio y San José es paso obligado (...). A la gente rural también la ayuda (...). Usted va a Mehuín y ve un letrerito que dice que se vende choclo, se vende lo otro»³⁸.
- «Si contaminamos las playas, adiós turismo, adiós los sueños, adiós todo»³⁹.
- «El balneario de Mehuín es el único de Santiago al sur a menos de 30 kilómetros de la ruta 5, sin curvas ni cuestas peligrosas, con un camino recién asfaltado. Podría convertirse en uno de los balnearios marítimos más importantes de la provincia»⁴⁰.

En cuanto a los beneficios del proyecto, también existe coincidencia entre los habitantes de San José y de Mehuín, que manifiestan dudas respecto a que los lugareños vayan a ser contratados por la planta. La experiencia les ha demostrado que las industrias grandes traen a su propia gente y que los procesos mecanizados sustituyen la mano de obra:

- «La Celulosa no le va dar trabajo a ningún pescador»⁴¹.

- «*Andan con buses trasladando a su gente. Es lógico que no van a tomar a nadie del pueblo. Tienen su población flotante de trabajadores*»⁴².
- «*Van a traer siempre gente de afuera. Entonces ¿cuál va a ser el progreso?*»⁴³.
- «*De aquí de San José van a ser contados los contratados (...). Y si llegan a entrar, van a darles los peores trabajos*»⁴⁴.
- «*Si todo es mecanizado va a ser muy poca la mano de obra que se va a emplear*»⁴⁵.
- «*Una empresa tan avanzada tecnológicamente va dejando al obrero sin trabajo. Ese tipo de fuentes laborales no sirven a la comuna*»⁴⁶.

La experiencia en otras localidades cercanas, como el Puerto de Corral, confirmaría estos temores, añadiendo el del saldo ambiental negativo:

- «*En el puerto de Corral había solamente dos personas trabajando para recibir la entrada de los barcos. Después “cortaron” a uno*»⁴⁷.
- «*¡Y cómo les están dejando el río a los pobres corraleños!*»⁴⁸.
- «*¡El medio desastre ecológico para un solo obrero! ¡Es mucho!*»⁴⁹.

En el caso de San José, donde el EsIA identifica como beneficios indirectos las nuevas oportunidades comerciales, sus habitantes consideran que no será un beneficio para ellos sino para comerciantes venidos de fuera, principalmente de la ciudad de Valdivia:

- «*Los comerciantes serían los primeros beneficiados*»⁵⁰.
- «*Pero es gente de Valdivia que está viniendo a hacer sus negocios (...). Ellos van a aprovechar la planta para invertir acá*»⁵¹.
- «*Ya están llegando algunos. Están comprando y construyendo*»⁵².
- «*Los antiguos comerciantes de aquí no se van a favorecer porque no se han modernizado*»⁵³.
- «*Si fuera progreso para el pueblo, a lo mejor nosotros nos adaptaríamos. Pero son “platas” que se van y a nosotros no nos queda nada*»⁵⁴.

En relación con el surgimiento del conflicto entre la empresa y la localidad de Mehuín, el factor clave parece haber sido la falta de información transparente y oportuna sobre sus planes por parte de la empresa. Si bien los entrevistados reconocen que un trato más abierto no hubiese significado necesariamente la aceptación del proyecto, coinciden en que habría contribuido al establecimiento de relaciones más respetuosas entre el proponente y la comunidad, disminuyendo la intensidad del conflicto:

- «*La empresa no utilizó el procedimiento correcto de informar primero a la población acerca de su proyecto. Esto ha traído una resistencia de los habitantes de Mehuín (...). Habría sido mejor un proceso de conversación*»⁵⁵.
- «*Si se hubiera dado una verdadera información desde un principio, quizá la gente no habría tenido el mismo ánimo de ir a la pelea inmediatamente (...). Habría actuado de forma más pacífica, aunque igual defendiendo*»⁵⁶.

La desinformación inicial despertó aprehensiones respecto a las verdaderas intenciones de la empresa. La gente se sintió engañada, atropellada. Una vez ocurrido esto, se levantó una barrera de

desconfianza que impidió cualquier diálogo e intensificó las posiciones. A partir de ese momento, lo que la gente comenzó a defender ya no fue sólo su calidad de vida, el entorno o las fuentes de trabajo. Estuvo en juego la dignidad de las personas:

- *«Lo que más nos duele a nosotros es que digan que no contamina (...). ¿Por qué engañan a la gente? ¿Por qué no nos dicen la verdad? Ellos entraron con engaños y siguen con engaños»⁵⁷.*
- *«Eso es lo peor; que les han mentado»⁵⁸.*
- *«La gente está muy afectada. Está atemorizada. No confía en nadie»⁵⁹.*
- *«Si hubiesen llegado en forma honesta y con respeto (...) a hacer diálogo habría habido otra reacción. La reacción más drástica ocurrió porque llegaron con autoridad. Porque la plata mandaba, llegaron atropellando. Y además, el engaño que cometieron»⁶⁰.*

En el caso de los habitantes de San José, éstos perciben que la desinformación sobre el proyecto es una situación ampliamente generalizada, incluso entre las autoridades comunales. Los entrevistados señalan que la única fuente oficial de información de la propia empresa a la que tuvieron acceso, fue la distribución de un breve folleto. Pero lo que la comunidad hubiese querido habría sido el diálogo directo, cara a cara:

- *«No hubo ninguna información, ni siquiera para las autoridades»⁶¹.*
- *«No hay nada de información (...). Una no sabe los pro ni los contra»⁶².*
- *«¿Por qué no se animaron a conversar con la gente? ¿A hacer reuniones ampliadas en vez de andar repartiendo folletitos?»⁶³.*
- *«No hay claridad de nada (...). Se pidió un diálogo abierto pero no se aceptó»⁶⁴.*
- *«Que se vean las caras (...), porque ahí uno ve la reacción que tiene la persona al hacerle uno la pregunta. Es distinto»⁶⁵.*

Un aspecto que los mehuinenses reclaman con especial fuerza se refiere a la falta de consideración que la empresa tuvo respecto a las tradiciones locales. Estiman que ello revela no sólo desconocimiento sino falta de respeto, en especial cuando las medidas de mitigación o compensación de impactos se diseñan contraviniendo esas tradiciones:

«Cuando se dieron cuenta de que no era llegar y poner el ducto vinieron a ofrecer cursos de panadería. Tal vez pensaban que nos iba a gustar porque así podíamos ir a Santiago a trabajar de panaderos, como los mapuche. Eso es una falta de respeto y pura ignorancia (...). Un pescador no se convierte en panadero de la noche a la mañana. Es como si yo la pusiera a usted arriba de un bote y le diera una lienza. ¿Qué le pasa? Se muere de hambre. Es lo mismo con nosotros»⁶⁶.

Para los mehuinenses de origen lafquenche, uno de los impactos sociales del proyecto es que representa una amenaza para su propia sobrevivencia como cultura. Así, a la dimensión productiva —que resulta la prioritaria para la mayoría de los lugareños— ellos agregan la sociocultural:

«Como cultura nos destruirían completamente, porque matarían nuestro mar, la vida que hay ahí. Y eso va relacionado directamente con la cultura. Nuestro idioma sale de la riqueza y de la vida

que hay en el mar. Entonces ¿qué pasaría si muchas especies se terminan? Nuestro idioma se empobrecería porque ya no estarían los elementos para ir nombrándolos»⁶⁷.

La disputa local de intereses: Mehuín se enfrenta a Valdivia

El caso también pone de relieve las complejas interacciones entre los intereses del nivel local. La posición de los mehuinenses se ha enfrentado a los intereses económicos de importantes organizaciones valdivianas. Mientras los primeros se consideraron los principales perjudicados en el caso de construirse la planta y el ducto al mar —debido a sus impactos ambientales directos—, los segundos se consideraron los más afectados de ocurrir lo contrario, por la pérdida de los beneficios productivos asociados.

Esta tensión entre los costos y beneficios del proyecto, ponderados de manera disímil por los actores de los distintos niveles territoriales locales, obligó al Concejo Comunal de San José de la Mariquina a redefinir su posición. En un pronunciamiento del 26 de junio de 1996, los Concejales y el Alcalde respaldaron unánimemente a la comunidad de Mehuín frente a los efectos negativos del ducto en su economía tradicional. La declaración significó un giro en la posición de apoyo que la empresa había recibido hasta entonces de las autoridades municipales. Sin embargo, la declaración también reiteraba *«la gran importancia, relevancia y progreso económico-social que significa la instalación de la planta de celulosa en la comuna»⁶⁸*. El mensaje del Concejo era que los beneficios económicos que el proyecto generaría en algunos sectores, no justificaban atropellar el derecho de los mehuinenses a defender su calidad de vida.

Por su parte, el Concejo Comunal de Valdivia decidió apoyar el proyecto, fundamentando su posición en la grave recesión económica que afectaría a la provincia y cuyos efectos se harían sentir tanto en los sectores medios como en las clases populares. Al hacer pública la opinión del Concejo, el Alcalde de Valdivia señaló que la comunidad de Mehuín estaba en un error al intentar impedir el aumento de las oportunidades de empleo, insistiendo en que era imposible oponerse al progreso de la región. A su vez, el Gobernador de Valdivia viajó a Santiago para entrevistarse con el Presidente de la República, junto al Senador Gabriel Valdés. Este último aprovechó la ocasión para entregar su apoyo público a Celco, argumentando que *«es inadmisibles que en un estado de derecho un grupo de ciudadanos se oponga a los beneficios sociales que incluso los favorecerán a ellos mismos»⁶⁹*. El Senador aseguró al Presidente que el proyecto era completamente legal y le señaló que no debía aceptarse que sus opositores frenaran el progreso con sus *«ideologías celosas»⁷⁰*.

Los meses que siguieron estuvieron marcados por otro enfrentamiento, esta vez entre Celco y la Corema. El Comité de Defensa de Mehuín había expulsado en dos ocasiones a consultores que realizaban mediciones para el EsIA del ducto. Mientras Celco —apoyada por organizaciones valdivianas— denunciaba la negligencia de la Corema por no garantizar la realización del estudio que ella misma había solicitado, ésta respondía que tratándose de un interés privado, era la propia empresa la llamada a defenderlo, ante la justicia si fuera necesario. En definitiva, ni una ni otra se atrevieron a intervenir frente a la ilegalidad de las acciones del Comité de Defensa, temiendo los costos políticos de un posible enfrentamiento.

Finalmente, el 1 de agosto de 1997 —más de un año después de la aprobación condicionada— la empresa entregó su segundo EsIA, que incluyó tanto la construcción de la planta como el ducto submarino y utilizó modelos de simulación para la evaluación de los impactos ambientales en el ecosistema marino. Ello obligó al Comité de Defensa a ampliar su posición de rechazo al proyecto en su conjunto. Además de reiterar su desconfianza en la evaluación del EsIA por parte de la Corema, la organización señaló que «*cualquiera sea la resolución, el Comité no dejará a la empresa instalar su ducto en Mehuín*»⁷¹.

Las instancias de participación y la aprobación final

La participación ciudadana en la segunda etapa debió ser llevada a cabo sin mayor respaldo de Celco. Fue la propia Corema la que desplegó esfuerzos adicionales para poner en marcha las instancias establecidas legalmente. Para ello, organizó los días 14 y 15 de octubre de 1997 —en conjunto con la Corporación Participa— un seminario en la ciudad de Valdivia cuyo objetivo era recoger las observaciones ciudadanas⁷². El seminario se realizó a sólo 5 días de concluir el período de 60 días establecido legalmente para que la ciudadanía formulara sus observaciones al EsIA. Esta fue la primera oportunidad en que la Conama aplicó la metodología de participación ciudadana desarrollada por esta entidad para complementar las instancias formales contempladas en el SEIA. Al seminario concurrieron unos 70 asistentes el primer día y unos 25 el segundo día, todos invitados personalmente por los organizadores. Rechazaron participar tanto la empresa como el Comité de Defensa de Mehuín y las organizaciones ambientales Greenpeace, Instituto de Ecología Política y Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Predominaron las organizaciones e instituciones de Valdivia, siendo muy baja la presencia de habitantes de San José de la Mariquina —sólo 2 funcionarios municipales— en tanto un grupo de mujeres de Mehuín protestaron en las afueras del evento e impugnaron la actividad. Como resultado del seminario se recogieron 5 observaciones al EsIA. Con ello las observaciones ciudadanas al segundo EsIA totalizaron 16, y provinieron de particulares (6), de gremios comerciales, forestales, industriales, de turismo, construcción y transporte (6), de ONGs (Greenpeace y Codeff), de Codeproval y de la empresa Agrícola Río Cruces.

Por su parte, la Corema solicitó información adicional a la empresa, enfatizando en especial la falta de antecedentes suficientes para evaluar los impactos del emisario submarino. Celco respondió por medio de un *addendum* presentado el 11 de noviembre de 1997. Considerando esta respuesta insuficiente, la Corema volvió a solicitar nuevos antecedentes y amplió el plazo de evaluación por sesenta días. Esta medida fue interpretada por las organizaciones valdivianas que respaldaban a Celco como un intento de la Corema para obstaculizar la aprobación del EsIA con observaciones que ya habían sido resueltas con la aprobación condicionada del 30 de mayo de 1996⁷³.

Entretanto, en Valdivia las descalificaciones hacia el Comité de Defensa se agudizaron. La organización había reforzado su campaña para impedir las mediciones en Mehuín, lo que volvió a motivar las críticas de Celco frente a la no intervención de la Corema. La tensión se tornó especialmente álgida durante el período de las elecciones parlamentarias nacionales —entre octubre y diciembre de 1997— cuando por primera vez se hicieron públicas algunas discrepancias entre los propios mehuinenses⁷⁴. *El Diario Austral* de Valdivia denunció un «ambiente de hostilidad» y «neurosis colectiva»⁷⁵ en Mehuín, acusando a los dirigentes del Comité de Defensa de

hostigamiento y agresiones en contra de quienes apoyaban la planta. Un hecho interesante fue la baja participación electoral en Mehuín. En la mesa de varones, los votos nulos y blancos sumaron más de 55%, lo que los propios mehuinenses interpretaron como una reacción a la falta de apoyo recibido de parte de los candidatos. La desconfianza se había extendido desde el SEIA hacia el sistema político en general.

Celco entregó su segundo *addendum* el 21 de diciembre, el que fue nuevamente considerado insuficiente. La Corema solicitó esta vez mediciones en la Bahía de Maiquillahue, en Mehuín. La empresa anunció que iniciaría la campaña de terreno el 12 de enero de 1998 y pidió para ello resguardo policial. Ese día, los mehuinenses impidieron con unas 150 embarcaciones artesanales el ingreso a la bahía de un buque de la Armada y de los consultores contratados por Celco, siendo apoyados desde tierra por unas 2.500 personas, entre lugareños, turistas y dirigentes de organizaciones ambientales⁷⁶. El gobernador de Valdivia declaró que *«el problema dejó de ser un tema medioambiental y pasó a ser de orden público (por lo que) he solicitado al Ministerio del Interior arbitrar medidas»*⁷⁷. Una vez más el conflicto se centró en la discusión sobre la capacidad de las autoridades para hacer cumplir la legalidad del SEIA.

El 23 de enero Celco anunció que había realizado secretamente las mediciones pendientes sobre los impactos del emisario, tomando muestras de agua y suelo marino. Con posterioridad, la empresa solicitó y logró dos ampliaciones del plazo para la presentación del tercer y cuarto *addendum*, de noventa días cada una. Varios meses más tarde, en septiembre de 1998, el presidente del holding Copec, propietario de Celco, informaba a través de la prensa que las condiciones económicas y financieras del país hacían inviable la construcción de la planta: *«Con las actuales tasas de interés no es posible desarrollar proyectos de esta naturaleza. Debieron habernos dejado construirlo hace dos años»*⁷⁸. Con ello aumentaba la presión de los valdivianos sobre las autoridades a cargo de evaluar el EsIA, a quienes responsabilizaron de una eventual suspensión de la inversión.

Finalmente, el 30 de octubre de 1998 la Corema emitió la Resolución Exenta N° 279 en la que calificó favorablemente el proyecto Celulosa Valdivia, con la alternativa de descarga de efluentes en el Río Cruces previo tratamiento terciario, es decir, descartando la opción del efluente submarino en Mehuín. Las posiciones más críticas al interior del Comité Técnico fueron las sostenidas por la Dirección de Territorio Marítimo, la Subsecretaría de Pesca, la Gobernación Marítima de Valdivia, el Servicio Nacional de Pesca y la Dirección General de Aguas, que coincidieron en sostener que no era posible garantizar la viabilidad ambiental del vertido de residuos líquidos al mar debido a la falta de antecedentes o a la evidente debilidad de los datos aportados, por lo que no procedía entregar los permisos ambientales respectivos. En efecto, la resolución establecía que *«ni en el EsIA ni en sus addenda se han entregado los antecedentes y/o mediciones en terreno que validaran la suposición que no se generarían impactos ambientales significativos sobre el medio acuático, el cual tiene la particularidad de ser fuente para el desarrollo de la actividad pesquera de la zona»*⁷⁹.

En relación con la descarga de los residuos líquidos de la planta al Río Cruces, la resolución era tajante al afirmar que *«el efluente no generará efecto perceptible alguno sobre el Santuario de la Naturaleza en relación a (...) la reducción de oxígeno disuelto en el río, los efectos tóxicos crónicos o agudos sobre la biota, la eventual barrera térmica para el desplazamiento y aceleración de procesos naturales y el aumento trófico del humedal»*⁸⁰.

La aprobación del proyecto quedó sujeta a una serie de condiciones (véase el recuadro 6), entre las que cabe destacar: la modificación de la temperatura de los efluentes a un máximo de 30 grados celcius (la empresa proponía entre 35 y 40 grados); la digestión aeróbica o anaeróbica de los lodos del tratamiento terciario antes de su disposición en el relleno sanitario; la realización de bioensayos con especies nativas; el cambio de uso de suelo para instalar la planta; y la caracterización más profunda del humedal del río Cruces en un plazo de 10 años.

Con la resolución de la Corema, se revirtió de plano la aprobación condicionada de la planta que fuera adoptada por el mismo organismo el 30 de mayo de 1996, y a raíz de la cual se detonó la fase más intensa del conflicto que involucró a la comunidad de Mehuín. Al aprobarse la descarga de efluentes directamente al Río Cruces, la comunidad de Mehuín pudo dar por ganada su batalla, aunque sus dirigentes declararon que no suspenderían la vigilancia para que, en caso de llevarse a cabo el proyecto, éste se realizara en conformidad con lo estipulado por la resolución ambiental.

No ocurrió lo mismo con las organizaciones ambientalistas que habían protagonizado la primera fase del conflicto, y para quienes el tratamiento terciario no constituía la opción más adecuada sino la descarga en un curso de agua distinto al Río Cruces. A pesar de lo anterior, en esta tercera fase el conflicto parece haberse diluido pues sus primeros protagonistas no reaccionaron públicamente frente a la resolución final adoptada por la Corema. De esta forma, el conflicto volvió, de alguna manera, a la situación en que se encontraba antes del 30 de mayo de 1996, cuando el foco de la discusión era el tratamiento terciario a los efluentes líquidos. Cabe preguntarse si los dos años y medio que tardó la evaluación del EsIA del proyecto en retornar al mismo punto de evaluación de alternativas pudieron haberse evitado, junto con los costos asociados para los involucrados en el conflicto, de haber existido un manejo más transparente de las opciones en juego y una oportuna participación de todos los potencialmente afectados.

Reflexión final

Hasta ahora, la mayoría de los conflictos suscitados en el país en torno a la evaluación de los EsIA han surgido como reacción de comunidades y grupos ambientales a los pronunciamientos de las Coremas o de la Conama. En el caso que aquí se presenta en cambio, lo que está en tela de juicio es la propia institucionalidad y, sobre todo, lo que el Comité de Defensa de Mehuín ha denunciado como la manipulación de ésta por parte de las autoridades. Lo que despertó la profunda desconfianza de esta organización fue la resolución ambiental que se tomó vulnerando los mecanismos que la propia ley establece, como ocurrió al aprobarse condicionadamente el proyecto sin que se considerara la opinión de ciudadanos directamente afectados y cuya participación no fue contemplada en el proceso de decisión.

La desconfianza de los habitantes de Mehuín también se vio fuertemente estimulada por la forma en que la empresa ocultó sus planes. Diversos actores locales —incluidos algunas organizaciones ambientales, gremios valdivianos, representantes del gobierno municipal de San José de la Mariquina y de la Corema, así como los propios dirigentes del Comité de Defensa— coincidieron en señalar que la consideración oportuna de la opinión de los mehuinenses por parte de Celco habría disminuido de manera significativa la intensidad del conflicto⁸¹.

Sin embargo, es importante reconocer que la conducta de la empresa es en parte consecuencia de un procedimiento de interpretación ambiguo, como es la «aprobación condicionada» de un proyecto. En efecto, este tipo de resoluciones son de hecho una autorización a los proyectos, y así son consideradas por los proponentes. Sin embargo, quienes se verán afectados por las condiciones impuestas —por ejemplo, una nueva localización de procesos, como ocurrió en el conflicto del Proyecto Valdivia— se enfrentan a una decisión que en gran parte ya está tomada, por lo que su capacidad real de incidir en ella es muy baja. En estas circunstancias, los ingredientes para la detonación de conflictos de gran intensidad están a la vista.

Cuando entre las condiciones para la aprobación de un proyecto se encuentran modificaciones tan significativas como la relocalización de uno de los procesos ambientalmente más críticos, cabe preguntarse: ¿no sería más adecuado rechazar el EsIA, y solicitar uno nuevo que incorpore las recomendaciones técnicas de la Corema o la Conama? Con ello no sólo se evitarían muchos conflictos desencadenados por lo que las comunidades perciben como «prepotencia» de empresas que se amparan en aprobaciones condicionadas, o manipulación de la participación ciudadana. Por esta vía se avanzaría también en cuanto a asegurar «igualdad de oportunidades para participar» a todos los ciudadanos que se sientan afectados por los impactos ambientales de los proyectos. Ambos factores resultan claves para evitar una «crisis de legitimidad» de la incipiente institucionalidad ambiental chilena.

Agradecimientos

Las autoras agradecen a todos quienes colaboraron con la investigación sobre el caso aquí presentado, a través del acceso a información y la realización de entrevistas. En particular, desean expresar un reconocimiento especial a la Municipalidad de San José de la Mariquina, que facilitó sus instalaciones para la realización de entrevistas grupales focalizadas, y a Pablo Villarroel, quien realizó un aporte fundamental en la sistematización de la información de prensa.

Notas y referencias bibliográficas

- (1) Véase Artículo 4 del Reglamento del SEIA
- (2) El Mensaje Presidencial que acompañó la presentación al Congreso del proyecto de la Ley de Bases del Medio Ambiente en 1992, establecía que el principio de participación contenido en el SEIA pretendía que terceros afectados, distintos a los proponentes del proyecto, pudieran «accionar para proteger el medio ambiente», pudiendo llegarse incluso a «impugnar los nuevos proyectos en proceso de autorización por causar un impacto ambiental significativo y negativo sobre el ambiente».
- (3) Entre esos conflictos cabe destacar los casos de GasAndes en el Cajón del Maipo, en la Región Metropolitana, de Río Condor en Tierra del Fuego, de Ralco en el Alto Bío-Bío, de la Costanera Norte en Santiago, y de Celulosa Valdivia en San José de la Mariquina.
- (4) Ver Tironi, Ernesto (1997). «Relaciones comunidad, gobierno y empresas: nuevos desafíos para los gerentes de proyectos de inversión». En Revista *Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIII, N°1, marzo de 1997. CIPMA, Santiago.

- (5) Ver Ulloa, Roberto (1997). «Proyecto aurífero «Pullalli»: enseñanzas de un conflicto superado». En Revista *Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIII, N°1, marzo de 1997. CIPMA, Santiago.
- (6) Ver Manne, Robert (1997). «La experiencia de Trillium en su proyecto Río Cónдор: aspectos positivos y negativos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental». En Revista *Ambiente y Desarrollo*, Vol. XIII, N°1, marzo de 1997. CIPMA, Santiago.
- (7) El Artículo 1 de la Constitución Política de Chile señala que «Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y *asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional*».
- (8) Si bien diversos megaproyectos ingresados voluntariamente al SEIA habían suscitado intensos conflictos, éstos siempre se habían desarrollado dentro del marco del sistema o, a lo más, utilizando recursos judiciales.
- (9) El Comité Técnico estuvo conformado por el Director Regional de Vialidad, el Director Regional del SAG, el Director Regional de la DGA, el Director Regional de Sernatur, el Director Provincial del Servicio de Salud Valdivia, el Director Regional de la Conaf, el Jefe del Departamento de Desarrollo Urbano de la Seremi de Vivienda y Urbanismo de la Décima Región, el Director Regional de Sernap, el Director Regional de la Conama, el Gobernador Marítimo de Valdivia y el Director Regional de Indap.
- (10) Informe de Calificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Celulosa Valdivia. Comité Técnico de la Corema de la Décima Región, 31 de enero de 1996.
- (11) En ella participaron todos sus integrantes, desde el Intendente Rabidranath Quinteros en calidad de presidente, el Director Regional de la Conama, Raúl Arteaga, como secretario ejecutivo. También estuvieron presentes los gobernadores Jorge Vives, de Valdivia; Julián Goñi, de Osorno; Osvaldo Wistuba, de Llanquihue; Nelson Águila, de Chiloé; y Armando Barría, de Palena. Asimismo, asistieron los consejeros regionales Christof Weber, de Osorno; Víctor Münzenmayer, de Llanquihue; Ricardo Lagno, de Chiloé; y Omar Assef, de Valdivia. Además, los Seremis Iván Sierralta, de Economía; Fabián Igor, de Obras Públicas; Enrique Villalobos, de Agricultura; Miguel González, de Bienes Nacionales; Nofal Abud, de Salud; Rodrigo Córdova, de Vivienda y Urbanismo; Oscar Silva, de Transporte y Telecomunicaciones; Pascual Dazarola, de Educación; y Carlos Haefner, de Planificación y Coordinación.
- (12) Resolución Exenta N° 001, Corema de la Décima Región de Los Lagos, Valdivia, 30 de mayo de 1996.
- (13) Recurso de protección presentado por el Codeff y la Unorch ante la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, el 18 de junio de 1996.
- (14) *Ibidem*.
- (15) *Ibidem*.
- (16) La prontitud con que la empresa informó sobre su opción por el ducto al mar —como consta en una carta enviada por Celco al Ministro Secretario General de la Presidencia fechada el mismo día de la aprobación condicionada— sugiere que esta alternativa ya había sido acordada entre Celco y las autoridades.
- (17) Si bien el costo de instalación del ducto es superior al de un sistema de tratamiento terciario (45 millones de dólares en lugar de 10 millones de dólares, aproximadamente), esta última alternativa es 5 veces más cara que la primera en cuanto a costos de operación (5 millones de dólares por tonelada de celulosa, en vez de 1 millón de dólares por tonelada, aproximadamente).
- (18) Esta organización está constituida por representantes de organizaciones vecinales, pescadores artesanales, comerciantes, integrantes de los gremios hotelero y turístico, organismos religiosos y educativos, y por la Coordinadora Mapuche-Lafquenche.
- (19) *Boletín Informativo* N°3, Comité de Defensa de Mehuín, s/f.
- (20) *Ibidem*.
- (21) *Boletín Informativo* N°1, Comité de Defensa de Mehuín, octubre de 1996.

(22) Los contenidos de esta sección se basan en los resultados de entrevistas grupales focalizadas y entrevistas individuales semiestructuradas realizadas en San José de la Mariquina y Mehuín, entre noviembre y diciembre de 1997.

- (23) Sra. N. Grupo focalizado N°2, San José de la Mariquina, jueves 13 de noviembre de 1997.
- (24) Sr. J. Grupo focalizado N°3, San José de la Mariquina, sábado 29 de noviembre de 1997.
- (25) Sra. N. Grupo focalizado N°2, San José de la Mariquina, jueves 13 de noviembre de 1997.
- (26) Sra. F. Dirigenta del Comité de Adelanto de Mehuín, sábado 27 de diciembre de 1997.
- (27) Sra. X. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (28) Sra. F. Dirigenta del Comité de Adelanto de Mehuín, sábado 27 de diciembre de 1997.
- (29) Sra. I. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (30) Sr. G. Secretario de Junta de Vecinos Mehuín Bajo, domingo 28 de diciembre de 1997.
- (31) Sr. W. Presidente Junta de Vecinos Balneario-Centro, Mehuín, domingo 28 de Dic. de 1997.
- (32) Sra. M. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (33) Sra. I. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (34) Sra. Z. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (35) Sra. L. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (36) Sra. N. Grupo focalizado N°2, San José de la Mariquina, jueves 13 de noviembre de 1997.
- (37) Sr. J. Grupo focalizado N°1, San José de la Mariquina, miércoles 12 de noviembre de 1997.
- (38) Sra. J. Grupo focalizado N°1, San José de la Mariquina, miércoles 12 de noviembre de 1997.
- (39) Sr. J. Grupo focalizado N°1, San José de la Mariquina, miércoles 12 de noviembre de 1997.
- (40) Sr. R. Empresario turístico de Mehuín, domingo 28 de diciembre de 1997.
- (41) Sra. I. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (42) Sra. X. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (43) Sra. M. Grupo focalizado N°2, San José de la Mariquina, jueves 13 de noviembre de 1997.
- (44) Sra. N. Grupo focalizado N°2, San José de la Mariquina, jueves 13 de noviembre de 1997.
- (45) Sra. L. Grupo focalizado N°3, San José de la Mariquina, sábado 29 de noviembre de 1997.
- (46) Sr. J. Grupo focalizado N°1, San José de la Mariquina, miércoles 12 de noviembre de 1997.
- (47) Sra. Z. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (48) Sra. M. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (49) Sra. Z. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (50) Sr. J. Grupo focalizado N°2, San José de la Mariquina, jueves 13 de noviembre de 1997.
- (51) Sra. M. Grupo focalizado N°2, San José de la Mariquina, jueves 13 de noviembre de 1997.
- (52) Sr. J. Grupo focalizado N°3, San José de la Mariquina, sábado 29 de noviembre de 1997.
- (53) Sra. L. Grupo focalizado N°3, San José de la Mariquina, sábado 29 de noviembre de 1997.
- (54) Sra. M. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (55) Sr. R. Empresario turístico de Mehuín, domingo 29 de diciembre de 1997.
- (56) Sr. Boris Hualme, Presidente de la Coordinadora de comunidades mapuche-lafquenche.
- (57) Sra. F. Dirigenta del Comité de Adelanto de Mehuín, sábado 27 de diciembre de 1997.

- (58) Sra. I. Entrevista grupal a CEMA Chile de Mehuín, sábado 20 de diciembre de 1997.
- (59) Sra. F. Dirigenta del Comité de Adelanto de Mehuín, sábado 27 de diciembre de 1997.
- (60) Sr. F. Presidente Junta de Vecinos Villa del Río, Mehuín, domingo 28 de Dic. de 1997.
- (61) Sr. J. Grupo focalizado N°1, San José de la Mariquina, miércoles 12 de Nov. de 1997.
- (62) Sra. M. Grupo focalizado N°2, San José de la Mariquina, jueves 13 de Nov. de 1997.
- (63) Sr. J. Grupo focalizado N°1, San José de la Mariquina, miércoles 12 de Nov. de 1997.
- (64) Sra. L. Grupo focalizado N°3, San José de la Mariquina, sábado 29 de Nov. de 1997.
- (65) Sra. J. Grupo focalizado N°1, San José de la Mariquina, miércoles 12 de Nov. de 1997.
- (66) Sr. W. Presidente Junta de Vecinos Balneario-Centro, Mehuín, sábado 20 de Dic. de 1997.
- (67) Sr. Boris Hualme, Presidente de la Coordinadora de comunidades mapuche-lafquenche.
- (68) «Pronunciamiento del Concejo Municipal de Mariquina sobre efluentes de la Planta Celulosa», San José de la Mariquina, 26 de junio de 1996.
- (69) *El Diario Austral* de Valdivia, 17 de marzo de 1997.
- (70) *Ibidem*.
- (71) *Boletín Informativo* N°3, Comité de Defensa de Mehuín, s/f.
- (72) Informe del Convenio entre la Conama y la Corporación Participa para la puesta en marcha del “Programa de Aplicación de Metodología de Participación Ciudadana para el SEIA” en el proceso de evaluación ambiental del proyecto Celulosa Valdivia. Santiago, noviembre de 1997.
- (73) El Comité Nueva Región señalaba que «*Corema se ha constituido en un serio obstáculo para la concreción de la industria de celulosa en Valdivia (...) Los redactores del informe consolidado (de la Corema) demuestran una absoluta indiferencia y falta de sensibilidad frente al drama de la cesantía que afecta a nuestra provincia (...) (y que) no tendrá solución si la generación de empleos depende de estos organismos de Puerto Montt*». (*El Diario Austral* de Valdivia, sábado 15 de noviembre de 1997).
- (74) Ello ocurrió cuando un grupo de 17 mujeres de Mehuín presentó un recurso de protección contra el Comité de Defensa, aduciendo haber sido tratadas con violencia por sus integrantes durante una manifestación de apoyo a un candidato. El origen de la disputa habría estado en la decisión del Comité de marginar a Mehuín del proceso electoral, evitando la presencia de partidos y candidatos que podrían dividir a los lugareños.
- (75) *El Diario Austral* de Valdivia, jueves 6 de noviembre de 1997.
- (76) Este episodio suscitó críticas hacia la gestión de Celco por parte del Intendente, quien declaró: «*me pregunto si la empresa tiene realmente la intención de construir la planta o anda buscando un responsable para que no se construya. (...) Desde un comienzo he dicho que aquí ha habido un mal manejo de la empresa porque hubo un trato prepotente en contra de la comunidad de Mehuín*». (*El Diario Austral* de Valdivia, jueves 15 de enero de 1998).
- (77) *Diario La Tercera*, 13 de enero de 1998.
- (78) Entrevista a Felipe Lamarca, *El Diario*, 10 de septiembre de 1998.
- (79) Resolución Exenta N° 279 de 1998, Corema, Décima Región.
- (80) *Ibidem*.
- (81) Resultados de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación.

Recuadro 1

Descripción del proyecto

El Proyecto Planta de Celulosa Valdivia consiste en la construcción y operación de una planta productora de celulosa *kraft* blanqueada, de pino radiata y eucaliptus, que produciría unas 550 mil toneladas anuales. La planta —diseñada para tener una vida útil superior a los 20 años— requiere de una inversión de 1.045 millones de dólares, sin considerar 300 millones de dólares en plantaciones. Para su localización se consideraron factores técnicos y económicos, tales como la distribución geográfica de los bosques, la propiedad de los derechos de aguas y la disponibilidad de terrenos aptos. La ubicación de la planta está proyectada en los predios Las Rosas y Traiguén, situados a unos 6 kilómetros al sureste de San José de la Mariquina, a unos 500 metros de la ribera sur del Río Cruces y alrededor de 32 kilómetros aguas arriba del Santuario de la Naturaleza Carlos Andwanter (véase **el mapa**).

La planta ocuparía una superficie de aproximadamente 100 hectáreas, de las cuales 40 se destinarían a instalaciones industriales —tales como área de producción de pulpa, recuperación química, generación de energía, abastecimiento de agua y tratamiento del efluente— en tanto que las 60 restantes se destinarían a almacenamiento de madera y a otros edificios no operacionales, jardines y oficinas. Adicionalmente, se contemplan otras 5 hectáreas para la disposición de residuos sólidos en un depósito especial con una vida útil de 10 años.

La planta proyectada captaría del Río Cruces 900 litros por segundo de agua y evacuaría 900 litros por segundo de residuos líquidos industriales y 250 litros por segundo de agua de refrigeración. El diseño original contemplaba que los efluentes líquidos fueran descargados al Río Cruces, luego de un tratamiento secundario. El diseño actual —modificado luego de la aprobación definitiva del proyecto en octubre de 1998— contempla descargar los efluentes al mismo cauce luego de un tratamiento terciario. La variante por la que optó la empresa luego de la aprobación condicionada de mayo de 1996 —y que dio origen a la fase más intensa del conflicto en torno al proyecto— contemplaba la descarga de los residuos líquidos al mar, en la Bahía de Maiquillahue, donde se ubica la localidad de Mehuín. Para ello se instalaría bajo tierra una tubería de 1 metro de diámetro y 35 kilómetros de longitud. El sistema diseñado contemplaba un emisario submarino de 1,45 kilómetros que se internaría hasta unos 15 metros de profundidad.

El período de construcción de la planta se estima en 33 meses. Durante su fase de operación se anticipa una demanda de empleo directo para 350 personas —de las cuales 120 serían de la Décima Región y 40 de la comuna de San José de la Mariquina— además de empleo indirecto asociado al suministro de insumos, materiales y servicios para otras 500 personas.

Recuadro 2:

Cronología del conflicto

08 de junio, 1995:	Celco y la Corema X Región acuerdan los términos de referencia para el EsIA del proyecto Celulosa Valdivia.
06 de octubre, 1995:	Celco entrega su EsIA a la Corema.
17 de octubre, 1995:	Publicación de extracto del EsIA en <i>El Diario Austral</i> de Valdivia.
19 de noviembre, 1995:	Vence plazo para realizar observaciones al EsIA.
07 de diciembre, 1995:	La Corema envía primer informe sobre el EsIA a Celco.
17 de diciembre, 1995:	Celco envía primer <i>addendum</i> a la Corema.
31 de enero, 1996:	El Comité Técnico entrega su informe de calificación declarando el proyecto ambientalmente no viable.
11 de febrero, 1996:	Los gremios valdivianos entregan apoyo a Celco.
13 de febrero, 1996:	La Corema resuelve solicitar nuevos antecedentes.
01 de marzo, 1996:	El Presidente Frei visita los terrenos de la planta.
05 de marzo, 1996:	Celco envía el segundo <i>addendum</i> a la Corema.
16 de abril, 1996:	La Corema notifica a Celco sobre las condiciones para declarar el proyecto ambientalmente viable.
10 de mayo, 1996:	Celco responde a las condiciones de la Corema.
30 de mayo, 1996:	La Corema declara ambientalmente viable el proyecto, sujeto al cumplimiento de siete condiciones.
02 de junio, 1996:	<i>El Diario Austral</i> de Valdivia informa sobre posible localización de

	ducto de Celco en Mehuín.
05 de junio, 1996:	Pescadores de Mehuín hacen públicas sus aprehensiones por posible instalación del ducto en su bahía.
17 de junio, 1996:	Se constituye el Comité de Defensa de Mehuín.
18 de junio, 1996:	Codeff y Unorch presentan un recurso contra la Corema.
19 de junio, 1996:	El Comité de Defensa define rechazo categórico al ducto advirtiendo que impedirá la realización del EsIA.
21 de junio, 1996:	La Coordinadora de las Comunidades mapuche-lafquenche de San José de la Mariquina rechaza el ducto y la planta.
26 de junio, 1996:	El Consejo Comunal de San José de la Mariquina entrega su apoyo unánime a los habitantes de Mehuín.
09 de julio, 1996:	El Comité de Defensa se reúne con el Gobernador.
18 de julio, 1996:	El Comité de Defensa viaja a Santiago y se reúne con el IEP, Greenpeace y la Directora Nacional de la Conama.

Recuadro 3:

El Santuario de la Naturaleza Carlos Andwanter

El Santuario de la Naturaleza Carlos Andwanter es un humedal de 4.877 hectáreas, formado por los terrenos que el Río Cruces inundó tras el terremoto de 1960 de manera permanente, en sus últimos 20 kilómetros antes de desembocar en el río Valdivia. De poca profundidad y abundante sedimento orgánico, se caracteriza por una alta productividad y diversidad biológicas: existen allí más de 80 especies de plantas superiores, 60 especies de aves —destacándose enormes concentraciones de “taguas”, (10.000), y cisnes de cuello negro (7.000)— además de numerosos mamíferos acuáticos y peces.

Uno de sus aspectos más valiosos es el de constituir un hábitat o lugar de reproducción de varias especies de aves cuya conservación está amenazada en algún grado. En esa condición están la garza cuca, el cuervo del pantano, el gaviotín piquerito, el cisne coscoroba, el coipo y el huillín. El área fue declarada Santuario de la Naturaleza por el Ministerio de Educación en 1981, estando actualmente bajo administración de la Corporación Nacional Forestal (Conaf). Ese mismo año, Chile lo ingresó a la Convención Ramsar, que se preocupa de la conservación de los humedales de importancia internacional, por constituir el hábitat de aves acuáticas en peligro de extinción.

Recuadro 4:

Reuniones llevadas a cabo por Celco en la primera fase del conflicto

- Julio de 1995: Con la Comunidad de San José de la Mariquina.
- Octubre de 1995: Con el Rector de la Universidad Austral de Chile; la Corporación para el Desarrollo de Valdivia; la Asociación Gremial de Académicos de la Universidad Austral de Chile; la Corporación de la Madera-Valdivia; la Cámara de Comercio de Valdivia; el Alcalde y los concejales de Valdivia; las comunidades de San José de la Mariquina y Valdivia; el Centro de Estudios Agrarios y Ambientales; Greenpeace-Chile; la Unión de Ornitólogos de Chile; el Canal 9 de televisión de Valdivia.

- Noviembre de 1995: La Central Única de Trabajadores (CUT) Valdivia; la Corporación para el Desarrollo de Valdivia, y las comunidades de Lanco y Máfil.

Recuadro 5:

Condiciones de la Corema al declarar ambientalmente viable el proyecto en mayo de 1996

- 1) La caracterización y cuantificación de los residuos sólidos, en especial respecto a su grado de toxicidad; la caracterización del área de localización del relleno sanitario y la evaluación de sus impactos directos e indirectos durante las etapas de construcción, operación y abandono, y los proyectos de ingeniería de detalle del relleno sanitario.
- 2) La inclusión de consideraciones ambientales —en especial, la disminución de la temperatura y la coloración— en el diseño del difusor para la descarga de los efluentes de refrigeración.
- 3) La captación de no más de 1.200 litros por segundo desde el Río Cruces, y el monitoreo permanente de su caudal.
- 4) El cumplimiento de las normas de calidad primarias y secundarias para las emisiones de óxido de azufre y la adopción de medidas especiales en caso de demostrarse, por medio del monitoreo, la acidulación de suelos agrícolas.
- 5) La caracterización y cuantificación de las aguas de escurrimiento superficial provenientes del lavado de los troncos acopiados, cada dos meses durante la operación; la conducción de estas aguas hacia un pozo especialmente diseñado; el diseño de las medidas adicionales necesarias en caso de demostrarse la existencia de impactos negativos.
- 6) El tratamiento de todos los residuos líquidos (que incluyen las aguas de proceso, los derrames y las fugas); el enfriamiento de las aguas de refrigeración de acuerdo con la norma chilena; la entrega de antecedentes definitivos sobre la localización de la descarga de residuos líquidos, considerando como alternativas el tratamiento terciario para su descarga en el Río Cruces o el tratamiento primario y secundario para su descarga en un curso de agua distinto, que no afecte el Santuario de la Naturaleza, previa presentación de un EsIA. En caso de escogerse el mar, la descarga debe hacerse mediante un emisario submarino.
- 7) El establecimiento de un programa de monitoreo ambiental previo a la construcción, durante esta etapa y la de operación, en materia de hidrología, calidad del agua, caracterización de efluentes, meteorología, calidad del aire, emisiones atmosféricas, calidad de las aguas lluvias y calidad de los suelos.

Recuadro 6:

Condiciones de la Corema al declarar ambientalmente viable el proyecto en octubre de 1998

Las principales condiciones establecidas por la respectiva resolución de la Corema Décima Región para la aprobación final del proyecto, fueron las siguientes:

- 1) Operar en forma continua el tratamiento terciario, el que sólo podrá ser suspendido en época de mayores caudales del Río Cruces, con el respaldo de un estudio adecuado, con la expresa autorización de la Corema y durante un lapso que no supere el tiempo de llenado del estanque de acumulación o la laguna de emergencias. En caso de una falla que exceda este plazo, la planta deberá detener su funcionamiento.
- 2) Descargar el efluente en el Río Cruces con una temperatura que no podrá superar los 30 °C, a fin de evitar una barrera térmica que afecte el desplazamiento de peces migratorios.
- 3) Realizar una digestión (aeróbica y anaeróbica) de los lodos generados del tratamiento terciario previo a su disposición final en el depósito de residuos sólidos.
- 4) Realizar un monitoreo, análisis y estudios permanentes de los componentes principales que determinan la calidad y demás características del Santuario de la Naturaleza Carlos Andwanter, entre ellas, el de comunidades biológicas, antes, durante y después de la construcción de la planta.

- 5) Implementar un programa permanente de monitoreo sobre el Río Cruces que incluya, además de los parámetros ya considerados por el proponente, la penetración de luz, fósforo soluble, sólidos filtrables orgánicos e inorgánicos, sólidos sedimentales, sólidos disueltos totales, aluminio, pentaclorofenoles, pesticidas organoclorados totales, coliformes totales y productividad primaria. Los bioensayos deberán realizarse con especies nativas o autóctonas cuando los tests sean validados en Chile, y se deberá agregar el seguimiento del sustrato del bentos. A su vez, se deberá realizar un seguimiento de contenidos contaminantes en la dieta de la nutria (*Lutra Provocax*) y realizar un monitoreo anual sobre la condición ecológica de las comunidades acuáticas presentes en el sector, incluyendo análisis de diversidad, riqueza específica, abundancia, biomasa y variaciones de cobertura de las asociaciones vegetacionales más relevantes. El contenido del programa de monitoreo así como los antecedentes de la institución que lo pondrá en marcha deberán ser presentados con anterioridad a la Corema para su visación.
- 6) Entregar mensualmente los informes de monitoreo de la calidad del efluente a la Corema, la cual solicitará su revisión por parte de los servicios públicos competentes y podrá establecer medidas adicionales a fin de evitar posibles impactos sobre el Río Cruces durante la etapa de operación del sistema de tratamiento de efluentes líquidos.
- 7) Implementar las siguientes medidas adicionales en la construcción y operación del depósito de residuos industriales sólidos: obras de intersección y desvío de aguas superficiales; drenaje de aguas superficiales a través de una capa de drenaje, sistema de impermeabilización basal y lateral del depósito, sistema de evacuación de líquidos lixiviados, sistema de evacuación de gas metano, cierre perimetral, compactación y recubrimiento periódico y evaluación del pH de los residuos depositados, a fin de evitar proliferación de vectores sanitarios.
- 8) Informar de manera inmediata a la Corema la ocurrencia de impactos ambientales no previstos y asumir las acciones necesarias para mitigarlos, repararlos y/o compensarlos.
- 9) Realizar monitoreos, análisis y mediciones adicionales a los establecidos en el EsIA, sus *addenda* y la Resolución Exenta N°279/98 a solicitud de la Corema, cuando existan antecedentes fundados para ello.

CAPÍTULO 2

El caso del proyecto Costanera Norte: El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ante una comunidad que participa en serio*

Claudia Sepúlveda

El conflicto surgido en torno al proyecto Costanera Norte ha puesto de relieve una emergente e insatisfecha demanda ciudadana por participar en las decisiones sobre el desarrollo de las ciudades. Además, plantea una pregunta de fondo: ¿hasta qué punto el sentido de los mecanismos de participación ciudadana del SEIA se ve afectado por la ausencia de instancias equivalentes en la definición de las políticas —en este caso de desarrollo urbano— que avalan los proyectos que ingresan al sistema?

Dos son los rasgos más sobresalientes del conflicto en torno al proyecto Costanera Norte en lo que a participación ciudadana se refiere. Primero, que las organizaciones vecinales opositoras al proyecto han tomado el proceso de participación seriamente, copando todas las instancias legalmente establecidas en el SEIA. Con ello han puesto en tensión los estrechos espacios de participación formal disponibles en este sistema. Segundo, que a diferencia de otros conflictos, los argumentos técnicos han ocupado un lugar central. Ello obedece a la estrategia desplegada por los propios vecinos, la que ha combinado la formulación de meticulosas observaciones técnicas al Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) del proyecto, con movilización pública y acciones judiciales. El resultado ha sido, por una parte, la ampliación de los mecanismos de participación formal contemplados en el SEIA y por otra, la modificación del proyecto original. No obstante, a pesar de estos éxitos relativos, el balance general que hacen los vecinos no es positivo.

El EsIA del proyecto fue presentado a la Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema) de la Región Metropolitana en mayo de 1997, y fue finalmente aprobado en julio de 1998 (véase el recuadro 1). Concluido el proceso de evaluación, los vecinos sienten que sus esfuerzos por constituirse en interlocutores técnicos válidos frente al proponente y los evaluadores del EsIA han sido infructuosos. Sostienen que sus argumentos —que cuestionan el concepto de desarrollo urbano sobre el que descansa la Costanera Norte— y sus propuestas alternativas —que enfatizan el uso del transporte público— no fueron respondidos con rigurosidad ni menos considerados en la decisión de aprobar el proyecto. En definitiva, declaran haber perdido la confianza en el SEIA y en sus mecanismos de “*participación protegida*” —como ellos los denominan—, los que consideran diseñados para “*aprobar lo que el gobierno quiere*”¹.

Esta percepción representa un alerta para el SEIA al poner de relieve una emergente e insatisfecha demanda ciudadana por participar efectivamente en las decisiones sobre el desarrollo

de la ciudad. La pregunta de fondo es: ¿hasta qué punto el sentido de los mecanismos de participación ciudadana del SEIA se ve afectado por la ausencia de instancias equivalentes en la definición de las políticas —en este caso de desarrollo urbano— que avalan los proyectos que ingresan al sistema?

En lo que sigue se exploran la evolución y contenidos de este conflicto en lo que a participación ciudadana se refiere. En primer lugar, se expone su desarrollo general entre 1995 y mediados de 1998. Posteriormente, se analiza cómo operó el mecanismo de participación ciudadana en este caso particular. Finalmente, se indaga acerca de la estrategia organizativa empleada por la comunidad afectada para participar formal e informalmente durante el proceso de evaluación ambiental. El propósito del análisis es contribuir a la reflexión sobre cómo superar las limitaciones del SEIA en cuanto a la forma de incorporar efectivamente la opinión ciudadana (véase el recuadro 2). Dicha evaluación se vuelve particularmente prioritaria en el caso de la evaluación de proyectos basados en políticas que se definen de manera no participativa, como es el caso de las estrategias de transporte y vialidad urbana.

El proyecto y su justificación

El proyecto Costanera Norte —cuya denominación oficial es Sistema Oriente-Poniente— comprende en su trazado, además de la Costanera Norte propiamente tal, la avenida Kennedy. La extensión total de esta vía de alta velocidad es de 30,5 kilómetros, los que atraviesan por ocho comunas de Santiago, desde Lo Barnechea hasta Pudahuel, donde empalma con la ruta 68 a Valparaíso (véase el mapa).

Las organizaciones de vecinos de las comunas por las que atraviesa la Costanera Norte fueron variando sus posiciones a lo largo del conflicto (véase el recuadro 3). Los sectores de Pedro de Valdivia Norte y Bellavista se pronunciaron tempranamente en contra del proyecto luego de analizarlo con detención, convirtiéndose en sus principales detractores. Los vecinos de Independencia sur-oriente y Recoleta —en el sector poniente del trazado— demoraron más en reaccionar. Desde una posición de apoyo inicial motivada por los beneficios de la remodelación de estos barrios, tendieron hacia un rechazo cada vez más rotundo, debido a que tales beneficios no fueron incluidos formalmente en el proyecto. En el caso de Pudahuel, Renca y Cerro Navia —también del sector poniente— sus habitantes no se pronunciaron organizadamente, aunque sus alcaldes apoyaron el proyecto por considerar que haría más expedito el acceso hacia el centro de la ciudad.

Finalmente, en las comunas del sector oriente —Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea— tampoco existió una expresión ciudadana organizada, aunque la percepción general es que la mayoría de sus habitantes ven en el proyecto más beneficios que costos (véase el recuadro 4).

Desde el punto de vista del proponente —el Ministerio de Obras Públicas (Mop)— el proyecto responde a la necesidad de ampliar y mejorar la infraestructura vial de Santiago, colapsada por el aumento sostenido del parque automotor en los últimos años. El principal beneficio del proyecto sería la disminución en un 40% del tiempo de viaje de los conductores que actualmente circulan por la ruta, y de un 5% de aquellos que la emplearían para trasladarse hacia otras zonas de la ciudad.

Para la entidad pública, la justificación del proyecto está plenamente respaldada por su inclusión en dos instrumentos de planificación urbana previamente aprobados: el Plan Regulador Intercomunal de 1960² —ratificado en 1994— y el Plan Maestro de Transporte de 1996. El primero contempla una vía que coincide en parte importante de su trayecto con el actual proyecto —aunque no con su carácter de alta velocidad— algunos de cuyos tramos se encuentran semiconstruidos en los faldeos del Cerro San Cristóbal³. El segundo incorpora entre sus líneas estratégicas las concesiones viales urbanas, siendo la Costanera Norte la primera proyectada⁴.

Desde la perspectiva de los vecinos que se han opuesto al proyecto, el modelo de las autopistas urbanas en que éste se inspira habría demostrado su fracaso donde se ha aplicado⁵. A su vez, contravendría medidas claves del Plan de Descontaminación de Santiago, al incentivar el uso del automóvil —con los efectos consiguientes de congestión y contaminación— y destruir parte del área verde más importante de la ciudad: el Cerro San Cristóbal o Parque Metropolitano⁶. Señalan que existen opciones menos costosas basadas en el transporte público⁷ y que la carretera generaría impactos irreversibles en barrios metropolitanos consolidados. Finalmente, estos vecinos consideran la justificación dada por el Mop como débil y antojadiza, pues el trazado incluido en el Plan Regulador Intercomunal de 1960 no correspondería a una carretera urbana —como es la Costanera Norte— sino a una vía diseñada hace casi cuatro décadas para una ciudad con otras necesidades y otros problemas.

El conflicto antes del EsIA

Hacia fines de 1995 los vecinos de Pedro de Valdivia Norte y Bellavista comenzaron a escuchar rumores sobre la construcción de una carretera urbana que atravesaría por ese sector de la ciudad. Como no lograron obtener información oficial, se organizaron para conseguir el máximo de antecedentes sobre el proyecto a través de contactos personales. Confirmando los rumores iniciales, los vecinos se enteraron de que la Costanera Norte había sido incluida con primera prioridad en el programa de concesiones viales urbanas planificado por el Mop en 1995⁸.

Los vecinos comenzaron a asesorarse técnicamente e iniciaron un trabajo de información a las juntas de vecinos locales. Fue así como en marzo de 1996 convocaron a una asamblea para tratar el tema, a la que incluso asistieron representantes del Mop y del Ministerio de la Vivienda. A partir de ese momento, los vecinos de Pedro de Valdivia Norte y Bellavista se convirtieron en el núcleo organizativo de los detractores del proyecto y en los líderes naturales del conflicto. Su influencia fue determinante no sólo para sumar a organizaciones de otros barrios, sino también para hacer tomar conciencia y captar la colaboración de autoridades comunales, organismos no gubernamentales y universidades.

La expresión formal de este esfuerzo organizativo fue la creación, durante el mismo mes de marzo de 1996, de la *Coordinadora No a la Costanera Norte*, que en un principio agrupó a las juntas de vecinos de Pedro de Valdivia Norte, Bellavista y Recoleta, al Comité Ecológico de Bellavista y al Comité de Defensa del Parque Metropolitano. Más adelante la organización llegó a congregar un total de 24 organizaciones vecinales y sociales, las que representan a unas 50 mil personas⁹. La *Coordinadora* centró su labor en buscar información, contactarse con autoridades y expertos, conseguir recursos, mantener informada a la población local y capacitarse. Este proceso

culminó en junio de 1996, cuando en una asamblea convocada en la Plaza Camilo Mori, la *Coordinadora* lanzó ante los medios de comunicación su posición de rechazo al proyecto, madurada durante varios meses de análisis. Con ello la organización inició una campaña pública de presión y movilización, uno de cuyos principales objetivos era retrasar la licitación del proyecto —que ya había sido anunciada por el Mop—, informar a otros actores y presionar para que se presentara el EsIA.

En octubre de 1996, la *Coordinadora* presentó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones solicitando la suspensión del llamado a licitación. El recurso sostenía que el proyecto vulneraba el Plan Regulador Intercomunal de Santiago al afectar una zona del Parque Metropolitano que por ser área verde —además de Santuario de la Naturaleza— se encontraría protegido de toda intervención con fines de vialidad urbana. En esa ocasión, el recurso fue declarado extemporáneo, pero fue nuevamente presentado en abril de 1997 ante la Corte Suprema¹⁰.

Mientras tanto, los esfuerzos de la *Coordinadora* se centraron en ampliar su base de sustentación social integrando a nuevas organizaciones, como el Comité de Defensa de Recoleta, el Comité de Desarrollo de Patronato y varias agrupaciones de la Vega Central. En el caso de estas últimas, su participación en la *Coordinadora* significó que algunos vecinos que ya habían llegado a acuerdos con el Mop modificaran su posición convirtiéndose en detractores del proyecto.

El Mop, por su parte, solicitó al Consejo de Defensa del Estado su respaldo en el proceso judicial entablado en su contra. A su vez, los alcaldes de Recoleta, Cerro Navia, Santiago y Pudahuel, dieron su apoyo público al proyecto, lo que en el caso de los dos últimos incluyó hacerse parte del recurso presentado ante los tribunales. Al mismo tiempo, el Mop insistió en la viabilidad económica y ambiental del proyecto, así como en la legalidad del proceso anticipado de licitaciones. Para ello inició una campaña informativa que se tradujo en la realización de reuniones de presentación del proyecto a alcaldes, jefes de obras, asesores urbanistas, concejos comunales, uniones de juntas de vecinos y consejos de desarrollo económico y social de las comunas afectadas. Además, instaló paneles con planos y presentaciones gráficas en las comunas de Cerro Navia, Quinta Normal, Renca, Independencia, Recoleta, Providencia, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea. Estas acciones de índole informativa fueron complementadas con la instalación de una línea 800 de consulta telefónica gratuita y de buzones para recoger la opinión de la comunidad.

Finalmente, y en medio de un clima de oposición ciudadana, el 7 de mayo de 1997, el Mop hizo entrega a la Corema del EsIA del proyecto Costanera Norte, informando menos de una semana después la postergación para diciembre de 1997 de la licitación que un mes antes había sido anunciada para el mes de junio. La fecha de convocatoria a la licitación volvería a ser anunciada y luego postergada en numerosas ocasiones, reflejando tanto el apuro del Mop por dar inicio al proyecto, como una estrategia de presión para acelerar la resolución ambiental del mismo.

La participación ciudadana en el SEIA

Una vez presentado el EsIA se dio inicio al proceso formal de participación ciudadana en el marco del SEIA. Con tal propósito la Corema implementó durante junio de 1997 varios talleres de participación, a fin de recoger las observaciones de la comunidad sobre el EsIA. Para ello solicitó a

los alcaldes de las comunas afectadas que invitaran a personas y organizaciones interesadas. La experiencia constó de una primera etapa, denominada “*de focalización y apresto*”, en la que los participantes se capacitaron sobre la metodología y los procedimientos legales, y de una segunda etapa, de consulta propiamente tal, en que se expusieron y jerarquizaron las observaciones ciudadanas. Pese a los esfuerzos de la Corema por implementar los talleres, la asistencia fue escasa, siendo los habitantes del sector poniente los que tuvieron más presencia¹¹. Según los encargados del proceso de participación ciudadana de la Corema, ello se habría debido a la falta de tiempo y de interés por parte de los vecinos¹². Para la mayoría de éstos últimos, por su parte, tanto los esfuerzos de informar a la comunidad como los mecanismos de participación implementados por el Mop y la Corema resultaron ser poco significativos, además de considerar que las opiniones de la gente no tendrían mayor peso en la decisión final (véase el recuadro 5). La *Coordinadora*, en tanto, criticó la metodología, que consideró excesivamente informativa, y el hecho de que los talleres se realizaran dividiendo a las comunas en tres sectores —oriente, centro y poniente— sin considerar que muchos barrios y sus organizaciones no coinciden con las divisiones administrativas¹³.

Mientras tanto, los vecinos agrupados en la *Coordinadora* se abocaron a la tarea de formular sus propias observaciones al EsIA. Para ello se organizaron por barrios, anclando en cada uno distintas comisiones temáticas, y movilizaron sus contactos y recursos para allegar la asesoría de expertos¹⁴. El resultado fue un documento de más de 200 páginas titulado “*Respuesta Ciudadana al Estudio de Impacto Ambiental Sistema Oriente-Poniente*”, el que fue entregado a la Corema por la *Coordinadora* el 23 de julio de 1997¹⁵ (véase el recuadro 6).

Por su parte, el Concejo Comunal de Providencia decidió estudiar detenidamente el EsIA antes de emitir una opinión. Para ello contrató a la consultora CADE-IDEPE a la que encargó una evaluación independiente¹⁶. Basándose en los resultados de dicho estudio, el Concejo emitió un pronunciamiento crítico que puso especial énfasis en la falta de información entregada por el Mop, así como en las debilidades metodológicas e inconsistencias del EsIA¹⁷.

Durante el proceso de evaluación del EsIA, la Corema solicitó al Mop tres *addenda*. En el primero de ellos —requerido en septiembre de 1997— la entidad ambiental debía incluir las observaciones presentadas por la ciudadanía. Sin embargo, la *Coordinadora* consideró que sus críticas al EsIA no habían sido incorporadas entre las exigencias formuladas al Mop, y solicitó a la Corema que reparara esta situación. La Corema —reconociendo que la demanda de la *Coordinadora* era justificada— le propuso a ésta reunirse con el Consejo Consultivo de la Conama, a fin de plantear en esa instancia sus observaciones al EsIA. A su vez, se comprometió a dar a la *Coordinadora* la oportunidad de realizar nuevas observaciones a los *addenda* que el Mop presentara en lo sucesivo. Debido a que ninguno de estos espacios de participación tienen existencia legal, la decisión de implementarlos fue un claro reflejo del poder alcanzado por la *Coordinadora* en el conflicto.

El propio Consejo Consultivo de la Conama desempeñó un papel importante al emitir un pronunciamiento desfavorable sobre el proyecto en diciembre de 1997, algunos meses después de su reunión con la *Coordinadora*. Seis de sus integrantes desestimaron el análisis ambiental de la autopista realizado por el Mop, fundamentando esta postura en la necesidad de llevar a cabo estudios adicionales sobre temas como las emisiones de gases en los tubos de ventilación del túnel bajo el Cerro San Cristóbal y sus efectos sobre las zonas aledañas, la seguridad al interior del

mismo tramo subterráneo, la congestión en sus accesos y los impactos en la calidad del aire más allá del año 2000¹⁸.

La Coordinadora como ejemplo de participación seria y responsable

A diferencia de otros casos en que la comunidad ha cuestionado la legitimidad de las instancias de participación del SEIA —como ocurriera, por ejemplo, con la comunidad de Mehuín frente al proyecto Celulosa Valdivia (véase el capítulo 1)—, la *Coordinadora* utilizó todos los espacios legales disponibles de manera seria y responsable. Para ello estructuró su organización dividiendo temáticamente los aspectos más relevantes para el análisis del EsIA, cada uno de los cuales estuvo a cargo de comisiones ancladas en los distintos barrios. De esta forma, se llegó a constituir una verdadera red de expertos locales sobre materias como transporte, urbanismo, arquitectura, legislación, economía, salud, medio ambiente y comunicaciones.

Con esta estructura, la *Coordinadora* organizó talleres de discusión sobre el proyecto y su EsIA, se entrevistó con las autoridades a cargo de la evaluación ambiental del proyecto y con representantes del Mop —incluido el propio Ministro— y capacitó a sus integrantes en temas como la Ley de Bases del Medio Ambiente y las metodologías de evaluación ambiental. Con la misma dedicación, desarrolló un trabajo de difusión tanto hacia los barrios afectados —a través de boletines y folletos informativos¹⁹— como hacia la opinión pública, a través de los medios de comunicación. Cabe destacar, además, los estudios realizados por la organización para fundamentar su posición y diseñar su plan de trabajo. Entre ellos destaca el análisis de otros conflictos ambientales a partir del cual concluyeron que sus esfuerzos de presión política no debían limitarse a instancias como la Conama o los tribunales de justicia, sino dirigirse en especial a los empresarios para alertarlos sobre los riesgos de invertir en el proyecto.

Según explicaron los dirigentes de la *Coordinadora*, el esfuerzo por tomar responsablemente cada una de las oportunidades de participación ofrecidas por el SEIA respondió a su convicción de que para que dicho sistema funcione se requiere una ciudadanía comprometida con su propio desarrollo: «*Aunque el SEIA tal como está ahora no funciona y no da las garantías mínimas, estamos profundamente convencidos de que la democracia chilena (...) necesita ciudadanos dispuestos a participar para cambiar las cosas que no están bien*»²⁰.

Teniendo en cuenta el concepto de participación ciudadana con que opera el SEIA, lo anterior depende inevitablemente de un arduo trabajo de autoformación en materias especializadas o, en su defecto, de la contratación de costosas asesorías. En efecto, cabe recordar que, tal como están concebidas las instancias de participación en el SEIA, sólo aquellas observaciones ciudadanas formuladas en términos técnicos tienen posibilidades reales de incidir en el proceso de evaluación ambiental. Sólo si además son favorablemente ponderadas por los Comités Técnicos de las respectivas Coremas, tales observaciones pueden llegar a influir en la decisión final de aprobación o rechazo de los proyectos.

En síntesis, una de las principales fortalezas de la *Coordinadora* ha sido su capacidad para obtener los recursos humanos calificados —tanto locales como externos— que le han permitido responder a los requerimientos de participación del SEIA. Esta fortaleza se vio a su vez reforzada

por la gran capacidad operativa de sus dirigentes, que significó asegurar un alto grado de representación de los intereses de cada uno de los barrios afectados. Se trata de una fortaleza porque, entre otras razones, le permitió a la *Coordinadora* consolidar una postura autónoma respecto a las organizaciones no gubernamentales que suelen jugar un rol de apoyo externo en conflictos como éste y cuya sola presencia —independientemente de su influencia real— suele convertirse en un factor de descalificación de la posición local, lo que habitualmente termina por debilitarla frente a la opinión pública.

Llama enormemente la atención, sin embargo, que ni el Mop ni la Corema hayan reconocido a la *Coordinadora* como un interlocutor técnico válido. A juicio de los representantes del Mop²¹, las opiniones de los vecinos no pueden diferenciarse según provengan de legos o expertos, sino que todas tienen el mismo peso. Y aunque valoran las observaciones ciudadanas de la *Coordinadora*, han sostenido que la única forma de entablar un diálogo técnico con los vecinos sería a través de un tercero que los representara, por ejemplo, una consultora. De otro modo, los argumentos técnicos terminan empañados por juicios infundados —propios de una situación de conflicto— los que entorpecen el entendimiento. Representantes de la Corema²², por su parte, insistieron en que por muy expertos que sean los vecinos, no les corresponde a ellos tomar las decisiones, ya que éstas son una atribución exclusiva de los organismos especializados, lo mismo que la ponderación de las observaciones ciudadanas. De allí que consideren inevitable la existencia de algún grado de tensión entre lo que la ciudadanía opina y lo que las autoridades resuelven.

En la capacidad de organización y liderazgo de la *Coordinadora* influyó el hecho de que su núcleo más activo estuviera formado por profesionales universitarios, muchos de los cuales incluso resultaron ser especialistas en temas afines a los requeridos para la evaluación del EsIA, además de contar con conocimientos y manejo experto en materias como desarrollo organizacional y comunicaciones. Se trata, sin embargo, de rasgos no frecuentes entre las comunidades locales que habitualmente se ven enfrentadas a conflictos similares en el país. De allí que resulte interesante indagar acerca de otros factores que hayan contribuido al éxito de la fórmula organizacional de la *Coordinadora* y que sean también válidos para situaciones sociales y culturales diversas. A modo de hipótesis, dos parecen ser los factores que explican la alta capacidad organizativa desplegada en este conflicto.

El primer factor se refiere al grado de organización previamente existente en los sectores que resultaron ser los más activos oponentes al proyecto. Como en otros conflictos ambientales de elevado protagonismo local, no es tanto el carácter de las organizaciones existentes —territoriales, funcionales, productivas, étnicas, sindicales u otras— sino su peso propio, en cuanto a espacios legitimados de expresión ciudadana, lo que les confiere poder de convocatoria en situaciones de crisis que trascienden su quehacer natural. En otras palabras, aunque el desafío que representa un conflicto ambiental escape al ámbito de los intereses naturales de una organización —como un sindicato de pescadores, por ejemplo—, ésta asumirá el liderazgo si cuenta con el reconocimiento previo de la comunidad local respecto de sus capacidades. Concertada entonces la comunidad más amplia bajo el liderazgo de dirigentes que usualmente se desempeñan en un espacio de acción distinto, surgen capacidades que la organización local carecía hasta ese momento y canales de expresión que sorprenden incluso a sus propios protagonistas. Es lo que también ocurrió en el conflicto en torno al Proyecto Celulosa Valdivia, donde el liderazgo de la naciente organización

local que lo protagonizó —el Comité de Defensa de Mehuín— correspondió a la organización de pescadores y buzos de la caleta (véase el capítulo 1).

El segundo factor que parece haber tenido una influencia determinante en la capacidad organizativa de la *Coordinadora* es el de la fuerte identidad local, en este caso expresada en la forma de barrios relativamente homogéneos en cuanto a historia, composición sociodemográfica y vocación residencial o comercial²³. Pareciera ser que el reconocimiento colectivo de estas identidades locales fuertemente arraigadas facilita el surgimiento de reacciones de defensa organizada cuando una amenaza externa pone a estas mismas identidades en peligro. Puede incluso tratarse de identidades tácitas, que sólo se expresan abiertamente frente a un riesgo inminente. Podemos encontrar la presencia de este segundo factor en conflictos como los suscitados en torno al ya mencionado Proyecto Celulosa Valdivia, las centrales Pangué y Ralco, y el gasoducto Gas Andes, entre otros.

La aprobación del proyecto y su licitación

El 8 de junio de 1998 el Mop hizo entrega del tercer y último *addendum* a su EsIA, el que en parte importante hacía referencia a la modificación del trazado original de la Costanera Norte, reemplazando el túnel bajo el Cerro San Cristóbal —que requería de una trinchera abierta y de numerosas expropiaciones— por uno bajo la calle Bellavista, que corresponde a una trinchera cubierta y que requiere de sólo una expropiación e implica una menor intervención sobre el trazado urbano²⁴.

El 7 de julio de 1998, una vez evaluadas las precisiones introducidas por el Mop, la Corema resolvió declarar el proyecto ambientalmente viable²⁵. En su resolución final, formalizada legalmente el 21 de agosto, la entidad incluyó 31 condiciones ambientales a ser cumplidas por los privados que se adjudicaran la licitación del proyecto. Entre ellas cabe destacar la instalación de redes de monitoreo de calidad del aire y niveles de ruido, un plan de seguimiento ambiental de los impactos geológicos y geomorfológicos y un plan de compensación de emisiones de óxido de nitrógeno. La resolución también contiene medidas para el sector residencial de Pedro de Valdivia Norte, tales como barreras acústicas y revegetación de los taludes del Cerro San Cristóbal. Además, exige el lavado y aspirado diario de las calles de acceso a las obras durante la construcción y de las vías expresas durante la operación, la implementación de soluciones a comerciantes y a no propietarios afectados por enajenaciones y la construcción de viviendas para las familias expropiadas²⁶. Todas estas medidas deberán ser fiscalizadas mediante una auditoría independiente, financiada por el mismo inversionista.

El costo del proyecto original presentado por el Mop fue de 160 millones de dólares. Luego de las sucesivas modificaciones introducidas como resultado de las observaciones realizadas al EsIA por la Corema, por el Consejo Consultivo de la Conama y por los propios vecinos, el costo del proyecto aumentó a cerca de 306 millones de dólares²⁷. Ello sin incluir los costos derivados del retraso en la ejecución, la realización de estudios adicionales, la contratación de abogados y los gastos en publicidad y relaciones con la comunidad. Este aumento representa de algún modo un triunfo para los detractores del proyecto al llevarlo al límite de su rentabilidad y al ponerlo incluso en peligro de ser ejecutado. En efecto, como resultado de dicho aumento en el costo de inversión, el Mop se vio en la obligación de solicitar al Ministerio de Hacienda el financiamiento de una serie de

resguardos económicos necesarios para garantizar a los posibles inversionistas la rentabilidad de la Costanera Norte, equivalentes a unos 60 millones de dólares²⁸.

Una vez aprobado el proyecto por la Corema, la *Coordinadora* centró sus esfuerzos en diversas acciones encaminadas a detener su ejecución. La primera de ellas consistió en la presentación de un recurso de protección contra la Corema por haber aprobado el proyecto con un trazado modificado sin haber considerado para ello la opinión ciudadana. El argumento sostenido por los vecinos es que al modificarse el trazado del proyecto se debió haber dado inicio a un nuevo proceso de participación ciudadana que diera la oportunidad de manifestar su opinión a los afectados. Una segunda línea de acciones emprendidas por la *Coordinadora* consistió en una campaña internacional —lanzada oficialmente el 19 de agosto de 1998— dirigida a los posibles inversionistas de países como Francia, España e Italia y a entes financieros, con el propósito de “*disuadirlos de proyectos que atentan contra los derechos de miles de personas de países menos desarrollados*”²⁹ (véase el recuadro 7). Para ello la organización inició la divulgación de material informativo en español, inglés y francés sobre el proyecto y sus impactos ambientales y sociales a través de envíos directos a los inversionistas, de una página en internet y de redes ambientalistas internacionales. Como parte de la campaña, la *Coordinadora* hizo públicos antecedentes sobre comportamientos financieros, laborales y políticos que comprometían negativamente a algunos de los inversionistas potencialmente interesados.

El mensaje divulgado por la *Coordinadora* como parte de su campaña internacional iba a acompañado de fuertes críticas al SEIA y sus instancias de participación así como a la gestión de las autoridades, a quienes acusaban de no escuchar sus opiniones y de imponer las decisiones de manera autoritaria: “*Continuaremos con nuestro esfuerzo destinado a persuadir a este obstinado gobierno de la equivocación histórica que está a punto de cometer en materias urbanas (...). Lamentamos que hasta el día de hoy se hayan negado a escucharnos y a trabajar con nosotros, involucrándonos en todos estos conflictos inútiles (...). El progreso (...) nunca podrá ser sustentable si la gente no lo avala. Porque cada día somos más los que nos oponemos a este proyecto y a este estilo autoritario de nuestros gobernantes, la Coordinadora seguirá adelante hasta ganar*”³⁰.

Por su parte, los esfuerzos del Mop estuvieron dirigidos a resolver la licitación internacional del proyecto. La primera convocatoria resultó ser un completo fracaso cuando en diciembre de 1998 se presentó sólo una propuesta, correspondiente a un consorcio francés, la que debió ser luego descartada por mala calificación técnica. El 27 de junio de 1999 el Mop realizó un nuevo llamado a licitación, recibiendo en noviembre del mismo año cuatro propuestas de dos consorcios españoles, uno italiano y uno francés. El aumento del interés por participar en el proceso de licitación según la opinión de los propios inversionistas se debió a la “reformulación del negocio”, lo que se tradujo en unos 80 millones de dólares en inversión estatal directa por concepto de obras complementarias y subsidios, equivalentes a un 20% del costo total del proyecto y a un 10% del presupuesto anual del Mop. Adicionalmente, las bases contemplaron una garantía para cubrir hasta el 85% de los ingresos mínimos estimados —la que podría llegar a significar un desembolso de otros 310 millones de dólares por parte del fisco, monto superior al costo total del proyecto— además de un seguro contra riesgo cambiario³¹.

Una vez presentadas las propuestas, la *Coordinadora* —que pasó a llamarse *Coalición Ciudad Viva*— solicitó al Contralor General de la República que suspendiera el proceso, a fin de investigar a las empresas que presentaron propuestas, fiscalizar los subsidios estatales asignados a la obra y evaluar la legalidad del trazado en su paso por el Parque Metropolitano. Los dirigentes de la organización señalaron que si las faenas llegaran a iniciarse “*no permitirían que los camiones circularan por sus barrios*”, acudiendo para ello a distintas acciones³² y que su propósito era “*luchar contra este proyecto hasta que desaparezca. Lucharemos contra la licitación, las expropiaciones, los planes de construcción y, si es necesario, seguiremos luchando hasta que se desmantele, como ocurrió con la autopista el Embarcadero en San Francisco*”³³.

Finalmente, la licitación fue adjudicada el 5 de diciembre de 1999 al consorcio liderado por las empresas Impregilo de Italia y Fe Grande de Chile.

Reflexión final

Las instancias formales de participación ciudadana contempladas por el SEIA resultaron insuficientes para prevenir y resolver el conflicto en torno a la Costanera Norte. Igualmente insuficientes fueron las instancias ampliadas de participación implementadas por el Mop y la Corema. Desde la perspectiva de la *Coordinadora*, las principales limitaciones de ambos tipos de instancias se relacionan tanto con su enfoque excesivamente informativo, como con la falta de garantías básicas en aspectos tales como el acceso completo y oportuno a la información, la igualdad de recursos entre el proponente y la comunidad, la imparcialidad de la evaluación y las resoluciones, y el respeto a las personas y sus opiniones (véase el capítulo 7)³⁴.

Así, a pesar de su apuesta inicial por copar los espacios de participación abiertos por el SEIA, los vecinos terminaron desconfiando de la capacidad del sistema para recoger, ponderar y responder ecuánimemente a sus observaciones. Para la *Coordinadora*, la resolución final de la Corema representa el “*descrédito y destrucción del SEIA y el fracaso de la Ley de Bases del Medio Ambiente*”³⁵, debido a que, en su opinión, se manipuló el proceso de evaluación y de participación ciudadana, decidiendo primero y justificando después la aprobación del proyecto. De allí que, finalmente, los vecinos hayan valorado sobre todo las expresiones de participación generadas espontáneamente por la propia comunidad —tales como acciones judiciales, movilización pública, presión política y presencia en los medios de comunicación— las que han terminado siendo consideradas como las vías más efectivas para que sus demandas sean escuchadas seriamente.

Una lección importante que puede obtenerse de este caso es que si las autoridades están dispuestas a llevar a cabo instancias de participación que vayan más allá de lo que la ley exige, resultaría deseable que aquéllos hacia quienes éstas estén dirigidas pudieran opinar sobre su diseño y enfoque.

Otro tema del que se desprenden importantes lecciones se refiere a la necesidad de incorporar mecanismos de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas. Las principales críticas planteadas por los vecinos estuvieron centradas en el concepto de desarrollo urbano en que se sustenta el proyecto. Sin embargo, tanto estas opiniones como las propuestas técnicas respectivas, carecieron desde un comienzo de toda posibilidad de ser tomadas en cuenta en las instancias de

participación del SEIA, pues dicho sistema está diseñado para evaluar proyectos, prescindiendo de las políticas que los avalan. De no resolverse esta tensión, la creciente demanda de la comunidad para que sus opiniones sean consideradas en las decisiones sobre los temas que la afectan, desbordará una y otra vez los espacios de participación formales, como son los que abre el SEIA (véanse los capítulos 5 y 6). Como en este y otros casos, dicha tensión terminará convirtiéndose en un factor generador de conflictos y con ello, aumentará la desconfianza de la ciudadanía en el sistema.

El debate sobre «qué ciudad queremos» que han planteado los vecinos que se oponen a la Costanera Norte, bien merece un espacio para ser discutido en forma amplia y colectiva. Dicho debate contiene las preguntas fundamentales que todo habitante de Santiago comprometido con el desarrollo de su ciudad debiera formularse. Las autoridades ambientales, comunales y regionales harían un aporte a la democracia en la ciudad si abrieran espacios apropiados para socializar este tipo de discusiones.

Agradecimientos

Las autoras agradecen a todos los que respondieron a entrevistas y aportaron valiosa información para el desarrollo de la investigación. En especial, a los dirigentes de la Coordinadora No a la Costanera Norte, profesionales del Mop y de la Corema.

Notas y referencias bibliográficas

- (1). Declaración Pública, Coordinadora No a la Costanera, martes 25 de agosto de 1998.
- (2). Según la interpretación del Mop, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, aprobado en octubre de 1994, incorporaría al sistema vial metropolitano el proyecto Costanera Norte, con arreglo a la respectiva resolución del Gobierno Regional del 6 de octubre de 1994. De acuerdo con lo anterior, el proyecto cumpliría con los requisitos formales requeridos, entre otros, con la consulta a las municipalidades correspondientes, conforme a lo establecido en el artículo 36 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Extracto del Resumen ejecutivo del EsIA del Sistema Oriente Poniente, Unidad Ejecutiva de Concesiones Urbanas del Mop).
- (3). La idea original tiene más de 40 años y fue creada por Juan Parrocchia como parte del Plan Regulador Intercomunal de 1960.
- (4). El Programa de Concesiones Urbanas fue lanzado en 1995 e incluye, además de la Costanera Norte, las avenidas Norte-Sur, Américo Vespucio y Radial Nororiental.
- (5). Este es el caso de ciudades como Caracas, Los Angeles y São Paulo, donde la construcción de autopistas ha sido contraproducente (Juan de Dios Ortúzar, comunicación personal).
- (6). Las observaciones ciudadanas al EsIA son expuestas detalladamente en el documento de más de 200 páginas titulado *Respuesta Ciudadana al Estudio de Impacto Ambiental Sistema Oriente-Poniente*, de julio de 1997, que contiene las observaciones ciudadanas presentadas por la Coordinadora No a la Costanera Norte durante el proceso de evaluación del EsIA de la Costanera Norte.
- (7). Entre estas alternativas están la circunvalación Américo Vespucio, que con el ensanchamiento de algunas vías y la construcción de cinco pasos bajo nivel absorbería el 70% del flujo estimado para la Costanera Norte con un costo aproximado de 70 millones de dólares; y la construcción de una pista exclusiva para buses en el mismo trazado proyectado para la Costanera Norte, que con una frecuencia de 87 buses por hora para 45 pasajeros absorbería el 100% del flujo estimado con un costo aproximado de 60 millones de dólares.

(8). De acuerdo con dicho programa, la primera concesión urbana debía licitarse a mediados de 1996 para comenzar a funcionar a fines de 1999 (véase nota 4).

(9). Estas organizaciones son: Juntas de Vecinos N°12 de Providencia (Bellavista), 13, 34 y 35; Comité Ecológico de Bellavista; Corporación de Desarrollo de Bellavista; Asociación de Comerciantes de la Periferia de la Vega (ACOFER); Remodelación Recoleta; Asociación de Comerciantes Tirso de Molina; Asociación de Comerciantes de la Vega Chica; El Baratillo; Pérgola Santa María; Comerciantes de la Vía Pública; Unidad Vecinal de Independencia N°15; Asociación de Arrendatarios de Independencia; Asociación de Propietarios de Independencia; Gastronómicos de Bellavista; Unión Comunal Recoleta; Unión Comunal Providencia; Comité de Defensa del Parque Metropolitano; Furiosos Ciclistas; Cámara de Comercio de Patronato; Comité de Defensa de Recoleta; Comité de Defensa de la Calle Bellavista.

(10). Pese a que en junio de 1997 la Corte de Apelaciones falló en contra del recurso presentado por los vecinos, éstos habían logrado su objetivo consistente en postergar el proceso de licitación y lograr que el Mop ingresara obligatoriamente su proyecto al SEIA. Con esto ganaron tiempo para proseguir su estrategia informativa hacia las autoridades, municipalidades, empresarios y público en general.

(11). En el sector poniente la asistencia alcanzó a unos 6 vecinos (Entrevista al Jefe de la Unidad de EIA de la Corema).

(12). Entrevista al Jefe de la Unidad del EIA de la Corema.

(13). El barrio Bellavista, por ejemplo, pertenece por el oriente a la comuna de Recoleta y a Providencia por el poniente.

(14). Cabe destacar los aportes realizados por Ignacio Santa María, urbanista y arquitecto, Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile; Juan de Dios Ortúzar, PhD., Profesor Titular del Departamento de Ingeniería del Transporte de la Universidad Católica de Chile; Francisco Martínez, Presidente de la Sociedad Chilena de Ingeniería del Transporte; Lionel Gil, PhD., experto en contaminación atmosférica, Universidad de Chile; Monteserrat Palmer, Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile; Myriam Beech y Virginia Plubbins, Paisajistas, Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica de Chile; Ambrosio García Huidobro, Ingeniero Industrial; Ricardo Araya, experto en medición de riesgos en salud; Fernando Dougnac, abogado ambientalista; Pedro Gutiérrez y Mauricio Montecinos, Ingenieros Forestales; María Inés Arribas, arquitecto y urbanista; y Lake Sagaris, comunicadora social, entre otros destacados profesionales.

(15). El documento brindó especial énfasis en el análisis crítico del proyecto desde la perspectiva del transporte y vialidad urbanos, destacando la falta de antecedentes sobre flujo vehicular y de estudios sobre trazados alternativos. Respecto al desarrollo urbano, cuestionó el impacto que el proyecto produciría en los barrios afectados —resaltando el valor arquitectónico del sector central— así como en el Cerro San Cristóbal y el río Mapocho. Respecto a la salud, discutió las predicciones de emisiones contenidas en el EsIA, así como los efectos de contaminantes identificados, evaluando su costo social.

(16). La consultora CADE-IDEPE concluyó que había omisiones de peso que obligarían al Mop a reformular su EsIA y que se expresan en cuatro grandes deficiencias. Primero, en la ausencia de los contenidos mínimos que exige la legislación ambiental, específicamente en cuanto a estudios sobre vibraciones, análisis geológicos y de impacto vial, así como en la falta de definición del área de influencia de cada factor ambiental. Segundo, en la omisión de indicadores cuantitativos sobre la descripción del proyecto, como son los metros cúbicos de tierra que serán removidos durante las excavaciones y el catastro de los inmuebles que serán expropiados. Tercero, en la simplificación de los métodos cuantitativos de precisión de los impactos. Cuarto, en la inconsistencia entre las acciones identificadas en la descripción del proyecto y las que se emplean para la identificación de los impactos.

(17). El EsIA no discierne explícitamente cuáles son las medidas que deben llevarse a cabo en la etapa de construcción (30 meses) y cuáles en la etapa de operación (30 años). Tampoco identifica sitios y bienes afectados ni indica cuáles ameritan un plan de restauración. Respecto a la compensación, el plan de medidas es muy débil en cuanto a la forma de abordar la inestabilidad de las laderas del Parque Metropolitano y respecto de las emisiones de polvo y gases, ya que omite por completo la generación de ruidos y vibraciones.

Tampoco incluye un catastro de los bienes afectados, por lo que no describe los compromisos específicos que se deberán adquirir con los propietarios respectivos. Finalmente, el plan de seguimiento es deficiente en su concepción técnica pues sólo señala posibles acciones.

(18). Diario *La Nación*, Santiago, 24 de diciembre de 1997.

(19). Algunos de estos son “*La voz del Bellavista*”, “*No a la Costanera, No al Smog*”, “*Seamos Realistas*” y, “*Basta de Egoísmo*”.

(20). Lake Sagaris y Ricardo Araya (1997). “Costanera Norte ¿Qué Ciudad Queremos?”, publicado por el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.

(21). Entrevistas realizadas en la Unidad Ejecutiva de Concesiones Urbanas del Mop.

(22). Entrevista realizada al Jefe de la Unidad encargada del EsIA de la Corema.

(23). Este es el caso de Patronato, El Baratillo, La Vega Chica, Tirso de Molina y la Pérgola de las Flores.

(24). Ministerio de Obras Públicas (1998). “Análisis Ambiental Variante Bellavista, Sistema Oriente-Poniente. Resumen Ejecutivo”. Junio de 1998.

(25). Cabe señalar que el Consejo Consultivo de la Conama solicitó a la Corema ampliar en dos semanas el plazo para la resolución final, con el objeto de revisar el *addendum* con más detalle y hacer llegar sus observaciones. Sin embargo, la Corema suspendió la reunión planificada para tal efecto y emitió su pronunciamiento final sin esperar la opinión del Consejo Consultivo.

(26). Diario *La Nación*, Santiago, 8 de julio de 1998.

(27). Entre las principales modificaciones realizadas, se destacan los cambios de trazado, siendo el más importante la eliminación del túnel bajo el cerro San Cristóbal y su reemplazo por la vía subterránea bajo la calle Bellavista. Además, se agregaron 5 nuevos puentes sobre el río, 16 enlaces con calles de acceso y 4 pasarelas peatonales. Hubo también readaptaciones en la vía Pedro de Valdivia Norte, como fue la reducción de 29 a 25 metros de ancho. Finalmente, se incluyeron modificaciones en cuanto a las medidas de mitigación y compensación, tales como sistemas de ventilación de túneles, filtros, defensas acústicas, áreas verdes, iluminación y un nuevo sistema compensatorio de expropiaciones y viviendas.

(28). Entre las condiciones económicas finalmente aprobadas, se encuentran una garantía de 85% de los ingresos que se dejen de percibir por el no uso del dispositivo de cobro electrónico, un ingreso mínimo de flujo vehicular garantizado en hasta un 80% del estimado, y el inicio del plazo de concesión una vez que el Mop haya concretado el 87% de las expropiaciones. Adicionalmente, las bases económicas dadas a conocer el 15 de septiembre autorizan al concesionario a explotar una serie de servicios anexos a la carretera.

(29). *Coordinadora No a la Costanera Norte*, comunicado de prensa, 19 de agosto de 1998.

(30). *Ibidem*.

(31). E. Engel, R. Fischer y A. Galetovic, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Columna de opinión en el diario *El Mercurio*, 5 de octubre de 1999.

(32). Diario *El Mercurio*, 11 de noviembre de 1999.

(33). *Coalición Ciudad Viva*, comunicado de prensa, 27 de septiembre de 1999.

(34). Lake Sagaris y Ricardo Araya (1997), *op. cit.*

(35). *Coordinadora No a la Costanera Norte*, declaración pública, martes 25 de agosto de 1998.

CAPÍTULO 3

Lecciones del caso Celulosa Valdivia: Evaluación de los impactos sociales, participación ciudadana y prevención de los conflictos ambientales*

Claudia Sepúlveda

Entre los factores detonantes de conflictos ambientales durante los procesos de evaluación ambiental realizados en Chile, están no sólo las deficiencias de los mecanismos de participación ciudadana del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) (véanse los capítulos 1, 2 y 7). Las debilidades metodológicas y de contenido de los propios Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) —que en medida importante son consecuencia de la visión instrumental que de éstos tienen los inversionistas— también juegan un papel gatillador de conflictos. En efecto, debido a la magnitud de los recursos invertidos en la etapa de diseño —sobre todo en el caso de los megaproyectos— los proponentes tienden a ver los EsIA como requisitos formales del proceso de aprobación de los proyectos. Como resultado de ello los EsIA terminan convirtiéndose en una justificación *ex post* de decisiones ya tomadas, en vez de ser una evaluación *ex ante* de la sustentabilidad ambiental de los proyectos. Esta situación se agrava por ser los mismos inversionistas quienes eligen y contratan a los consultores que realizan los estudios.

Por su parte, entre los ingenieros y técnicos a cargo de los EsIA predomina una visión tecnocrática, según la cual éstos constituyen herramientas de planificación dentro de procesos racionales de toma de decisiones encaminados a identificar y evaluar impactos y a escoger entre alternativas ¹. Esta visión omite el gran peso que los factores políticos juegan en las decisiones sobre los proyectos, el que se expresa en que la evaluación del EsIA rara vez concluye con cambios de tamaño, diseño o localización de los proyectos —como sería esperable si se tratara de un análisis racional de alternativas— sino en medidas de mitigación de los impactos que ocurren de todos modos ².

Como consecuencia de las visiones instrumental y tecnocrática de los EsIA, el modo de abordar los impactos sociales de los proyectos es tal vez el aspecto que más debilidades presenta. Aunque la legislación chilena exige incorporarlos ³, lo habitual es que se otorgue una clara preeminencia a los impactos físicos. Ello es reforzado tanto por las metodologías empleadas ⁴, como por la opinión imperante de que la inclusión de los impactos sociales favorece la intromisión de demandas e intereses que nada tienen que ver con el medio ambiente. Este tipo de argumentación soslaya, por un lado, el hecho de que el límite entre uno y otro tipo de impacto no es fácil de establecer, como ocurre con aquellos que corresponden a niveles o percepciones de riesgo ⁵. Por otra parte, ignora que de las seis categorías de impactos que la ley chilena identifica como factores que obligan a realizar un EsIA, cinco aluden de forma directa o indirecta a componentes socioculturales del medio ambiente (véase el recuadro 1).

En el presente capítulo se argumenta que el tratamiento superficial dado a la dimensión social en los EsIA constituye un importante factor desencadenador de conflictos ambientales. Ello ocurre como resultado de vacíos e imprecisiones en la evaluación de impactos que en muchos casos resultan ser los más relevantes para las personas y los grupos afectados. El tratamiento riguroso y oportuno de los impactos sociales podría contribuir, por un lado, a prevenir eventuales conflictos por medio del establecimiento de relaciones de colaboración entre el proponente y las comunidades afectadas, y, por otro, a abrir tempranamente instancias de participación ciudadana dentro del mismo proceso de evaluación de los EsIA. Este planteamiento se ilustra por medio de un caso de estudio: el del conflicto surgido en torno a la evaluación del EsIA del proyecto Celulosa Valdivia, de la empresa Celulosa Arauco, en la Provincia de Valdivia, Décima Región de Los Lagos⁶ (véase el capítulo 1).

Impactos ambientales ¿físicos o sociales?

El término *Evaluación de Impactos Sociales* (EIS)⁷ fue empleado por primera vez a comienzos de los años setenta en los Estados Unidos, durante la realización de un EsIA para el gasoducto Trans-Alaska, que atravesaría por el territorio de las comunidades indígenas Inuit⁸. Se trató, sin embargo, de una experiencia aislada, pues en esos años la literatura y la práctica de la evaluación ambiental sólo prestaba atención a los impactos biofísicos.

Durante la década de los ochenta los procedimientos de EIS comenzaron a ser incorporados formalmente a las normas de operación de diversos países y organismos internacionales. Es así que ya en 1983 la EIS formaba parte de los procedimientos de la mayoría de las agencias federales de los Estados Unidos. A su vez, la Comunidad Económica Europea la recomendó a sus miembros en 1985, convirtiéndola en un requisito en 1989. Por su parte, en 1986 el Banco Mundial decidió incluir tanto la EsIA como la EIS en sus procedimientos de evaluación de proyectos⁹.

Aunque a partir de los años noventa logró imponerse la noción de que los impactos ambientales incluyen los de carácter social, en la práctica sigue predominando la misma *mentalidad asocial* de décadas anteriores, que ve las variables sociales con sospecha¹⁰. Especial desconfianza despiertan los impactos sociales de índole cultural, como son los referidos al *arraigo o identidad territorial*, uno de los factores que mayor incidencia tiene en la aprobación de los proyectos por parte de las comunidades locales¹¹. La aludida *mentalidad asocial* tampoco reconoce la necesidad de una preparación especializada para abordar el estudio de este tipo de impactos, por lo que las EIS generalmente consisten en una recopilación fragmentada de estadísticas —no siempre actualizadas ni pertinentes— sobre aspectos socioeconómicos, demográficos y de empleo, realizadas por no especialistas¹². La casi nula utilización de información primaria —como resulta indispensable con respecto a los componentes del medio ambiente biofísico— redundando en que en la identificación, proyección y evaluación de los impactos sociales se impongan los juicios y criterios de los propios evaluadores por sobre los de los grupos humanos afectados.

A la escasa consideración asignada a los impactos sociales también ha contribuido la falta de un desarrollo teórico que sustente este tipo de análisis. Entre las disciplinas sociales ha sido la antropología la que ha prestado mayor atención a la relación entre medio ambiente natural y medio ambiente sociocultural. Especialmente importantes han sido los estudios antropológicos de los

impactos sociales vinculados con los procesos de desarrollo económico y tecnológico ocurridos en épocas pasadas¹³. En sociología, en cambio, ha predominado el enfoque denominado *exencionalismo*, según el cual la realidad social —en especial la de las sociedades industriales— operaría «exenta» de las restricciones provenientes del mundo natural¹⁴. Revirtiendo esta tendencia, la naciente sociología ambiental ha comenzado a abordar las mutuas determinaciones entre los efectos ambientales y sociales del desarrollo¹⁵, lo mismo que otras disciplinas sociales emergentes como son la historia ecológica y la economía ecológica.

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por impactos sociales en un EsIA? Una primera aproximación exige reconocer que los impactos sociales no sólo aluden a cambios en los aspectos físicos —naturales o construidos— de las comunidades humanas (por ejemplo, la abundancia de recursos o la calidad de los servicios). También abarcan aquellos que alteran la *construcción social de la realidad*, es decir, que afectan aspectos como la organización social, la distribución del poder, las normas de convivencia y las percepciones sobre el futuro, entre otros¹⁶. Este tipo de impactos puede ocurrir con la sola introducción de información en una comunidad —ya sea en la forma de anuncios oficiales o de rumores¹⁷— y se manifiestan de manera visible a través de fenómenos tales como la especulación sobre el valor de la propiedad, el surgimiento de tensiones entre intereses locales, la alteración de las relaciones sociales y el aumento de la incertidumbre.

Impactos sociales del tipo señalado producen a su vez efectos en los atributos ambientales, como son los recursos naturales y el paisaje¹⁸. Entre otros efectos de este tipo cabe mencionar las modificaciones de ciertos sistemas productivos basados en recursos frágiles —tales como bosques, áreas costeras, pastizales y zonas de diversidad biológica única— los que suelen verse afectados por una mayor densidad poblacional o modificaciones en los intercambios económicos tradicionales¹⁹.

En síntesis, una definición posible de lo que son los impactos sociales es que estos corresponden a los costos y beneficios que recaen sobre los individuos y las comunidades como consecuencia de las modificaciones que los proyectos generan, directa o indirectamente, sobre la forma en que la gente vive, trabaja, se relaciona entre sí, se organiza familiar y productivamente, resuelve sus necesidades, explota los recursos de su entorno y, en general, ocupa su espacio en la sociedad²⁰. El concepto también incluye los cambios culturales referidos a normas, valores y creencias de los individuos (véase el recuadro 2).

Los impactos sociales en los Estudios Impacto Ambiental

Se trata entonces de reflexionar sobre cómo debe abordarse la evaluación de los impactos sociales en los EsIA de una manera que resulte metodológica y conceptualmente adecuada a su naturaleza.

La EIS en los EsIA puede ser definida como la estimación por adelantado de las consecuencias sociales directas e indirectas que es probable que se deriven de la implementación de los proyectos²¹. Al igual que en el caso de los impactos sobre el medio ambiente físico, la EIS requiere la elaboración de una *línea base* —que describa el área de influencia de cada elemento afectado— de una proyección —que contraste la descripción de la línea base con las transformaciones potenciales generadas por el proyecto— y de una *evaluación* que determine la magnitud, duración y jerarquía de los impactos proyectados²².

Respecto a la identificación de los impactos sociales, muchas veces resulta difícil discernir qué cambios son atribuibles a los proyectos y cuáles son propios de la dinámica de las transformaciones

que afectan o afectarán naturalmente a una comunidad. También es importante tener en cuenta que los impactos sociales no son sencillamente positivos o negativos, sino que son sujeto de valoración y enjuiciamiento por parte de una diversidad de individuos. Esto se torna aun mucho más complejo si se considera que las opiniones y preferencias de las personas cambian con el tiempo.

Sin embargo, existen ciertas dimensiones sociales que son más susceptibles de ser afectadas como consecuencia de los procesos de cambio que se derivan de un proyecto (véase el recuadro 2)²³. Por otra parte, ciertos grupos sociales son más reacios y al mismo tiempo más vulnerables al cambio, tales como los ancianos, los pobres, los desempleados, las minorías étnicas, de género u otras, y los grupos para quienes un determinado territorio o recurso natural es de especial relevancia. Son estos grupos los que necesitan atención especial por parte de la EIS²⁴. Finalmente, es importante tener en cuenta que los efectos sociales de un proyecto varían dependiendo de su etapa de implementación (véase el recuadro 3), así como del tipo de actividad (minera, forestal, industrial, hidroeléctrica, vial)²⁵.

Para la realización de las EIS un aspecto crítico se refiere a la información que deberá emplearse. En el caso de las *líneas base*, los datos cuantitativos referidos a aspectos socioeconómicos, demográficos y de empleo pueden obtenerse de censos u otros registros existentes, o bien por medio de encuestas con base probabilística. La información cualitativa sobre aspectos tales como organización social y productiva, valores, creencias y actitudes requiere, en cambio, estudios especializados. Estos se realizan por medio de ciertas técnicas como las entrevistas individuales o grupales, los grupos focales, las historias de vida, la observación participante u otras, las que a su vez pueden ser complementadas con registros históricos locales, mapas o revisiones de prensa.

Por su parte, los métodos empleados para la *proyección* de impactos pueden abarcar desde paneles de expertos hasta modelos matemáticos, siendo el más aceptado el análisis comparativo. Este consiste en extrapolar a las comunidades que serán afectadas los resultados de estudios realizados en otras comunidades que ya han experimentado cambios similares a los que se esperan del proyecto en evaluación²⁶.

La *evaluación* de impactos propiamente tal es quizá el aspecto más difícil y complejo de las EIS pues inevitablemente incluye una dosis importante de valoraciones subjetivas²⁷. De allí que para asegurar su validez es fundamental sustentar la valoración y jerarquización de los impactos en las opiniones, percepciones y actitudes de las propias comunidades afectadas²⁸. Un tema clave, por tanto, es la forma en que los impactos se distribuyen entre los distintos grupos sociales, para lo cual se requiere precisar quiénes ganan y quiénes pierden con el proyecto, prestando especial atención a los segmentos más vulnerables²⁹. Aunque casi nunca son consideradas, entre estos últimos también debieran incluirse las generaciones futuras.

La EIS y la prevención de conflictos ambientales

Las tres grandes etapas de la EIS —identificación, proyección y evaluación de impactos— se combinan en una serie de pasos que generalmente se inician con el diseño de procesos de participación ciudadana y concluyen con la puesta en marcha de programas de monitoreo de las medidas recomendadas (véase el recuadro 4). La implementación temprana de las instancias de

participación permite garantizar que los temas que han de ser abordados por la EIS estén en sintonía con las principales preocupaciones de los distintos grupos que conforman la comunidad afectada.

Lo anterior no significa que la EIS deba convertirse en un proceso de participación en sí, ni que deba centrarse sólo en aquellos impactos que son prioritarios para la gente. Por un lado, la participación es sólo un componente de la EIS y puede ser útil para varios propósitos, desde la recolección de información clave hasta la formulación de recomendaciones que mejoren el diseño del proyecto. Por otro lado, la EIS es mucho más que participación: los profesionales a cargo de realizarla debieran ser capaces de identificar impactos relevantes que no resultan obvios para los propios afectados, en especial cuando atañen a los grupos más vulnerables o con menos poder.

Lo habitual es que la EIS se implemente principalmente a través de técnicas de investigación social cualitativa. Por su naturaleza, estas técnicas permiten combinar los objetivos de investigación propiamente tal con el de participación. Esto es, permiten que los impactos identificados, proyectados y valorados por los propios afectados se conviertan en insumos fundamentales de la EIS. Ello representa ventajas tanto para las comunidades como para los proponentes. Para las comunidades, la consideración oportuna y rigurosa de las opiniones y percepciones de los diversos grupos que las integran posibilita la eventual prevención de impactos sociales que de otra manera las perjudicarían. Para los proponentes, la participación durante la EIS hace posible prever áreas de disputa de interés con los afectados y prevenir conflictos que, una vez desencadenados, podrían ser muy difíciles de resolver con el consiguiente costo en términos de recursos, tiempo y legitimidad social de los proyectos³⁰.

La naturaleza de los procesos de participación social que se emprendan resultará fundamental para apoyar y profundizar la EIS. Muchas veces se trata de métodos inadecuados para identificar y comprender las posiciones que son representativas de la comunidad. Es el caso, por ejemplo, de las reuniones públicas —que lamentablemente es el formato más común y muchas veces el único empleado— las que no constituyen participación efectiva. Usualmente consisten en transferencia de información en un solo sentido y no son representativas porque asisten sólo unos pocos grupos, unas pocas personas de esos grupos hablan y casi nadie les presta atención. Es frecuente que sean justamente los grupos con más poder —que suelen coincidir con los que más se benefician de los proyectos— los que se sienten más cómodos y mejor representados con los procedimientos de participación comúnmente más empleados³¹.

Con el fin de exponer en detalle el argumento de que la calidad de la evaluación social de los EsIA puede llegar a tener una influencia importante sobre la detonación e intensidad de posibles conflictos ambientales, revisaremos a continuación el caso de conflicto surgido en torno al Proyecto Celulosa Valdivia (véase el capítulo 1).

La evaluación social en el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Celulosa Valdivia

El EsIA del Proyecto Celulosa Valdivia comienza otorgando una mayor importancia relativa al entorno social como receptor de potenciales impactos. Esto ocurre al identificarse seis componentes receptores de impactos correspondientes al medio ambiente social, en comparación con cuatro correspondientes al medio físico-natural (véase el recuadro 5). A su vez, de los cinco componentes receptores calificados como de máxima relevancia, cuatro son de índole social —comunidades humanas, economía y sistemas productivos tradicionales (pesca y agricultura)— mientras que sólo uno es de tipo físico-natural (flora y fauna marina) (véase el recuadro 5). La justificación empleada para calificar este último como de máxima relevancia es su importancia vital respecto «a otros componentes como la pesca y la economía local y regional», es decir, por su vinculación con los componentes sociales ³². A pesar de lo anterior, la línea base del EsIA está claramente inclinada hacia la caracterización de impactos físico-naturales. Es así que de diez dimensiones consideradas, una sola corresponde al medio social (véase el recuadro 6).

Al analizar detenidamente la línea base social llama la atención —y resulta contradictorio con la ponderación que el propio EsIA hace de los componentes receptores de impactos— que dos de cuatro calificados como de máxima relevancia sean abordados sólo tangencialmente. Es el caso de dos actividades productivas —la agricultura y la pesca— sobre las que el EsIA no entrega los antecedentes de línea base que permitan dimensionar su importancia en la economía local. Al desconocer los niveles de producción y empleo, las tendencias de crecimiento o la dependencia respecto de los recursos naturales que tales actividades tienen, resulta imposible proyectar y dimensionar los impactos que el proyecto podría eventualmente generar en esas actividades. Por su parte, el turismo —considerada como una actividad de relevancia media por el EsIA— también es examinado de manera apenas superficial en la línea base, de modo que resulta imposible comprender la magnitud de posibles impactos en esa área.

Respecto a los otros dos componentes del medio social calificados como de máxima relevancia —esto es, la economía y las comunidades humanas— la línea base social consiste en una recopilación de datos económicos, demográficos, educacionales, sanitarios, de vivienda y de acceso a servicios, provenientes principalmente de censos de población y vivienda y de otras estadísticas generadas por organismos públicos regionales y comunales. Se trata de datos que no se relacionan con los impactos que el propio EsIA identifica y evalúa posteriormente, por lo que resultan claramente insuficientes (véase el recuadro 6).

Para que el EsIA superara las deficiencias señaladas, sería necesario que se basara en información de línea base primaria generada a través de estudios cualitativos o cuantitativos sobre actividades, formas de vida, organización productiva, percepciones y opiniones de las comunidades afectadas. Sin embargo, las únicas fuentes primarias de información empleadas por el EsIA para la elaboración de la línea base social corresponden a entrevistas a autoridades y funcionarios municipales y de los servicios públicos.

Por otro lado, la proyección de los impactos no aparece adecuadamente justificada en el EsIA. En este punto hubiese sido necesario el empleo de un enfoque comparativo a fin de extrapolar la experiencia de comunidades de características similares afectadas por los mismos impactos.

Respecto a la valoración y posterior jerarquización de los impactos sociales, el EsIA concluye que siete de ellos son no significativos, cuatro de significación menor y cinco medianamente

significativos (véase el recuadro 7). El análisis por medio del cual se llega a esta conclusión presenta, sin embargo, limitaciones entre las que cabe destacar las siguientes:

- a) La valoración de los impactos se realiza por medio de la ponderación de seis aspectos — probabilidad de ocurrencia, extensión, intensidad, duración, acumulación y reversibilidad— cuyos valores relativos no se fundamentan. Si bien el estudio señala que la valoración de la magnitud de los impactos se realizó con «*metodologías de predicción o pronóstico, tales como modelos de simulación matemática, y normas estándares o criterios específicos para cada componente*»³³, esos métodos, normas y criterios no se explicitan para los impactos sobre el medio social. Esto es especialmente grave cuando se trata de aquellos impactos considerados de alta prioridad por la propia comunidad, y que el EsIA valora como no significativos, como es el caso de los efectos sobre las actividades productivas de la pesca y el turismo (véase el recuadro 7).
- b) Varios de los impactos sociales más conspicuos se analizan en forma conjunta como si constituyeran un núcleo indiferenciado. Ello ocurre, por ejemplo, con los que se agrupan en la categoría «*Alteración de sistemas de vida, eventual pérdida de seguridad y aumento de jefas de hogar, como consecuencia del aumento de la población (principalmente masculina) durante la fase de construcción derivada de la contratación de mano de obra*»³⁴. Esta heterogénea agregación impide un análisis riguroso de cada impacto por separado, lo que resulta particularmente discutible en el caso de aquellos de tipo psicosocial, a los que la población afectada otorga una prioridad alta (véase el capítulo 1).
- c) Se omiten por completo los impactos relacionados con situaciones de riesgo que pudieran afectar a la comunidad, tales como los derivados del traslado de elementos químicos hacia la planta.
- d) Llama la atención que todos los impactos sociales correspondientes a beneficios del proyecto se valoren como medianamente significativos, el valor más alto atribuido por el EsIA. Esto resulta aún más llamativo si se considera que varios de estos impactos positivos se refieren a beneficios económicos indirectos —tales como el arriendo de habitaciones, el aumento del poder adquisitivo y la generación de oportunidades comerciales— que, a pesar de no ser estimados, son considerados como de mayor significación que los que afectarían directamente a las principales actividades productivas locales.

Finalmente, cabe señalar que el Comité Técnico de la Comisión Regional de Medio Ambiente (Corema) de la Décima Región —instancia encargada de evaluar el EsIA— consideró que el EsIA presentado por la empresa subvaloraba sistemáticamente los impactos sociales identificados. De acuerdo con la entidad, debieran valorarse al menos como significativos los impactos vinculados con el crecimiento inorgánico de la localidad de San José de la Mariquina (disminución de la calidad de la vivienda, aumento del hacinamiento y de la segregación social, y alteración de la funcionalidad urbana), como asimismo con cambios en la estructura demográfica de la misma localidad (cuya población se estima aumentaría entre un 12 y un 21%) y por último, con la alteración de los modos de vida y la estructura social de las comunidades³⁵.

Lecciones del caso de estudio: evaluación de los impactos sociales, participación y relaciones entre la empresa y la comunidad

En el caso del conflicto en torno al EsIA del proyecto Celulosa Valdivia, cabe preguntarse ¿pudo una EIS haber contribuido a prevenirlo? Las opiniones y percepciones de los habitantes de Mehuín y San José de la Mariquina —las dos localidades directamente afectadas— sugieren que la sola entrega oportuna de información pudo haber contribuido a disminuir de manera importante la intensidad del conflicto, al evitar la espiral de incertidumbre y desconfianza que se desató como resultado de la forma poco transparente con que se comportó la empresa respecto de sus planes (véase el capítulo 1). Muchas veces, el mayor impacto social derivado de la implementación de proyectos es el estrés asociado a la incertidumbre y el cambio³⁶. Esto es especialmente cierto en las fases de diseño de los proyectos, en situaciones de desinformación y en el caso de comunidades pequeñas y aisladas, acostumbradas a tasas de cambio bajas, como Mehuín y San José de la Mariquina. Tal como señalan los propios entrevistados de estas comunidades, una situación de incertidumbre que se prolonga genera a la larga desconfianza creciente en los proyectos y los proponentes, aumentando la probabilidad de que detonen conflictos de gran intensidad y difíciles de resolver (véase el capítulo 1).

A su vez, una EIS bien llevada pudo haber contribuido a despejar los temores de la gente respecto a los efectos negativos en los aspectos que más les preocuparon, entre los que tuvieron un lugar importante la alteración de sus costumbres y formas de convivencia (véase el capítulo 1). El caso nos enseña que para las comunidades enfrentadas a nuevos proyectos —y contrariamente a lo que suelen suponer los ingenieros y técnicos— las alteraciones en los sistemas de vida y las formas de convivencia pueden tener tanta o más importancia que los beneficios económicos directos o indirectos a los que los EsIA otorgan tanto relieve. En efecto, la experiencia ha demostrado que es en las etapas iniciales de los proyectos, durante los trabajos de construcción, cuando se generan los mayores impactos sociales, que mayoritariamente se asocian a la llegada de trabajadores afuerinos³⁷. Las comunidades saben esto y a lo que más temen —como ocurre con los habitantes de San José de la Mariquina— es a que los recién llegados desarrollen comportamientos reñidos con las costumbres locales, en especial si están expuestos a situaciones de riesgo social, como podría ser un elevado consumo de alcohol³⁸. Mientras más pequeñas y aisladas sean las comunidades, más agudos serán en general este tipo de temores.

La realización de una EIS facilita la disminución de la incertidumbre al entregar información sobre los proyectos y atender consultas para conocer desde un principio la importancia que le atribuyen las comunidades locales a impactos sociales como los descritos. Sin embargo, más importante aún, es que permite aumentar el grado de involucramiento de las comunidades durante el proceso de planificación de la propia EIS, por ejemplo, en la selección de las técnicas que han de utilizarse. Ello no sólo favorece la pertinencia cultural de los métodos a emplear, asegurando así una mejor calidad de la información recabada³⁹, sino que abre oportunidades para que los afectados participen en el diseño de los mecanismos de prevención o mitigación de los impactos priorizados localmente.

En este sentido, la participación de las comunidades locales durante la EIS no debe reducirse a aspectos de diseño de los proyectos, tales como la localización escogida o la tecnología empleada, los que resultan muchas veces difíciles de modificar. Puede ser igual o más relevante aún que los miembros de la comunidad contribuyan con sus propias ideas a tomar decisiones sobre materias como el origen geográfico de la fuerza de trabajo, la localización de las instalaciones destinadas a los trabajadores o las estrategias para responder al aumento de la demanda local de servicios básicos

⁴⁰. Todas estas son materias más fáciles de adecuar y pueden llegar a ser determinantes en la aceptación o rechazo de los proyectos por parte de los afectados. A partir de estas experiencias de planificación conjunta entre proponentes y comunidades durante la realización de las EIS, se hace posible establecer relaciones de colaboración que resultarán fundamentales para la prevención o resolución de futuros conflictos.

Notas y referencias bibliográficas

(1). Leonard Ortolano y Anne Shepherd (1995). «Environmental Impact Assessment». Environmental and Social Impact Assessment. Reino Unido, John Wiley and Sons.

(2). *Ibidem*.

(3). La definición de medio ambiente que contempla la legislación chilena incluye tanto la dimensión *sociocultural* como los elementos físicos del entorno —naturales o artificiales— y además las interacciones que ocurren entre ambos. Dicha definición implica que las evaluaciones de impacto ambiental —ya sea a través de los EsIA o de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA)— deben necesariamente considerar los impactos que los proyectos o actividades generan en los componentes del medio social (véase el artículo 2 de la Ley General de Bases del Medio Ambiente, 19.300).

(4). La matriz de Leopold, por ejemplo —una de las más utilizadas para identificar los impactos— se caracteriza por un sesgo físico-biológico en detrimento de los aspectos sociales y culturales (CONAMA, 1995. Manual de evaluación de impacto ambiental: conceptos y antecedentes básicos, Santiago de Chile).

(5). Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda (1996). «Lecciones del conflicto del gasoducto en el Cajón del Maipo: negociación ambiental, participación y sustentabilidad». En *Ambiente y Desarrollo* (XII) 3, septiembre. Cipma. Santiago de Chile.

(6). Claudia Sepúlveda y Paula Mariángel (1998). «El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental puesto a prueba: el caso del Proyecto Celulosa Valdivia». *Ambiente y Desarrollo* (XIV) 2, junio. Cipma. Santiago de Chile.

(7). En términos generales, la EIS consiste en: a) identificar y anticipar los cambios sociales que se derivarán de los proyectos; b) predecir la magnitud y relevancia de los impactos sociales identificados; c) recomendar medidas de mitigación de los impactos sociales identificados; d) diseñar programas de monitoreo de los impactos sociales previstos y no previstos.

(8). Interorganizational Committee on Guidelines and Principles (1994). “Guidelines and Principles for Social Impact Assessment”. *Journal of Impact Assessment*, Volumen 12, verano.

(9). Rabel J. Burdge y Frank Vanclay (1995). “Social Impact Assessment”. *Environmental and Social Impact Assessment*. Reino Unido, John Wiley and Sons.

(10). Ortolano y Shepherd, *op. cit.*

(11). Burdge y Vanclay, *op. cit.*

(12). *Ibidem*.

(13). Entre otros ejemplos sobre estudios de este tipo -que se han convertido en referencias obligadas de la literatura sobre EIS-, se pueden citar los trabajos de Cottrell (1951) y Sharp (1952). (Burdge y Vanclay, *op. cit.*).

(14). Riley E. Dunlap (1997). “The Evolution of Environmental Sociology: A Brief History and Assessment of the American Experience”. *The International Handbook of Environmental Sociology*. Edward Elgar. UK y USA.

(15). *Ibidem*.

(16). Interorganizational Committee on Guidelines and Principles, *op. cit.*

(17). *Ibidem*.

- (18). Conama (1995), *op. cit.*
- (19). *Ibíd.*
- (20). Interorganizational Committee on Guidelines and Principles, *op. cit.*
- (21). *Ibíd.*
- (22). Conama (1997). Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Santiago de Chile.
- (23). Burdge y Vanclay, *op. cit.*
- (24). *Ibíd.*
- (25). Interorganizational Committee on Guidelines and Principles, *op. cit.*
- (26). *Ibíd.*
- (27). *Ibíd.*
- (28). Conama (1995), *op. cit.*
- (29). Interorganizational Committee on Guidelines and Principles, *op. cit.*
- (30). Desmond Connor (1997). Constructive Citizen Participation: A Resource Book. Canadá, Victoria Development Press; Conama (1995) *op. cit.*; María Isabel Du Monceau (1998) "Evaluación social en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". *Ambiente y Desarrollo*, (XIV) 1, marzo. Cipma. Santiago de Chile.
- (31). Burdge y Vanclay, *op. cit.*
- (32). Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Celulosa Valdivia, Capítulo 6, página 11.
- (33). *Ibid.*, Capítulo 6, página 2.
- (34). *Ibid.*, Capítulo 6, página 43.
- (35). Comité Técnico de la Corema de la Décima Región de Los Lagos (1996). Informe técnico de calificación proyecto Planta Valdivia Celulosa Arauco y Constitución, S.A.
- (36). Burdge y Vanclay, *op. cit.*
- (37). *Ibíd.*
- (38). *Ibíd.*
- (39). *Ibíd.*
- (40). *Ibíd.*

CAPÍTULO 4

La evaluación participativa del impacto social: estrategia para prevenir conflictos ambientales¹

Francisco Sabatini

Introducción

Los mecanismos de participación ciudadana incluidos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) no sólo no están ayudando a prevenir los conflictos ambientales, sino que, incluso, su aplicación podría estar contribuyendo a exacerbarlos.

Entre la población afectada por los proyectos suele prevalecer la idea de que se trata de instancias de manipulación más que de auténtica participación. En realidad, la participación tiene lugar cuando las decisiones fundamentales del proyecto ya están tomadas. ¿No podríamos hablar, incluso, de “seudoparticipación”, esto es, de una particular forma y momento de involucrar a los ciudadanos con el doble fin de educarlos en la aceptación de una decisión ya adoptada y de crear en ellos un sentimiento de haber participado?

Por otra parte, la evaluación de impacto social difícilmente puede contribuir a prevenir los conflictos ambientales mientras sea una tarea marginal dentro de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). La debilidad que tienen estos diagnósticos y el hecho de hacerse “desde fuera”, sin consultar la opinión de los miembros de las comunidades descritas, les resta valor y puede incluso crear molestias entre los residentes, que se ven descritos de maneras que no les agradan o que no les hacen sentido.

Suelen ser superficiales; una suma de antecedentes estadísticos acompañados de textos sin mayor sustancia, o bien unos extensos ensayos sociológicos o antropológicos sobre la comunidad, o más probablemente sobre comunidades *de ese tipo*, que no contribuyen mayormente al objetivo de fondo: pronosticar los impactos sociales del proyecto.

La pregunta que procuramos contestar con este trabajo es bastante exigente: ¿Cómo puede la participación ciudadana mejorar la calidad de la evaluación de impacto social y hacer que ésta contribuya a la prevención de conflictos ambientales?

Propondremos dos estrategias complementarias entre sí: la *anticipación* de la evaluación de impacto social, y el *involucramiento ciudadano* en su realización. Veremos que la combinación de ambas estrategias es promisorias para la prevención de los conflictos ambientales.

Con respecto a la participación ciudadana, y en aras de la claridad, diferenciaremos el sentido de los términos “consulta pública” e “involucramiento ciudadano”. La primera se refiere a los

mecanismos de participación que incluye actualmente el Reglamento de la EIA, mientras que el involucramiento ciudadano comprende a una serie de mecanismos y momentos de participación ciudadana consustanciales a nuestra propuesta de enfocar la evaluación de impacto social como una actividad participativa. Los términos “participación” y “participación ciudadana” los reservaremos para esta última acepción.

En la próxima sección recomendaremos aplicar un enfoque *anticipativo y participativo* de evaluación de impacto social. En la siguiente sección fundamentaremos esta recomendación destacando algunos rasgos centrales de la comunidad territorial, *objeto* de la evaluación de impacto social. Veremos que es conveniente que la comunidad sea enfrentada al mismo tiempo como *sujeto* del proceso de desarrollo, lo que plantea requerimientos metodológicos bien específicos para realizar la evaluación de impacto social. Justamente, en la última sección recomendaremos el uso de una “estrategia rápida de evaluación de impacto social” flexible a las necesidades de anticipación, participación, rapidez y bajo costo que plantea el enfoque de evaluación de impacto social adoptado.

El enfoque de evaluación de impacto social más recomendable

A la evaluación de impacto social se le pide capacidad de predecir el futuro, recomendar o sugerir cambios coherentes con el proyecto, ser razonable en términos de tiempo y recursos, y contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales.

La primera estrategia que forma parte de nuestro enfoque es la anticipación. La anticipación o realización temprana de la evaluación de impacto social equivale a una maniobra de *construcción del futuro*, consistente en vincular la predicción de lo que vendrá con una modificación del proyecto que trate de anticiparse a ese futuro y cambiarlo. Se ayudaría de esta forma a evitar eventuales conflictos.

La anticipación permite tener una estimación de los posibles impactos sociales de un proyecto antes de que la o las decisiones finales se hayan tomado. En rigor, la evaluación de impacto social *anticipada* debe ser una tarea constante a lo largo de todas las fases de un proyecto, especialmente en periodos previos a la adopción de decisiones importantes. Sin embargo, como se señalará más adelante, las primeras fases del proyecto, cuando recién se estudia su factibilidad en una localización dada, son las más importantes desde el punto de vista de la prevención de los conflictos.

La participación ciudadana es nuestra segunda estrategia. A ésta se le asigna en el SEIA una función, más implícita que explícita, de prevención de conflictos. Sin embargo, como la participación se restringe a la exposición pública del estudio de impacto ambiental cuando las decisiones fundamentales están tomadas, ese objetivo no se cumple. Se requieren formas más plenas de involucramiento ciudadano.

En cambio, la participación *temprana*, esfuerzo en que está comprometida la Conama y que hasta el momento ha tenido aceptación entre los proponentes de los sectores privado y público, promete contribuir mejor al logro de ese objetivo. La participación *temprana* puede ser entendida

como una forma de involucramiento ciudadano en la evaluación de impacto social. Puede afirmar un estilo *participativo* para la evaluación de impacto social.

El enfoque de evaluación de impacto social que propondremos como más adecuado para la prevención de conflictos ambientales descansa en esos dos elementos claves: la anticipación y su carácter participativo. Las convicciones que lo fundamentan, y que revisaremos con mayor detención más adelante, son las siguientes:

a) La atmósfera social local que favorece el surgimiento de conflictos ambientales se forma tempranamente, tanto a través de rumores sobre el respectivo proyecto como por la decantación de ideas sobre “lo que sería justo” en la relación de la comunidad con el proponente y las autoridades externas. Tanto los rumores como las ideas populares sobre lo que se concibe como justo se relacionan con las identidades sociales, con lo que la comunidad es y con lo que aspira a llegar a ser. Los proyectos de desarrollo inevitablemente interfieren estas identidades locales. La evaluación de impacto social debe *anticiparse* a las decisiones importantes relativas al proyecto, tanto porque puede captar este ambiente social subjetivo y prever posibles conflictos, como porque habría tiempo para proponer cambios al proyecto.

b) El carácter participativo de la evaluación de impacto social permitiría, por una parte, complementar el estudio de impacto social con datos valiosos, especialmente referidos a las dimensiones subjetivas de la comunidad, de gran importancia cuando ocurren los conflictos; y, por otra parte, haría posible generar un proceso informal, en cierta medida implícito, de *negociación anticipada* de posibles conflictos y, en general, de construcción de una alianza local en favor del proyecto (o de una versión modificada o negociada del mismo).

Los dos componentes del enfoque de evaluación de impacto social que proponemos no deben ser considerados como sustitutos del estudio de impacto social que forma parte del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA). Representan una forma distinta de hacerlo: primero, y en lo fundamental, realizarlo antes que el estudio de impacto ambiental; y segundo, hacerlo en forma participativa.

En el siguiente cuadro se muestran estas opciones.

De acuerdo a la alternativa #1, se procuraría conseguir un mayor grado de involucramiento ciudadano en la evaluación de impacto social sin abandonar el marco actual en que ésta se realiza

en conjunto con el estudio de impacto ambiental y como parte del mismo. Sin embargo, ello no parece posible. Creemos que los actuales procedimientos de participación ciudadana están estructuralmente limitados. Habiéndose tomado las decisiones principales de un proyecto, estas formas de consulta pública sólo podrían corregir ciertos aspectos del proyecto que, desde el punto de vista de los intereses de la comunidad y de la prevención de los conflictos, podríamos catalogar como limitados o secundarios. Incluso, una aplicación más intensiva de técnicas de involucramiento ciudadano podría ayudar a elevar la conflictividad. Esa es posiblemente una de las causas de que algunos de los intentos que ha hecho la autoridad ambiental para fortalecer la participación ciudadana en el marco actual del SEIA —haciendo uso de la posibilidad de aplicar formas complementarias de participación, como establece el reglamento de EIA— hayan tenido resultados tan pobres en materia de prevención de conflictos.

La alternativa #2 consistiría en anticipar la evaluación de impacto social. Sin duda, ello contribuiría a prevenir conflictos ambientales. Permitiría identificar los posibles impactos sociales de un proyecto cuando aún se está a tiempo de considerar o desarrollar soluciones alternativas. Aún sin que tenga lugar un nivel significativo de involucramiento ciudadano, una evaluación de impacto social *anticipada*, traería otros beneficios tanto a la comunidad como a proponentes y autoridades: un mayor conocimiento y una mejor comprensión sobre los alcances más amplios del proyecto para la localidad. Sin embargo, esta alternativa #2 tendría la seria limitación de no captar bien la realidad social subjetiva y de no aprovechar la realización del estudio como oportunidad para construir un acuerdo o alianza entre comunidad, proponentes y autoridades, ambos aspectos claves en la prevención de conflictos ambientales.

La alternativa #3 combina la anticipación con el involucramiento ciudadano. Promete la construcción de un escenario político local favorable para el proyecto y para el desarrollo sustentable, que es superior a la suma de los beneficios de ambas maniobras realizadas por separado. Con ello, la prevención de los conflictos ambientales se haría más sólida.

Tal vez las razones principales de este beneficio adicional sean la importancia que tiene la dimensión subjetiva en la realidad social que se busca estudiar, y el mutuo condicionamiento que existe o que puede provocarse entre conocimiento y acción. Justamente, el enfoque de evaluación de impacto social que recomendamos busca aprovechar las posibilidades que en ese sentido abre un involucramiento ciudadano anticipado en la evaluación de los impactos sociales del proyecto. Por ello la metodología que recomendamos se inscribe en la tradición metodológica de la “investigación-acción”.

Involucramiento ciudadano: ventajas y técnicas

Una evaluación de impacto social *anticipada* y *participativa* puede hacerse recurriendo a una variedad de técnicas de involucramiento ciudadano. Debemos tener en mente que el involucramiento ciudadano temprano, en vez de la mera exposición pública del proyecto, permitiría:

- (i) al proponente, recibir información desde la comunidad que puede ser clave para el proyecto y para evitar posibles conflictos, incluyendo datos objetivos así como información sobre opiniones y aspiraciones de la comunidad o de sus grupos;

(ii) a la comunidad, interiorizarla en el proyecto y sus posibles impactos positivos y negativos, de manera tal que pueda formarse una opinión informada temprana sobre las ventajas y desventajas del proyecto, evitando posibles reacciones negativas de carácter tardío, cuando es difícil responder a ellas; y

(iii) a las autoridades, fomentar la elaboración consensuada de un plan de acción local que acompañe y respalde la realización del proyecto y que incluya mecanismos, tanto formales como informales, de *negociación anticipada de conflictos ambientales*.

Las técnicas de involucramiento ciudadano pueden ser varias y de diverso tipo: reuniones con grupos específicos, asambleas, entrevistas a informantes claves, *focus groups*, encuestas, *mailings*, etc. Nuestro interés en que la evaluación de impacto social contribuya a la prevención de conflictos ambientales nos debe llevar a privilegiar aquellas técnicas que más se adapten al criterio de la anticipación. Ello significa que su aplicación no puede demandar recursos ni periodos de tiempo desmedidos. Ese será justamente el tema de nuestra tercera sección.

Además, debemos atender al carácter “productor de conocimientos” de estas técnicas, lo que es claro para algunas de ellas, como una encuesta, pero no para otras, como una asamblea. El consultor deberá saber sacar provecho de estas formas de involucramiento en el sentido de obtener información clave para la suerte del proyecto. En lo que respecta a los conflictos ambientales, la información sobre actitudes frente al proyecto es tal vez lo más importante. Estas actitudes tempranamente diagnosticadas deberán convertirse en un *objeto de seguimiento y acción* permanentes a lo largo del proyecto si se quiere enfrentar exitosamente el riesgo de conflictos ambientales.

La combinación y la secuencia de la aplicación de estas técnicas es prácticamente ilimitada. La preferencia por algunas de ellas va a depender del tipo de proyecto, la fase en que se encuentre y las características de la comunidad local. Debe tenerse en consideración, además, que su aplicación forma parte de una evaluación de impacto social, es decir, de una actividad de estudio. Señalamos anteriormente que la dimensión subjetiva de la vida social local es información de primera importancia para prevenir los conflictos, pero la aplicación de las técnicas de involucramiento ciudadano también debe servir a las otras necesidades de información que plantea el estudio de los impactos sociales de un proyecto (flujos, costumbres, etc.).

De esta forma, las decisiones concretas sobre las técnicas que han de aplicarse en cada caso deben orientarse por los criterios recién enunciados: cómo recibir información clave desde la comunidad, cómo facilitar que la comunidad se forme un juicio informado y temprano del proyecto y de sus ventajas y desventajas, y cómo estimular la formación de un acuerdo consensuado de realización del proyecto dentro de un esfuerzo de desarrollo local más inclusivo. De esta forma, es posible apreciar que la aplicación de las técnicas de involucramiento ciudadano cumple simultáneamente con objetivos de información y de acción. Estos objetivos de acción podemos resumirlos en la idea de *negociación anticipada de conflictos ambientales*.

Dos ventajas adicionales

Entre las ventajas más importantes de la evaluación de impacto social *anticipada y participativa* está la de poder hacerse cargo de dos exigencias que suelen provenir de la comunidad y que la gestión ambiental pública tiene serias limitaciones para acoger: la demanda por discutir

impactos que no son ambientales —o que no parecen ambientales— y la demanda por obtener compensaciones. Las razones que explican por qué la evaluación de impacto social *anticipada* y *participativa*, así como otras formas posibles de participación temprana en el SEIA, pueden reportar estas ventajas, son básicamente dos: se está a tiempo de modificar el proyecto, y es fácil construir escenarios de *negociación anticipada* de potenciales conflictos, incluso a través del contacto social informal y la negociación implícita.

Anticipación

La *anticipación* se refiere a todas las fases de un proyecto, desde los estudios de factibilidad y planificación hasta el eventual desmantelamiento o cierre del proyecto, pasando por las fases de construcción y de operación. En todas ellas hay acciones físicas y de gestión del proyecto que pueden tener impactos sociales con consecuencias de conflictividad. La actividad de evaluación de impacto social *anticipada* y *participativa* tiene un rol que jugar en todas ellas. Por eso, se la considera una actividad permanente a lo largo de la vida del proyecto¹. Sin embargo, es en las fases iniciales de preconstrucción donde la evaluación de impacto social puede tener mayor importancia en la prevención de conflictos ambientales. Si se ha contribuido a crear un clima de confianza y colaboración en las fases iniciales, se estará en mejores condiciones para enfrentar sucesivos impactos sociales y evitar que deriven en conflictos.

Participación y *negociación anticipada de conflictos ambientales*

Nuestro enfoque parte del supuesto central de que existe una base de negociación entre comunidad y proponentes, ya que los proyectos tienen impactos positivos, parte de los cuales podrían beneficiar a la comunidad local directamente, y no sólo a través de su contribución al desarrollo nacional. Si no existen impactos positivos locales o éstos son marginales, como en los casos de rellenos sanitarios, autopistas y otros proyectos, las autoridades tendrían que esforzarse en crear escenarios de negociación y salida a los conflictos en otra escala geográfica (como se discute en los capítulos 5 y 6 de este libro).

En la siguiente sección expondremos los fundamentos que hemos tenido a la vista para recomendar que la evaluación de impacto social se haga en forma *anticipada* y *participativa*. Luego nos concentraremos en los aspectos metodológicos de este enfoque de evaluación de impacto social.

La comunidad local: factores subjetivos en su conformación

Las actitudes de los grupos locales frente al futuro proyecto representan el trozo de información más relevante de una evaluación de impacto social que busque contribuir a la prevención de conflictos ambientales.

Sabemos que las externalidades ambientales y su distribución representan un fenómeno complejo, escapando incluso a las capacidades más desarrolladas de medición e investigación científicas. Existe, objetivamente, un campo de incertidumbre sobre cuáles y cuán importantes serán los impactos ambientales de un proyecto y cómo afectarán a la población local. Además, en las actitudes de la población local frente al proyecto se resumen rasgos subyacentes de la realidad social local que rebasan el proyecto y que tienen que ver con su identidad, sus aspiraciones y su

grado de desconfianza en relación con la actividad de los sectores público y empresarial. La realización de un proyecto de desarrollo es capaz de poner en movimiento estos sentimientos.

Las actitudes frente al proyecto, además de ser ese trozo clave de información, son modificables. Mientras más temprano se haga su estudio mejores posibilidades existirán de modificarlas a favor de la creación de un clima local más propicio para el proyecto. Por ello, creemos que la evaluación de impacto social debe hacerse con un enfoque de *investigación-acción*, además de llevarse a cabo en forma temprana.

Discutiremos tres elementos centrales de la realidad subjetiva local: el grado de seguridad o certidumbre que tienen los individuos sobre su futuro, sus nociones sobre justicia distributiva y su tipo y grado de identidad social territorial. Los proyectos afectan estos tres elementos, estimulando reacciones sociales que, a pesar de ser sutiles o imperceptibles, suelen ser gravitantes para el desencadenamiento de conflictos ambientales.

En el cuadro 2 se resumen estos tres componentes subjetivos de la comunidad local y se destaca cómo el mismo proyecto que estimula reacciones en torno a ellos puede ayudar a crear el espacio subjetivo propicio del que hemos hablado.

Identidad social territorial

La identidad social territorial y los sentimientos de arraigo a que ésta da lugar pueden ser claves en la generación de conflictos ambientales. Estas identidades y sentimientos de arraigo pueden ser de distinto tipo y variar en intensidad. Dos factores que explican una parte importante de estas variaciones son el tipo de intereses que están a la base de cada comunidad territorial, o “interés territorial”, y el grado de aislamiento o integración con la sociedad mayor.

Una definición de comunidad territorial construida en torno a estos dos elementos es la siguiente: Grupo humano que comparte un territorio en el que interactúa permanentemente, dando origen a un sistema de vida formado por relaciones sociales, económicas y culturales que, por una parte, tienden a generar tradiciones, intereses comunitarios y sentimientos de arraigo; y, por otra, significan grados variables de integración o aislamiento respecto de la sociedad mayor.

El «interés territorial» puede alcanzar, básicamente, dos niveles que son progresivamente inclusivos: interés en el hábitat —que es el sustento de la calidad de vida— e interés por la mantención de los sistemas de vida y costumbres locales.

Por su parte, el grado de aislamiento de una comunidad territorial puede estar originado por condiciones geográficas o por condiciones socioeconómicas, específicamente por la pobreza. Cuando existe aislamiento predominan en el sistema de vida local las relaciones sociales de tipo «primario» (cara a cara) por sobre las relaciones de tipo «secundario» (o relaciones formales asociadas al desempeño de roles). En cambio, cuando la comunidad está más integrada geográfica y socialmente a la sociedad, las relaciones secundarias cobran importancia relativa en el sistema de vida local, y el control social se hace menos fuerte.

De acuerdo con estos conceptos es posible distinguir dos tipos de comunidades territoriales locales: comunidad “cero” y comunidad de interés territorial social.

(a) Comunidad «cero»

La comunidad «cero» es la expresión mínima de la matriz comunitaria. Corresponde a una agregación de personas sobre un territorio entre las que tiene lugar una interacción de «base puramente ecológica». En la comunidad «cero» existe una base objetiva de interés por el sólo hecho de compartir un territorio. La sola cohabitación implica la existencia del primer nivel de interés territorial señalado más arriba: el interés en el hábitat.

Cuando los individuos no se conocen, no poseen historia previa de interacción y llegan a habitar un mismo territorio, podría decirse que por un corto lapso de tiempo existiría entre ellos una interacción de base puramente ecológica. Cuando predomina el aislamiento, sea físico o social, se puede esperar que se construyan más rápidamente lazos sociales y un sentido de arraigo comunitario, dando lugar a diferentes tipos de “comunidades de interés territorial social”, que es nuestro segundo tipo. Cuando, en cambio, el aislamiento es menor, esos lazos locales y el arraigo se forman más lentamente y, a veces, nunca llegan a ser fuertes.

Difícilmente podría encontrarse una comunidad “cero” en forma pura. Tal vez la situación que más se acerca a la comunidad “cero” sea la de un barrio de una gran ciudad que sirve de “soporte físico” a sus familias para integrarse a la vida urbana y en que no hay mayor interacción social ni sentimiento de arraigo. El suburbio urbano segregado de clase media o alta, cuyos residentes están interesados en el status social de sus vecinos más que en los vecinos mismos, y están interesados en el nivel de equipamiento del lugar más que en el lugar mismo, representa un caso generalizado de comunidad territorial que tiende a “cero” y que tiene profundas raíces culturales².

Aún en estos casos, cuando el arraigo con la gente y con el lugar es bajo, existe un interés territorial de mucha importancia: el soporte físico y biológico de nuestra vida, que es provisto en parte por nuestro lugar de residencia. Nos interesa que en nuestro lugar se pueda respirar buen aire y que haya servicio de recolección de basuras, entre otros.

Si un proyecto amenaza estas condiciones es posible que los residentes reaccionen dando origen a un conflicto ambiental. Una identidad territorial que aparece débil puede ser engañosa. Es más, el conflicto con el proponente, especialmente si esos vecinos logran exigir modificaciones o la cancelación del proyecto, facilitaría un sentido de identidad más cerca de nuestro segundo tipo de comunidad.

(b) Comunidad de interés territorial social

La comunidad “cero” o de base puramente ecológica es improbable porque al existir un agregado de personas se posibilitan contactos e interacciones sociales que, con el correr del tiempo, van generando un «sistema interno». El grupo humano va construyendo intereses comunes que van más allá de los aspectos ecológicos y que va haciendo explícitos. Esta manifestación es el arraigo, o sentido de identidad o pertenencia a la comunidad, referido indistinguiblemente al territorio y al grupo humano que lo habita. No se trata, como en el caso del suburbio antes aludido, de la

búsqueda algo apremiada de una identidad social, para lo cual la *categoría social* del barrio resulta útil, sino del compromiso con *ese* lugar y con *esa* gente.

Cuando estos sentimientos son fuertes y permanentes, es posible hablar de *comunidad de arraigo*, como un tipo especial de comunidad de interés territorial social. Los vecinos comparten características de diversa índole: social, étnica, religiosa, económica y laboral, entre otras. Se empieza a manifestar el arraigo con el grupo social y su historia, y con el territorio o lugar.

Ahora bien, es posible distinguir tres tipos de comunidades de arraigo:

- *Comunidad de arraigo por aislamiento de carácter rural*: Se trata de comunidades localizadas en zonas apartadas, conformadas por población de escasos recursos. Por su aislamiento geográfico y falta de medios, esas personas y sus familias no tienen alternativas de residencia y trabajo como no sean las que les ofrece su propia comunidad. De tal forma, crece un fuerte sentimiento de arraigo acompañado por la percepción de que «esto es todo lo que tengo».
- *Comunidad de arraigo por aislamiento de carácter urbano*: Corresponde a barrios pobres urbanos en ciudades medianas o mayores en que el aislamiento está referido a las condiciones de exclusión social (segregación social urbana y carácter estigmatizado como “poblaciones”). En estas condiciones también se genera un sentimiento de arraigo como en el caso de la comunidad de carácter rural descrita anteriormente. En ambos tipos de comunidades, rural y urbana, la modificación de las condiciones de aislamiento espacial o social muy probablemente tendería a debilitar el arraigo.
- *Comunidades de arraigo por opción*: Se trata de comunidades formadas, en el extremo, sólo por personas que han optado entre varias alternativas posibles por ese particular territorio de residencia con el cual han desarrollado fuertes sentimientos de identidad y arraigo. Este tipo de comunidad provee a sus miembros de condiciones de seguridad, apoyo afectivo y social, sin que ello implique niveles de control social limitantes del desarrollo de las personas, como es habitual en comunidades tradicionales o “primarias” —por ejemplo, en las de arraigo por aislamiento.

Las comunidades oscilan entre la tendencia a ser una comunidad “cero” de base puramente ecológica (nivel mínimo) y la tendencia a constituirse en una comunidad de arraigo por opción (nivel máximo). Entre estos dos extremos se encuentran las otras alternativas de comunidad local descritas.

La significación que el tipo de comunidad tiene para el riesgo de desencadenar conflictos y para las posibilidades de superarlos, es clara si se revisan muchas situaciones de conflicto vividas en el país. Por una parte, destacan casos como los de comunidades “ecológicas” o indígenas que han resistido los proyectos dando lugar a grandes conflictos. Se trata de comunidades con un fuerte interés territorial *social* (nuestro segundo tipo), ya sea “por opción” (las comunidades “ecológicas”) o por una fuerte identidad ancestral (las comunidades indígenas).

Por otra parte, las comunidades en que el arraigo está vinculado con el aislamiento ofrecen posibilidades para el proyecto y, en general, para que el desarrollo económico ayude a superar el aislamiento e iniciar un proceso de reconstrucción de la identidad social territorial. El proyecto puede conllevar procesos de cambio social, convirtiendo a las comunidades primarias en

secundarias, junto con el debilitamiento del “arraigo por aislamiento” y la consecuente acentuación de los sentimientos de “arraigo por opción”.

La misma disputa por las externalidades ambientales del proyecto, en tanto alienta el debate local, puede contribuir a este último cambio, especialmente cuando se llega a una solución negociada y razonable entre las partes. La solución oportuna de un conflicto ambiental puede ser percibida como un logro local y, con ello, puede convertirse en factor de fortalecimiento y transformación de la identidad social territorial.

En definitiva, el proyecto puede ayudar a crear identidad social. No es simplemente externo. Hay un proceso potencial de internalización del proyecto en la comunidad; de oposición a él, especialmente a algunos de sus aspectos, y de posterior negociación de acuerdos. Existe, en último término, la posibilidad de que surja un sentido de logro —que fue posible negociar cambios favorables— que puede ayudar a fortalecer, aunque modificando, las identidades sociales territoriales. El proyecto puede dar lugar a un cambio profundo en la comunidad local sin necesariamente implicar una ruptura con su pasado. El cambio y la adaptación suelen ser la mejor forma de conservar y honrar las identidades sociales.

Justicia distributiva

Las comunidades locales tienen intereses económicos en torno a los proyectos. La percepción que se forman sobre cómo se distribuirán sus beneficios y sus costos o desventajas condiciona fuertemente su actitud frente al proyecto. Esas percepciones varían entre grupos de la comunidad, lo que puede trasladar el conflicto a su interior.

La formación de percepciones sobre “lo injusto” que es el proyecto en términos de cómo distribuirá sus externalidades positivas y negativas, genera actitudes de desconfianza y rechazo que son precursoras de los conflictos ambientales. Más adelante veremos cómo la circulación de rumores puede exacerbar estos sentimientos de injusticia y, con ello, agudizar el conflicto.

Lo que se considera “justo” en una circunstancia dada en términos distributivos es un sentimiento bastante complejo e inescrutable. Los intentos por desarrollar una teoría de la justicia, o de “lo justo”, que permitiera redactar normas legales y que, al mismo tiempo, fuera independiente de un contexto social dado pero capaz de medir su grado de justicia, se verían entorpecidos por uno de los dos siguientes problemas: o la teoría creada sería demasiado abstracta para evaluar situaciones concretas; o, si fuera más práctica, tendría que incluir algunas premisas sobre cómo debe ser la vida social, premisas que se derivan del modelo cultural predominante³.

El juicio sobre lo que es “justo” tiene, por lo mismo, un carácter empírico y local que, entre otras cosas, depende de las peculiaridades culturales locales. Aplicar los criterios nuestros a una comunidad indígena es pecar de etnocentrismo. Ellos tienen otra idea sobre lo que es justo. Sin embargo, aún allí donde las relaciones sociales se adaptan al modelo cultural dominante, éste siempre se da mezclado con otras influencias y no en forma pura.

En el caso particular de las externalidades ambientales, la complejidad de éstas como hechos físico-ambientales y como fenómenos económicos agrega dificultad a la posibilidad de estudiar y

definir objetiva o “científicamente” lo que debe considerarse como una relación justa entre comunidades y proponentes.

Cada situación en que una comunidad impugna “lo justo” de la relación con los proponentes nos dice más sobre los sentimientos y actitudes de la gente que sobre el ajuste o desajuste respecto de criterios objetivos de justicia distributiva, que no existen. Los sentimientos de injusticia que cada comunidad despliega frente a un proyecto hablan de sus deseos y carencias, de sus propias potencialidades no aprovechadas, y no del incumplimiento de normas universales de justicia.

Sin embargo, parecen existir normas sobre lo que es “justo” en las comunidades territoriales. A veces toman la forma de una verdad evidente, lo que ayuda a explicar que las reacciones colectivas sean tan vigorosas frente a lo que se percibe como injusto. Pero estas normas son locales y no universales, son tácitas más que explícitas, y ni siquiera sabemos cómo se forman. Los historiadores han registrado casos notables de alzamientos populares urbanos cuando la población estimaba que la autoridad reajustó el precio del pan “más allá de lo que es justo”⁴. No obstante, si esas comunidades no hubieran reaccionado, aceptando aún a regañadientes los nuevos precios, los historiadores no se habrían extrañado, ni lo habrían encontrado digno de atención.

Nada indica, en todo caso, que existan normas claras y compartidas sobre “lo justo” al interior de cada comunidad. Más bien, parece ser normal y permanente el que exista ambigüedad y tensiones en torno a la definición práctica de lo que es o ha sido “justo”. De hecho, estas tensiones constituyen uno de los principales factores de desconfianza de las personas en los dirigentes de las organizaciones de base de nuestros barrios pobres y, con ello, causa del debilitamiento de las organizaciones y la participación ciudadana⁵.

Lo más probable es que estas normas “empíricas” sobre lo justo se formen como reacción a cambios que afectan a la comunidad, y que sean el resultado de la reflexión colectiva sobre el significado de dichos cambios. Los cambios pueden ir desde nuevas conductas que ganan terreno entre los adolescentes hasta proyectos de inversión. El significado que los cambios representan para la comunidad se van “negociando”. Las conversaciones y disputas que ocasionan los cambios entre los vecinos representan el escenario en que esa negociación tiene lugar. Nunca se llega a un resultado claro, por lo que se podría decir que en cada comunidad *tiende a formarse* una idea sobre lo que es justo en relación con las nuevas realidades que van emergiendo.

En definitiva, las aspiraciones y frustraciones contenidas en cada comunidad dan lugar a nociones de justicia distributiva y a juicios concretos frente a los proyectos de inversión o las obras públicas, lo que abre la posibilidad de alentar los conflictos ambientales. Parece importante que el proponente entienda la manera en que su proyecto se conecta con esos sentimientos que acechan detrás de los *juicios distributivos* que hacen los individuos, y no se remita tan sólo a lo que permiten las leyes o, incluso, a lo que parece *objetivamente* justo.

Hay dos formas erradas con que usualmente los proponentes enfrentan los *juicios distributivos* que hacen quienes serán sus vecinos. Una es cuando los asiste el convencimiento de que es un problema sin solución porque la gente pobre es, en lo fundamental, envidiosa y resentida. No queda más remedio que apelar a aquellos miembros de la comunidad que no están animados por esos sentimientos e intentar establecer una buena relación con ellos. Entrar en tratos con los que

reclaman puede conducir a un camino sin salida: nunca estarán contentos con lo que se les ofrezca. Esa gente busca extorsionar a las empresas aprovechando la sensibilidad que existe hoy por el medio ambiente. Una prueba de ello es que incorporan “de contrabando” temas no ambientales a sus demandas.

Un segundo error es tratar de aprovechar las diferencias que el proyecto genera al interior de la comunidad. Usando las máximas de “dividir para reinar” y de que “todo tiene su precio”, el proponente puede verse comprometido con una estrategia muy peligrosa en sus relaciones con la comunidad. Todo lo que sean intentos de “cooptación” o de compra de lealtades, puede ser una bomba de tiempo. Más allá de sus diferencias internas, los miembros de una comunidad local tienen un compromiso de largo plazo entre ellos, por lo general más fuerte que el que se aprecia desde fuera.

Pueden incluso darse periodos en que la estrategia parece rendir frutos, pero el conflicto podría reflotar con mayor virulencia. Las investigaciones empíricas sobre conflictos ambientales muestran situaciones en que la comunidad aparece aceptando estas relaciones de “cooptación” o de compra de silencio sobre el medio ambiente a cambio de donaciones, porque percibe que no tiene fuerza para conseguir más; sin embargo, apenas la relación de fuerzas cambia, la insatisfacción y la molestia de los residentes suelen dar lugar a nuevos conflictos ⁶.

Por otra parte, los proyectos tienen externalidades positivas que, en grado variable, podrían beneficiar a la población local o a la localidad misma. Quizás lo que demandan las personas es un tipo de relación distinta con el proponente, más que beneficios o recursos concretos. En esa relación la comunidad quisiera ver al proponente comprometido de verdad con su bienestar, buscando maximizar los beneficios locales que pueda tener el proyecto. La población tiene un interés vital en el desarrollo sustentable: le interesa que lleguen nuevas inversiones y proyectos porque crean posibilidades de empleo y mejoramientos locales, pero le preocupa al mismo tiempo la conservación del medio ambiente, y es sensible a los temas de equidad social, con su particular visión de lo que “es justo”.

Certidumbre

Una de las necesidades psicológicas básicas del ser humano es la estabilidad y la certidumbre. Cuando los grupos humanos se enfrentan a cambios y condiciones que generan inseguridad en temas de importancia para su futuro, se les plantea la necesidad imperiosa de superar ese estado de cosas. El rumor cumple esa función: busca crear certidumbre donde no existe.

Lejos de ser una “mala costumbre” de la gente, el rumor es un mecanismo social que tiene la función específica de reducir la incertidumbre. Puede definirse como una creencia o, mejor aún, como “una proposición específica para creer” que se transmite de persona a persona, generalmente en forma oral, y que tiende a racionalizar, o convertir en razones, información imprecisa y de relevancia para las personas ⁷. La información que se transmite carece de una fuente u origen comprobable objetivamente; es decir, es una “falta de noticias confiables”. El rumor se opone a la “información veraz”; surge porque ésta no existe.

Una de las características más importantes del rumor es que las noticias orales, verdaderas o falsas, en que consiste afectan en forma homogénea a todos los individuos involucrados en la

comunicación —el chisme, en cambio, se refiere a eventos personales que suelen enfrentar a miembros de la comunidad entre sí. La homogeneidad del rumor se relaciona con una segunda función : afirmar la identidad social.

Cuando las identidades son marcadas, los rumores afloran con fuerza ante la amenaza que podría estar enfrentando la comunidad. Dicho de otra forma, cuanto más homogéneos son los sentimientos de los miembros de la comunidad local, mayor es la probabilidad de que surjan rumores que *satisfagan esos sentimientos*. La fuerza de los rumores nos habla, entonces, de la existencia de “acuerdos subjetivos” básicos en la comunidad. Los sentimientos son compartidos y claros, y la circulación del rumor los refuerza. De tal forma, el rumor cohesiona a la comunidad. Es efecto de la homogeneización de esos sentimientos entre los miembros de la comunidad y, a la vez, contribuye a dicho proceso.

El rumor fortalece ciertas creencias que son convenientes para una comunidad cuando ésta enfrenta situaciones de trascendencia que, al mismo tiempo, son inciertas, como nuevos proyectos. A veces el contenido de los rumores que circulan en una comunidad consiste en prejuicios contra grupos externos percibidos como amenazantes. La amenaza puede afectar a la propia identidad. De hecho, la oposición a otros suele ser un medio para mejor perfilar la propia identidad, como los prejuicios que se comentan en las “poblaciones” sobre residentes vecinos “de mala clase”⁸.

La amenaza puede ser al bienestar, como cuando se filtran noticias sobre una nueva medida administrativa de las autoridades que afectará negativamente el acceso de los miembros de la comunidad a los servicios de salud. Quienes aparecen comprometidos o siendo los ejecutores de esa medida serán objeto de la crítica y se hablará prejuiciosamente de ellos.

Finalmente, la amenaza puede ser al bienestar y a la identidad al mismo tiempo, como cuando un proyecto nuevo amenaza con deteriorar el medio ambiente y alterar las costumbres y sistemas de vida locales. Entonces, crecerán los prejuicios contra el proponente del proyecto y las autoridades que los respaldan. Sus motivaciones serán objeto de análisis y comentario. Se tenderá a crear una imagen polarizada de la situación entre “buenos” y “malos”. De esta manera, cuando el rumor esté originado por futuras acciones de terceros que afectarán a la comunidad, como ocurre con los proyectos que producen externalidades ambientales, la individualización de “responsables” y la identificación de sus motivaciones forman parte del rumor.

Sin embargo, el rumor no involucra necesariamente hostilidad hacia esos agentes externos. El miedo puede llevar a su mistificación. Las creencias en que consiste el rumor podrían ser exageradamente optimistas. La falta de información confiable y la ambigüedad de la situación pueden, incluso, dar lugar a la existencia simultánea de ambos tipos de creencias, hostiles y exageradamente positivas. Ello sería especialmente el caso de comunidades más divididas internamente. Pero el rumor resulta siempre negativo para las relaciones entre la comunidad local, el proponente y las autoridades, sea hostil o esperanzado. En un caso, porque predispone a los vecinos contra el proyecto; y, en el otro, porque ayuda a crear expectativas exageradas que tarde o temprano chocarán con la realidad.

Dada su función de reducir la incertidumbre, el rumor es una creencia específica y de carácter temporal. Puede cambiar, puede borrarse o superarse, pero lo importante cuando se busca evitar

conflictos no es desmentir el rumor (la creencia) sino que superar la incertidumbre y la desconfianza. Mientras éstas persistan, surgirán otros rumores. La superación de los rumores es tanto una cuestión de información cierta como de confianza en las fuentes de información.

Los rumores serían, al mismo tiempo, estímulo de los conflictos ambientales y una pista para superarlos. Si el rumor nos habla de “acuerdos subjetivos” al nivel de la comunidad, entonces no resulta difícil cambiar un escenario de conflicto por uno de colaboración. La clave está en la homogeneidad de sentimientos que hay detrás del rumor. En el límite, la comunidad puede ser aproximada como si fuera una sola voz. Para lograrlo, es más importante captar esos sentimientos subyacentes que analizar racionalmente el contenido de los rumores.

En el rumor se combinan peligrosamente los tres componentes del “mundo subjetivo” local: siendo una reacción ante la *incertidumbre*, el rumor contiene, implícitamente, ideas sobre lo que sería una *relación justa* con los agentes externos y una intención de defender las *identidades locales*. Para el caso de comunidades y grupos pobres, diversos autores han descubierto una conexión entre inseguridad y radicalismo político ⁹.

El rumor, por lo tanto, es un mecanismo psicológico y sociológico cuya función es cohesionar a la comunidad local, ayudándola a defender y fortalecer su identidad como grupo frente a una amenaza que se cierne desde el exterior y ayudándola a definir lo que sería una relación “justa” con los agentes externos. En el caso de proyectos de inversión u obras públicas, los rumores “construyen” una imagen del proponente y de sus motivaciones, expectativas referidas al proyecto e ideas sobre lo que sería una relación “justa”. Todo ello, con el propósito implícito de hacer fuerza para que las cosas no resultan tan mal.

Es absolutamente crucial tener en cuenta que las creencias fijadas por los rumores difícilmente pueden ser modificadas con posterioridad. El rumor, como forma *temprana* de cohesión de la comunidad frente al proyecto, debe ser prevenido o anticipado con formas *tempranas* de participación e involucramiento ciudadano. La evaluación de impacto social *anticipada* y *participativa* puede jugar un importante papel en evitar la formación y consolidación de estos sentimientos comunitarios precursores de los conflictos ambientales.

Evaluación rápida de impacto social y conflictos

Como estrategia adecuada para abordar la evaluación de impacto social *anticipada* y *participativa* proponemos a continuación la *evaluación rápida de impacto social*. Corresponde a un estilo de estudio cuyas características principales son el pragmatismo metodológico, un énfasis en la profundidad de los conocimientos, su apoyo en las ciencias sociales, y el convencimiento de que investigación y acción se condicionan mutuamente.

Criterios

La *evaluación rápida de impacto social* descansa en tres criterios metodológicos.

(a) El primero es reconocer la interrelación entre lo social y lo ambiental

Los impactos *sociales* de un proyecto, en el sentido de las repercusiones sobre la población, incluyen tanto efectos ambientales como efectos sociales, estos últimos entendidos como efectos sobre la economía, las costumbres y los sistemas de vida locales.

Como se puede apreciar, el término “social” se usa de dos maneras, lo que genera cierta confusión: como sinónimo de población y como sinónimo de aspectos sociales (culturales, económicos, etc.) de la realidad local.

Dentro del reglamento de EIA, el capítulo sobre evaluación de impacto social se refiere al segundo significado. Los impactos más propiamente ambientales, como aquellos que afectan la salud, están contenidos en otros capítulos.

Si esto es así, cabría preguntarse por qué se incluye la evaluación de impacto social en estudios que son ambientales. ¿Por qué debemos ocuparnos de los efectos culturales o económicos de un proyecto cuando estamos haciendo una evaluación de sus impactos *ambientales*?

Una respuesta posible es que la inclusión de los aspectos sociales en el SEIA representa un reconocimiento de que no hay un límite claro entre “lo ambiental” y “lo social”. En efecto, si examinamos los impactos concretos de un proyecto en una localidad llegaremos rápidamente al convencimiento de que es virtualmente imposible trazar esa línea demarcatoria.

Hay, además, una razón política, que es relevante para nuestra preocupación por prevenir conflictos ambientales, que son en esencia conflictos políticos por estar relacionados con la distribución del poder ¹⁰. Los propios miembros de la localidad ponen en la balanza el conjunto de costos que el proyecto les puede reportar y los comparan con las ventajas que podría traer, incluidos en ese cálculo lo “ambiental”, lo “social” y los impactos que serían difíciles de clasificar en una u otra categoría.

(b) El segundo criterio es la anticipación

La *evaluación rápida de impacto social* procura anticiparse a las decisiones más importantes que se toman en la vida de un proyecto, especialmente las de la fase de pre-construcción. Las razones que avalan este criterio han sido expuestas anteriormente.

Nuestra recomendación es realizar la *evaluación rápida de impacto social* en forma separada y previa al estudio de impacto ambiental. La *evaluación rápida de impacto social* puede ser un insumo valioso para que el proponente tome una buena decisión entre hacer una Declaración de Impacto Ambiental o un Estudio de Impacto Ambiental, lo que es especialmente válido para proyectos donde esa decisión no es clara. Los resultados de una *evaluación rápida de impacto social* pueden asimismo convencer a la autoridad ambiental sobre la conveniencia de exigir un estudio de impacto ambiental.

(c) El tercer criterio es su carácter participativo

El uso de metodologías “participativas” de investigación es recomendable básicamente por dos razones: por su utilidad para estudiar el “mundo subjetivo” de la comunidad local y por representar una forma de participación *temprana* de la comunidad en el desarrollo del proyecto, con los beneficios en términos de legitimidad local y extra-local que ello podría reportar. Hemos argumentado antes en favor del carácter participativo que debería tener la evaluación de impacto

social, incluidas otras razones fuera de las dos mencionadas, como el poder allegar antecedentes empíricos relevantes para el proyecto. En términos metodológicos, este criterio nos debe llevar a privilegiar, dentro de lo posible, las técnicas de investigación de carácter participativo antes que las técnicas más “científicas”, que suponen una intervención más pasiva de las personas interpeladas. En este sentido, es mejor administrar una entrevista semi-estructurada que aplicar un cuestionario con preguntas cerradas.

Objetivos

La *evaluación rápida de impacto social* apunta al logro de tres objetivos principales.

(a) El objetivo de calidad

Con el fin de superar las limitaciones que presenta actualmente la evaluación de impacto social, que mencionamos al inicio de este trabajo, la *evaluación rápida de impacto social* debe proponerse lograr una comprensión sustantiva y profunda de la realidad social local.

Tal vez las dimensiones más difíciles de escrutar, y al mismo tiempo las más relevantes para la prevención de conflictos ambientales, sean las que hemos llamado “realidad subjetiva local” o “mundo subjetivo”.

Recurrir a estadísticas disponibles o a otros estudios, por importante que sea como método de trabajo, no supe esta necesidad de profundidad y calidad en la evaluación de impacto social. Parte de la calidad que debe obtenerse nos exige dar importancia a las tendencias históricas que muestra la comunidad local. Un análisis estático o tan sólo concentrado en el tiempo presente puede impedirnos del acceso a información valiosa sobre la comunidad, especialmente cuando estamos empeñados en prever posibles conflictos. La evolución histórica de una comunidad puede ser relevante para anticipar los escenarios futuros que enfrentará el proponente de un proyecto. Como los antecedentes objetivos y disponibles sobre el pasado de cada comunidad suelen ser escasos o inexistentes, nuestra selección de métodos debe considerar esa limitación.

(b) El objetivo de eficacia

Una de las críticas principales y más merecidas que recibe la investigación en ciencias sociales, especialmente la que pretende informar políticas, se refiere a la extensión de los estudios, su costo y su carácter poco conclusivo. ¿Cómo hacer que la evaluación de impacto social supere estas limitaciones, lo que parece necesario para que contribuya a la prevención de conflictos ambientales?

La eficacia se logrará focalizando la evaluación en aquellos temas relativos al nuevo proyecto que sean más significativos, tanto desde el punto de vista de los grupos locales como del de los expertos. Justamente, recurrir a expertos y a metodologías cualitativas de estudio son otras formas de lograr eficacia, como se explica más adelante. Las evaluaciones de impacto social que son rápidas y útiles son las de tipo analítico más que enciclopédico; son las que se orientan al estudio selectivo y temprano de algunos temas claves ¹¹. La participación de los residentes en la construcción del diagnóstico social y en la calificación de las alteraciones atribuibles al proyecto como “significativas” o “no significativas”, debe considerarse un aporte central para mejorar la capacidad preventiva de conflictos en la evaluación de impacto social.

(c) El objetivo de legitimidad política

Todo proyecto, como todo cambio en la vida de una comunidad, conlleva costos para algunos y beneficios para otros, sin importar el tamaño de la comunidad ni el tipo de proyecto ¹². El análisis entre costos y beneficios y la atención dada a la distribución de externalidades deben ser partes integrantes de la evaluación de impacto social. Esos elementos están centralmente involucrados en la evaluación que la propia gente hace de un nuevo proyecto.

El propósito de la evaluación de impacto social es hacer posible que los proponentes y las autoridades puedan tomar decisiones que sean social y políticamente responsables. A pesar de que la producción de nuevo conocimiento sobre las comunidades que están enfrentadas al cambio es parte de la tarea, el objetivo principal es tomar buenas decisiones más que producir nuevo conocimiento ¹³.

Involucrar a la población local en la evaluación de impacto social es clave para conseguir este objetivo político. Es clave para identificar posibles conflictos derivados de la distribución de externalidades, lo mismo que alternativas para prevenirlos, resolverlos o negociarlos ¹⁴. Los consultores a cargo de la evaluación de impacto social deben ser capaces de mostrar a los grupos potencialmente afectados que los impactos significativos están siendo incorporados en la evaluación del proyecto ¹⁵.

Las metodologías de *investigación-acción* representan un camino promisorio para producir este involucramiento de la comunidad en la tarea de la evaluación de impacto social. El postulado de fondo es que la producción de conocimiento y la acción se retroalimentan entre sí. Las acciones que se deciden con base en el conocimiento disponible permiten mejorar ese conocimiento; asimismo, los procedimientos metodológicos destinados a obtener conocimiento pueden crear hechos nuevos, pueden influir en el curso de los acontecimientos. Los residentes no sólo son consultados, sino que *se sienten* consultados.

La epistemología tradicional, en cambio, busca validar el conocimiento científico por sus propios métodos, fuera y antes de la acción que se basa en él. El mismo gasto de recursos y de tiempo reporta menos, en comparación con los esquemas de estudio más participativos y “activos”. La necesidad de conocer el “mundo subjetivo” de las comunidades y de favorecer formas *tempranas* de participación hacen altamente convenientes los esquemas de *investigación-acción* en la evaluación de impacto social. Son mejores en términos de eficacia y rapidez, como hemos visto.

La *evaluación rápida de impacto social* puede ser parte de una estrategia *local* de largo plazo del proponente que aspire a insertar su proyecto en la vida económica y social local —abandonando todo lo posible el esquema del *enclave*— y que busque establecer una relación permanente con la comunidad, permitiendo a ésta participar en las decisiones claves del proyecto en sus distintas fases.

Características

La *evaluación rápida de impacto social* debe considerarse como parte de un *estilo* de estudios sociales vinculados con decisiones de acción (políticas, proyectos). No es propiamente un *enfoque*, ya que está dando recién sus primeros pasos. Es parte de un esfuerzo que están realizando en varios países distintos tipos de científicos sociales comprometidos en hacer contribuciones de conocimiento relevantes y oportunas para la toma de decisiones. Como *estilo*, más que *enfoque* metodológico, las

características de la *evaluación rápida de impacto social* no son definitivas. Sin embargo, hay características que se pueden recomendar sin lugar a dudas para que la *evaluación rápida de impacto social* pueda alcanzar los objetivos antes señalados.

(a) Recurrir a diseños intensivos en vez de extensivos

Por la irrepetible combinación de factores geográficos, históricos, sociales, económicos y culturales, cada comunidad local presenta rasgos peculiares; y cada proyecto, por similar que sea a otros proyectos de su tipo puede tener impactos sociales distintos en diferentes localidades. De tal forma, la evaluación de los posibles impactos sociales de un proyecto requiere una comprensión de las características propias de cada comunidad local, lo que incluye la dimensión subjetiva que hemos discutido antes.

Estos niveles de conocimiento, más que los diseños extensivos de investigación tradicionales, requieren diseños intensivos. Los primeros, típicamente basados en el uso del *survey* o el análisis de información censal o de estadísticas continuas, garantizan la representatividad estadística de los resultados, pero profundizan muy poco en la comprensión de los procesos y motivaciones que explican las conductas humanas. Los segundos, en cambio, garantizan profundidad y explicaciones sobre los hechos, otorgando más capacidad predictiva al nivel de agregados sociales de menor tamaño, tales como las comunidades territoriales locales. Aunque sacrifican la representatividad estadística, los estudios intensivos pueden aducir “representatividad cualitativa”. Más adelante, volveremos sobre este punto.

La *evaluación rápida de impactos sociales* debería proveer conocimiento sobre actitudes y ofrecer explicaciones sobre las motivaciones, intereses y percepciones subyacentes, lo mismo que capacidad predictiva acerca de cómo el proyecto impactará a la comunidad local y cómo ésta reaccionará frente a él. Estos objetivos difícilmente pueden ser logrados sin recurrir a los diseños intensivos.

Los diseños intensivos requieren visitas “de terreno” y la interacción directa con miembros y dirigentes de la comunidad. Este contacto “directo” es insustituible para lograr la comprensión “profunda” y holística que es característica de los estudios basados en diseños intensivos.

Los diseños intensivos tienen la ventaja de poder operar en condiciones de baja disponibilidad de información. El análisis y las conclusiones de tipo cualitativo, propios de los diseños intensivos, parecen ser la mejor forma de enfrentar la falta de información. Es más, los diseños intensivos hacen posible protegerse de los sesgos metodológicos típicos cuando se recurre a diseños extensivos en situaciones de escasez de información, tales como los siguientes:

- que la falta de disponibilidad de información para cuantificar los impactos sea usada como justificación para optar por remitir una Declaración de Impacto Ambiental en vez de realizar un Estudio de Impacto Ambiental;
- que la falta de información suficiente como para anticipar la inevitabilidad de un impacto lleve a concluir que no se puede fundamentar la existencia potencial de dicho impacto; y
- que se tienda a concentrar la atención en los impactos sociales más evidentes y se busque cuantificarlos.

En cambio, frente a estas dificultades de información, deberían adoptarse los siguientes criterios, todos concordantes con el trabajo de investigación que se hace en el marco de los diseños intensivos:

- la falta de información que permita cuantificar impactos no es razón que justifique desestimar su importancia y renunciar a hacer un estudio,
- la falta de información para fundamentar la inevitabilidad de un impacto no debe llevar a pasar éste por alto: es mejor concluir que ese impacto no ha sido descartado; y
- más importante que cuantificar los impactos sociales más evidentes y seguros es identificar impactos posibles o eventuales.

(b) Tener carácter metodológicamente ecléctico centrado en el uso de métodos de investigación cualitativa

Los diseños intensivos que requiere la *evaluación rápida de impacto social* pueden llevarse a cabo utilizando tanto instrumentos de recolección y análisis de información cuantitativa como cualitativa. Aún más, la combinación pragmática de distintos tipos de instrumentos podría ser aconsejable.

Sin embargo, la información cuantitativa no parece bastar, más allá de los problemas de calidad y escasez que presente. La información estandarizada sobre las comunidades locales, como la información que entregan los censos u otras fuentes de estadísticas continuas, no es suficiente para el logro de los objetivos propuestos para la *evaluación rápida de impacto social*, especialmente el objetivo de legitimidad política vinculado con la prevención de conflictos.

El acceso a información estadística no libera al proponente de lograr una comprensión de las peculiaridades de la comunidad posiblemente afectada por su proyecto. La información estadística es, por lo general, de mala calidad y no se refiere a la comunidad sino a áreas político-administrativas de recolección de información que incluyen a la primera sin coincidir con ella.

Conseguir esa comprensión recurriendo a metodologías tradicionales de tipo cuantitativo (censos, *surveys*, etc.) demandaría costos y tiempos a todas luces excesivos en el marco del SEIA y, especialmente, en el ámbito de la estrategia recomendada de evaluación de impacto social *anticipada y participativa*. Por lo mismo, parece insoslayable la aplicación de técnicas de investigación orientadas a producir información “cualitativa” más que información “cuantitativa”.

La escasez de información cuantitativa sobre las comunidades y lo que demandaría producirla, hacen prácticamente obligatorio recurrir a información cualitativa, en que la profundidad debe necesariamente ir acompañada de selectividad.

Como se señaló anteriormente, la *evaluación rápida de impacto social* no es un enfoque metodológico que vaya a disponer de instrumentos “propios”, sino que hará uso de instrumentos de investigación de diversas tradiciones metodológicas y disciplinas. Entre los instrumentos de recolección y análisis de información de tipo “cualitativo” que podrían ser de gran utilidad, se cuentan los *focus groups*, las entrevistas semi-estructuradas, las historias (parciales) de vida y las entrevistas grupales; y entre los de tipo “cuantitativo”, las encuestas sociales (*surveys*).

Especial referencia merecen los estudios de “escenarios comparados”. Algunos de los impactos sociales vinculados a tipos específicos de proyectos tienden a repetirse. Estudios de impacto social de esos proyectos, tanto en el país como en el extranjero (escenarios comparados) constituyen, por lo mismo, una fuente de información de apreciable valor, especialmente en situaciones de escasez de información. Sin embargo, la consideración de escenarios comparados tiene el peligro de pasar por alto diferencias importantes de tipo cultural y, en general, lo relativo al “mundo subjetivo” de la comunidad.

(c) Tener claridad en la declaración de métodos y supuestos

Los resultados del estudio de evaluación de impacto social deben ser claros y comprensibles para terceras personas. Por ello, y a pesar de su carácter metodológico abierto y pragmático, la *evaluación rápida de impacto social* debe declarar los métodos y supuestos con que trabaja. Las razones de por qué se trabaja con unos y otros deben ser explícitas. Proponentes, autoridades y líderes comunitarios deben poder leer los resultados conociendo los supuestos en que descansan, para así darles su propia interpretación. La *evaluación rápida de impacto social* debería formar parte del proceso participativo que acompaña el desarrollo del proyecto.

En particular, deberán justificarse los instrumentos de recolección de información. Suele ocurrir que el investigador se enfrenta a una disyuntiva entre *profundidad* y *extensión* del conocimiento alcanzado. En general, considerando la escasez de información secundaria y la necesidad de lograr un conocimiento sustantivo, especialmente sobre el “mundo subjetivo” de la comunidad local, el investigador deberá privilegiar la profundidad por sobre la extensión. Ello le demandará que, en su declaración de supuestos, deba referirse a la representatividad del conocimiento logrado, focalizándose en grupos y situaciones específicas.

Con el fin de salvar el reparo sobre falta de representatividad estadística o cuantitativa, deberá argumentar sobre la “representatividad cualitativa” de sus resultados. Ello lo llevará a destacar la integridad u homogeneidad cultural de la comunidad, argumentación de suyo muy interesante para profundizar la comprensión de la vida comunitaria. En todo caso, el estudio de casos es usado por muchas ciencias como base para generalizar, como ocurre en la biología o la física. En las ciencias sociales, la posibilidad de generalizar a partir de casos se relaciona, precisamente, con el grado de homogeneidad o integridad que presenta una comunidad ¹⁶.

(d) Basarse en el concurso de científicos sociales

Una forma de garantizar la realización de una evaluación de impacto social de calidad, eficaz y de valor estratégico para prevenir conflictos ambientales consiste en recurrir a científicos sociales con experiencia de trabajo profesional o de investigación en comunidades y con destreza en el uso de metodologías de las ciencias sociales, especialmente de tipo “cualitativo”.

No es posible exagerar todo lo indispensable que es contar con profesionales calificados y competentes con entrenamiento y experiencia en ciencias sociales para realizar estos estudios de impacto social ¹⁷. Ellos son conocedores del tipo de datos existentes, de situaciones similares de impacto social y son capaces de detectar realidades significativas a partir de la interpretación de conductas o hechos aislados. Pueden anticipar impactos sociales importantes, aunque estos todavía no hayan aflorado como preocupaciones públicas. Por último, son las personas indicadas para

identificar un amplio rango de impactos y para seleccionar las metodologías adecuadas para estudiarlos.

Antecedentes

La *evaluación rápida de impacto social* que hemos propuesto debe reconocerse como parte de un estilo metodológico que ya tiene antecedentes y un cierto avance logrado en otras áreas de la gestión pública. Se están aplicando con creciente profusión en distintos países diferentes procedimientos de evaluación social conectados a la aplicación o rediseño de políticas y programas sociales, tales como los *Rapid Assessment Procedures* (RAP) y los *Rapid Rural Appraisals* (RRA), que se describen con algún detalle más abajo.

Durante los años ochenta y noventa, y especialmente en el área de la salud y la nutrición, instituciones ejecutoras y financistas de programas y políticas fueron planteando con fuerza creciente la necesidad de investigar más profundamente el impacto logrado. Los métodos de evaluación convencionales de tipo “cuantitativo” han demostrado ser demasiado caros, lentos e insatisfactorios en términos de las conclusiones que ofrecen. Se planteaba la necesidad de entender los comportamientos y las conductas y poderlos prevenir e influir, y no sólo registrar esos comportamientos estadísticamente. En ello se jugaba el éxito de políticas, programas y proyectos.

En ese marco, grupos de antropólogos y otros científicos sociales propusieron la adaptación de métodos de investigación antropológica y elaboraron procedimientos y herramientas que podrían ser aplicadas de manera rápida. El uso de la observación directa, entrevistas no estructuradas y *focus groups* les ha permitido conseguir información “en profundidad” de alto valor explicativo sobre el éxito o fracaso de las intervenciones en salud y nutrición. Denominaron *Rapid Assessment Procedures* (RAP) a este estilo de trabajo.

Paralelamente, durante los años ochenta un segundo grupo que trabajaba en áreas rurales de la India comenzó a desarrollar y probar métodos altamente participativos de investigación a través de los cuales los miembros de las comunidades podían expresar información compleja acerca de sus viviendas, el medio ambiente, el trabajo y sus sistemas de vida. Este tipo de trabajo investigativo llegó a conocerse como *Rapid Rural Appraisals* (RRA) o *Participatory Rural Appraisals* (PRA)¹⁸.

Resulta notable que algunas importantes agencias de desarrollo —entre ellas, el Banco Mundial, la UNICEF, la AID (EEUU) y la ODA (Inglaterra)— hayan comenzado a usar los *Rapid Assessment Procedures* en su trabajo¹⁹.

En particular, para el Banco Mundial la introducción de esta modalidad de trabajo forma parte de un esfuerzo de largo plazo destinado a introducir conocimiento proveniente de las ciencias sociales no económicas en el diseño de proyectos y estrategias de acción y a por promover el uso de métodos de investigación sociológica y antropológica para la generación de información requerida para diseñar, supervisar y evaluar proyectos²⁰.

Agradecimientos

Agradezco a Marcela Bochetto la gentileza de haberme proporcionado bibliografía valiosa para la realización de este trabajo. La sección “Identidad social territorial”, lo mismo que la tercera sección sobre “evaluación rápida de impacto social”, están basados en el informe final del trabajo de consultoría realizado

por el autor en conjunto con Ximena Galleguillos para la Conama sobre "Aclaración de Conceptos y Proposición para Operativizar el Artículo 8° del Reglamento del SEIA".

Referencias bibliográficas

- (1) Rabel Burdge (1994). «A Conceptual Approach to Social Impact Assessment». Middleton, Wisconsin, Social Ecology Press.
- (2) Robert Fishman (1987). «Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia». Nueva York, Basic Books.
- (3) Richard Sennett (1994). «Flesh and Stone: The Body and the City in Western Civilization». Nueva York, Norton.
- (4) Iris Marion Young, Iris (1990). «Justice and the Politics of Difference». Princeton University Press.
- (5) George Rudé (1981). «Revuelta Popular y Conciencia de Clase». Barcelona, Grijalbo.
- (6) Francisco Sabatini (1995). «Barrio y Participación; Mujeres Pobladoras de Santiago». Santiago, Ediciones Sur, Colección Estudios Urbanos.
- (6) Francisco Sabatini (1997). «Conflictos ambientales y profundización democrática», en Sabatini, F. y Sepúlveda, C. (Eds.), *Conflictos Ambientales: Entre la Globalización y la Sociedad Civil*. Santiago, Publicaciones Cipma.
- (7) G. Allport & L. Postman (1964). «Psicología del Rumor». Buenos Aires, Psique.
- (8) Francisco Sabatini (1995), op.cit.
- (9) James Scott (1976). «The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia». New Haven, Yale University Press.
- (10) Francisco Sabatini (1997), op.cit.
- (11) Nicholas Taylor; Hobson Bryan y Colin Goodrich (1995). «Social Assessment: Theory, Process and Techniques». New Zealand, Taylor Baines & Associates.
- (12) Rabel Burdge (1995). «A Community Guide to Social Impact Assessment». Middleton, Wisconsin, Social Ecology Press.
- (13) Nicholas Taylor, Hobson Bryan y Colin Goodrich (1995), op.cit.
- (14) Nicholas Taylor, Hobson Bryan y Colin Goodrich (1995), op.cit.
- (15) Rabel Burdge (1995), op.cit
- (16) R. Yin (1984). «Case Study Research; Design and Methods». Beverly Hills, Sage Publications.
- (17) F. Vanclay y D. Bronstein (1995). «Environmental and Social Impact Assessment». John Wiley & Sons.
- (18) N. Scrimshaw y G. Gleason (Eds.) (1992). «Rapid Assessment Procedures; Qualitative Methodologies for Planning and Evaluation of Health Related Programmes». Boston, International Nutrition Foundation for Developing Countries.
- (19) M. Cernea (1992). «Re-tooling in Applied Social Investigation for Development Planning: Some Methodological Issues», en N. Scrimshaw y G. Gleason (Eds.) (1992). «Rapid Assessment Procedures; Qualitative Methodologies for Planning and Evaluation of Health Related Programmes». Boston, International Nutrition Foundation for Developing Countries.
- (20) M. Cernea y B. Tepping (1977). «A System for Monitoring and Evaluating Agricultural Extension Projects». Washington, D.C., World Bank Staff Working Paper # 272.

CAPÍTULO 5

Conflictos ambientales y crisis de la planificación urbana: importancia de la participación ciudadana

Francisco Sabatini

Introducción

La tarea fundamental que la ley asigna al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es mejorar ambientalmente los proyectos de desarrollo (obras públicas y proyectos de inversión). Sin embargo, el SEIA, especialmente a través de los mecanismos de participación ciudadana que incluye, podría contribuir también a prevenir los conflictos ambientales que los proyectos de desarrollo suelen desencadenar.

El propósito de este trabajo es discutir el papel que puede tener la participación ciudadana en orden a fortalecer este objetivo complementario de prevención de conflictos en el ámbito específico de la planificación urbana.

La argumentación buscará relacionar lo que llamaremos crisis de la planificación urbana con la ocurrencia de los conflictos ambientales, proponiendo un enfoque descentralizado y participativo de planificación como la mejor forma de enfrentar los conflictos y, más ambiciosamente, de salir del atolladero en que se encuentran nuestras ciudades. En el capítulo 6 proponemos una estrategia de participación para enfrentar los conflictos ambientales urbanos inspirada en este enfoque, consistente en recomendaciones prácticas para los municipios.

La relación entre SEIA y planificación urbana es un tema nuevo que, como veremos, está en plena discusión al interior del gobierno chileno, en un esfuerzo por encontrar la mejor forma de institucionalizarlo como campo específico de la gestión pública. En la primera sección del capítulo discutiremos esta relación y haremos proposiciones encaminadas a definir formas de participación que mejoren la prevención de los conflictos. Incluiremos en esa sección dos antecedentes claves para entender el estado en que se encuentra la planificación urbana como para hacerse cargo de la prevención de los conflictos ambientales: por una parte, los mecanismos de participación que incluye y el papel de éstos en los conflictos ambientales urbanos que, de hecho están aumentando en cantidad; y, por otra parte, la descoordinación intersectorial que afecta a la gestión pública del desarrollo urbano, la que puede comprometer la capacidad de las autoridades para lidiar con los conflictos.

Sin embargo, la relación entre planificación urbana y conflictos ambientales es al mismo tiempo tan antigua como la misma planificación urbana “moderna”. En efecto, la zonificación, esencia de la planificación urbana, fue creada para enfrentar y prevenir los conflictos ambientales. En el segunda sección del capítulo analizaremos estos antecedentes, arribando a la situación actual,

en que los conflictos plantean demandas crecientes a la planificación urbana. La recomendación que haremos en este nivel se refiere a la necesidad de que la planificación urbana supere su virtual confinamiento al espacio microlocal, y se haga cargo del desarrollo global de las ciudades, un espacio de conflictos ambientales más complejos y decisivos.

En la tercera sección del capítulo argumentaremos que la planificación urbana está en crisis. Los conflictos ambientales se han vuelto más complejos, sobrepasando la capacidad para resolverlos de dicha planificación, en parte por la forma en que ésta los ha enfrentado tradicionalmente. La crisis actual de las ciudades es un resultado de esta pérdida de capacidad de prevención de los conflictos ambientales. Nuestra recomendación será que la planificación urbana debe concentrarse en la solución de los conflictos en el mismo lugar en que se originan, previniendo su derivación hacia problemas y conflictos urbanos de carácter agregado, generalmente de gran complejidad.

En la cuarta sección sugeriremos una nueva forma de enfocar la planificación urbana con el fin de elevar su capacidad de prevenir y resolver los conflictos ambientales urbanos desde su mismo origen. Al respecto, entregamos las bases conceptuales de una estrategia de participación ciudadana que, fuera de ayudar a enfrentar los conflictos, debería permitir mejorar los niveles de logro de la planificación urbana. Nos ocuparemos, específicamente, de la relación entre conflictos ambientales y descentralización política, reconociéndola como soporte básico de la estrategia que estamos proponiendo, la que, como ya se dijo, desarrollamos en términos prácticos en el capítulo 6.

El SEIA y la planificación urbana en Chile

Las nuevas demandas que plantea el SEIA a los planificadores urbanos vienen a complicar una situación de debilidad institucional de larga data. La planificación urbana tiene fuertes competidores dentro del mismo sector público y, aun, dentro del mismo ministerio en que está radicada. Hay importantes fuentes de decisión que afectan el desarrollo urbano tanto o más que la planificación urbana, como son las inversiones del Ministerio de Obras Públicas (Mop), las políticas del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones o las políticas de vivienda social del propio Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu).

La aplicación del instrumento de evaluación de impacto ambiental a los planes reguladores¹ y a los proyectos urbanos ambientalmente “significativos”, podría ser una nueva forma de debilitamiento. Incluso más, supervigilada por los organismos de gestión ambiental del gobierno; esta nueva tarea puede ser vista como una invasión del campo propio de la planificación urbana: resolver los conflictos que surgen entre distintas actividades debido a su vecindad o cercanía física.

Los instrumentos de planificación territorial y el SEIA

En este momento existen diferencias de criterio entre la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) y el Minvu, sobre cómo aplicar el reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) al campo urbano. Mientras la Conama pretende que los planes reguladores ingresen, como tales, al SEIA, el Minvu piensa que no es lógico aplicar el instrumento de EIA a normas o a políticas, sino que a proyectos concretos.

La posición más reciente del Minvu está contenida en un proyecto de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que el gobierno ha enviado recientemente al Parlamento. Consiste en incorporar con más fuerza en el plan regulador el diagnóstico ambiental de la comuna y las preocupaciones por la sustentabilidad ambiental, y en exigir para su aprobación final el visto bueno de la respectiva Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema).

La Conama, en cambio, piensa que el instrumento de EIA debe aplicarse a toda las normas que se dicten en el país, y que los instrumentos de planificación urbana no tienen por qué ser una excepción. Por lo demás, la ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente estipula que los planes reguladores deben someterse al SEIA.

Más allá de la contienda de atribuciones legales que estas diferentes apreciaciones plantean, los temas de fondo parecen ser dos: el carácter de la gestión ambiental pública que se está aplicando en el país, y la definición del campo de trabajo que es propio de la planificación urbana.

En cuanto a lo primero, es importante recordar que el Estado chileno optó por una gestión ambiental “transversal” localizando la agencia especializada, la Conama, en el sector político del gobierno. Se evaluó que la creación de un ministerio especializado podía significar segregar el tema al interior de la gestión pública, de paso relajando la responsabilidad que cada agencia tiene en la incorporación de criterios y objetivos ambientales a su acción. La coordinación del tema ambiental desde un ministerio político ayudaría a hacerlo avanzar en todas las esferas de la gestión pública.

La disputa que se plantea ahora tiene que ver con el estilo con que la Conama lleva adelante esa “coordinación”. ¿Es ésta una labor permanente y relativamente centralizada que exige que la Conama ejerza, a través de la administración del SEIA, un escrutinio permanente sobre lo que hacen las otras agencias del Estado? ¿O se trata, más bien, de una coordinación que, siendo fuerte en un principio, busca que los distintos “sectores” vayan internalizando en forma creciente las responsabilidades ambientales que son específicas de sus campos de trabajo?

Los planes reguladores definen las normas de uso del suelo y de edificación en las áreas urbanas de sus comunas. Estas normas tienen como una de sus finalidades primordiales la de evitar conflictos entre las actividades urbanas. Y estos conflictos pueden ser definidos como ambientales, ya que se originan en la distribución de externalidades físicas o ambientales (ruido, riesgo, congestión, etc.). Además, los planes reguladores permiten evitar los mayores deterioros de la calidad de vida que podrían resultar de esas externalidades. Cumplen, por lo tanto, con una función de sustentabilidad ambiental.

Por cierto, la conservación de los sistemas naturales, que es el objetivo principal del SEIA, no ha formado parte de las tareas de la planificación urbana, como tampoco de la gestión pública en general. ¿Hasta qué punto el hecho de requerir que los planes reguladores se sometan al SEIA no equivale a invadir el campo propio de la planificación urbana, por una parte, y no resulta contradictorio con la idea original de promover el avance “transversal” de la gestión ambiental en todos los ámbitos de la gestión pública? La cuestión es cómo incorporar mejor las tareas relativas a la conservación ambiental en los planes reguladores, considerando que éstos ya, por esencia, se ocupan de prevenir los conflictos ambientales entre las actividades que se llevan a cabo en las áreas urbanas.

Nuestra recomendación en este punto es buscar maneras de resolver estas diferencias entre la autoridad ambiental y la autoridad urbana, de forma tal de garantizar que la conservación ambiental sea fortalecida en el ámbito de la planificación urbana, pero que, al mismo tiempo, la función y la atribución esenciales de la planificación urbana sobre la prevención de conflictos ambientales no sean desconocidas ni menoscabadas.

La tradición de la planificación urbana contiene una valiosa experiencia y aprendizaje en esta materia. El planificador urbano tiene oficio en la prevención de conflictos a través de un manejo sofisticado de las reglas de uso del suelo y de los códigos de construcción. Esta experiencia no debe subvalorarse por el hecho de que los planificadores urbanos hayan abusado de la segregación espacial como forma fácil de evitar los conflictos, como argumentaremos luego, y por muchas que sean las debilidades actuales de este ámbito de la gestión pública.

Planes reguladores, participación ciudadana y conflictos

El plan regulador considera la participación ciudadana como requisito para su aprobación final por el concejo municipal respectivo. El proyecto final del plan regulador debe ser expuesto públicamente durante quince días para que los vecinos puedan presentar reclamaciones, las que deben ser evaluadas por el concejo municipal.

Este mecanismo de participación ha demostrado ser insuficiente. Los ciudadanos no tienen la oportunidad de hacer ver sus opiniones sobre el enfoque y las estrategias urbanas en que se basa el plan regulador. El *tipo de ciudad* que está implícito no es debatido por la comunidad. Esta carencia podría justificarse, teniendo en cuenta que el concejo municipal es un órgano elegido por votación popular, por lo que no resulta eficiente que el trabajo legislativo de los órganos de la democracia representativa deban estar sometiendo sus decisiones permanentemente a la inspección ciudadana.

Sin embargo, la experiencia reciente muestra que la elaboración y aprobación de los planes reguladores se han visto enfrentadas a discusiones y conflictos que las afectan seriamente. Esto es especialmente válido en comunas que están sobrellevando procesos dinámicos de desarrollo, donde se localiza un número mayor de inversiones inmobiliarias, proyectos y obras públicas. La mayor conciencia ambiental de las personas, así como la mayor conciencia de sus derechos como ciudadanos y los problemas de calidad de vida que aumentan en las ciudades, tal vez expliquen este mayor celo de los ciudadanos. Los espacios urbanos, por la densidad de población y de actividades que los caracterizan, son ámbitos en que la distribución de externalidades se torna un fenómeno tan complejo como importante.

Las disputas que los proyectos e inversiones urbanas plantean no son, en rigor, distintos que los conflictos derivados de externalidades que surgen de las inversiones productivas en las áreas rurales, y que reconocemos hoy en el país como “conflictos ambientales”. Sin embargo, la densidad de las áreas urbanas les agrega esa complejidad.

A su vez, la mayor complejidad explica que los conflictos ambientales en las ciudades no surjan sólo cuando se plantea una inversión o una nueva obra pública. Se produce, además, un fenómeno de *anticipación*: la elaboración de las normas de uso del suelo que regularán la localización futura de esos proyectos ya suscita opiniones y la manifestación de intereses

contrapuestos. La anticipación lleva a que los conflictos no sólo enfrenten a vecinos o grupos de ellos con las empresas inmobiliarias o los organismos del Estado que ejecutan obras públicas, sino también a vecinos y empresarios, de una parte, y la autoridad territorial a cargo de la elaboración de los planes reguladores, de otra.

El avance de nuevos estilos más flexibles de planificación urbana no hace sino complicar aún más las cosas. Esta modalidad de urbanismo flexible consiste, básicamente, en dejar abierto un espacio de negociación entre la autoridad territorial y los inversionistas y agentes del desarrollo urbano. Obedece a la intención de abandonar los estilos rígidos y arbitrarios de la planificación urbana, en un esfuerzo responder mejor a las demandas y orientaciones que surgen de los mercados.

Si fuéramos coherentes con dicha orientación, los ciudadanos, especialmente cuando no logran expresarse a través de los mercados, deberían también ser escuchados. De esta forma, la orientación del desarrollo urbano debería ser el resultado combinado de las tendencias del mercado, las aspiraciones de los habitantes y la acción normativa de la autoridad dirigida a conseguir mayor eficiencia urbana (u otros objetivos urbanos) y a garantizar la conservación ambiental. La prevención de conflictos requiere, entonces, abordar estos tres frentes de trabajo: la elaboración de normas de uso del suelo, la interpretación de las tendencias de los mercados y la consideración de los puntos de vista de los ciudadanos sobre su ciudad y su calidad de vida.

La limitación que existe actualmente para la participación de los ciudadanos en la elaboración de los planes reguladores de sus comunas resta recursos a la actividad de evaluación de impacto ambiental, genéricamente considerada. El SEIA, como sea que se formalice en el campo del desarrollo urbano, podría beneficiarse enormemente de la gran cantidad de información y puntos de vista que podrían aportar los residentes. Así, la conservación ambiental y la calidad de vida mejorarían; además, la participación agregaría legitimidad a los planes reguladores. En suma, la calidad técnica y política de la planificación urbana se elevaría.

Nuestra recomendación es que han de buscarse nuevas formas de participación ciudadana en la elaboración de los planes reguladores, superando el mecanismo vigente. Deberían considerarse formas más tempranas y más abiertas de participación. Más tempranas, con el fin de fortalecer la tarea de prevención de conflictos; y más abiertas, a objeto de integrar a la comunidad (incluidas las empresas) a la discusión sobre el tipo de ciudad que se quiere construir.

Planificación urbana y falta de coordinación intersectorial

La planificación urbana en Chile, que consiste básicamente en la fijación de normas de uso del suelo y de códigos de construcción a través de los planes reguladores, ha estado tradicionalmente aquejada de un grave problema de “soberanía”: no tiene control sobre decisiones de inversión y de política que influyen decisivamente en el desarrollo urbano. Las más importantes son las relativas a inversiones en obras de infraestructura urbana (especialmente en materia de vialidad), políticas de transporte urbano y políticas de vivienda.

La irregularidad, ilegalidad e informalidad que caracterizan al desarrollo urbano en América Latina existen también en grado variable en nuestras ciudades. Esta peculiaridad del desarrollo urbano es el resultado de la importancia que tienen decisiones de distinto tipo que sobrepasan la planificación urbana. La ilegalidad se refiere a la propiedad del suelo; la irregularidad, en cambio, al

hecho de que las construcciones no se ajusten a la normativa de uso del suelo y de la construcción, y por último, la informalidad, al hecho de que se realicen actividades que están formalmente excluidas de las respectivas áreas por el plan regulador. Las zonas pobres de las ciudades, pero también algunos desarrollos urbanos de ingreso altos y medios, como las “parcelas de agrado”, representan otra fuente de debilitamiento de la planificación urbana en lo referente a su labor de orientar el desarrollo de las ciudades.

Existe un amplio convencimiento a nivel internacional de que tal vez la mayor fuente de debilidad de la planificación urbana reside en el gran impacto que tienen las inversiones en obras de infraestructura urbana, en especial las carreteras y otras relativas al transporte y las comunicaciones, en la forma y ritmo de crecimiento de las ciudades. Las agencias que deciden estas inversiones parecen tener más injerencia en el desarrollo urbano que la propia planificación urbana.

Un ejemplo claro de cómo esta descoordinación intersectorial contribuye a agudizar los conflictos ambientales puede apreciarse en el proyecto Costanera Norte en Santiago (véase el capítulo 2). Grupos de vecinos de distintos barrios y sectores comenzaron resistiendo los impactos ambientales más directos que tendría el proyecto sobre sus actividades y calidad de vida. Sin embargo, junto con el surgimiento de una *coordinadora* de la acción de los distintos grupos, las demandas fueron agregando la preocupación de los ciudadanos por el *tipo de ciudad* que se está construyendo con proyectos como esta carretera.

Ante estas demandas, el Minvu ha señalado que no tiene injerencia ni responsabilidad en el proyecto Costanera Norte, que está en manos del Mop. En los hechos, el Minvu debe renunciar a tener influencia en proyectos que tienen gran impacto sobre el desarrollo urbano. El Mop, como es obvio, no es formalmente responsable de esa tarea. Entonces, la descoordinación intersectorial aludida contribuye a aumentar la conflictividad, especialmente cuando los ciudadanos, preocupados por su calidad de vida y alentados por la conciencia de sus derechos al respecto, plantean su voluntad de integrarse al debate de fondo.

La descoordinación intersectorial es una realidad que puede comprometer los resultados de la incorporación del desarrollo urbano al SEIA, independientemente de cuál sea la modalidad que dicha incorporación asuma.

Nuestra recomendación en este punto apunta a la necesidad de definir formas o instancias de gobierno urbano que rebasen el ámbito de la planificación local y que superen los estilos de planificación urbana tan circunscritos a la definición de normas de uso del suelo. El tema del gobierno de las ciudades es complejo y no ofrece soluciones fáciles. Éstas van desde la instauración de alcaldes mayores hasta la creación de formas de coordinación territorial (entre municipios) y de coordinación intersectorial (entre organismos del Estado con impacto sobre el desarrollo urbano).

En todo caso, la globalización de las ciudades está volviendo obsoletos los esquemas político-administrativos y de gobierno tradicionales, jerarquizados por niveles territoriales (local, regional, nacional). La globalización consiste en el fortalecimiento de redes ¹. De hecho, el concepto tradicional de soberanía política está en crisis como resultado de la globalización de la economía, la cultura y los derechos humanos. Pierden fuerza los espacios políticos (y las ciudades y municipios) autárquicos. La autonomía no se resuelve con la fijación de una soberanía política territorial. En la

“sociedad red” lo que predomina es una dialéctica de flujos e influencias entre lo global y lo local. Y la autonomía local, clave para velar por la calidad del desarrollo que tenga lugar allí, se debe ganar mediante una acción local que logre reconocer e influir en esos flujos de relaciones, alterando su desequilibrio originario. El espacio político local queda así definido por la forma en que los flujos globales alcanzan o “enganchan” a las localidades y por la capacidad de éstas para hacer valer sus intereses.

Por lo mismo, la proposición de crear gobiernos metropolitanos tiene el inconveniente de insistir en la fijación de soberanías territoriales como forma de garantizar la autonomía política con que se construye una forma de gobierno. Más a tono con la realidad de la globalización parece un estilo de gobierno *flexible* o indirecto que opere la base de negociaciones y acuerdos de cooperación territorial e intersectorial (con otros municipios y con diversos organismos públicos), en que el protagonismo de los ciudadanos a través de sus organizaciones o movimientos sea el elemento clave que defina estos espacios políticos cambiantes e interconectados.

La participación en la evaluación de impacto ambiental de proyectos urbanos que no responden a políticas de desarrollo urbano, difícilmente alcanzará legitimidad en la ciudadanía. La experiencia del proyecto Costanera Norte así lo demuestra (véase el capítulo 2). Después de haber agotado las instancias de participación que provee el reglamento de EIA, los vecinos concluyeron formulando una crítica radical al SEIA, principalmente por no proveer la posibilidad de discutir el tipo de ciudad y las políticas de desarrollo urbano en que se basa el proyecto, ya sea explícita o implícitamente. Aunque la formulación de estas políticas no es tarea ni responsabilidad del SEIA, su ausencia compromete el proceso de participación ciudadana. Incluso, la aplicación de los procedimientos de participación del SEIA puede contribuir a atizar el conflicto más que a resolverlo. La coordinación intersectorial, requisito indispensable para contar con políticas de desarrollo urbano al nivel de las ciudades —algo que en Chile no existe—, facilitaría la plena aplicación de la evaluación de impacto ambiental al ámbito urbano.

Los conflictos ambientales y la planificación urbana

Externalidades y conflictos en los orígenes de la planificación urbana moderna

Las dos tradiciones principales de la planificación urbana moderna —la remodelación urbana y la zonificación de los usos del suelo— constituyen principalmente una respuesta a los problemas ambientales de las ciudades. Tuvieron su origen en la ciudad europea del siglo XIX: por una parte la remodelación urbana, en el plan de transformación de París del barón Haussman bajo Napoleón III (que se mantendría como el modelo o paradigma de esta tradición), y por otra parte, la zonificación en las normas de uso del suelo adoptadas en varias ciudades alemanas con el fin de hacer frente y prevenir los problemas ambientales y de salud pública que planteaba el desarrollo industrial y los barrios de vivienda obrera.

Ambas tradiciones, con importantes antecedentes en siglos anteriores, tienen distinta repercusión en términos de los conflictos ambientales que evitan y provocan. Mientras que la zonificación consiste en segregar espacialmente actividades que se molestan entre sí, con el fin de evitar degradación y conflictos ambientales, como las residencias y las plantas industriales, la remodelación urbana busca responder a los problemas urbanos sin renunciar a lo que parece propio

de la ciudad: la mezcla de usos del suelo. En este segundo caso, el conflicto ocasionado por externalidades queda latente; no se erradica como en el primer caso. Por otra parte, la remodelación —dado que produce muchos trastornos y conflictos, especialmente cuando se hace a gran escala— suele apoyarse en formas de autoritarismo estatal.

La zonificación tiene éxito rápido en cuanto a resolver y prevenir los conflictos ambientales urbanos. Esa es una parte de las razones que la irían haciendo tan popular y tan extendida internacionalmente. De hecho, los planes reguladores constituyen el enfoque predominante en nuestra planificación urbana. Sin embargo, como veremos, tiende paradójicamente a crear nuevas externalidades y a degradar ambiental y socialmente las ciudades en el largo plazo. En cambio, las ciudades donde la tradición de la remodelación ha sido más importante muestran mejores resultados en materia de convivencia entre usos y conflictos ambientales. En la mayor parte de las ciudades se combinan ambas formas de planificación urbana.

Frente a estas dos tradiciones de planificación urbana se yergue la acción de los residentes de las ciudades, especialmente de aquellos cuya condición económica les permite actuar frente a los problemas de calidad de vida urbana. Destaca la suburbanización, entendida como una reacción ciudadana contra los problemas ambientales de la ciudad y como una estrategia para evitar conflictos ambientales. La formación histórica de los barrios residenciales segregados, o suburbios, con raíces en el puritanismo protestante y cuya proliferación es facilitada por el *laissez faire*, encuentra un apoyo importante en la zonificación. La construcción de los suburbios segregados de las ciudades estadounidenses así lo demuestra, aunque no es difícil confirmar lo mismo en muchos otros países, incluidos los latinoamericanos.

Orden urbano, zonificación y conflictos ocasionados por externalidades

La tradición de la zonificación forma parte de un cambio cultural clave en las ciudades del capitalismo industrial: el concepto de “orden urbano” experimentó una inversión casi total en comparación con el que prevalecía en la ciudad preindustrial. Antes, se lo entendía como la armonía social que adopta la forma de una mezcla de actividades y grupos en el espacio urbano; y bajo el capitalismo, como un orden derivado de la clasificación y separación espacial de usos y grupos. En buena medida nosotros hemos heredado este nuevo concepto de orden, que es el que permea casi por completo nuestra planificación urbana.

En el municipio recae la responsabilidad principal de producir y mantener este orden. La otra mezcla de usos del suelo, sin que siquiera se repare en las ventajas que pueda reportar —menos tiempo de viaje y más sentido de integración social, en lo fundamental—, es vista como “caos”, como desorden que debe ser superado. Esta es la visión tradicional del planificador urbano que se hace especialmente explícita frente a las áreas centrales más antiguas y los barrios periféricos pobres de nuestras ciudades.

El éxito rápido y evidente que tiene la zonificación para solucionar y prevenir conflictos por externalidades otorga a esta forma de entender el “orden urbano” un hábito de verdad natural, que la vuelve incuestionable.

Externalidades y conflictos ambientales locales en las ciudades hoy

El fuerte desarrollo del capital inmobiliario urbano de las últimas dos décadas, proceso integrante de la recuperación y reestructuración de la economía internacional después de la crisis de los años setenta, ha significado una profunda transformación de las ciudades. Los proyectos inmobiliarios y de obras públicas han sido el gran actor del cambio. Han definido el alcance y la oportunidad de los cambios de uso del suelo, que es en último término aquyello en que consiste el desarrollo urbano.

La magnitud y vastedad de esos cambios de uso han multiplicado la producción de externalidades ambientales. Allí donde el desarrollo inmobiliario privado es menos pujante, como en las áreas pobres y las obras públicas, a veces “concesionadas” al capital privado, se han encargado de romper el letargo, especialmente las carreteras, pero también otras obras, como los gasoductos, los aeropuertos y las plantas de disposición o tratamiento de basuras.

La pérdida de calidad de vida en las ciudades, el ascenso de la conciencia ambiental y el surgimiento de nuevas formas de participación y de acción política local de carácter reactivo, han contribuido a la emergencia de nuevos y numerosos conflictos ambientales de nivel local. Nos llega la información de algunos de ellos que logran posicionarse en los medios de comunicación de masas, pero muchos otros ocurren en barrios y comunas urbanas.

El desarrollo económico conlleva una fuerte presión sobre el suelo destinada a cambiar sus usos y a acondicionarlo físicamente. Las normas de uso del suelo, a su vez, se ven enfrentadas a una difícil tarea: acoger los nuevos intereses económicos y, al mismo tiempo, proteger de las externalidades a las actividades y los grupos locales. No es casualidad que actualmente en las ciudades chilenas, y especialmente en Santiago, la necesaria renovación de los planes reguladores esté resultando ser una tarea tan difícil como lenta. Tampoco es casual que las comunas que mejor han sabido incorporar la participación ciudadana hayan sido las que mejor han resuelto este desafío y hayan logrado enfrentar con relativo éxito los conflictos urbanos resultantes de la distribución de las nuevas externalidades.

Estas nuevas externalidades incluyen no sólo las que producen los proyectos, sino también las que podrían derivarse de los futuros usos del suelo futuros según la zonificación establecida. De esta forma, los planes reguladores, y no tan sólo los proyectos, se ven envueltos en un clima de conflictividad.

Estos conflictos por externalidades ocurren en el marco complejo de relaciones entre cuatro tipos principales de actores: municipios, organismos del gobierno central o regional, proponentes de proyectos inmobiliarios o de obras públicas, y grupos de vecinos. La colisión entre intereses económicos y el interés por la calidad de vida puede adquirir tales sutilezas y ser tan enrevesada como para que un vecino, que defiende en un momento dado la integridad ambiental y física de su barrio frente a los *bulldozers* del promotor, pueda terminar siendo aliado local del proyecto al ingresar a la lógica de la ganancia inmobiliaria.

Antes de analizar la importancia que puede tener la participación ciudadana para enfrentar de manera eficaz estos conflictos ambientales, es necesario hacernos cargo de otro frente crítico: los problemas y conflictos ambientales “de segundo orden”, que la misma zonificación ha alimentado históricamente y que han hecho crisis en tiempos recientes.

Los conflictos ambientales y la crisis de la planificación urbana

El éxito de la zonificación en cuanto a “ordenar” las ciudades va de la mano con la aparición de importantes efectos secundarios, especialmente después de alcanzado un cierto tamaño urbano. Los efectos son tanto locales como globales.

La reiteración del acto de excluir o segregar espacialmente ciertas actividades de determinadas zonas, que es característica de la planificación urbana basada en la zonificación, alimenta graves problemas ambientales y sociales en las zonas receptoras de esas actividades o grupos excluidos. Estos son los efectos locales. Como contraparte de los barrios y sectores limpios y “ordenados”, van creciendo zonas industriales contaminadas, áreas degradadas por basurales, y barrios pobres que se deterioran porque nadie quiere vivir en ellos.

Por otra parte, la separación de actividades y grupos en el espacio de la ciudad demanda viajes más numerosos y extensos, contribuyendo a la congestión vehicular y a la contaminación del aire. Santiago es una ciudad congestionada y contaminada, no tanto porque su parque de vehículos sea muy grande (en realidad, la participación del automóvil en la generación de viajes es baja en términos comparativos internacionales), sino más bien porque es una ciudad segregada a gran escala.

Estos efectos globales, a la vez ambientales y funcionales, se complementan con uno de tipo social que se ha agravado en el último tiempo: la inseguridad ciudadana. La segregación de los pobres en *ghettos* urbanos o en extensas aglomeraciones periféricas contribuye a alimentar la desesperanza y el debilitamiento del patrón de aspiraciones y normas sociales, con un incremento resultante de la drogadicción, un aumento de la deserción escolar y del embarazo adolescente y otras formas de desintegración social. En épocas de desempleo, inseguridad laboral y aumento de las desigualdades sociales como la que vivimos, estas consecuencias de la segregación social urbana se agudizan, terminando por afectar al conjunto de la ciudad. La segregación social contribuye al aumento de la inseguridad ciudadana.

La zonificación, como forma de enfrentar las externalidades urbanas en el nivel microlocal, contribuye en el largo plazo a una suerte de *derramamiento* de externalidades en un nivel urbano agregado. La producción de “orden urbano” a través de la planificación urbana de la zonificación puede ser sindicada como una de las causas principales de los problemas que vivimos hoy en las grandes ciudades: congestión, contaminación, desintegración social e inseguridad, amén de la pérdida general de eficiencia urbana. Además, los conflictos que generan dichos problemas son más difíciles de solucionar porque son de dimensiones mucho mayores y porque son más “difusos”. ¿A quién culpar sobre los gases que contaminan la atmósfera, el aumento de los tiempos de viaje, el estrés que domina la vida urbana o la inseguridad que campea en las calles?

La contaminación originada por los gases que expelen los vehículos motorizados, el aporte a la inseguridad que hacen las aglomeraciones urbanas de pobreza desesperanzada, y el deterioro económico y ambiental causado en ciertas zonas por la localización de rellenos sanitarios de gran magnitud, tienen algo en común: la zonificación. Esta contribuye no sólo a exportar desde las zonas

más acomodadas o las más pujantes sus desechos y externalidades negativas (como la congestión), sino también a excluir de allí actividades y personas no deseadas.

El plan regulador es innegablemente más importante en las áreas de la ciudad más dinámicas y de más altos ingresos; en las restantes, no hay mucho que excluir ni tampoco mucho desarrollo que ordenar espacialmente. En estas últimas, dentro de la gestión municipal pueden ser más importantes los programas sociales para hacer frente a la concentración de problemas urbanos. Cuando surgió en las ciudades alemanas, la zonificación se aplicó solamente a algunas porciones del casco urbano y fue utilizada sólo por algunos grupos. Quienes podía solventar las viviendas y estándares urbanos de mayor nivel que estipulaban estas normas, teniendo a la vista objetivos ambientales, se vieron beneficiados. Los barrios que se crearon con esos estándares excluían, además, las industrias y otras actividades molestas. Se pensaba que más adelante esas regulaciones urbanas podrían ser aplicadas a nuevas áreas y a nuevos grupos sociales, pero ese objetivo nunca se ha logrado plenamente.

En suma, este deterioro *global* de la calidad de vida genera una ciudad con nuevas y más graves externalidades; una ciudad más conflictiva y difícil de controlar o gestionar para la sustentabilidad. La solución que se ha dado a las externalidades de nivel local ha contribuido a crear externalidades de segundo orden, mucho más complejas y difíciles de diagnosticar. Los problemas ambientales y funcionales parecen fuera de control, lo mismo que el crecimiento urbano, que adopta patrones morfológicos completamente nuevos: la *región urbana* formada por una verdadera explosión de la ciudad en trozos urbanos que se despliegan sobre la región circundante. Incluso, muchos piensan que las ciudades no pueden planificarse. Es decir que la planificación urbana *global* carecería de viabilidad.

¿Cómo reconquistar un sentido de control sobre el futuro y de alivio de los problemas urbanos actuales? ¿Cómo evitar que los conflictos ambientales se multipliquen hasta agotar toda posibilidad de gobierno de las ciudades?

Una recomendación posible que se sigue de este diagnóstico es la de “volver a empezar”, buscando resolver los conflictos derivados de las externalidades que suscita el desarrollo urbano en el mismo nivel microlocal en que surgen, evitando su “exportación” hacia otras zonas de la ciudad. La convicción de fondo en que se basa esta recomendación es que el conflicto ambiental local tiene aspectos positivos que deben ser acogidos. Representa una señal de que “algo anda mal”, y la participación ciudadana es indispensable para acoger y solucionar esos conflictos *in situ*. Ese será el tema de la siguiente sección de este capítulo.

En términos más generales, y con el fin de hacernos cargo de los temas tratados en esta segunda sección, la recomendación que hacemos es la de considerar formas alternativas de “orden urbano” en la línea de los usos mixtos del suelo. El enfoque de los usos mixtos se está haciendo cada vez más fuerte y claro entre muchos planificadores urbanos desilusionados con los resultados hasta ahora obtenidos, especialmente entre quienes más acento ponen en los temas ambientales urbanos. El valor que tiene la diversidad para la sustentabilidad ambiental también es importante en las ciudades. La diversidad es la base de la información y ésta, a su vez, el fundamento de los sistemas ambientalmente sustentables y de las ciudades cultural y económicamente productivas.

Sin embargo, esta línea de trabajo no puede pasar por alto que la inclinación cultural de muchos habitantes de las ciudades sigue siendo favorable a la zonificación. Pero aparecen nuevas tendencias, como la que representa la *gentrificación*, o recuperación de barrios centrales deteriorados por grupos que optan por formas de vida urbana más mixtas, alejándose del patrón del suburbio segregado, o la que representa la vida urbana en zonas pobres de nuestras ciudades. Hay allí elementos de una forma distinta de entender el orden urbano que pueden resultar mejores para la solución y prevención de los conflictos ambientales. Tampoco se puede pasar por alto que la zonificación sigue siendo necesaria en muchas ocasiones, aunque los avances tecnológicos van abriendo nuevas posibilidades de convivencia entre actividades otrora “molestas” entre sí.

Se puede zonificar para usos mixtos, como de hecho se hace cada vez más en muchos países. De hecho, la fijación de cuotas mínimas de incorporación de vivienda social y de actividades productivas está planteada en las “zonas de desarrollo urbano condicionado” que está impulsando el gobierno. Por lo demás, esta iniciativa —que irá incluida en el proyecto de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones— considera la obligatoriedad de realizar “estudios de impacto urbano”.

El enfoque de los usos mixtos requiere, justamente, contar con formas eficaces y expeditas de evaluación de impacto ambiental que permitan resolver de raíz muchos de los conflictos causados por externalidades que la zonificación, en realidad, sólo tiende a evitar alimentando su *derramamiento* hacia problemas y conflictos ambientales globales, como ya hemos visto. La integración fluida de la lógica y los procedimientos de la evaluación de impacto ambiental en la planificación urbana representa una necesidad clave para una planificación urbana que opte por acoger los conflictos provocados por externalidades como parte de la vida urbana, y que los valore como señales que deben ser atendidas y como estímulos a la participación ciudadana y la democratización de la ciudad.

Participación ciudadana y conflictos ambientales locales

La participación ciudadana para la resolución de conflictos ambientales urbanos, lejos de ser una mera estrategia complementaria de la planificación urbana, tiene un carácter central dado el contexto de globalización que vivimos. Todas las ciudades, en mayor o menor grado, son actualmente globales. Sostuvimos antes que el concepto de soberanía territorial como fundamento de las distintas formas de gobierno, está en crisis en todo el mundo, debido al avance de la “sociedad red”. Las cuestiones que se deciden en un municipio o en la ciudad como un todo, incluso en un país, están tan interrelacionadas con la economía, la política y la cultura globalizadas, que la autonomía política local se vuelve algo más bien abierto y variable.

El espacio político local es cada vez más ambiguo y disputable. La división político-administrativa no lo define por completo. La autonomía no está garantizada por decreto; debe ganarse. La participación ciudadana y las organizaciones y los movimientos sociales adquieren un papel clave en la definición de los nuevos espacios políticos. Éstos se forman en la dialéctica entre fuerzas globales y recursos, identidades y resistencia locales. Los conflictos ambientales son parte de esta dialéctica global-local, observación que es, en realidad, válida tanto para las localidades y los municipios urbanos como para los no urbanos.

Los espacios locales tienen una importancia creciente en el marco de la globalización. La importancia es tanto económica como política: económica, ya que la competitividad depende en buena medida de ventajas y condiciones locales diferenciadas; y política, porque las nuevas formas de participación y movilización ciudadana tienen en común el hecho de constituir reacciones de defensa de la calidad de vida, la que tiene una importante dimensión territorial local.

La idea de que la globalización quita fuerza a los espacios locales es cierta en el sentido de que debilita las soberanías políticas tradicionales, pero es errada en un sentido más profundo. Las tensiones entre las fuerzas económicas globales y los ciudadanos se producen cada vez más en los espacios políticos locales. Los conflictos ambientales locales son una manifestación de esas tensiones. La reducción de las funciones económicas del Estado y el compromiso general de éste con los intereses internacionales y económicos que están en la base de la estrategia de globalización económica, restan relevancia al espacio político nacional, dominado por la política formal. Las posibilidades de cambio y de avance hacia formas de desarrollo económico y urbano más sustentables y equitativas se juegan cada vez más en esta nueva política local.

En esta sección veremos cómo la participación es clave no sólo para resolver y prevenir conflictos ambientales, sino también para que esas soluciones signifiquen un reforzamiento de la autonomía política local, que es requisito para lograr una mejor calidad de vida urbana. Nuestras recomendaciones irán encaminadas en esa dirección, lo que nos llevará, incluso, a preferir que los conflictos derivados de externalidades se manifiesten, en vez de prevenirlos cuando ello se hace a expensas del medio ambiente y de la calidad de vida local o de la ciudad como un todo.

El dilema central de la planificación urbana y los conflictos ambientales

Con el fin de desarrollar sus barrios y comunas, los municipios buscan atraer a los inversionistas, tanto privados como públicos. Compiten con otras comunas y ciudades ofreciendo mejores condiciones y ventajas locales al capital.

Este contexto de globalización empuja a los gobiernos locales a vivir su gestión como un *dilema entre competitividad y autonomía*. Mientras más competitivos sean para atraer las inversiones, más autonomía política han debido ceder. El esfuerzo por el desarrollo local queda virtualmente circunscrito a la realización de proyectos inmobiliarios encaminados a maximizar las ganancias empresariales o a la ejecución de obras públicas orientadas por objetivos extralocales. Los objetivos sociales y ambientales de las comunidades locales pierden terreno frente a la rentabilidad económica privada, o deben sacrificarse en aras de objetivos urbano-globales, regionales o nacionales que orientan las obras públicas.

Además del menoscabo en materia de autonomía, este contexto es propicio para que ocurran conflictos ambientales. Los vecinos resisten los impactos que los proyectos pueden tener en su calidad de vida y en el ambiente local. El conflicto de intereses que genera la distribución de externalidades da lugar a conflictos abiertos. Entonces, el dilema entre competitividad y autonomía que afecta al gobierno local se vuelve explícito, evidente. Adquiere una expresión política abierta. El alcalde y los concejales se encuentran entre la espada y la pared. Sólo atrayendo inversiones pueden superar las carencias y desarrollar su comuna, pero entonces se levantan resistencias en el seno de la comunidad que constituye su base electoral y política.

Como los proyectos suponen también beneficios, se genera un espacio político complejo en que se plantean intereses contrapuestos al interior de la comunidad. En el caso de comunas pobres o de menor desarrollo relativo, los conflictos suelen plantearse como formas de desarrollo no deseado derivadas de obras públicas (una carretera o un gasoducto que cruza el territorio comunal, o un relleno sanitario o una cárcel). Cuando se trata de ciudades mas grandes que incluyen varios municipios, la complejidad política es mayor que en el caso de ciudades que cuentan con una sola comuna.

Descentralización y espacio local ambiguo y disputable

La descentralización política y administrativa en favor de los municipios es un proceso excesivamente determinado. Hay una variedad de fuerzas e intereses distintos, incluso contrapuestos, empujando en la misma dirección.

La descentralización cumple una función política de despejar de conflictos el centro político del sistema, lo que es especialmente importante en tiempos de reforma económica y crisis sociales de desempleo y empobrecimiento. La descentralización, incluso, puede cumplir funciones de control y vigilancia sobre la población desde el gobierno nacional. Bajo regímenes autoritarios, como el que impulsó la *municipalización* en Chile, estas motivaciones pueden ser importantes. Desde el punto de vista económico, la descentralización permite a buscar nuevas oportunidades comerciales. La competencia de los gobiernos locales por atraer inversionistas mejora la competitividad general de la economía nacional. Por último, la descentralización es un requisito para la *profundización de la democracia*, objetivo planteado por fuerzas políticas de centro e izquierda y, en los hechos, por los mismos ciudadanos que reaccionan ante la pérdida de la calidad de vida urbana.

De tal forma, los procesos de descentralización política son ambiguos en términos de sus significados concretos. Es más, la descentralización hace que la comuna se convierta en un espacio político ambiguo y disputable. No obstante, la descentralización no agota su definición en las leyes de descentralización política ni en la desconcentración de servicios y de funciones del aparato del Estado. Los ciudadanos pueden lograr más autonomía que la escasa que entrega el Estado y fortalecer el sentido de profundización democrática de la descentralización en comparación con las otras motivaciones mencionadas. La participación de las organizaciones de vecinos en la prevención y solución de conflictos ambientales ocupa un lugar clave en el logro de esta mayor autonomía.

Una lectura errada de los conflictos ambientales es la de atribuirlos a la participación. Esta es una percepción bastante común. Los problemas ambientales son de gran complejidad y la intromisión de personas desconocedoras del tema no haría sino complicar las cosas. Parecería, entonces, que la participación es la que transforma los problemas en conflictos. El espacio de decisión debería dejarse a los técnicos, es la conclusión lógica. Los propios técnicos, las autoridades políticas y las empresas comparten, en mayor o menor grado, esta visión.

Sin embargo, esta percepción descansa en supuestos discutibles. Tal vez el principal de ellos sea que el conocimiento técnico y científico es infalible a la hora de determinar las causas de los

problemas ambientales. Pero la ciencia sólo provee verdades provisorias, existiendo una brecha entre conocimiento disponible y verdad que está sujeta a interpretaciones distintas, incluso entre los mismos científicos y los técnicos. Es usual que expertos contratados por empresas que mantienen disputas con comunidades locales tengan opiniones diametralmente opuestas a las de los técnicos que apoyan a las organizaciones sociales que protestan.

La experiencia muestra que la relación entre conflictos y participación es, más bien, la inversa a la postulada. Los conflictos de intereses que plantean las externalidades ambientales, fenómeno hasta cierto punto inevitable, estimulan a los afectados a movilizarse en defensa de sus intereses. Las comunidades enfrentadas a los impactos ambientales de los proyectos intensifican su participación. Los *booms* inmobiliarios son la mejor demostración empírica de esta afirmación. La proliferación de proyectos produce muchas externalidades que estimulan la reacción de los afectados. Podemos afirmar que los conflictos de intereses causados por la distribución de externalidades son productores de participación, o bien, que hay formas “automáticas” de participación ligadas a estas disputas ambientales.

No obstante, también es cierto que la participación puede tener consecuencias negativas para los conflictos ambientales, volviéndolos más violentos y difíciles de resolver. Algunos procesos de participación mal conducidos suelen agregar conflictividad a las disputas de interés que objetivamente suscita la distribución de externalidades positivas y negativas asociadas a los proyectos. Puede tratarse de una estrategia de participación inadecuada. No pocas veces, el excesivo énfasis en enfoques técnicos de participación lleva a descuidar las dimensiones propiamente políticas de la participación.

Es usual que el objetivo de fomentar la participación que se ejerce desde el gobierno, objetivo que se fundamenta en el principio de que la participación es un derecho ciudadano, se intente resolver convocando a expertos en la aplicación de técnicas de participación. Como justificación, se arguye que los chilenos somos pasivos y que debemos ser estimulados a participar. Esta visión contrasta, sin embargo, con los juicios que han hecho muchos especialistas extranjeros sobre la cultura política de los chilenos, y con los altos índices históricos de participación política y social, más allá de la pérdida de atractivo que experimenta actualmente la política formal, como en muchos otros países.

Aunque el tema, relacionado con el *carácter chileno*, no es posible abordarlo aquí, resulta aconsejable restarle esquematismo. Nuestra pasividad o nuestro activismo no corresponde a un rasgo cultural, como se deduce de esas visiones encontradas. La pasividad frente a problemas que nos afectan directamente, como son, por ejemplo, los impactos de un proyecto inmobiliario o de una obra pública, podría ser el resultado de no creer que nuestra acción pueda tener alguna influencia para cambiar las cosas. Si, en cambio, tenemos la expectativa de influir, entonces estaremos más dispuestos a incorporarnos a las reuniones, a los grupos y a asumir tareas y responsabilidades. La participación es, en buena medida, una cuestión práctica.

Por cierto, el centralismo político chileno y su correlato, la desconfianza en la movilización autónoma de los ciudadanos, hacen bajar las expectativas que estos últimos tienen de poder influir en los acontecimientos. Muchos ciudadanos suelen anidar la íntima convicción de que “todo está cocinado”. Al mismo tiempo, el estilo centralista hace que las autoridades se inclinen por formas

“razonables” o controladas de participación, para lo cual un enfoque *tecnicista* o marcadamente formal de la participación parece adecuado.

La *coordinadora* que se opone al proyecto Costanera Norte ha denunciado los procedimientos de “participación protegida” contemplados en el SEIA, por estar diseñados para “aprobar lo que el gobierno quiere”(véase el capítulo 2). De hecho, este proceso formal de participación ciudadana incluyó instancias complementarias, contempladas en el reglamento de EIA, como talleres de participación, las que sin embargo tuvieron escasa convocatoria.

En todo caso, cuando los conflictos ambientales son *difusos*, las técnicas de participación son importantes. La participación pierde su carácter “automático”, como veremos más adelante.

Conflictos, participación y descentralización política de hecho

La participación es “automática” mientras más localizados sean los conflictos de interés provocados por las externalidades, ya que más claros son los impactos y la forma en que serán afectadas las personas, más identificables los causantes de las externalidades y mayor la expectativa de poder influir en el curso de los acontecimientos. Todos estos requisitos son característicos de los *booms* inmobiliarios, como señalamos antes. Allí se produce una verdadera explosión de participación. Las juntas de vecinos se reúnen en forma extraordinaria y los locales no dan abasto.

Este ambiente de movilización de los vecinos cambia el escenario de la política local. Se produce un relativo “empate de fuerzas”. El dilema entre competitividad y autonomía también cambia. El alcalde y el concejo municipal, antes objeto de presiones políticas y corporativas para acoger inversiones que incluían menoscabo ambiental o social para la comuna, ahora se encuentran en medio de presiones cruzadas. Grupos de vecinos organizados y movilizados, y apoyados desde fuera por algunas organizaciones no gubernamentales, por una opinión pública vigilante y contando con la atención de periodistas y medios de comunicación, han organizado un frente de presión interno opuesto al anterior.

No obstante este contexto de presiones cruzadas pone a las autoridades locales en una inmejorable posición. La nueva situación política les permitirá compatibilizar dos funciones de la gestión pública que, en gran medida, son contradictorias: la de mediar y la de negociar. Mientras la mediación es una labor neutra encaminada a resolver conflictos, la de negociación es necesariamente parcial. El alcalde tiene un compromiso político con el programa de gobierno respaldado por los electores. Tiene, por tanto, opiniones y posiciones frente al conflicto que vienen sugeridas o dictadas por su programa. Es una parte interesada, no neutra, en el conflicto.

Por lo general, esta tensión entre mediación y negociación lleva a las autoridades locales a oscilar entre apegarse al rol de mediación, restándose a la posibilidad de favorecer el cambio social o nuevas formas de desarrollo urbano, y apegarse al rol de negociación con el fin de impulsar los intereses ambientales y sociales más débiles.

Sin embargo, la neutralidad es una opción cada vez menos real. La propia globalización económica produce un marcado desbalance de fuerzas en favor de los promotores de las inversiones (corporaciones económicas y organismos del Estado central), haciendo de la neutralidad o prescindencia una manera indirecta de favorecer estos intereses. Este suele ser el estilo de gestión

de las autoridades locales que optan por sacrificar su autonomía y los objetivos de sustentabilidad y equidad a las fuerzas económicas y políticas externas que buscan el crecimiento y la modernización de la economía nacional.

Sin embargo, y paradójicamente, los conflictos ambientales implican un mayor equilibrio de fuerzas, haciendo posible a las autoridades locales que no deban optar por uno u otro de esos roles, la mediación o la negociación, en desmedro del otro. Mientras más claro sea el empate de esas fuerzas, con más éxito podrán sumar a su función de mediación la de negociar soluciones a los conflictos que consideren sus propios intereses como autoridades democráticamente electas. El empate de fuerzas tiende a paralizar a los contrincantes creando una situación política que acrecienta el espacio de maniobra de las autoridades locales. Éstas podrán hacer pesar sus propios puntos de vista e intereses en la solución de los conflictos, y lo harán con la legitimidad de estar mediando los conflictos para resolverlos oportunamente. En definitiva, podrán ejercer con relativo éxito la negociación de sus propios intereses *bajo la forma de una mediación*.

Este poder *de facto* lo hemos denominado “descentralización política de hecho”. La participación y movilización ciudadana para resistir los impactos ambientales de los proyectos puede contribuir a crear este nuevo espacio político y a superar el dilema entre competitividad y autonomía que afecta a los municipios actualmente.

La *descentralización política de hecho* es, sin embargo, variable y dinámica. No queda garantizada por ningún decreto o norma legal, por mucho que en los momentos más favorables exceda con creces los poderes conferidos a los municipios por las leyes, incluidas las de descentralización. Por otra parte, el poder que confiere a los gobiernos locales también supone riesgos.

Tal vez el principal riesgo sea la paralización de proyectos de inversión que podrían finalmente ser trasladados a otras comunas o ciudades. La única forma de enfrentar este riesgo parece ser mediante una estrategia complementaria que procure el fortalecimiento de redes y espacios políticos supralocales. La estrategia consistiría en sumar la demanda local de calidad de vida con la de otras comunas y ciudades y, en general, con las fuerzas y movimientos sociales e internacionales que empujan en la misma dirección. Un objetivo concreto y crucial de esa conjunción de demandas locales consiste en forzar la dictación de políticas y normas ambientales que protejan a las localidades y comunas de la voracidad del capital y de la lógica centralista de las inversiones públicas que llama al sacrificio local en aras del interés nacional.

Lo más importante es evitar que los municipios compitan entre sí por las inversiones hasta el límite de atentar contra su propia sustentabilidad y calidad de vida. La defensa de los intereses locales demanda de los vecinos y sus organizaciones integrarse en circuitos y acciones políticas globales. Esta es una de las paradojas de la globalización.

Otro desafío de la *descentralización política de hecho* es que demanda mayores capacidades de gobierno y gestión política. El fomento de la participación ciudadana es una estrategia fundamental. Para ello deben superarse las visiones excesivamente *tecnicistas* y los prejuicios que existen sobre la participación. En siguiente capítulo formularemos una serie de recomendaciones

que conforman una estrategia de participación municipal destinada a enfrentar, prevenir y sacar el mejor provecho posible de los conflictos ambientales urbanos.

La recomendación principal que se desprende de este capítulo es no caer en el error de entender los conflictos ambientales como hechos que deben evitarse a toda costa. Habría que distinguir entre la base objetiva de esos conflictos, que son los intereses contrapuestos relacionados con la distribución de externalidades, y la conflictividad excesiva que esas disputas pueden alcanzar. Que el conflicto de interés se exprese abiertamente puede considerarse un requisito para llegar a soluciones ambientalmente sustentables y, asimismo, un hecho que contribuye a que el desarrollo urbano no se realice a costa de la calidad de vida de los vecinos. Además, estos conflictos de interés, de existir condiciones políticas mínimas, suelen ser “productores” de participación.

Conclusión

Hemos destacado que el espacio político local es dinámico, variable y ambiguo. Es un espacio abierto. La participación, estimulada por la distribución de externalidades, tanto negativas como positivas, resulta clave para conquistar ese espacio local para los objetivos del desarrollo sustentable, entendido éste como la combinación negociada entre crecimiento económico y desarrollo urbano, por una parte, y sustentabilidad ambiental y calidad de vida, por otra. Además, la participación que crece merced a los conflictos ambientales representa una oportunidad concreta y de fácil acceso para favorecer el cambio de rumbo que necesita la planificación urbana: resolver los conflictos entre distintos usos del suelo en el mismo lugar en que ocurren, evitando los “derramamientos de externalidades hacia el espacio urbano mayor.

Notas y Referencias Bibliográficas

(1) Manuel Castells (1998). «La Sociedad Red». Madrid, Alianza Editorial.

(2) Entre los planes reguladores entenderemos que quedan comprendidos los planes seccionales y los planes reguladores intercomunales.

CAPÍTULO 6

Participación ciudadana para enfrentar los conflictos ambientales urbanos: una estrategia para los municipios

Francisco Sabatini

Introducción

La estrategia de participación que recomendamos en estas páginas está orientada a prevenir, solucionar y aprovechar los conflictos ambientales derivados de las externalidades que produce el desarrollo urbano. Nos concentraremos en algunas recomendaciones principales al nivel del municipio.

¿Por qué decimos aprovechar y no sólo prevenir y solucionar conflictos? Porque los conflictos ambientales, además de ser el síntoma de problemas ambientales y distributivos no resueltos, representan oportunidades políticas de apreciable valor. El relativo empate de fuerzas que subyace a todo conflicto ambiental —que explica que un impacto ambiental derive en conflicto— y la participación ciudadana que contribuye a equilibrar más esos intereses contrapuestos, son claves para crear un espacio político local que no sólo permite al planificador urbano resolver *participativamente* los conflictos ambientales, sino además trabajar por una mejor ciudad.

En el capítulo anterior hemos discutido estos conceptos, relaciones y posibilidades, resumiéndolos en la idea de una *descentralización política de hecho*. Señalábamos allí que los problemas ambientales y los conflictos causados por la distribución de las externalidades deberían ser resueltos *in situ*, evitando hacer lo que es habitual, y que la planificación urbana de la zonificación tiene institucionalizado: eludir el conflicto por la vía de segregar espacialmente las actividades en disputa, produciendo *derramamientos* de externalidades hacia el espacio urbano mayor, y en último término, contribuyendo con ello a la crisis ambiental, social y política de las ciudades.

Estimulada por la distribución de externalidades que originan los proyectos urbanos, la participación ciudadana resulta clave para conquistar ese espacio local para los objetivos del desarrollo sustentable, lo mismo que para impulsar el cambio que requiere la planificación urbana. Resolver los conflictos entre distintos usos del suelo en el mismo lugar en que ocurren, hasta donde ello sea posible, es el desafío político principal que se deriva de nuestro enfoque de los conflictos ambientales urbanos. Como veremos, no siempre es posible resolverlos en el ámbito del municipio, lo que debe llevarnos a buscar reproducir en escalas territoriales mayores el mismo escenario de

negociación y participación que es clave para encontrar soluciones oportunas y adecuadas para los conflictos ambientales urbanos.

Antes de abordar las recomendaciones, es necesario puntualizar algunos elementos básicos de enfoque y de diagnóstico que las fundamentan y que son complementarios con los conceptos recién comentados.

Elementos de enfoque y diagnóstico

Tres elementos son los centrales:

(i) Nuevas formas de participación ciudadana

Las formas tradicionales de participación social y política en las que Chile llegó a ser fuerte actualmente están en crisis: los partidos políticos, la participación electoral, los sindicatos, las juntas de vecinos y las organizaciones vecinales sociales. Han surgido formas nuevas de participación, menos ideológicas, reactivas, con una profunda raíz conservadora: de conservación ambiental, de las identidades étnicas, de los derechos humanos y de la salud en el área del consumo, entre otras expresiones. Quizás lo que más claramente tienen en común es el hecho de representar reacciones de defensa de la calidad de vida amenazada por la globalización económica de las últimas décadas. El concepto de calidad de vida que subyace a ellas es amplio. Incluye la autonomía y las posibilidades de las personas para desarrollar más plenamente sus vidas y no tan sólo las condiciones materiales de vida. Por el mismo, las reacciones inmediatas de las personas contra lo que las afecta directamente suelen ser seguidas por reflexiones que ponen en cuestionamiento las políticas públicas y los estilos de vida.

La discusión sobre el “tipo de ciudad que queremos” entre los ciudadanos movilizados contra el proyecto de la Costanera Norte es un buen ejemplo (véase el capítulo 2). En último término, las reacciones ciudadanas tienden también a *globalizarse*, al igual que las fuerzas económicas que las suscitan. Está en formación un nuevo patrón de valores a nivel internacional, que incluye el medio ambiente en forma destacada.

Los conflictos ambientales y las formas de participación que estos estimulan forman parte de la cultura política emergente que se va abriendo paso en los distintos países. La participación es, actualmente, menos un derecho democrático *general* o abstracto y más el derecho concreto de resistir y cuestionar proyectos y políticas.

Las formas de participación *directa* cobran fuerza en comparación con la participación *indirecta*, propia de la democracia representativa. De hecho, el tema de la representatividad de los que resisten los impactos ambientales de los proyectos, levantado por algunos desde el sector oficial o desde el sector empresarial, carece en gran medida de sentido. Cada ciudadano tiene derechos que son anteriores y prioritarios frente al Estado y puede legítimamente defenderse de las acciones de terceros que atentan contra su calidad de vida. No importa si se trata de un solo individuo o de muchos. Este precepto, inscrito en el ideario original de la democracia, vuelve relativamente obsoleta la discusión sobre la representatividad, la que más bien es propia de las formas indirectas de democracia.

Actualmente la participación es menos una tarea a cargo del Estado y más un derecho *práctico* de los ciudadanos. En nuestros países el fortalecimiento del sistema democrático ha formado parte, aunque intermitentemente, del proyecto histórico de construcción de nuestras naciones por parte del Estado. Pero las cosas están cambiando. Los procesos de democratización, como los de México y Brasil, países en que el Estado llegó a tener una enorme injerencia directa en el rodaje del sistema político, son profundos. Está emergiendo un ciudadano mejor informado, más consciente de sus derechos y con mayor grado de autonomía frente al Estado y los partidos políticos: un ciudadano que valora más su calidad de vida.

Los esfuerzos que hagamos por promover la participación deben tomar en cuenta estos cambios culturales. No conduce a nada intentar encasillar la reacción ciudadana frente a las externalidades y su preocupación por el medio ambiente y la calidad de vida en formas tradicionales *dirigistas* de participación.

(ii) Los conflictos ambientales abren un espacio político-distributivo

Las externalidades, que son la raíz de los conflictos, no sólo representan un desafío técnico y de medición, sino que al mismo tiempo, son fuentes de disputas distributivas. Las externalidades negativas y positivas que un proyecto descarga en el entorno empobrecen a unos y enriquecen a otros. El mismo hecho de calificar un impacto ambiental como una “externalidad” que debe ser considerada por las autoridades, es una decisión política influida por la capacidad de presión de los afectados, y no sólo un asunto técnico.

La virulencia que alcanzan algunos de estos conflictos ambientales se debe, en buena medida, a la sensibilidad que tenemos los chilenos por la equidad y justicia distributiva, tal vez como consecuencia de nuestra propia historia política. También obedece a que los proyectos tienen otros impactos, fuera de los ambientales, como ciertos menoscabos económicos o culturales. Desde este punto de vista, es un error circunscribir la participación a lo “propiamente ambiental” de los conflictos. Significa desatender la motivación distributiva y los otros problemas que los ciudadanos suman a sus preocupaciones propiamente ambientales frente a los conflictos.

Por lo demás, la separación entre lo “estrictamente ambiental” y el resto de las reclamaciones no es clara ni fácil de hacer. Como requisito para superar las debilidades del SEIA en la prevención de conflictos parece conveniente buscar formas de acoger las preocupaciones de los ciudadanos frente a los proyectos. No es aconsejable limitar la participación, desatendiendo las preocupaciones ciudadanas.

Por la misma razón, el tema de las posibles compensaciones no debiera estar excluido de las instancias de participación. Como veremos, la anticipación, criterio fundante de la idea de planificación, y en particular de la planificación urbana, permite acoger estos dos difíciles temas: el de las compensaciones y el de las demandas “no ambientales”.

(iii) El equilibrio de fuerzas es el factor clave para enfrentar exitosamente los conflictos ambientales

La participación ciudadana debe tener como objetivo central favorecer el equilibrio de fuerzas entre los intereses que suelen enfrentarse en la distribución de externalidades. Así, las partes involucradas en los conflictos estarán forzadas a negociar. Ninguna tendrá tanta fuerza como para

imponer sus intereses, favoreciendo las salidas de compromiso entre los intereses económicos, ambientales y sociales.

En sus distintos niveles, la participación debe buscar ese objetivo. La mera información, que es el nivel básico de participación, puede aportar al equilibrio de fuerzas. Un ciudadano informado tiene más poder frente a quien toma una decisión que lo afecta, en comparación con un ciudadano desinformado. Quien decide no actúa de la misma forma en ambas situaciones. Los procedimientos y mecanismos de participación que se desee aplicar deben cumplir con este criterio político. Una norma que obliga a poner al alcance del público información relevante sin preocuparse de que el lenguaje sea comprensible, no está cumpliendo con ese criterio.

La autonomía de los participantes es el requisito fundamental para propender a la situación de empate de fuerzas que, como hemos visto, puede favorecer una salida sustentable y socialmente equilibrada de los conflictos ambientales. Y las instancias de participación organizadas por el Estado pueden fácilmente atentar contra este requisito político. El Estado debe facilitar y apoyar, más que organizar y manejar, la participación. La excepción son los conflictos *difusos*, en que la participación no fluye fácilmente.

Estrategia de participación para enfrentar los conflictos ambientales urbanos

La estrategia tiene cuatro componentes básicos: (i) estimular las formas directas de participación; (ii) apoyar la formación temprana de un *mandato popular* con el fin de prevenir los conflictos; (iii) aplicar mecanismos e instancias directas de negociación de los conflictos *bajo la forma de una mediación*, incluyendo formas de *negociación anticipada de conflictos*, y (iv) organizar instancias formales de participación para la superación de problemas y conflictos ambientales *difusos*.

Los tres primeros componentes integrarían una estrategia municipal, y el cuarto, la estrategia de participación que deberían seguir los gobiernos regionales frente a los problemas urbanos “de segundo orden” y sus correspondientes conflictos ambientales *difusos*, como la congestión, la contaminación del aire (especialmente, aunque no sólo, en Santiago), y la inseguridad ciudadana. Este cuarto componente es también importante para la formulación de políticas urbanas ambientales, de infraestructura, de transporte, de vivienda y de uso del suelo que requieren una definición a escalas mayores que la del municipio (ciudades formadas por más de una comuna).

El primer componente de la estrategia — estimular las formas directas de participación — tiene carácter general, a diferencia de los restantes tres que tienen aplicaciones más específicas. La participación ciudadana que conduce a un *mandato popular* — nuestro segundo componente — es la base política del plano regulador y también la forma en que los ciudadanos de una comuna pueden integrarse a la discusión de una política de desarrollo para su ciudad. La participación que surge en torno a los conflictos ambientales locales — segundo componente — contribuye a la solución negociada de los mismos y a fortalecer la autonomía política de la comuna. Finalmente, los seminarios o talleres de participación, cuarto componente, ayudan a las autoridades regionales o

nacionales a elaborar programas para enfrentar los problemas ambientales de mayor escala que afectan a las ciudades, o colaboran con ellas en cuanto a definir políticas urbanas que deben incluir a varios municipios.

La promoción de los usos mixtos del suelo, que es una orientación probable de una política de desarrollo urbano, tendría que ser incorporada por cada municipio. Algunos se resistirán y otras la acogerán más fácilmente. Por otra parte, mientras más se fomenten los usos mixtos del suelo con el fin, entre otros, de evitar los *derramamientos* de externalidades, más se requerirá de capacidad de negociar y resolver los conflictos ambientales. De hecho, el Minvu, consciente del efecto segregador de sus políticas de vivienda social, ha desarrollado en los últimos años algunas iniciativas de menor importancia en materia de lucha contra la segregación social urbana. Dos de ellas son la propuesta de requerir un cinco por ciento de vivienda social a las “zonas de desarrollo urbano condicionado”, como asimismo, la decisión reciente de fomentar cierta diversidad social en los conjuntos residenciales originados por la política de Subsidio Habitacional. Es necesario tener conciencia de que esas políticas harán más probable el surgimiento de conflictos ambientales urbanos.

Primero: Estimular formas directas de participación

La democracia es más que un sistema de toma de decisiones. Es una forma de vida y de relación entre los seres humanos. Cumple funciones educativas y de integración social, y no sólo de índole políticas. Sin embargo, aun en el campo de las decisiones políticas, la participación que se ejerce en forma directa, no a través de representantes elegidos, puede ser particularmente adecuada para lidiar con situaciones de alta complejidad como los conflictos ambientales.

Las externalidades representan un desafío aún no resuelto para el análisis económico y para las ciencias sociales y, en buena medida, para las ciencias naturales. La justicia distributiva, más allá de su desarrollo en el área del derecho constitucional y la filosofía política, representa un tema de investigación empírica aún en pañales. No parece haber justificación suficiente para delegar en manos de los técnicos y representantes políticos situaciones tan variadas como inescrutables.

Los cursos de acción que se elijan para hacer frente a la distribución de externalidades requieren el involucramiento directo de los ciudadanos, en parte porque cada conflicto es único y no puede abrodarse con patrones comunes, y en parte porque es importantísimo que esas decisiones, tan febles técnicamente, cuenten con legitimidad social. “Es mejor equivocarse juntos”, reza el adagio popular.

No obstante, hay una serie de limitantes para que la participación directa sea efectiva cuando surgen los conflictos ambientales. Dos de ellas merecen especial mención. Una es la falta de conocimiento técnico de los ciudadanos en las materias involucradas; y la otra, el peligro derivado de la falta de organicidad en las acciones y movilizaciones de los ciudadanos. Ambas pueden superarse con apoyo profesional y técnico. La canalización de recursos financieros por parte del gobierno, tal vez a la manera de los fondos concursables, permitiría a muchas organizaciones ciudadanas contar con esos apoyos, los que de otra forma posiblemente no conseguirían.

Los logros hasta ahora obtenidos por grupos de ciudadanos en cuanto a hacer valer sus derechos frente al proyecto Costanera Norte se deben, en medida importante, a que entre ellos se

cuentan expertos del más alto nivel en los temas involucrados. Pero, ¿qué sucede con comunidades con menor nivel educacional y económico? (véase el capítulo 2). El hecho de que la mayoría de los proyectos que ingresan al SEIA no haya dado lugar a conflictos no es necesariamente motivo de satisfacción. ¿Cuánto de este “éxito” se debe a que las comunidades no han contado con la asesoría profesional adecuada? Llevada al extremo, esa complacencia nos llevaría a añorar el pasado, cuando no había conflictos pero el medio ambiente y la calidad de vida se deterioraban progresivamente.

Costanera Norte también demuestra que el punto de vista de los directamente involucrados es crucial para contar con mejores evaluaciones de impacto ambiental. Las observaciones formuladas por los vecinos sobre esos estudios, y acogidas por la autoridad ambiental no fueron menores. Esta es una cuestión de información y de intereses, los dos factores principales en la ocurrencia de conflictos. Los problemas de esos estudios eran de ambos tipos, y los directamente afectados pudieron suministrar información y puntos de vista que los técnicos no manejaban.

Por último, el conflicto de la Costanera Norte muestra que las formas de participación directa y autónoma de la comunidad no tienen por qué ser sinónimo de caos y conflictividad (véase el capítulo 2). La “*Coordinadora*”, fuera de contar con comisiones técnicas, es una verdadera red de organizaciones locales. Ha sido estable y ha crecido, trabajando eficientemente pese a no contar con las simpatías del gobierno ni las del sector empresarial. Su contribución al mejoramiento ambiental del proyecto, independientemente de si éste se ejecuta o no, parece innegable. También ha contribuido a posicionar entre el público el tema de fondo la interrogante sobre qué ciudad queremos los santiaguinos.

Segundo: Apoyar la formación de un *mandato popular urbano*

La participación ciudadana puede ayudar a la formación de consensos que den un marco orientador y legitimidad al difícil trabajo de planificación urbana que realiza el municipio. Este *mandato popular* puede contribuir poderosamente a evitar conflictos, tanto los provocados por proyectos como los que genera la discusión de las normas de uso del suelo cuando se elabora un nuevo plano regulador o se estudia su modificación.

Poner de acuerdo a los vecinos y los empresarios inmobiliarios frente a las externalidades de un proyecto es muy difícil, lo que explica que los conflictos ambientales no sean fáciles de resolver. Pero lo que sí es posible es ponerlos de acuerdo en cuanto a objetivos generales y prioridades del desarrollo urbano comunal, ya sea mediante consensos o mayorías democráticas.

Que los ciudadanos tengan influencia en decidir el tipo de ciudad en que vivirán es un derecho cada día más importante por el deterioro de la calidad de vida urbana. Pero es también conveniente en términos políticos. A través de formas “tempranas” de participación pueden acordarse orientaciones generales, un verdadero *mandato popular urbano*, que proporcione criterios superiores, no sujetos a controversia, para contribuir a solucionar disputas específicas.

Superar el dilema entre competitividad y autonomía

El *mandato popular urbano* es clave para que la planificación urbana de nivel comunal pueda superar su dilema central entre competitividad y autonomía. También lo es para enfrentar las presiones provenientes del gobierno regional o central que pretenden imponer sus propios criterios de política sobre el desarrollo de la ciudad, pasando por encima de los intereses locales. La actual

política de densificación del Minvu es un buen ejemplo. La autonomía política de los municipios que han creado su propio *mandato popular* les permitirá negociar mejor la concreción local de esas políticas. Lo mismo puede decirse de los proyectos de obras públicas que se deciden fuera de la comuna.

Las orientaciones incluidas en el *mandato popular* deberían quedar plasmadas en el plan de desarrollo comunal y en el plano regulador, y servir de base de negociación para influir en el plan regional de desarrollo urbano y en el plano regulador intercomunal, si los hubiera 1.

A través de las elecciones municipales

El *mandato popular urbano* se debe crear mediante distintas formas de participación, incluidas las elecciones de alcalde y concejales y diversas instancias de participación directa, como son las consultas ciudadanas en la forma de *mailings* o de *referendos*, o asambleas por barrios y sectores de actividad de la comuna.

Formalmente, en las elecciones para establecer el gobierno local los vecinos sancionan un programa de gobierno. Es recomendable que en esa ocasión tenga lugar una discusión de fondo sobre el tipo de ciudad que se desea tener, y sobre la forma de trabajar por ese objetivo.

Una manera de estimular que esas elecciones tengan tal carácter es que no se realicen en forma simultánea en todo el país. Diferirlas permitiría restarles connotación política partidista. Además, la elección de alcalde y concejales podrían hacerse coincidir con un periodo, formalmente establecido, de revisión del plano regulador. Actualmente, los planos reguladores, especialmente cuando la presión inmobiliaria arrecia, son modificados a través de subterfugios legales como, por ejemplo, la elaboración de planos seccionales.

A través de referendos, mailings, y otros procedimientos

El *referéndum* o plebiscito comunal es una práctica que cuenta con antecedentes en ciudades de varios países, como Suiza, Canadá, Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos. En este último país existe una verdadera tradición de planificación urbana a través de *referendos*, la que se ha dado en llamar “planificación por medio de la urna electoral” (*ballot box planning*)¹. El *ballot box planning* cubre una amplia gama de materias y disputas como, por ejemplo, la prohibición de edificación que exceda de cierta altura en áreas definidas, la re-zonificación destinada a permitir que proyectos específicos superen las densidades establecidas, o la moratoria de permisos de edificación hasta que se subsanen deficiencias en materia de provisión de servicios públicos.

Otra aplicación de importancia ambiental relativamente reciente, ha sido la utilización del *referéndum* por parte de grupos de ciudadanos o municipios para impulsar programas urbanos de *open spaces* (espacios abiertos), defendiendo esos lugares de los intereses inmobiliarios que tienden a coparlos. A través de estos plebiscitos, las comunidades han aprobado impuestos transitorios para comprar tierras y constituir propiedades públicas, a pesar de que ello suele implicar una extensión de la ciudad y viajes más largos para sus residentes.

Tal vez la experiencia chilena más importante sea el plebiscito convocado por el alcalde Joaquín Lavín para someter el nuevo plano regulador de la comuna de Las Condes (en Santiago de Chile) a la aprobación o rechazo de los vecinos el 10 de julio de 1994. El plebiscito dejó planteadas

algunas cuestiones centrales sobre la participación ciudadana directa en la formación de la política pública y, en particular, en la planificación urbana y la prevención de conflictos ambientales urbanos. Algunos de los aspectos más destacables se señalan a continuación:

- El resultado más notable fue la baja conflictividad que tuvo el proceso de evaluación y aprobación del nuevo plano regulador. Ello contrasta con el ambiente de recriminaciones y escaramuzas en que se discutía por entonces el nuevo plano regulador de la vecina comuna de Vitacura, municipio que no se arriesgaba a entregar cuotas significativas de poder decisional a los vecinos, y contrasta, en general, con las dificultades de muchas comunas de Santiago y de otras ciudades para aprobar planos reguladores nuevos.
- El plebiscito vino a culminar un proceso de participación ciudadana directa (comentaremos más adelante el *mailing* que se llevó a cabo previamente y que fue clave), que permitió culminar la formación de un *mandato popular urbano* bastante claro, que fue recogido en la propuesta del plano regulador que confeccionó un equipo consultor de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Los reparos que se habían esgrimido contra este plebiscito resultaron sintomáticos, incluso dentro del mismo concejo municipal, en el sentido de que la gente no estaría preparada para decidir sobre temas con alto contenido técnico. Esta es una reacción muy generalizada en el país respecto de la participación ciudadana, que podemos considerar como alimentada por nuestra tradición centralista.
- La posibilidad legal de realizar plebiscitos comunales, más allá de una serie de limitaciones y cortapisas que la ley establece, existe desde hace varios años antes del plebiscito de la comuna de Las Condes. Sin embargo, este es el primero y uno de los pocos que se han realizado en el país.
- Una crítica atendible fue que el plebiscito de Las Condes enfrentó a los participantes a la disyuntiva de aprobar o rechazar la propuesta sin que hubiera habido una discusión informada sobre sus ventajas y beneficios. De hecho, los *referendos* tienen la limitación de plantear los problemas en blanco y negro.

A pesar de que esta última crítica es cierta, también lo es que la elaboración de la propuesta fue acompañada por un proceso participativo que incluyó el aludido *mailing* y muchas asambleas y reuniones por barrios y por sectores de actividad dentro de la comuna. El equipo consultor de la Pontificia Universidad Católica y los equipos técnicos del municipio diseñaron y aplicaron este *mailing*, que fue respondido por aproximadamente 30% por ciento de propietarios y arrendatarios (cifra que tuvo sólo leves variaciones entre las distintas unidades vecinales), porcentaje que es significativamente mayor que el que se consigue habitualmente con esta técnica.

Las preguntas del *mailing* apuntaban a identificar preocupaciones y puntos de vista sobre los problemas de la comuna y su futuro, y a evaluar cuán compartidas eran como para reconocerlas constitutivas de un *mandato*. Para el municipio, el *mailing* debía cumplir, además, con la función de que la gente se sintiera participando y de que todos tuvieran oportunidad de hacerlo. La técnica de la encuesta social (*survey*) era probablemente más indicada para garantizar representatividad estadística (ya que no se sabía que el *mailing* sería contestado por tanta gente) y para conseguir más y mejor información de cada respondedor. Sin embargo, el municipio optó por el *mailing* teniendo a

la vista esa consideración política. Tan importante como la información que se consiguiera era la idea de ir creando una legitimidad política para el trabajo que se estaba haciendo.

De esta forma, se llegaron a identificar algunos criterios claros de “orden urbano”, como la preferencia por que la edificación en altura estuviera restringida a ciertas áreas, criterios que sirvieron de marco orientador de la propuesta preparada por la Pontificia Universidad Católica.

Existe una marcada resistencia de quienes detentan el poder a adoptar formas de participación directa que otorgan gran influencia a los ciudadanos en las decisiones, ya sea a través de consultas, cuyos resultados se conocen públicamente (el *mailing*) o de plebiscitos, que sirven para la aprobación o rechazo definitivo de importantes propuestas. Lo mismo puede decirse de asambleas que convocan a vecinos o grupos específicos de personas a pronunciarse sobre sus preferencias. Las leyes de la política enseñan que quien detenta el poder no lo cede gratuitamente.

No es de extrañar, entonces, que la resistencia a los plebiscitos sea especialmente clara entre los alcaldes de los partidos que controlan el gobierno nacional, lo que es más evidente cuando la política local tiene una connotación partidista tan definida como en Chile. En años recientes varios alcaldes del país han incluido consultas como parte de sus estudios de diagnóstico para elaborar los planes de desarrollo comunales, pero han tendido a desconocer sus resultados cuando estos no son de su agrado, manteniéndolos en reserva o simplemente restándoles valor y parapetándose en los juicios de los equipos técnicos. Si, por ejemplo, una consulta mostraba que la delincuencia, un tema agitado por la derecha al nivel nacional y enrostrado al gobierno nacional como *su* fracaso, era el problema que más le preocupa a los vecinos, el alcalde tendía a desconocer la consulta y restarle valor a esas opiniones.

La oposición política, en cambio, está en una posición más cómoda para escuchar a los ciudadanos. No resulta extraño que la experiencia pionera haya sido la de la municipalidad de Las Condes. De hecho, en los últimos meses, ese mismo alcalde, entonces candidato a la Presidencia de la República, apoyado por sectores de la derecha, señaló su oposición al proyecto de ley enviado al parlamento por el gobierno para posibilitar al Presidente convocar a plebiscito con el fin de reformar la Constitución, la que por conducto de los senadores designados y otras disposiciones entrega a la derecha más poder político que el respaldo ciudadano que consigue en las urnas.

La formación de un *mandato popular urbano* requiere que la participación ciudadana tenga un grado mínimo de autonomía, en contraste con formas de participación controladas por la autoridad. Para conseguir ese objetivo, es importante que puedan surgir nuevas organizaciones sociales y que puedan funcionar libremente las existentes, como son las juntas de vecinos y uniones comunales de juntas de vecinos, entre otras.

Asimismo, es importante contar con un elemento de estímulo a la participación, ya que ésta no suele ser incitada con meros llamados a la conciencia ciudadana. El anuncio de la elaboración de un nuevo plano regulador puede constituir un estímulo suficiente en una comuna de fuerte desarrollo como Las Condes, lo que lleva, incluso, a la reactivación de organizaciones tradicionales, como las juntas de vecinos.

En ese contexto, es fácil forjar una verdadera alianza entre municipio y comunidad. La construcción del *mandato popular* potencia los intereses comunes. La participación puede ser estimulada por el municipio sin caer en el *dirigismo*.

El *mandato popular urbano* es necesariamente impreciso desde el punto de vista de los usos del suelo, la materia que finalmente deben zanjar las normas de uso del suelo (límites zonales, regulación de subdivisiones, etc.). Por lo tanto, los conflictos derivados de externalidades no quedan totalmente erradicados, pero el *mandato* es una buena base para enfrentarlos eficazmente. De hecho, el urbanismo flexible que se está abriendo paso en muchos países, que incluye la posibilidad de negociar los usos del suelo con los proponentes de proyectos dentro de ciertos márgenes, es enteramente compatible con esta combinación entre *mandato popular urbano* y negociación de intereses conflictivos en torno a las externalidades.

Tercero: Facilitar instancias de participación que apoyen la *negociación mediada* de los conflictos ambientales

Nuestra recomendación es que el municipio aplique una estrategia de “negociación bajo la forma de la mediación” —concepto que ya explicamos en páginas anteriores— para enfrentar conflictos ambientales suscitados por proyectos urbanos o por la modificación de las normas de uso del suelo, estrategia que incluye cuotas importantes de participación ciudadana directa. A efectos de simplicidad hablaremos de “negociación mediada”².

Comenzaremos por hacernos cargo de nuestra recomendación de capítulos anteriores en el sentido de promover los usos mixtos del suelo, los que facilitan la generación de un mayor número de situaciones de conflicto por externalidades. Luego expondremos los elementos de esta tercera parte de nuestra estrategia de participación para enfrentar los conflictos ambientales urbanos: una participación que sea tributaria de la *negociación mediada*.

Los usos mixtos del suelo y los conflictos ambientales

Varias fuerzas empujan hoy en favor de los usos mixtos del suelo y, por lo mismo, de un panorama en que serán habituales los conflictos provocados por externalidades:

- (i) La revalorización de los espacios urbanos densos y *mezclados*, que es en cierta medida una reacción ciudadana contra el modelo del *suburbio*. Ya mencionamos el fenómeno de la *gentrificación*, bastante avanzado en diversas ciudades de los países desarrollados y que comienza a despuntar en las nuestras.
- (ii) La expansión del gran capital inmobiliario con capacidad de transformación del espacio y tejido urbanos preexistentes. Los sectores inmobiliarios representan una fuerza que puede presionar en favor de los usos mixtos del suelo, lo que tiene una concreción destacada en los nuevos subcentros de actividad que ellos están contribuyendo a crear en nuestras principales ciudades —a las inversiones comerciales, como los *malls*, los nuevos subcentros suman oficinas y servicios públicos y proyectos residenciales. Otra contribución del capital inmobiliario a los usos mixtos del suelo es el efecto (inesperado) de reducción de la escala geográfica de la segregación social resultante de proyectos residenciales para grupos medios o altos en zonas pobres. Este es un fenómeno que está ocurriendo en varias ciudades de América Latina, además de las chilenas. Por esa vía el promotor ensaya nuevas formas de maximización de las rentas de la tierra³.

(iii) Los usos mixtos del suelo pueden ser también fomentados por las políticas urbanas, ya sea en forma explícita, como las que procuran reducir la escala de la segregación social urbana; o en forma implícita, como las que se proponen elevar la eficiencia y la competitividad de la economía a través de importantes obras de infraestructura urbana.

No todas las externalidades y mezclas de usos son iguales en sus efectos y en el grado de aceptación o resistencia por parte de las personas. Es necesario conocer mejor estas diferencias para enfrentar o prevenir con éxito los conflictos. Por ejemplo, de especial intensidad parecen ser los conflictos producidos por el encuentro entre zonas de alta y baja densidad (altura), aquellos suscitados entre zonas residenciales y espacios de flujo vehicular, y los que ocurren entre actividades riesgosas y las que no lo son. En cambio, la mezcla de usos comerciales y residenciales e, incluso, la *mezcla social* en el espacio pueden tener lugar o proyectarse dentro de ciertos límites sin dar lugar a conflictos importantes.

De hecho, las áreas realmente homogéneas de Santiago en términos sociales, a pesar de ser ésta una ciudad marcadamente segregada, son unas pocas de muy altos ingresos y, en menor grado, la mayoría de las que alojan a los estratos pobres 25% por ciento de la población, aproximadamente). El sector Oriente, donde se concentra casi la totalidad del estrato conformado por el 10% de las familias con más altos ingresos, es más variado socialmente de lo que parece. Lo mismo puede decirse de las áreas donde viven las familias de los estratos medios ⁴.

En resumen, los usos mixtos del suelo están ganando terreno y deberán ganar aún más para superar la que tal vez sea la deficiencia principal de la planificación urbana en términos ambientales: la “exportación” de externalidades y actividades no deseadas desde el nivel local hasta otras partes de la ciudad y hacia la ciudad como un todo. Es, entonces, prioritario el desafío que enfrenta la planificación urbana en términos de mejorar su capacidad para enfrentar, en el mismo lugar en que se originan, las externalidades y las diferencias de intereses que estas causan.

Participación de apoyo a la negociación mediada de conflictos

El mejor escenario para prevenir o enfrentar los conflictos que surgen por la distribución de las externalidades derivadas de los proyectos es el equilibrio de las fuerzas. El municipio consigue un mayor espacio de maniobra para aplicar sus políticas de desarrollo, que combinan objetivos sociales, ambientales y económicos. ¿De qué forma puede la participación ciudadana contribuir a generar estos escenarios de *negociación mediada*?

Distinguiremos tres escenarios de *negociación mediada*, y sugeriremos acciones y estrategias específicas al alcance del municipio para ayudar a crearlos y aprovecharlos. Los escenarios deben organizarse en torno a los procesos claves, privativos de la función municipal, de elaboración o modificación del plano regulador (primer escenario); y de tramitación y aprobación de permisos de edificación (segundo y tercer escenarios). La aprobación de los permisos podría incluir la especificación de las normas de u” [so del suelo y de edificación, mediante planos seccionales u “operaciones eslabonadas [*interlinked*], rasgo típico de los proyectos grandes, haciendo, de paso, que éstos sean más susceptibles de generar disputas ⁵.

Los escenarios se distinguen entre sí de acuerdo con el grado de anticipación con que es posible realizar la negociación de los conflictos y la participación que apoya esa negociación.

El primer escenario ya fue analizado. Allí la participación está orientada a la formación del *mandato popular urbano*, clave para que la discusión del plano regulador o su modificación la lleve adelante el municipio en un contexto de relativo equilibrio de fuerzas entre los intereses empresariales y los intereses en pro de la calidad de vida. Asambleas, seminarios, *mailings* y plebiscitos, entre otros, van construyendo el escenario para que tenga lugar la *negociación mediada* del plano regulador. Desde el punto de vista de los conflictos, la participación es temprana y preventiva; es una participación al servicio de la negociación anticipada de conflictos.

Antes de referirnos a los escenarios segundo y tercero, valga una aclaración. Nuestro análisis y recomendaciones están basados en la convicción de que el otorgamiento de permisos de edificación nunca es una decisión estrictamente técnica. Puede ser puramente legal, pero no exclusivamente técnica. Siempre hay efectos colaterales sobre el entorno provocados por los nuevos usos del suelo que se están aprobando, por pequeños que estos sean. Es decir, el otorgamiento de permisos tiene implicancias político-distributivas, en el sentido que le hemos dado antes a esta expresión.

La preocupación por las externalidades y por el posible perjuicio que provocarán a los residentes o a terceras actividades es una *actitud* que el funcionario municipal puede (y debe) tener o desarrollar, por técnico que sea su trabajo y por reglamentado y sujeto a leyes que esté. La insensibilidad social y urbana de sus funcionarios directivos y el recurso a una práctica administrativa de corte autoritario, son tal vez los males que más alejan al municipio de la *negociación mediada*, esto es, la de prevenir o resolver los conflictos adecuadamente y aprovechar el espacio de maniobra que éstos pueden crear en favor de sus políticas.

La ley municipal chilena establece una Dirección de Obras, encargada de aprobar los permisos de construcción, y una Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, SECPLAC, donde se elaboran los planes y programas de desarrollo de la comuna. Es usual que la aprobación de permisos sea asumida como una cuestión técnica desconectada del trabajo de la Serplac. Este sesgo *tecnicista* está inscrito en la propia estructura administrativa del municipio.

Nuestra recomendación al respecto es que las solicitudes sean discutidas, tramitadas y aprobadas por un equipo técnico municipal, de carácter interdisciplinario, integrado por profesionales de ambas reparticiones, encabezado por el Director de Obras o por el jefe de la Serplac. En cualquier caso, cada uno de estos jefes por separado debería tener derecho a veto sobre las aprobaciones. En adelante utilizaremos la denominación *planificador urbano municipal* o *planificador urbano* para referirnos a quien haga de cabeza de este equipo y, genéricamente, al equipo como tal.

El *planificador urbano municipal* trabajará en un escenario cuyas notas características incluyen las siguientes:

- Contraste entre el lenguaje y objetivos claros, estables y predecibles de los inmobiliarios y la variedad de lenguajes e intereses que representan los vecinos, los que además son más susceptibles de variar en el tiempo.
- Dificultad de entenderse con los vecinos y sus representantes (es usual que haya más de uno), por las razones explicadas más arriba, lo que contrasta con la facilidad que el *planificador urbano* tiene para entenderse con el proponente, generalmente un profesional como él. Esto

puede traerle problemas de imagen por parecer que es más cercano a los proponentes que a los vecinos.

- Necesidad de acoger tanto los intereses y puntos de vista de los proponentes como los de los vecinos y de quienes se resisten a esos proyectos, única forma de conseguir un desarrollo urbano sustentable y bajar la conflictividad a niveles manejables.
- Necesidad de generar escenarios políticamente equilibrados para la tramitación de los permisos, de manera de evitar que los inversionistas o, alternativamente, los grupos de vecinos, tengan tanta fuerza como para imponer sus puntos de vista sin necesidad de negociarlos. Este es el meollo de la estrategia que conduce a la *negociación mediada*. Considerando que los vecinos suelen ser la parte débil en estos conflictos de interés, la estrategia tiene como uno de sus puntos centrales fortalecerlos a través de la participación ciudadana, la que deberá ser facilitada o promovida por el *planificador urbano*.

La tramitación y la aprobación de los permisos de construcción pueden ser apoyados por formas de participación y de negociación tempranas, ambas de carácter informal, tendientes a prevenir conflictos abiertos. Nuestra recomendación es que el *planificador urbano municipal* puede contribuir a crear este escenario —el segundo escenario de los descritos más arriba— como la forma políticamente más eficiente de enfrentar proyectos futuros cuyos permisos de construcción se han solicitado o incluso, aún no se han solicitado a la municipalidad.

Se trataría de proyectos que el *planificador urbano municipal* puede prever que generarán conflictos, por lo que decide *anticiparse*. A través de reuniones por separado con el proponente y con los vecinos que más probablemente se verán afectados, va creando un escenario que permita que las preocupaciones e intereses de las partes puedan examinarse y hacerse compatibles. El contacto directo entre proponentes y vecinos debería ser el objetivo preferido de la acción del *planificador urbano* ante estos conflictos potenciales.

Cuando se trata de vecinos poco organizados y políticamente débiles, el *planificador urbano* puede jugar un importante papel en cuanto a fortalecer su posición frente al proponente. Lo mismo podría hacer cuando se da la situación contraria: un proyecto que interesa al municipio y que es rechazado por poderosas organizaciones vecinales. La filosofía de fondo es que lo mejor es compatibilizar intereses, por cierto dentro de los límites ambientales y políticos fijados por la ley (normas ambientales, derechos ciudadanos).

Con el apoyo del *planificador urbano municipal*, el proponente podría tomar la iniciativa e involucrarse en formas tempranas de participación. Así podría evitar el riesgo de que el ingreso del proyecto al SEIA, la eventual realización de un estudio de impacto ambiental y el cumplimiento de las instancias de participación contempladas en el SEIA, favorezcan la generación de un conflicto ambiental abierto.

El manejo delicado que el *planificador urbano municipal* haga de estas relaciones es clave para crear formas anticipadas e informales de *negociación mediada* que contribuirían, simultáneamente, a prevenir futuros conflictos y a fortalecer las políticas municipales de desarrollo urbano. Debe tenerse en cuenta que esta sería una iniciativa política, más bien informal, del

planificador urbano con el fin de prevenir futuros conflictos que significarían costos a los inversionistas y complicaciones al municipio y a los vecinos.

La participación temprana y la negociación anticipada de los conflictos tienen la ventaja adicional de permitir sortear dos dificultades serias que enfrenta la autoridad frente a los conflictos ambientales ya comentados: las demandas de los ciudadanos que tienden a rebasar “lo ambiental” y sus reclamaciones para obtener compensaciones económicas. El acercamiento del proponente a la comunidad y los acuerdos que se logren antes de iniciar la construcción suelen incorporar, implícita o explícitamente, preocupaciones no ambientales y compensaciones.

Por último, la tramitación y aprobación de los permisos pueden ocurrir en medio de conflictos abiertos entre vecinos y proponentes. Este es el tercer escenario. La participación en estos casos tenderá a ser más “automática”, y el municipio deberá facilitarla y encauzarla hacia formas de *negociación mediada*, eventualmente de carácter formal.

La mediación que debe tratar de constituir el *planificador urbano municipal* debe ser extremadamente delicada. Un error típico consiste en juntar a todas las partes en una reunión. Las diferencias de lenguaje y claridad entre vecinos y empresarios se volverán casi insuperables en un ambiente psicológicamente tan “cargado”. El municipio puede perder su ascendiente sobre las partes al quedar atrapado en acusaciones cruzadas, con el peligro inminente de terminar sentado en el banquillo de los acusados. El producto más importante de una reunión de este tipo puede ser el convencimiento de vecinos y empresarios de que el municipio es incapaz de resolver los problemas, sin importar que las razones que fundamenten esa percepción sean diametralmente opuestas (por ejemplo, algunos cuestionan un celo excesivo en proteger el medio ambiente y otros su descuido).

El *planificador urbano municipal* debe intentar acercar a las partes a una mesa de negociación, para lo cual es útil juntarse primero por separado con ellas. Puede que finalmente la mesa de negociación no sea necesaria, pero su trabajo debe encaminarse a hacerla factible. El planificador procurará establecer relaciones de confianza con cada una de las partes, recurriendo a diferentes modalidades de lenguaje y ofreciendo apoyos de distinto tipo, sin dejar de mantener una coherencia global en su posición frente al proyecto.

Para los vecinos, lo principal es la información, el compromiso de que serán escuchados y la garantía de que el proyecto no está totalmente decidido. Todo eso puede ofrecerse a los vecinos sin mayor dificultad. Para ello, es clave evitar que los conflictos estallen después de otorgado el permiso. Ese es el peor escenario para el municipio. Perderá credibilidad política, pudiendo ser objeto de rumores y acusaciones de corrupción o de colusión con intereses económicos, y de dar la espalda a los vecinos. La participación temprana a través de una buena y permanente información a la comunidad sobre los proyectos futuros es el mejor antídoto contra este riesgo.

Al proponente le interesa, básicamente, el factor tiempo. La postergación de la inversión, especialmente cuando hay capital inmovilizado (típicamente, el terreno comprado), puede llevar el proyecto a la ruina. El *planificador urbano municipal* podría ofrecer al inversionista sus mejores esfuerzos para apurar el “engorroso trámite” del permiso municipal en las oficinas del municipio. A la vez, podría ofrecer su concurso para *manejar* la relación con los “vecinos díscolos”. Insinuaría, finalmente, en un momento adecuado, que todo ello se facilitaría mucho si el proponente

considerara ciertas modificaciones a su proyecto original o si le incluyera determinadas obras complementarias en el espacio público, aun cuando no esté obligado por ley a realizar esos cambios. Se trataría de modificaciones que arrancan de las preocupaciones de los vecinos y no de caprichos o preferencias del *planificador urbano*. Podríamos decir que, en el transcurso de tales afanes, el *planificador urbano municipal* está en pleno ejercicio de la *negociación mediada*.

En rigor, esta dinámica puede ocurrir lo mismo en nuestro tercer escenario que en el segundo, el de la participación temprana. El *planificador urbano municipal* se sitúa como puente entre el proyecto y cada grupo o parte interesada y, finalmente, como vínculo entre las partes. Ejerce mediación entre ellos y aprovecha de negociar. Va construyendo *artesanalmente* los acuerdos que harán posible el desarrollo sustentable de su ciudad. La mesa de negociación formal podría, incluso, resultar innecesaria.

Por último, es importante destacar que el estímulo a la participación para crear escenarios de *negociación mediada* es enteramente compatible con el ingreso de los proyectos al SEIA, y con la aplicación de formas de “participación temprana” como las que la Conama está actualmente promoviendo entre proponentes del empresariado privado y del sector público. Un inconveniente puede ser la superposición de funciones o la eventual invasión del campo de trabajo del planificador urbano por parte de la autoridad ambiental, como analizamos en el primer capítulo.

Cuarto: Organizar instancias de participación frente a problemas y conflictos ambientales difusos

Los conflictos ambientales urbanos más difíciles de resolver y que más deterioran el medio ambiente y la calidad de vida de las ciudades, son los que podríamos denominar conflictos *difusos*. En estos los causantes de las externalidades no están claramente definidos o son muchos, o bien, los afectados son numerosos y el impacto no presenta una fuerte concentración temporal ni espacial.

La contaminación del aire, la congestión y la inseguridad ciudadana representan casos de conflictos *difusos* en que se cumplen ambas condiciones. Tanto sus causas como sus impactos son difusos. Por otra parte, los proyectos conocidos como *Nimbys 5*, tales como las cárceles y los rellenos sanitarios, suelen provocar conflictos en que es difícil determinar quiénes son los responsables últimos de los efectos negativos que sufren las comunidades en que se localizan esos proyectos. Hablaremos de proyectos *Lulus*, otro acrónimo en inglés que significa “usos del suelo localmente indeseables” (*locally unwanted land uses*), en vez de proyectos *Nimbys*, porque quita el sesgo individualista a este último concepto, reconociendo el carácter de problema colectivo o de la comunidad que representan estos proyectos.

Es difícil determinar los responsables últimos de los proyectos *Lulu* y de sus impactos negativos (y desmedidos) en un barrio o localidad porque corresponden, en medida importante, a *reificaciones* o materializaciones del fenómeno del derramamiento de externalidades. La necesidad de construir rellenos sanitarios, cementerios, cárceles o conjuntos de viviendas sociales de gran tamaño es, en buena medida, consecuencia de que haya comunidades urbanas que no se hacen cargo de sus basuras, muertos, delincuentes o que excluyan a los más pobres. Lo mismo puede decirse de zonas monofuncionales, especialmente residenciales, que contribuyen a la congestión general del tráfico en la ciudad al excluir los usos mixtos del suelo, haciendo necesario la construcción de autopistas urbanas, que constituyen otro tipo de proyecto *Lulu*.

Los conflictos ambientales *difusos* rebasan el ámbito de la planificación local o municipal. Ese desborde puede ser el efecto de largo plazo de una forma inadecuada de enfrentar los conflictos ocasionados por externalidades. La exclusión de usos a través de la zonificación alimenta el derramamiento de externalidades en el espacio de la ciudad. Como los efectos son difusos, resulta obvio que no se puedan enfrentar en el ámbito municipal.

En el caso de los proyectos *Lulu*, el desborde de la planificación urbana local ocurre porque los conflictos suscitados requieren la creación de espacios regionales de negociación. Es difícil el establecimiento de un escenario de *negociación mediada* para resolver localmente los conflictos *Lulu* porque las externalidades positivas no existen o son poco significativas.

De esta forma, para enfrentar los conflictos *difusos* a través de la *negociación mediada* la autoridad debe tomar la iniciativa y organizar la participación ciudadana, porque ésta no surge en forma automática como consecuencia de que los impactos ambientales son difusos (congestión, esmog, inseguridad); o bien, debe reorganizar la participación que surge espontáneamente frente a los proyectos *Lulu* porque ésta consiste en una oposición local que tiende a ser total, excluyendo el espacio de negociación necesario para superar el conflicto.

Lo primero requiere la organización de talleres o seminarios y la aplicación de técnicas de participación, tal como lo hizo la Conama con ocasión del estudio del Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana, pese a la debilidad de este Plan debida a su falta de coordinación intersectorial⁷.

En el caso de los proyectos *Lulu*, la autoridad deberá organizar un proceso supralocal de negociación al que pueda orientarse la movilización de los vecinos. Un ejemplo de cómo este espacio de *negociación mediada* puede organizarse es el sistema de puntaje regional que propone Popper para enfrentar el verdadero callejón sin salida a que han conducido los proyectos *Lulu* a la gestión pública, urbana y ambiental, en los Estados Unidos⁸. La idea es hacer un listado de tipos de proyectos *Lulu* y asignarles un puntaje de acuerdo con la importancia de sus externalidades negativas, lo que probablemente requeriría conocer la opinión de la ciudadanía al respecto. Cada municipio o ciudad debería acoger proyectos *Lulu* de tal manera de ir conformando un cuadro de equidad regional, medido a través de un puntaje regional. Así, se crearía un escenario de *negociación mediada* de estos difíciles conflictos ambientales.

No podría ocurrir, como sucede en nuestro medio, que haya municipios con más poder económico y político que se las arreglan para excluir la mayoría de los proyectos *Lulu*, los que por lo mismo tienden a concentrarse en comunas o barrios pobres, haciendo aún más pobres a sus habitantes. Un ejemplo notable es la reciente designación por parte de la autoridad de ubicaciones para tres grandes rellenos sanitarios en Santiago. Ni siquiera se consideró la posibilidad de ubicar uno en el sector oriente, donde se concentran los estratos altos y donde la producción de basura *per capita* es mayor. Considerando lo gravitante que son los costos de transporte en la disposición final de la basura, esa ubicación habría sido la más lógica.

Otra alternativa para resolver los conflictos *Lulu* es la negociación de compensaciones, lo que fue necesario hacer con el municipio de Til-Til para construir el nuevo relleno sanitario que existe

en esa comuna. Sin embargo, esta alternativa plantea inconvenientes políticos. Tanto es así, que la negociación de Til-Til no fue reconocida por el gobierno ni las empresas involucradas. Además, la negociación de compensaciones no resuelve el problema de equidad planteado. Aún más, no estimula a las comunidades a hacerse cargo de los impactos ambientales que generan —a internalizar sus externalidades—, que es una orientación de la planificación urbana requerida para corregir el que tal vez sea su más serio problema de gestión ambiental: el derramamiento de externalidades.

Los conflictos ambientales *difusos* plantean desafíos muy serios a la planificación urbana y a la gestión ambiental estatal, y todo hace pensar que tenderán a agravarse. Las comunidades resistirán cada vez con más fuerza los proyectos *Lulu*; y los problemas de congestión, contaminación e inseguridad crecerán mientras la planificación urbana siga apegada a la misma idea del “orden urbano”, desestimando la importancia ambiental y social que para la eficiencia urbana tienen los usos mixtos del suelo.

La discusión participativa de nuevas políticas de desarrollo para las ciudades es tan importante para prevenir y resolver los conflictos ambientales urbanos como la posibilidad de crear escenarios de *negociación mediada* de ese tipo de conflictos a través de la participación ciudadana.

Síntesis de recomendaciones

Ha sido nuestro objetivo proponer y fundamentar recomendaciones sobre participación ciudadana orientadas a fortalecer la prevención y solución de conflictos ambientales urbanos.

En el trabajo que resume nuestro enfoque (véase el capítulo 6), hemos argumentado que para alcanzar esos logros la planificación urbana debería aplicar modificaciones de enfoque importantes. Debería superar su virtual confinamiento al espacio microlocal y hacerse cargo del desarrollo global de las ciudades, que es un espacio de conflictos ambientales más complejos y decisivos. En particular, hemos insistido en que el éxito de la zonificación en cuanto a prevenir o resolver conflictos por externalidades en esa escala territorial va de la mano con una suerte de derramamiento de externalidades y la consecuente agudización de conflictos ambientales *difusos*, de gran complejidad ambiental y política.

Hemos destacado, al mismo tiempo, que el desarrollo económico, la evolución del capital inmobiliario y la mayor conciencia ambiental de la gente hará crecer en número los conflictos ambientales locales en nuestras ciudades. Para recuperar la capacidad de prevención de los conflictos ambientales, creemos que la planificación urbana debe concentrarse en la solución de las disputas en el mismo lugar en que se originan.

Sobre la forma de integrar el SEIA a la planificación urbana, también en ese trabajo señalamos la necesidad de resolver las actuales diferencias de opinión entre la autoridad ambiental y la autoridad urbana, de forma tal de no desconocer ni menoscabar la función tradicional y la experiencia que la planificación urbana tiene en la prevención de conflictos ambientales por concepto de externalidades (véase el capítulo 6).

En el presente trabajo hemos procedido a distinguir tres niveles de gestión frente a los conflictos ambientales urbanos: planos reguladores, conflictos locales y conflictos *difusos*. En cada uno de ellos hemos propuesto formas específicas de participación ciudadana que, a nuestro juicio, podrían favorecer la *negociación mediada* de los conflictos. El escenario de la *negociación mediada* permitiría a municipios y autoridades regionales superar el dilema entre competitividad y autonomía que limita su gestión bajo el actual contexto de globalización económica.

Con respecto al primer nivel, creemos que deben buscarse nuevas formas de participación ciudadana en la elaboración de los planos reguladores, superando el mecanismo vigente, por lo demás muy similar al que contempla el reglamento de EIA. Deberían considerarse formas más tempranas y más abiertas de participación, con el fin de fortalecer la prevención de conflictos y de integrar a la comunidad a la discusión sobre el tipo de ciudad que se quiere construir. Las recomendaciones de participación que hemos propuesto, que incluyen *mailings*, referendos y asambleas de vecinos, están orientadas a la creación de un *mandato popular urbano* que permita evitar o resolver más fácilmente las controversias que suscita la modificación de las normas de uso del suelo.

Con respecto al segundo nivel, el de los conflictos por externalidades causados por proyectos y obras públicas en el nivel local, la recomendación apunta a tratar de resolverlos en el mismo nivel microlocal en que surgen, evitando su exportación hacia el resto de la ciudad. En particular, la tramitación y aprobación de permisos de construcción nos parece la actividad clave del *planificador urbano municipal* para conseguir ese objetivo. Creemos que él o ella debería apoyarse en formas de participación y de negociación, ojalá tempranas y de carácter informal, tendientes a prevenir conflictos abiertos o a solucionarlos cuando éstos ocurran. Parece necesario superar la definición exclusivamente técnica que se da a la tramitación de permisos, complementándola con una forma *estratégica* de abordarla que contribuya a la creación de escenarios de *negociación mediada* de intereses y conflictos causados por la distribución de externalidades.

Nuestra recomendación de fortalecer los usos mixtos del suelo con el fin de evitar el derramamiento de externalidades y el agravamiento de algunos de los problemas urbanos que están haciendo crisis en las ciudades (congestión, contaminación, inseguridad), plantea requisitos cada vez mayores al *planificador urbano municipal* en materia de prevención y solución de los conflictos ambientales. La *negociación mediada* de los conflictos en el nivel local pasaría a ser, de esta forma, una capacidad de gestión clave para el futuro de nuestras ciudades.

Por último, el tercer nivel de participación ciudadana tributaria de la *negociación mediada* de conflictos urbanos se refiere a los conflictos *difusos*. Allí se requiere que la autoridad regional diseñe mecanismos formales de participación ciudadana, recurriendo a técnicas de participación y a un sistema regional de puntajes. La participación no fluye “automáticamente” de los conflictos o, cuando lo hace, como en los conflictos *Lulu*, no crea condiciones mínimas para un escenario de negociación. Creemos, en todo caso, que la solución de largo plazo de los conflictos *difusos* depende, en gran medida, de la posibilidad de perfeccionar las capacidades estratégicas del *planificador urbano municipal* para lidiar con los conflictos por externalidades y para promover los usos mixtos del suelo, evitando la exportación de usos del suelo y de externalidades hacia el resto de la ciudad.

Notas :

(1) Los planes de desarrollo comunal, los planes estratégicos regionales y los planes regionales de desarrollo urbano incluyen la explicitación de estrategias de desarrollo para el “sector urbano” de los respectivos territorios, junto con la definición de lineamientos para otras actividades y “sectores”. Pocas comunas y regiones del país cuentan actualmente con estos instrumentos.

(2) Forester (1989) habla de “negociación mediada” cuando describe las estrategias combinadas de mediación y negociación usadas por planificadores urbanos de los Estados Unidos para manejarse en el ambiente de tensión y poder que generan sus relaciones con agentes inmobiliarios y organizaciones de vecinos cuando se autorizan los permisos urbanos. Nosotros le damos un alcance más preciso: se trata de un estilo “estratégico” de ejercer la planificación urbana consistente en explotar el empate relativo de fuerzas para agregar la negociación de sus propios intereses (el impulso a las políticas urbanas) a la labor ineludible de mediación que debe realizar toda autoridad frente a los conflictos públicos.

(3) Las “operaciones eslabonadas” [*interlinked*], propias de la planificación urbana flexible de que hablamos anteriormente, consisten en negociaciones entre municipios e inmobiliarios en que se transa básicamente mayor densidad permitida de uso del suelo (“suelo creado”) por aportes del inmobiliario en suelo “real”, dinero o financiamiento de obras de beneficio social o público.

(4) Forester descubrió que la complejidad de los procesos de aprobación de permisos en los gobiernos locales de los Estados Unidos representa una importante fuente de influencia de los planificadores urbanos frente a los inversionistas, justamente porque para éstos “el tiempo es oro” (1989).

(5) Acrónimo inglés que significa “no en mi patio trasero” (*not in my backyard*).

(6) Ello puede ocurrir incluso en ciudades que quedan comprendidas en un solo municipio. La segregación espacial de usos y grupos, a través o con la ayuda de la zonificación, podría ayudar a aglomerar la pobreza o a hacer más largos los viajes motorizados.

(7) Las técnicas de participación no sólo sirven para enfrentar los conflictos *difusos*, sino también para solucionar conflictos locales, pero en este último caso deberían ser decididas por los mismos ciudadanos y no decididas y aplicadas desde el gobierno.

(8) Un dato ilustrativo de lo serio que es este bloqueo de la planificación urbana y la gestión ambiental en los Estados Unidos es el hecho de que después de 1975 no ha sido posible construir ni una sola planta nueva de tratamiento de desechos peligrosos en todo el país (Susskind y Cruikshank, 1991; Popper, 1991), lo que ha estimulado la eliminación ilegal de estos desechos en la berma de carreteras a lo largo de cientos de kilómetros o el surgimiento de negocios delictuales en este “rubro” (Popper, 1991). La exportación de esos desechos a países en desarrollo constituye una forma de derramamiento de externalidades parecida a la que provoca la planificación urbana en una distinta escala territorial.

CAPÍTULO 7

¿Cómo fortalecer la prevención de conflictos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental? Recomendaciones a partir de la percepción

de los ciudadanos*

Claudia Sepúlveda y Hernán Blanco

A partir de los dos casos de conflictos ambientales, cuyo estudio detallado fue presentado en la primera parte de este libro –los casos de Celulosa Valdivia y de Costanera Norte– el presente capítulo sintetiza las principales percepciones ciudadanas sobre los mecanismos de participación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)¹. De manera complementaria, se presentan las percepciones que sobre el mismo tema tienen algunos proponentes de proyectos de inversión (véase el recuadro 1)².

Asociadas a ambos tipos de percepciones, se formulan un conjunto de recomendaciones encaminadas a fortalecer el rol preventivo de conflictos del SEIA. Las recomendaciones se refieren tanto a las instancias de participación ciudadana del sistema, como a dos aspectos de índole más estratégicos que emanan directamente de los casos estudiados y que se exponen en detalle en capítulos anteriores. El primer aspecto, cuya propuesta emana del caso Celulosa Valdivia, aborda la necesidad de profundizar la evaluación de impactos socioculturales en los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA), como una forma de recoger y procesar tempranamente las inquietudes que los impactos de los proyectos despiertan en la ciudadanía (véanse los capítulos 3 y 4). La segunda recomendación estratégica, cuya formulación surge del caso Costanera Norte, apunta a fortalecer la vinculación entre las decisiones sobre los proyectos que se toman en el marco del SEIA y la apertura de instancias de participación ciudadana en la definición de políticas que regulan las materias sobre las que el sistema debe pronunciarse, como es el caso de aquellas relacionadas con el desarrollo urbano (véanse los capítulos 2,5 y 6).

Cabe destacar que, a pesar de las importantes diferencias existentes entre los dos casos analizados, de ambos se desprenden resultados similares y altamente consistentes en relación a las percepciones que los ciudadanos tienen del SEIA y sus mecanismos de participación. En efecto, el proyecto Celulosa Valdivia corresponde a una iniciativa privada, de explotación de recursos naturales en una zona rural, y fue protagonizado por una comunidad de pescadores (véase el capítulo 1). Entre tanto, el proyecto Costanera Norte corresponde a uno de tipo público, relativo a infraestructura en una zona metropolitana, y fue protagonizado por los habitantes de un barrio de clase media (véase el capítulo 2). Mientras en el primer caso la comunidad local manifestó desde un comienzo desconfianza hacia los mecanismos de participación ciudadana del SEIA, en el segundo ocurrió una situación contraria, pues la comunidad optó por participar activamente en el proceso de evaluación de impacto ambiental. A pesar de estas diferencias, en ambos casos finalmente prevaleció entre los actores locales la percepción de que los mecanismos de participación ciudadana del SEIA eran insuficientes, percepción que contribuyó a exacerbar los conflictos y a cuestionar la legitimidad de las decisiones sobre los proyectos. Ello nos mueve a sugerir la hipótesis de que la insatisfacción ciudadana respecto a la participación en el SEIA se deriva de aspectos de diseño e implementación de los mecanismos legales que van más allá de situaciones puntuales. El conocimiento de estos aspectos representa una contribución para perfeccionar el rol preventivo de conflictos de la participación ciudadana en el SEIA en el contexto de la evolución que el tema ha tenido a nivel mundial (véase el recuadro 2).

Percepciones ciudadanas

Sobre los alcances de la participación

Para las personas y comunidades afectadas en los proyectos analizados, el sentido de la participación consiste en tener la oportunidad de incidir de manera efectiva en la aprobación, formulación de condicionantes o rechazo de las propuestas. De lo contrario, para la ciudadanía las instancias de participación carecen de legitimidad, lo que genera condiciones para el surgimiento de conflictos respecto de la institucionalidad ambiental.

Existe una diferencia entre la percepción de la comunidad sobre el sentido de la participación en el SEIA y la oferta que hace la Ley 19.300. Para la comunidad, la posibilidad de participar — básicamente a través de la formulación de observaciones a los EsIA— tiene sentido en la medida en que sus opiniones influyan efectivamente en las decisiones. En la Ley 19.300, por otra parte, el grado de participación de la comunidad —o su real incidencia en las decisiones— queda en manos de la Conama a través de (i) el concepto de “ponderación”, mencionado en el Artículo 29, y (ii) la posibilidad de impugnar proyectos por medio del mecanismo de reclamación establecido en el mismo artículo. Dado que se trata de instrumentos muy limitados de participación —tanto en términos del ámbito, la oportunidad y las técnicas utilizadas (véanse las secciones siguientes)— la oferta de la Ley no siempre satisface las expectativas de participación de la comunidad. Esta insatisfacción puede convertirse en un factor de generación de conflictos.

Los dos casos analizados ilustran, de distintas maneras, el potencial detonador de conflictos que encierra la diferencia entre la percepción o expectativas de la comunidad y la oferta de la Ley.

En el caso de la Planta de Celulosa Valdivia, lo que estuvo en tela de juicio fue la propia institucionalidad del SEIA. Especialmente intensas fueron las críticas a las instancias de participación ciudadana, que los afectados consideraron como un “mero blanqueo” de decisiones ya tomadas (véase el capítulo 1). La estrategia empleada por la comunidad local consistió en marginarse de los procesos formales de participación del SEIA e impedir la realización del EsIA. Esta forma de proceder —que constituye un caso inédito en Chile³— revela una profunda desconfianza de la comunidad respecto de la calidad política de las decisiones tomadas por la autoridad ambiental, a la vez que cuestiona directamente su legitimidad.

En el caso de la Costanera Norte, por el contrario, la comunidad local, organizada en el movimiento denominado Coordinadora No a la Costanera Norte, optó por copar al máximo todas las instancias de participación contempladas en el SEIA, tanto las obligatorias como las complementarias. Es destacable que como resultado de este esfuerzo, incluso se generaran instancias de participación ad-hoc, como fue la asistencia de la Coordinadora a sesiones del Consejo Consultivo de la Conama (véase el capítulo 2). Sin embargo, una vez concluido el proceso de evaluación ambiental, los afectados sostuvieron opiniones similares a las de quienes protagonizaron el conflicto en torno al proyecto Celulosa Valdivia. En palabras de la Coordinadora, la resolución final de la Corema representa el “descrédito y destrucción del SEIA y el fracaso de la Ley de Bases del Medio Ambiente”⁴, al haber manipulado el proceso de evaluación y participación ciudadana, decidiendo primero y justificando después la aprobación del proyecto.

Ambos casos reflejan situaciones en las que la comunidad se manifiesta insatisfecha con los mecanismos de participación en el SEIA. La pregunta de fondo que surge es ¿cuál es el grado de participación —en el sentido de incidencia de las opiniones de los ciudadanos en las decisiones finales— que se debe garantizar en este tipo de proyectos, que representan grandes montos de inversión con importantes externalidades positivas y negativas? Aunque la respuesta no es simple, es posible formular algunas recomendaciones.

La primera recomendación, de carácter más general, es que el objetivo del proceso de evaluación ambiental debe quedar claro para la comunidad desde su comienzo. En ocasiones los ciudadanos participan con la intención de lograr el rechazo de un determinado proyecto, ignorando que el SEIA fue diseñado básicamente para mejorarlos ambientalmente mediante la prevención y mitigación de sus impactos negativos. Clarificar lo anterior no sólo evitaría expectativas de participación frustradas, sino que permitiría también a las autoridades ambientales diferenciar desde el inicio qué grupos de la comunidad están dispuestos a participar en las instancias formales del SEIA en las condiciones descritas, y cuáles prefieren optar por estrategias de participación y movilización fuera del sistema. Con ello sería posible decidir tempranamente respecto de la necesidad de instancias de participación complementarias o, en los casos que se requiera, de mecanismos de resolución negociada de conflictos de interés.

A esto último apunta la segunda recomendación. Tanto grandes proyectos de inversión — como son las centrales de generación eléctrica, las obras de infraestructura y las plantas industriales— que causan un nivel significativo de impactos positivos y negativos en el territorio en que se materializan, así como proyectos de menor escala pero no deseados localmente —tales como los vertederos y los incineradores— deberían contar con mecanismos adicionales de participación ciudadana. El objetivo de estos mecanismos debería consistir en proveer instancias más directas y transparentes para la participación de las comunidades y para la ponderación, por parte de la autoridad, de las diversas observaciones. Cabe señalar que en los dos casos estudiados se registraron instancias de participación complementarias ejecutadas por la Conama, que van en la dirección antes sugerida. A pesar de ello, los conflictos estallaron y la insatisfacción ciudadana fue en aumento, lo que nos enseña que no basta con “más participación” o con participación “más temprana”. El desafío está en que los espacios de participación que se abran “tengan sentido” para la ciudadanía, lo que sólo se logra entregándoles una cuota de influencia real en las decisiones.

Sobre el ámbito de la participación

Las inquietudes ciudadanas sobre los proyectos aluden a aspectos tan diversos como la disponibilidad de recursos naturales, la generación de empleo o la alteración de las costumbres. Por otra parte, el SEIA sólo toma en cuenta en su resolución final aquellas observaciones ciudadanas consideradas como “estrictamente ambientales”. Sin embargo, tales resoluciones apelan abiertamente a argumentos de tipo social o económico en su fundamentación. Surge entonces la siguiente pregunta: ¿Por qué los ciudadanos deben opinar en un ámbito tan acotado si la decisión final los trasciende?

Si bien no existe precisión al respecto ni en la Ley 19.300 ni en el Reglamento del SEIA, en la práctica se ha consagrado como ámbito aceptado de las observaciones ciudadanas a los EsIA el denominado “técnico-ambiental”. Es decir, aquél que se refiere a los impactos “estrictamente ambientales” de los proyectos, lo que excluye aspectos de vital importancia para los afectados, tales

como la generación de empleo o la disminución de ingresos derivados de modificaciones en la economía tradicional. Se trata de centrar la participación en los impactos biofísicos a fin de excluir la manifestación de demandas sociales y/o económicas que se consideran ajenas a los efectos ambientales de los proyectos y que podrían abrir paso a la exigencia de compensaciones monetarias, que no están reguladas por la legislación.

Los casos estudiados evidencian que la ciudadanía percibe una contradicción entre el tratamiento que el SEIA da a las inquietudes ciudadanas en materias socioeconómicas y los argumentos que los proponentes y la propia autoridad ambiental emplean para evaluar los proyectos. Mientras por una parte los EsIA resaltan, en sus evaluaciones de los impactos sociales, los beneficios económicos directos e indirectos de los proyectos —nuevas fuentes de empleo, aumento en el valor de las propiedades y nuevas oportunidades comerciales— por otra parte, se cuestiona que la ciudadanía formule observaciones de esta misma naturaleza cuando representan críticas.

Esta percepción de doble estándar adquiere especial intensidad para los ciudadanos al constatar éstos que, en último término, la decisión final de aprobación o rechazo de los proyectos es de carácter “político”. Lo anterior queda especialmente claro en el caso de proyectos que han sido rechazados por los Comités Técnicos de las respectivas Coremas y que luego son aprobados por estas últimas⁵ —una instancia de decisión política⁶— o que, por el contrario, han sido aprobados técnicamente y luego rechazados por las Coremas⁷. También están los proyectos en torno a cuya evaluación ha existido una fuerte tensión entre las dos instancias, a veces más abierta, otras veces más velada⁸. En todos estos casos las autoridades emplean argumentos que escapan a lo “estrictamente ambiental” en sus resoluciones, aludiendo de manera explícita, por ejemplo, a consideraciones sobre el aporte que los proyectos representan para las economías locales o regionales⁹. Lo que los ciudadanos se preguntan es: ¿porqué se nos cuestiona la validez de formular observaciones no ambientales siendo que las propias autoridades les otorgan un peso fundamental en su decisión? El efecto es un cuestionamiento a la credibilidad social del SEIA, lo que genera la imagen de que la participación ciudadana es un mero “maquillaje” de decisiones que “ya están tomadas”.

Este es el sentimiento que ha predominado entre los ciudadanos organizados en el movimiento Coordinadora No a la Costanera Norte en la ciudad de Santiago, una vez concluido el proceso de participación en el SEIA. Los vecinos sienten que sus esfuerzos por constituirse en interlocutores técnicos válidos del proponente y los evaluadores del EsIA han sido infructuosos. Sostienen que sus argumentos —que cuestionan el concepto de desarrollo urbano en que se basa el proyecto Costanera Norte— no fueron respondidos con rigurosidad ni menos considerados en la decisión de aprobar el proyecto. En definitiva, declaran haber perdido la confianza en el SEIA y en sus mecanismos de “participación protegida”, los que consideran diseñados para “aprobar lo que el gobierno quiere”¹⁰.

De lo expuesto hasta aquí surgen dos recomendaciones. La primera es que tanto proponentes como autoridades deben esforzarse por mejorar la calidad de la evaluación de los impactos sociales de los proyectos, a la que el mismo SEIA obliga. Muchos de los impactos que las propias comunidades priorizan, y que tienden a ser calificados como “no ambientales”, corresponden en rigor a los que afectan al medio sociocultural, y forman parte del concepto de medio ambiente según la propia definición de la Ley de Bases¹¹. Más aún, de las seis categorías de impactos que

identifica el Reglamento del SEIA como factores que obligan a realizar un EsIA, cinco aluden en forma directa o indirecta a componentes socioculturales del medio ambiente¹².

En el caso del proyecto Celulosa Valdivia, por ejemplo, uno de los impactos socioeconómicos destacados por la comunidad fue el efecto que tendría para el turismo el vertido de residuos industriales líquidos en el mar (véase el capítulo 1). Esta preocupación fue desestimada por el EsIA sin que se realizaran los estudios correspondientes para determinar de qué forma y en qué grado el turismo podría verse afectado por la descarga del efluente¹³.

En resumen, para superar la delimitación artificial de las observaciones ciudadanas a temas “estrictamente ambientales”, y la consiguiente frustración y sentimiento de arbitrariedad de las comunidades, lo primero es contar con una definición clara respecto a qué impactos serán considerados como sociales y cómo deben ser evaluados. Lo anterior no resuelve el hecho de que los argumentos que las autoridades empleen para fundamentar su resolución sobre los proyectos hagan referencia a aspectos “políticos” que van más allá de la respectiva evaluación ambiental.

En segundo lugar, es recomendable que tanto la Conama como otras reparticiones del Estado identifiquen, desarrollen y potencien la participación ciudadana en la definición de las políticas. Es decir, en aquellas decisiones que tengan repercusiones ambientales que trascienden los proyectos específicos y que se refieren al desarrollo de largo plazo de los territorios o a políticas sectoriales. Por ejemplo, en el caso del proyecto Costanera Norte, gran parte de la discusión giró en torno a temas de planificación urbana y políticas de transporte público de Santiago. De haber sido discutidos en otras instancias participativas, estos temas no habrían surgido en la evaluación ambiental del proyecto, evitándose tal vez el intenso conflicto acaecido.

Ambas recomendaciones, de carácter estratégico, se presentan en detalle en la sección final.

Sobre la oportunidad de la participación

El que la participación ciudadana en el SEIA se inicia demasiado tarde y está demasiado restringida temporalmente, es un hecho reconocido por los ciudadanos, los proponentes y por la propia Conama. Los ciudadanos sostienen que se requieren importantes modificaciones del SEIA referidas tanto a la oportunidad como a los plazos y a la etapa en que el sistema considera la participación.

En los casos estudiados, las críticas ciudadanas respecto al momento en que está concebida actualmente la participación en el SEIA se refieren a tres aspectos complementarios:

- El inicio tardío de las instancias de participación, una vez que los EsIA han sido concluidos y aceptados para su evaluación por la autoridad ambiental, es decir, cuando la mayoría de las decisiones relevantes sobre el diseño y la localización de los proyectos ya han sido tomadas.
- La rigidez de los plazos para formular observaciones ciudadanas en contraste con las diversas instancias que tienen los proponentes para solicitar su ampliación. En efecto, las comunidades sólo pueden realizar observaciones por escrito a los EsIA en un plazo no prorrogable de sesenta días. Muchas veces una parte importante de ese tiempo debe invertirse en la solicitud de precisiones metodológicas y de información sobre los EsIA.

- La restricción de las observaciones ciudadanas a sólo una etapa muy breve del proceso de evaluación de los EsIA. El SEIA contempla exclusivamente participación respecto a los EsIA, pero excluye la posibilidad de que los ciudadanos se pronuncien sobre los addenda (versiones corregidas de los EsIA en respuesta a las observaciones de los Comités Técnicos), que pueden incluir cambios importantes respecto a los EsIA inicialmente presentados. De esta forma, muchas observaciones ciudadanas quedan obsoletas durante el proceso de evaluación, y aspectos nuevos de los proyectos sobre los cuales no puede opinar la ciudadanía, muchas veces pueden corresponder a modificaciones sustantivas. A su vez, los ciudadanos deben realizar un esfuerzo especial para informarse sobre los sucesivos cambios del proyecto, pues no existe una instancia formal que les permita “seguir la pista” a las modificaciones. Muchas veces esta situación es interpretada por los ciudadanos como una oscura maniobra entre el proponente (especialmente si proviene del sector público) y la autoridad, concertada para agotarlos.

En relación con la primera de las críticas, cabe preguntarse cuál es el momento más oportuno. En términos generales, existen tres opciones para adelantar la participación respecto a lo que el SEIA contempla actualmente.

La primera consiste en iniciarla en las etapas de diseño de los proyectos, es decir, cuando los proponentes todavía se encuentran definiendo la localización y la tecnología. Si bien se trata de la situación ideal desde el punto de vista de la participación ciudadana, no siempre es practicable, dado que supone modificaciones importantes en la estructura organizacional y en los estilos tradicionales de trabajo de los proponentes: por ejemplo, creación de unidades de relaciones con la comunidad e incorporación de criterios sociales en los análisis de prefactibilidad. Se trata de procesos de cambio relativamente lentos, pues suponen modificar las culturas organizacionales de las empresas, sean éstas públicas o privadas. Por otra parte, en el caso de proyectos que requieren cierta confidencialidad en el manejo de la información, debido a razones comerciales estratégicas, esta opción puede resultar imposible. A pesar de estas resistencias y obstáculos, la participación temprana podría significar importantes ahorros en los costos, al prevenir conflictos centrados en la localización de los proyectos, que están entre los más difíciles de resolver.

Una segunda alternativa consiste en iniciar la participación durante la realización de los EsIA, abriendo posibilidades para que la comunidad contribuya con sus propias ideas a tomar decisiones sobre materias tales como el origen geográfico de la fuerza de trabajo, la localización de las instalaciones destinadas a los trabajadores, las estrategias para responder al aumento de la demanda local de servicios básicos, la localización y diseño de procesos contaminantes, la definición de las medidas de prevención o mitigación de impactos, o la priorización de recursos naturales que deben ser protegidos. Todas estas materias son más fáciles de adecuar (en comparación con aspectos como la localización y tecnología del proyecto) y pueden llegar a ser determinantes para la aceptación o rechazo de los proyectos por parte de los afectados.

Finalmente, existe un momento intermedio entre los dos anteriores que corresponde a la definición de los términos de referencia de los EsIA. Actualmente, el SEIA no contempla esta etapa. Sin embargo, teniendo en cuenta que muchos conflictos son generados por deficiencias en los contenidos de los EsIA —sobre todo en aquellos aspectos que se relacionan con intereses y

prioridades de las comunidades—, sería altamente positivo que los proponentes incorporaran voluntariamente la participación ciudadana en esta fase más inicial.

Para hacer frente a este desafío, la Conama está realizando esfuerzos destinados a profundizar la participación, los que apuntan en dos direcciones complementarias. La primera corresponde al impulso dado a la “participación temprana”, es decir, aquélla que debe ser implementada de manera voluntaria por los proponentes antes de que los proyectos ingresen al SEIA¹⁴. La participación temprana resultaría beneficiosa en la medida que contribuyera a mejorar la calidad de los proyectos así como a prevenir conflictos que pueden elevar significativamente los costos de las inversiones. En segundo lugar, los esfuerzos de la Conama apuntan a ampliar el plazo de la participación ciudadana de los 60 días establecidos en la Ley a todo el proceso de evaluación de los EsIA, por medio de mecanismos que permitan a los ciudadanos que hayan formulado observaciones hacer un seguimiento de los cambios al proyecto expresados en los addenda. Se trata de una de las modificaciones al Reglamento del SEIA, actualmente en revisión por parte de la Contraloría.

Sobre el diseño e implementación de los mecanismos de participación

Entre las críticas ciudadanas a los mecanismos de participación del SEIA, un número importante se refiere a aspectos de diseño o implementación de los mismos. Si bien se trata de críticas más prácticas que las enunciadas en los puntos anteriores, ambos tipos se complementan.

Acceso a recursos técnicos especializados

El acceso a asesorías técnicas por parte de las comunidades es determinante para asegurar una participación mínimamente efectiva en el actual sistema. Aquellas comunidades con menor capacidad para obtener los recursos necesarios destinados a realizar observaciones —comenzando por la misma revisión de los EsIA— se encuentran en una situación no equitativa. Para superar esta limitación, algunas alternativas posibles son:

- crear fondos concursables o destinar una proporción de los recursos asignados a fondos ya existentes —como el Fondo de Protección Ambiental de la Conama— para que las comunidades enfrentadas a procesos de evaluación de los EsIA puedan contratar asesorías técnicas;
- incorporar a los procesos de participación legalmente exigibles, instancias para capacitar a líderes locales en los aspectos técnicos de los proyectos en evaluación, y
- organizar paneles de expertos, integrados por personas de reconocido prestigio, que den confianza a todos los involucrados, y que contribuyan a zanjar los puntos de vista sobre los que no existe acuerdo.

Acceso a la información completa sobre los EsIA

Otra crítica que se ha formulado se refiere al acceso expedito a la información requerida para analizar adecuadamente los EsIA. En muchos casos, estos estudios presentan deficiencias de contenido, de tipo metodológico o de información, que sólo se manifiestan una vez iniciado el proceso de evaluación y el plazo para la participación ciudadana. Dado que este último es fijo y no se puede aplazar, sería necesario resguardar el derecho de las comunidades a contar con toda la información que requieran para una participación efectiva desde el inicio del proceso. En el caso de que las organizaciones ciudadanas consideren necesario solicitar precisiones al EsIA, sería

recomendable suspender el plazo legal de participación hasta que estos requisitos hayan sido satisfechos. Por último, resulta fundamental educar a la comunidad sobre su derecho a informarse.

Igualdad de acceso a las autoridades

Igualmente criticable ha resultado para algunas comunidades el que exista una desigualdad en el acceso a las autoridades ambientales respecto de los proponentes. Mientras que para estos últimos la comunicación directa con las Coremas o la Conama está garantizada, para las comunidades ello depende del estilo y la voluntad de los encargados respectivos. A fin de resolver esta fuente de desigualdad, sería recomendable considerar instancias de consulta formales dentro del proceso de participación del SEIA, en que las comunidades pudieran dialogar abiertamente con las autoridades.

Diálogo cara a cara con los proponentes

En estrecha relación con el punto anterior, se ha cuestionado que los procedimientos de participación del SEIA no contemplen instancias de diálogo directo entre las comunidades y los proponentes.. Este tipo de instancias serían muy beneficiosas para contribuir a una mayor apertura de los proponentes respecto a las inquietudes ciudadanas, así como para mejorar las relaciones entre empresas y comunidades. En efecto, la experiencia internacional muestra que las instancias de comunicación directa y horizontal entre representantes de las empresas y miembros de la comunidad es la forma más efectiva de construir lazos de confianza, que son la base de buenas relaciones futuras¹⁵.

Reforzando el rol preventivo de conflictos del SEIA

De los dos casos analizados en profundidad, han surgido dos recomendaciones estratégicas orientadas a fortalecer el rol preventivo de los conflictos ambientales del SEIA, las que se presentan en detalle en la segunda parte de este libro. Estas recomendaciones se refieren a (i) mejorar la evaluación de los impactos sociales en los EsIA, y (ii) fortalecer la vinculación entre el SEIA y los planes reguladores. A continuación se retoman los principales aspectos de cada una de estas recomendaciones estratégicas.

La Evaluación de los Impactos Sociales (EIS) y la prevención de conflictos en el SEIA

Entre los factores detonantes de los conflictos ambientales durante los procesos de evaluación ambiental no sólo están las deficiencias de los mecanismos formales de participación. A ellos también contribuyen las debilidades metodológicas y de contenido de los propios EsIA, como es la escasa consideración que se otorga a los impactos sociales de los proyectos. Aunque la legislación chilena exige incorporarlos¹⁶, lo habitual es que se otorgue una clara preeminencia a los impactos físicos. Ello es reforzado tanto por las metodologías empleadas¹⁷, como por la opinión imperante de que la inclusión de los impactos sociales favorece la intromisión de demandas e intereses que nada tienen que ver con el medio ambiente¹⁸.

En muchos casos los impactos sociales de los proyectos que se tratan superficialmente o simplemente se omiten, corresponden a aquellos que son considerados como los más relevantes por las personas y los grupos afectados. Su tratamiento riguroso y oportuno podría contribuir, por un

lado, a prevenir eventuales conflictos por medio del establecimiento de relaciones de colaboración entre el proponente y las comunidades afectadas, y por otro, a abrir tempranamente instancias de participación ciudadana dentro del mismo proceso de evaluación de los EsIA. Para avanzar en esta dirección se requiere llevar a cabo diversas acciones.

En primer lugar, es necesario definir claramente qué se entiende por impactos sociales de los proyectos. A pesar de haber sido incluidos en la definición sobre medio ambiente, los impactos sociales todavía son mirados con sospecha¹⁹, en especial los de índole cultural, como los referidos al “arraigo o identidad territorial”, uno de los factores que mayor peso tiene en el apoyo o rechazo de los proyectos por parte de las comunidades locales²⁰. Un aspecto fundamental de la discusión sobre qué son los impactos sociales supone reconocer que éstos no sólo aluden a cambios en los aspectos físicos —naturales o contruidos— de las comunidades humanas (por ejemplo, el número y la edad de la población o el tipo de servicios). También incluyen aquéllos que alteran la construcción social de la realidad, es decir, que afectan aspectos tales como la organización social, la distribución del poder, las normas de convivencia y las percepciones sobre el futuro, entre otros²¹. Este tipo de impactos se manifiesta de manera visible a través de fenómenos como la especulación sobre el valor de la propiedad, el surgimiento de tensiones entre intereses locales, la alteración de las relaciones sociales y el aumento de la incertidumbre.

En segundo lugar, se requiere precisar los métodos de evaluación de los impactos sociales que deben ser considerados por los EsIA. Actualmente, las evaluaciones de los impactos sociales generalmente consisten en una recopilación fragmentada de estadísticas —no siempre actualizadas ni pertinentes— sobre aspectos socioeconómicos, demográficos y de empleo realizadas por no especialistas²². La casi nula utilización de información primaria —que es indispensable cuando se trata de los componentes del medio ambiente biofísico— redundando en que en la identificación, proyección y evaluación de los impactos sociales se impongan los juicios y criterios de los propios evaluadores por sobre los de los grupos humanos afectados. La evaluación de los impactos sociales —entendida como la estimación anticipada de las consecuencias sociales directas e indirectas que es probable que se deriven de la implementación de un proyecto²³— requieren:

- la elaboración de una línea base, que describa el área de influencia para cada elemento afectado;
- una proyección, que contraste la descripción de la línea base con las transformaciones potenciales generadas por el proyecto, y
- una evaluación, que determine la magnitud, duración y jerarquía de los impactos proyectados.

En el caso de las líneas base, los datos cuantitativos aportados por los censos o estudios existentes deben complementarse con información cualitativa sobre aspectos tales como la organización social y productiva, los valores, las creencias y las actitudes, a través de estudios especializados por medio de técnicas tales como son las entrevistas individuales o grupales, los grupos focalizados, las historias de vida, la observación participante u otras. Por su parte, los métodos empleados para la proyección de impactos pueden abarcar desde paneles de expertos hasta modelos matemáticos, siendo el más aceptado el análisis comparativo. Finalmente, para la evaluación de impactos propiamente tales —quizá el aspecto más difícil y complejo— se requiere sustentar la valoración y jerarquización de los impactos en las opiniones, percepciones y actitudes de las propias comunidades afectadas²⁴. Un tema clave, por tanto, es la forma en que los impactos se distribuyen entre los distintos grupos sociales, para lo cual se requiere precisar quiénes ganan y

quiénes pierden con el proyecto, prestando especial atención a los segmentos más vulnerables²⁵. Aunque casi nunca son consideradas, entre estos últimos también debieran incluirse las generaciones futuras.

En síntesis, la evaluación de los impactos sociales facilita la disminución de la incertidumbre mediante la entrega de información sobre los proyectos y consultas, para conocer desde un principio la importancia que le atribuyen las comunidades locales a este tipo de impactos. No obstante, lo que es aun más importante es que permite aumentar el grado de involucramiento de las comunidades durante la preparación de la propia evaluación social, por ejemplo, en la selección de las técnicas que han de utilizarse. Ello no sólo favorece la pertinencia cultural de los métodos que deberán utilizarse, asegurando así una mejor calidad de la información recabada²⁶, sino también abre oportunidades para que la comunidad participe en el diseño de los mecanismos de prevención o mitigación de los impactos priorizados localmente. A partir de estas experiencias de planificación conjunta entre proponentes y comunidades durante la realización de las evaluaciones de impacto social, se hace posible establecer relaciones de colaboración que resultarán fundamentales para la prevención o resolución de futuros conflictos.

La recomendación concreta que ha surgido en la segunda parte del libro (véase el capítulo 3) es la ejecución de Evaluaciones Rápidas de Impacto Social (ERIS). Se denomina rápida para distinguirla de un detallado y extenso estudio sociológico o antropológico. Los criterios metodológicos que guían la realización de una ERIS son: (i) reconocer la interrelación entre lo social y lo ambiental; (ii) anticiparse a las decisiones más importantes que se toman en la planificación de un proyecto, mediante la realización temprana de la ERIS —ojalá antes de la realización del EsIA—, y (iii) utilizar metodologías participativas que permitan abordar el “mundo subjetivo” de la comunidad local.

A fin de superar las debilidades actuales del análisis de los impactos sociales en los EsIA —ya detalladas en esta sección— las ERIS deben buscar la satisfacción de tres objetivos principales:

- un objetivo de calidad, mediante el uso de técnicas apropiadas que reconozcan la complejidad de la “realidad subjetiva local” y que consideren la importancia de las tendencias históricas;
- un objetivo de eficacia, de modo de superar las tradicionales críticas que se le hacen a los estudios sociales (su extensión, costo y carácter poco conclusivo), mediante un énfasis en los temas más significativos relativos al nuevo proyecto, tanto desde el punto de vista de los grupos locales como del de los expertos;
- un objetivo de legitimidad política, que por medio de la realización de la ERIS, se debe reconocer que todo proyecto, como todo cambio en la vida de una comunidad, conlleva costos para algunos y beneficios para otros. El análisis de costo-beneficio, o la atención a la distribución de externalidades, debe ser parte integrante de la evaluación de impacto social. Involucrar a la población local es clave para conseguir este objetivo político.

La ERIS debe considerarse como parte de un estilo de estudios sociales vinculados con decisiones de acción (políticas, proyectos). No es propiamente un enfoque, ya que está dando recién sus primeros pasos; es parte de un esfuerzo que en varios países están realizando distintos tipos de científicos sociales comprometidos en hacer aportes de conocimiento relevantes y oportunos para la toma de decisiones.

Prevención de conflictos ambientales urbanos y el SEIA

El SEIA podría beneficiarse enormemente de mayores grados de participación en los distintos niveles de la gestión urbana. Con ello se estaría contribuyendo a la prevención y resolución de conflictos que, de otra forma, podrían terminar detonando en medio de los procesos de evaluación ambiental, como ocurrió en el caso de la Costanera Norte (véase el capítulo 2). A su vez, mejorarían el grado de conservación ambiental y la calidad de vida de las ciudades, y la participación agregaría legitimidad a los proyectos inmobiliarios, los planos reguladores y las políticas urbanas. En suma, mejoraría la calidad técnica y política de la planificación urbana.

Para avanzar en esa dirección, la planificación urbana requiere modificaciones importantes de enfoque y, en particular, nuevas formas de participación ciudadana, en tres ámbitos complementarios. En primer lugar, será necesario que la planificación urbana supere su virtual confinamiento al espacio microlocal, a fin de que se haga cargo del desarrollo global de las ciudades, espacio de los conflictos ambientales cada vez más complejo y decisivo por su carácter difuso. En segundo lugar, para recuperar su capacidad de prevención de los conflictos ambientales locales, la planificación urbana debe concentrarse en la solución de las disputas en el mismo lugar en que se originan. En tercer lugar, se requiere superar las limitaciones para la participación de los ciudadanos en la elaboración de los planos reguladores²⁷. Dicha participación ha demostrado ser insuficiente al no existir instancias para que los vecinos puedan opinar sobre el enfoque y las estrategias urbanas en que se basa el plano regulador.

Para cada uno de los niveles de gestión urbana identificados —planos reguladores, conflictos locales y conflictos difusos— se recomiendan a continuación algunas formas específicas de participación ciudadana.

Con respecto al primer nivel, deben buscarse nuevas formas de participación ciudadana en la elaboración de los planos reguladores, superando el mecanismo vigente, por lo demás muy similar al que contempla el reglamento del SEIA. Deberían considerarse formas más tempranas y más explícitas de participación, con el fin de integrar a la comunidad a la discusión sobre el tipo de ciudad que se quiere construir y la creación de un mandato popular urbano, esto es, una instancia de consensos que den un marco orientador y brinden legitimidad al difícil trabajo de planificación urbana que realiza el municipio. Ello permitiría resolver más fácilmente las controversias que suscita la modificación de las normas de uso del suelo. Las formas específicas de participación debieran incluir mailings, referendos y talleres de trabajo con vecinos.

Con respecto al segundo nivel, el de los conflictos locales, la recomendación sugiere resolverlos en el mismo nivel microlocal en que surgen, evitando su exportación hacia el resto de la ciudad. En particular, la tramitación y la aprobación de los permisos de construcción parecen constituir la actividad clave del planificador urbano municipal para conseguir ese objetivo. Este profesional debería apoyarse en formas de participación y de negociación —ojalá tempranas y de carácter informal— tendientes a prevenir conflictos abiertos o a solucionarlos cuando éstos ocurran. Parece necesario superar la definición exclusivamente técnica que se da a la tramitación de permisos, complementándola con una forma estratégica de abordarla que tienda a la creación de escenarios de negociación mediada de intereses y conflictos causados por la distribución de externalidades. La resolución negociada de conflictos en el nivel local reflejaría, de esta forma, una capacidad de gestión que resulta clave para el futuro de nuestras ciudades.

Por último, el tercer nivel se refiere a los conflictos ambientales difusos, cuyas causas no están suficientemente claras o son numerosas, y afectan a amplios sectores, tanto en términos temporales como espaciales. Entre este tipo de conflictos están la congestión vehicular y la contaminación del aire. A los conflictos difusos se asocian los proyectos conocidos como *Lulus* (locally unwanted land uses) —que en inglés significa “usos del suelo localmente no deseables”— tales como las cárceles y los rellenos sanitarios, y que suelen provocar conflictos en los cuales es difícil determinar quiénes son los responsables últimos de los impactos negativos que sufren las comunidades en que ocurren. Una estrategia adecuada para abordar los conflictos ambientales difusos y los proyectos *Lulus* es fundamental para la formulación de políticas urbanas —ambientales, de infraestructura, de transporte, de vivienda y de uso de suelo— que requieren una definición a escalas mayores que la del municipio en aquellas ciudades formadas por más de una comuna. Este tipo de conflictos urbanos rebasan el ámbito de la planificación local o municipal por lo que requieren que la autoridad de un nivel superior —regional— organice procesos supralocales de participación y negociación al que puedan orientarse las movilizaciones de los vecinos.

Un ejemplo de este tipo de espacios es un sistema de puntaje regional de proyectos conflictivos que opere sobre la base de la importancia de sus externalidades negativas, lo que probablemente requeriría conocer la opinión de la ciudadanía al respecto. Cada municipio o ciudad debiera acoger proyectos *Lulu*, de tal manera de ir conformando un cuadro de equidad regional. Así, no sería aceptable que municipios con más poder económico y político buscaran la manera de excluir la mayoría de los proyectos *Lulu* y que éstos se concentraran en comunas pobres, haciendo aún más pobres a sus habitantes. En todo caso, la solución de largo plazo de los conflictos difusos y de los proyectos *Lulus* depende, en gran medida, de perfeccionar las capacidades estratégicas del planificador urbano municipal para lidiar con los conflictos derivados de externalidades y para promover los usos mixtos del suelo, evitando la exportación de usos del suelo y de externalidades hacia el resto de la ciudad.

Notas y referencias bibliográficas

(1) Las percepciones ciudadanas han sido recogidas, procesadas y sistematizadas a partir del estudio en profundidad de diversos casos de conflictos ambientales ocurridos en torno a la evaluación de los EsIA. El énfasis en el análisis de los casos ha recaído en la perspectiva de las personas y comunidades potencialmente afectadas por los proyectos. Las investigaciones sobre estos conflictos, desarrolladas desde 1994 por el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente, han contado con financiamiento de la Fundación Ford, el Fondecyt, el BID y la Conama.

(2) La información se obtuvo mediante la realización de un taller de trabajo con proponentes de proyectos sometidos al SEIA en los últimos dos años y en los que se han aplicado las instancias de participación ciudadana complementaria implementadas por la Conama. Asistieron al taller representantes de las siguientes entidades: Mop, Electroandina, Municipalidad de Valdivia, Celulosa Arauco y Constitución S.A., y Complejo Portuario Mejillones (véase el recuadro 1). Los asistentes estaban familiarizados con el proceso de participación ciudadana ocurrido en sus respectivos proyectos.

(3) Si bien diversos megaproyectos ingresados voluntariamente al SEIA habían suscitado intensos conflictos, éstos siempre se habían desarrollado dentro del marco del sistema o, a lo más, utilizando recursos judiciales.

(4) Declaración Pública, Coordinadora No a la Costanera Norte, martes 25 de agosto de 1998.

- (5) Cabe mencionar aquí los proyectos Río Cónдор de la empresa estadounidense Trillium, en Tierra del Fuego, XII Región; Ralco, de Endesa en las regiones VIII y IX; y del ya aludido proyecto Celulosa Valdivia de Celco en la X Región.
- (6) Recordemos que las Coremas son una instancia de carácter político, presididas por los Intendentes - máxima autoridad política a nivel regional- y la mayoría de sus integrantes son directamente nombrados por el Presidente de la República.
- (7) Cabe señalar al respecto los casos de los rellenos sanitarios de Til-Til y Lonquén.
- (8) Cabe mencionar los casos de los proyectos Ralco, Cascada y de la misma Costanera Norte.
- (9) Véase, por ejemplo, la Resolución de Calificación Ambiental del Proyecto Celulosa Valdivia.
- (10) Declaración Pública, Coordinadora No a la Costanera Norte. Martes 25 de agosto de 1998.
- (11) La definición de medio ambiente que contempla la legislación chilena incluye tanto la dimensión sociocultural como los elementos físicos del entorno —naturales o artificiales— y las interacciones que ocurren entre ambos (Véase el Artículo 2 de la Ley General de Bases del Medio Ambiente N°19.300).
- (12) Estas categorías son: a) generación de riesgo para la salud de la población (Artículo 5); b) reasentamiento de comunidades y alteración significativa de sistemas de vida y costumbres de grupos humanos (Artículo 8); c) localización próxima a la población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectadas, así como el valor ambiental del territorio (Artículo 9); d) alteración significativa del valor paisajístico o turístico de una zona (Artículo 10); e) alteración de monumentos y sitios pertenecientes al patrimonio cultural (Artículo 11).
- (13) Véase Segundo Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Celulosa Valdivia. Octubre de 1997.
- (14) Véase Conama (1999), “Participación ciudadana temprana en el sistema de evaluación de impacto ambiental: Guía para titulares de proyectos de inversión”, Santiago de Chile.
- (15) Quizá la técnica por excelencia de este tipo sea la Casa Abierta. Véase Connor, Desmond M. (1997), Participación pública: un manual. Cómo prevenir y resolver los conflictos públicos. Connor Development Services Ltd. Victoria, BC. Canadá.
- (16) La definición de medio ambiente que contempla la legislación chilena incluye tanto la dimensión sociocultural como los elementos físicos del entorno —naturales o artificiales— y las interacciones que ocurren entre ambos. Dicha definición implica que la evaluación de impactos ambientales —ya sea a través de los EsIA o las DIA— debe necesariamente considerar los impactos que los proyectos o actividades generan sobre los componentes del medio social. (Véase el Artículo 2, Ley General de Bases del Medio Ambiente, 19.300).
- (17) La matriz de Leopold, por ejemplo —una de las más utilizadas para identificar impactos— se caracteriza por un sesgo físico-biológico en detrimento de los aspectos sociales y culturales [Conama 1995], Manual de evaluación de impacto ambiental: conceptos y antecedentes básicos, Santiago de Chile].
- (18) Véase el acápite titulado “Segunda percepción ciudadana”.
- (19) Leonard Ortolano y Anne Shepherd (1995), “Environmental Impact Assessment”. En Environmental and Social Impact Assessment, Reino Unido, John Wiley and Sons.
- (20) Rabel J. Burdge y Frank Vanclay (1995) “Social Impact Assessment”. En Environmental and Social Impact Assessment, Reino Unido, John Wiley and Sons.
- (21) Interorganizational Committee on Guidelines and Principles (1994). “Guidelines and Principles for Social Impact Assessment”. *Journal of Impact Assessment*, volumen 12, verano de 1994.
- (22) *Ibidem*.
- (23) *Ibidem*.
- (24) Conama (1997) Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Santiago de Chile.
- (25) Interorganizational Committee on Guidelines and Principles, op. cit
- (26) *Ibidem*.

(27) El plano regulador considera la participación ciudadana como requisito para su aprobación por el concejo municipal respectivo. El proyecto final debe ser expuesto públicamente durante quince días para que los vecinos puedan presentar reclamaciones las que deben ser evaluadas por el concejo municipal.