

# Conflictos ambientales en Chile: aprendizajes y desafíos<sup>1</sup>

Alejandro Rojas<sup>(1)</sup>, Francisco Sabatini<sup>(2)</sup>, Claudia Sepúlveda<sup>(3)</sup>

(1) Programa de Agroecología, Facultad de Ciencias Agrícolas, Universidad de British Columbia

(2) Sociólogo, Ph.D. en Planificación Urbana, Profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la P.U. Católica de Chile

(3) Socióloga, Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente P.U.C., investigadora de CIPMA.

La irrupción de los conflictos ambientales en Chile ocurrió hacia 1990. La recuperación de la democracia en ese año y el sólido avance de la economía chilena de los años anteriores (de acuerdo a indicadores convencionales), son los factores claves que explican dicha irrupción. Chile fue el primer país de la Región en hacer la reforma económica y en abrirse a los mercados externos, y el último en volver a la democracia, peculiaridades que influyen en los conflictos ambientales y en su evolución en estos doce años<sup>2</sup>.

La reforma económica iniciada a mediados de los años setenta –cuyo eje central en materia comercial fue el enorme impulso dado a los sectores exportadores de recursos naturales, tales como celulosa, madera, harina de pescado y fruta– significó una temprana incorporación en el sector empresarial exportador de los estándares ambientales exigidos por los mercados globalizados. Sin embargo, estas acciones ambientales no fueron acompañadas de avances en legislación, institucionalidad y políticas públicas, sino que solo fueron tomadas medidas reactivas, puntuales y aisladas.

En su afán por apoyar las exportaciones, el Estado chileno se vio obligado a confrontar las presiones ambientales internacionales. El Estado y los empresarios entendieron los compromisos ambientales que debieron ir asumiendo como “costos” inevitables del desarrollo económico y como pie forzado de sus esfuerzos por concretar acuerdos de libre comercio con los mercados del mundo desarrollado. De esta forma, tanto para los empresarios exportadores, como para las nuevas autoridades, la incorporación del tema ambiental en sus respectivas agen-

das fue producto, principalmente, de las presiones comerciales externas (CIPMA 1996).

A esas exigencias ambientales provenientes del exterior, luego se sumó una demanda ambiental interna. El mismo proceso de internacionalización de los temas ambientales hizo llegar a Chile esta problemática, que se articuló desde comienzos de los años ochenta en un activo y diverso movimiento ambiental y ecológico en Chile (Rojas 1994). A su vez, con la vuelta a la democracia se hizo posible la movilización ciudadana por la protección ambiental. En efecto, los primeros conflictos ambientales coincidieron en el tiempo con la recuperación democrática. Desde entonces, la gran mayoría de esos conflictos han sido protagonizados por grupos locales que se oponen a nuevos proyectos, privados o públicos, y que actúan con el respaldo de grupos ecologistas, provenientes principalmente de las grandes ciudades.

Algunos de los conflictos más importantes se han convertido en verdaderos campos de batalla entre visiones contrapuestas sobre el “desarrollo sustentable”. A esa conflictividad han contribuido, por una parte, los numerosos vacíos de la legislación e institucionalidad ambiental vigente y, por otra parte, la inexistencia de canales formales para la resolución negociada de esas disputas. Además, ha sido usual que legisladores, autoridades comunales y otros líderes de opinión empleen los conflictos ambientales como verdaderas tribunas para dar a conocer sus ideas y propuestas. De esta forma, los conflictos ambientales, en especial los más emblemáticos, han representado un espacio privilegiado de debate sobre los temas ambientales. Sin embargo, estas demandas

1) Una versión más amplia de este trabajo será publicada por el Instituto de Ecología Política y la Universidad de British Columbia (Santiago y Vancouver) en el CD-ROM bilingüe editado por Alejandro Rojas y Bernardo Reyes De la confrontación a la creatividad social: Hacia una resolución adaptativa de los conflictos ambientales.

2) Un análisis crítico de las implicancias ambientales del modelo económico neoliberal puede consultarse en Altieri y Rojas (1999).

ambientales no han recibido la atención suficiente ni de los gobiernos ni de la sociedad en general.

En efecto, la preocupación ciudadana por el tema ambiental es aún débil y fragmentada. No despierta el interés que suscitan los problemas de empleo, salud y educación. En último término, esta relativa debilidad de la demanda ambiental interna se traduce en el discurso oficial. En forma reiterada durante los últimos diez años, las máximas autoridades políticas de Chile han señalado *que* “no es posible detener el crecimiento económico por consideraciones ambientales”<sup>3</sup>. De esta forma, el marco de regulaciones ambientales existente en Chile responde, en lo sustantivo, a las exigencias del comercio internacional. Debe tenerse en cuenta que la expansión del comercio exterior ha sido un objetivo central de todos los gobiernos democráticos en estos doce años.

El discurso, las agendas y el financiamiento de las principales organizaciones ecologistas del país muestran, asimismo, la importancia que la demanda ambiental externa ha tenido en Chile. Los vínculos de esas organizaciones con el ecologismo mundial es importante. Su financiamiento proviene mayoritariamente de donaciones y fondos externos. Por su parte, pareciera que para el ciudadano corriente los impactos ambientales son un costo inevitable del desarrollo económico. El principal objetivo del país es seguir creciendo económicamente a fin de disminuir los niveles de pobreza y desempleo. Así las cosas, es comprensible que los conflictos ambientales de los últimos doce años hayan constituido verdaderas válvulas de escape para aquellos ciudadanos, organizaciones y comunidades locales que se plantean críticamente frente al consenso procrecimiento.

Sin embargo, los conflictos ambientales también han sido valiosos espacios de aprendizaje social<sup>4</sup>. Numerosos conflictos ambientales, incluidos los de menor figuración pública y no tan solo los grandes o emblemáticos, han ido provocando cambios importantes en la comunidad política

chilena, tal vez difíciles de advertir a primera vista. Se trata, principalmente, de una mayor conciencia ambiental y una mayor conciencia sobre los derechos ciudadanos; y del aprendizaje de que es posible influir en el curso de los acontecimientos, incluso modificando decisiones de las autoridades o las empresas.

Contra los pronósticos de gente vinculada al sector empresarial, los conflictos ambientales no han significado una merma a las inversiones. Las empresas han debido aprender que los ciudadanos ponderan de manera distinta los costos ambientales, sociales y culturales de los proyectos, y que los beneficios económicos no siempre son suficientes para compensarlos. A su vez, se han visto obligadas a modificar sus procedimientos habituales de diseño, evaluación y ejecución de proyectos, incorporando no solo la dimensión ambiental sino también la participación ciudadana. La participación la exige el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que comenzó a operar de manera obligatoria en abril de 1997<sup>5</sup>.

Sin embargo, el SEIA presenta serias limitaciones a la participación. No contempla la evaluación de alternativas, y solo incluye la participación ciudadana cuando el estudio de impacto ambiental del respectivo proyecto ha sido concluido y está listo para ser evaluado. A pesar de ello para muchas empresas la evaluación ambiental de los proyectos y, sobre todo, la participación ciudadana son verdaderas trabas a la inversión. Responder a estas exigencias legales representó para ellas un desafío mayor.

Hoy, en cambio, un número significativo de empresas está aplicando procedimientos de participación temprana, tanto en las etapas de diseño de los proyectos como en el desarrollo de los estudios de impacto ambiental. Esta opción ha sido adoptada por varias empresas que han experimentado conflictos ambientales surgidos en el marco del SEIA. Son conflictos que han representado altísimos costos operacionales y de imagen pública. La certificación ambiental –principalmente la ISO 14.000 y

**Algunos de los conflictos más importantes se han convertido en verdaderos campos de batalla entre visiones contrapuestas sobre el “desarrollo sustentable”. A esa conflictividad han contribuido, por una parte, los numerosos vacíos de la legislación e institucionalidad ambiental vigente y, por otra parte, la inexistencia de canales formales para la resolución negociada de esas disputas.**

3) Frase pronunciada por el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) en más de una ocasión en discursos oficiales.

4) El “aprendizaje social” es clave para el fortalecimiento de la sociedad civil. Se lo puede caracterizar como un proceso “de hacer sentido juntos”, esto es, de conectar la práctica con la teoría, que puede requerir incluso una maduración de varios años. Ver Friedmann (1992).

5) Entre 1994 y 1997 operó un reglamento voluntario de EIA.

14.001, y la certificación forestal del Forest Stewardship Council— ha sido un nuevo impulso a las relaciones empresa-comunidad, favoreciendo escenarios de mayor diálogo y colaboración entre ambas partes. No cabe duda que esas relaciones contribuirán a prevenir conflictos ambientales o a darle un cauce más constructivo en el que nuevas adaptaciones organizativas y formas de producción emerjan como respuesta.

Por su parte, las autoridades están conscientes de que los espacios de participación ciudadana del SEIA son demasiado estrechos en su naturaleza y oportunidad. Estas limitaciones son tan serias como para que esas formas de participación se hayan convertido no pocas veces en factores que desencadenan o agravan los conflictos ambientales. El aprendizaje que han hecho las autoridades de estas dificultades las ha llevado a ensayar espacios de participación adicionales a los legalmente obligatorios. Han actuado en esta línea de acuerdo con los inversionistas, en aquellos proyectos en los que parece probable la ocurrencia de conflictos de importancia. Sin embargo, la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, entidad de gobierno a cargo del SEIA, no ha incorporado

tales innovaciones al Reglamento de EIA.

Las autoridades ambientales y los mismos técnicos encargados de administrar el SEIA argumentan que este no se diseñó para rechazar proyectos, sino para mejorarlos ambientalmente. Durante la vigencia del SEIA, más del 95 por ciento de los proyectos ingresados a evaluación han sido aprobados (Castillo 1999). Es común que esas aprobaciones incluyan largas listas de condiciones, varias sustantivas, que deberán ser cumplidas por los proponentes y fiscalizadas por las agencias responsables. Cualquier observador independiente llegaría a la conclusión de que cumplir con esas condiciones requeriría una reformulación total del proyecto. Su aprobación resulta, así, incoherente.

No es de extrañar, entonces, que la ampliación legal de la participación ciudadana en el SEIA nunca llegara a concretarse, a pesar de haber sido anunciada. Por el contrario, las modificaciones del sistema apuntan a agilizar los procesos de evaluación ambiental de los proyectos de manera de disminuir al máximo los costos que representan para los inversionistas. El objetivo del crecimiento económico, prioritario para las autoridades, predomina por sobre las consideraciones de protección ambiental.

Para los ciudadanos y comunidades locales, los conflictos ambientales han sido oportunidades de fortalecimiento de su organización, de su identidad y de sus proyectos. A pesar de que la discusión pública se caldea a ratos acercándose al *impasse*, se aprecia un avance en el desarrollo de la sociedad civil. El papel de las comunidades donde se localizan los proyectos y de los grupos ecologistas que los escrutan ha crecido en intensidad y en relevancia política. La negociación a puertas cerradas entre autoridades e inversionistas es cada vez más una cosa del pasado.

La irrupción de este “tercer actor” en la escena pública ha traído dificultades, pero también importantes aprendizajes y desafíos. Sorprende observar, por ejemplo, cómo en los últimos años muchos conflictos han estado liderados de principio a fin por las propias comunidades afectadas. En no pocos casos las organizaciones ecologistas y otros actores externos han prestado un apoyo mediático sin mayor incidencia en las demandas y discursos locales. Diferente era lo que ocurría a comienzos de la década de los 90, cuando el riesgo de centralización de los contenidos y la gestión de los conflictos ambientales locales era muy alto. Las organizaciones ecologistas externas a la localidad, especialmente nacionales con sede en Santiago, solían alcanzar un gran peso en la evolución de dichos conflictos.

## Resumen

*Durante los años 70 comenzaron las exigencias ambientales provenientes del exterior, para los sectores exportadores de recursos naturales de nuestro país. A esto se sumó una demanda ambiental interna durante la década siguiente, lo que derivó en la irrupción de los conflictos ambientales en Chile hacia 1990, coincidiendo con la recuperación de la democracia. La mayoría de esos conflictos han sido protagonizados por grupos locales en oposición a proyectos privados o públicos, y han sido respaldados por grupos ecologistas. A esa conflictividad han contribuido, tanto los vacíos de la legislación e institucionalidad ambiental vigente, como la inexistencia de canales formales para la resolución negociada de esas disputas. Los diversos conflictos han provocado cambios importantes en la comunidad política chilena, tales como una mayor conciencia ambiental y sobre los derechos ciudadanos, así como la constatación de que es posible influir en el curso de los acontecimientos, incluso modificando decisiones de las autoridades o las empresas, que se han visto obligadas a incorporar la dimensión ambiental y la participación ciudadana. En el artículo se discuten las lecciones surgidas de la puesta en práctica del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en relación al manejo de los conflictos ambientales en Chile, particularmente en relación a la incorporación de la participación ciudadana.*

### Abstract

*During the 1970s, our country's natural resource-based export sector began to be subject to environmentally oriented demand pressures from the importing countries. On top of this, during the following decade, internal environmental demands emerged, leading, by 1990, to the eruption of environmental conflicts. This coincided with the recovery of Chile's democracy. The protagonists for the majority of these conflicts have been local groups opposed to private or public-sector projects, backed by ecologist groups. Gaps in legislation and regulatory agencies, and the non-existence of formal channels for the negotiated resolution of disputes were forces contributing to these conflicts. The diverse conflicts have provoked important changes in the Chilean political milieu, such as greater environmental consciousness and citizens' rights. The obligation to incorporate public participation and the environmental dimension in decision making has confirmed that it is possible to change the course of events, including modifying governmental and corporate decisions. The article discusses the lessons that have been learned regarding environmental conflicts from putting the System for the Evaluation of Environmental Impacts into effect in Chile, with emphasis on the influence from the incorporation of public participation.*

Este cambio facilita la expresión de los intereses y valores propios de cada comunidad, muchas veces distintos que los de quienes aparecen dispuestos a representarlos políticamente. Está asociado a una mayor receptividad de las demandas ambientales por parte de la clase política y los medios de comunicación transformando el rol de intermediación que cumplían las organizaciones ecologistas; y está asociado a una mayor conciencia de los ciudadanos sobre sus derechos, entre ellos los de protestar y denunciar los impactos negativos de los nuevos proyectos.

El SEIA representa posiblemente el principal espacio de participación ciudadana existente en Chile, a pesar de sus limitaciones y más allá de las trabas que existen aún para el ejercicio de una plena ciudadanía democrática en el país. Es posible conjeturar que la mayor conciencia sobre los propios derechos haya sido lograda, primero, en el ámbito del consumo, y que desde allí se haya extendido a la esfera política. Hasta qué punto el "empoderamiento" ciudadano a que han dado origen los conflictos ambientales pueda traducirse en una profundización democrática, es una cuestión que dependerá de la respuesta que las demandas ambientales tengan en el sistema político.

Las señales en este sentido son desalentadoras. El marcado e inveterado centralismo político chileno<sup>6</sup> ha representado un obstáculo importante para avanzar en el desarrollo de formas democráticas de resolución de los conflictos ambientales. Estas requieren, necesariamente, cuotas significativas de descentralización de las decisiones en favor de los ciudadanos y los niveles locales de gobierno. La enorme presión por privilegiar los objetivos económicos a expensas de los ambientales, ha operado como una suerte de "consenso tácito" a nivel de las cúpulas políticas y económicas. Es un consenso que se impone a los territorios y a sus habitantes a través de la aprobación masiva de inversiones privadas y proyectos públicos. Una tasa de aprobación de proyectos de un 95 por ciento en el SEIA es un claro reflejo de lo anterior.

Es, por lo demás, un resultado no exento de dramatismo. Entre los proyectos aprobados hay varios cuya localización representa "per se" un atentado contra el objetivo de protección ambiental. Por ejemplo, las centrales hidroeléctricas Pangué y Ralco, ubicadas en la parte alta de la cuenca del río Bío-Bío, corresponden a tierras de comunidades Mapuche-Pehuenche protegidas por la legislación indígena. Otro ejemplo es el proyecto Celulosa Valdivia, cuyas emisiones líquidas industriales serán vertidas directamente en el humedal más importante del país, el

Santuario de la Naturaleza Río Cruces. Además de tratarse del primer sitio RAMSAR de América Latina, el Santuario Río Cruces se encuentra legalmente protegido por la normativa chilena sobre áreas protegidas. Ni la gravedad de los impactos, ni la existencia de leyes nacionales o de convenios internacionales, han sido suficientes para optar por localizaciones alternativas, menos rentables económicamente, al menos en el corto plazo.

En el marco del SEIA, los ciudadanos chilenos están viviendo experiencias de participación frustrantes<sup>7</sup>. No debería sorprendernos que esté aumentando la desconfianza en la institucionalidad ambiental, que cuestionen las decisiones de la autoridad en más ocasiones, y que retroceda su involucramiento y su compromiso con las situaciones que los afectan. Al dejar de creer que tienen posibilidades para ejercer sus derechos ciudadanos de manera constructiva, se desaprovecha la posibilidad de profundización democrática que tienen los conflictos ambientales. Los niveles de confianza hacia la acción colectiva se erosionan (Sepúlveda 1999).

De acuerdo a los Informes de Desarrollo Humano del PNUD (1998, 2000 y 2002), la sociedad chilena está cruzada por una sensación generalizada de inseguridad. Predominan elevados niveles de desconfianza interpersonal, escasos espacios de debate colectivo, temor a hablar del pasado, y una percepción de los conflictos de opinión como amenazas a la unidad entre los chilenos. El panorama se completa, a nivel de sociedad civil, con el predominio de organizaciones voluntarias pequeñas, "ensimismadas" y orientadas a la producción de "eventos". Todos estos rasgos contribuyen a la ausencia de espacios para la autorreflexión social y la elaboración de proyectos colectivos de futuro.

En este escenario poco auspicioso los conflictos ambientales siguen siendo verdadera islas de ejercicio de la ciudadanía. De la calidad de las experiencias de participación ciudadana que acompañen a esos conflictos, depende en gran parte que esa posibilidad democrática sea aprovechada. En la medida que empujan a sus protagonistas a recapitular su memoria histórica y a reflexionar sobre el tipo de desarrollo que prefieren, los conflictos ambientales estarán movilizándolo el "capital social" latente en las comunidades. Estas terminan muchas veces sorprendidas de sí mismas al constatar la enorme capacidad de organización que tienen. Al contactarse con este potencial, las comunidades logran llevar adelante proyectos colectivos que sobrepasan los límites de los

6) Destacados investigadores de la realidad chilena, como Claudio Véliz y John Friedmann, han enfatizado la importancia y profundidad del centralismo político en esta sociedad, el que presenta un mayor peso relativo en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos.

7) Ver, por ejemplo, Sepúlveda y du Monceau (1998); Sepúlveda y Mariángel (1998).

conflictos ambientales que los detonaron. El beneficio no es únicamente local, sino que se proyecta a la sociedad en su conjunto. Los conflictos ambientales pueden contribuir a la formación de ciudadanos activos y comprometidos con su realidad. Siendo reactivos y esencialmente conservadores –la conservación del medio ambiente, la defensa de la calidad de vida y la defensa de las culturas indígenas, se cuentan entre los objetivos de quienes se movilizan–, los conflictos ambientales suelen abrir paso a la discusión de visiones sobre el tipo de vida que se quiere, el tipo de desarrollo, el tipo de ciudad; lo mismo que a procesos, a veces sutiles, de cambio social<sup>8</sup>.

La potencialidad “democratizadora” de los conflictos ambientales podría dar lugar a formas nuevas de relación entre los actores involucrados, como la resolución alternativa de disputas, la participación ciudadana temprana, y la evaluación participativa de impactos sociales. Los avances que se puedan hacer en estas líneas dependerán de la capacidad de respuesta institucional que tengan la sociedad y el sistema político chilenos. Hasta el momento, la actitud de las autoridades ha sido más bien pasiva, dejando la iniciativa sobre cómo definir esas relaciones en manos de las empresas y comunidades. Han evitado exigir avances sustantivos que puedan ser interpretados por los sectores más conservadores como restricciones al crecimiento económico.

Progresos tan insuficientes alimentan la frustración entre comunidades que deben lidiar con empresas sin una motivación por ir más allá de lo que la ley obliga en materia de evaluación ambiental y de participación ciudadana. Por una parte, se produce una pérdida de credibilidad ciudadana en la incipiente institucionalidad ambiental, especialmente en los mecanismos de participación ciudadana del SEIA; y, por otra parte, en las localidades con facilidad se va imponiendo un ambiente de despolitización, pasividad y apatía, en la medida que el esfuerzo por hacer valer las opiniones e intereses locales no fructifica. Los casos más recientes de conflictos ambientales con figuración pública, como los de Celulosa Valdivia, Costanera Norte, Ralco (ver comentario de J. Aylwin) y Relleno Sanitario Santa Marta, confirman estos negativos resultados.

La aplicación de estrategias confrontacionales ha tenido más influencia en los proyectos que los mecanismos de negociación entre las partes, como en Celulosa Valdivia, Costanera Norte y Boise Cascade. Coyunturas de mercado se han sumado a los conflictos como factores de cambio en algunos proyectos. En el único conflicto

ambiental donde ha existido un proceso de negociación formal, el caso de GasAndes, este ha sido largamente cuestionado tanto por los involucrados como por la sociedad, en general. Las críticas se han dirigido a los procedimientos participativos aplicados, al papel que desempeñó la comunidad local y al hecho que la negociación incluyera compensaciones monetarias (Sabatini et al. 1997).

La excepción parece haber sido el proceso de diseño del *bypass* Temuco, tramo de la carretera Panamericana a la altura de la ciudad de igual nombre (ver comentario de E. Astorga). Este proyecto, que hasta la fecha ha representado el mejor ejemplo de un adecuado tratamiento de la diversidad cultural de Chile, sentó un valioso precedente histórico en la relación entre el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y las comunidades mapuches. El trazado fue acordado a través de sofisticadas negociaciones y de un proceso *ad hoc* de participación, todo ello muy por encima de lo que estipula la ley. La experiencia, por cierto, no está exenta de críticas.

Chile está muy lejos de contar con un marco regulatorio e institucional adecuado para canalizar los conflictos ambientales, al menos por ahora. El potencial democratizador que ellos representan permanece, en lo fundamental, inexplorado. La historia chilena reciente en materia de conflictos ambientales ofrece una serie de aprendizajes que podrían ser de utilidad para que los inversionistas, autoridades, las organizaciones políticas y comunidades pudieran canalizarlos y resolverlos mejor y más oportunamente. **AD**

#### Referencias bibliográficas

- Altieri, M. y A. Rojas (1999) “Ecological impacts of Chile’s neoliberal policies, with special emphasis on agro-ecosystems”. *Environment, Development and Sustainability* 00:1-18, Amsterdam.
- CIPMA (1996) *Inserción Global y Medio Ambiente. 5° Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente*. Publicaciones CIPMA, Santiago.
- Friedmann, J. (1992) *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Blackwell.
- Rojas, A. (1994) “The environmental movement and the environmentally concerned scientific community in Chile”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* N° 56, pp. 93-119.
- Sabatini, F. (1998) “Local Environmental Conflicts in Latin America: Changing State-Civil Society Relations in Chile”. En Douglas, Michael y Friedmann (Eds.). *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. John Wiley & Sons.
- Sabatini, F., C. Sepúlveda y P. Villarroel (1997) “Participación, conflictos y evaluación de impacto ambiental: cinco dilemas”. En Sabatini, F. y C. Sepúlveda (Eds.), *Conflictos Ambientales en Chile: entre la globalización y la sociedad civil*. Publicaciones CIPMA, Santiago de Chile.
- Sepúlveda, C. (1999) “Recomendaciones a partir de la percepción

8) La potencialidad de cambio social y político que tienen los conflictos ambientales locales, se discute en Sabatini (1998).

ciudadana: ¿Cómo fortalecer la prevención de conflictos en el SEIA?" *Revista Ambiente y Desarrollo* 15(4): 11-23.

Sepúlveda, C. y M.I. du Monceau (1998) "Caso Proyecto Costanera Norte: El comportamiento del SEIA ante una comunidad que se toma

la participación en serio". *Revista Ambiente y Desarrollo* 14(3): 23-33.

Sepúlveda, C. y P. Mariángel (1998) "Proyecto Celulosa Valdivia: El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental puesto a prueba". *Revista Ambiente y Desarrollo* 14(2): 6-17.

## El caso del Bypass Temuco de la Ruta 5

Comentario de **Eduardo Astorga**

*Secretario Ejecutivo de Medio Ambiente y Territorio, Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones*

La necesidad de mantener la continuidad de la Ruta 5 desde La Serena hasta Puerto Montt, estableciendo una alternativa vial de alto estándar a la Avenida Caupolicán que atraviesa Temuco, motivó al MOP a diseñar un trazado que evitara la ciudad, donde se verificaba uno de los índices más altos de accidentes de toda la Ruta. La alternativa más ventajosa desde el punto de vista social y ambiental atravesaba tierras mapuches con alto riesgo de conflicto. Estas comunidades mapuches, de reconocida tradición autonomista, son contrarias a la integración de sus tierras a ciudades vecinas y forman parte del cinturón de comunidades que existen alrededor de la ciudad de Temuco.

Esta alternativa fue tomada por el MOP como un desafío para revertir la imagen negativa que tienen los mapuches respecto a los proyectos públicos, los cuales históricamente han reducido los territorios indígenas del país<sup>1</sup>. Esto se plasmó en un acercamiento paulatino y respetuoso a las comunidades, lo que permitió informarlos a cabalidad en forma individual y comunitaria sobre la iniciativa, así como escuchar sus temores, reticencias, necesidades y expectativas. Esto llevó a definir con claridad los siguientes principios y criterios, tomando como base la Ley Indígena:

1. No disminuir el territorio mapuche, considerando la compensación con tierras a las comunidades afectadas, mediante la adquisición de tierras particulares no indígenas aledañas o tierras dentro de la propia comunidad que

alguna vez fueron traspasadas a particulares no indígenas.

2. No afectar sitios de relevancia cultural, para lo cual se realizó un levantamiento cartográfico de estos sitios, el que fue considerado en la definición del trazado.

3. Optimizar el trazado de acuerdo a las demandas de la gente, disminuyendo el impacto del proyecto, incluso en perjuicio de su estándar de autopista. El trazado se realizó por los deslindes naturales de las comunidades, de la forma menos intrusiva posible, gracias a lo cual en vez de 17, solo fueron afectadas 5 comunidades.

4. El trazado no debía implicar la relocalización forzada de ninguna familia mapuche.

5. Flexibilidad en las medidas de mitigación destinadas a mantener la conectividad entre las comunidades (atravesos, pasarelas, pasos de ganado).

6. Mitigación del impacto acústico y visual mediante barreras vegetales, pantallas acústicas o alternativamente trasladando viviendas.

7. Incorporación del concepto de "plus cultural", en la modelación de las medidas de compensación, considerando que la tierra es el fundamento principal de la existencia e identidad cultural de los pueblos indígenas (Artículo 1° de la ley 19.253).

8. Diseño de otras medidas de mitigación y compensación<sup>2</sup> orientadas a fortalecer sus vínculos comunitarios, étnicos y culturales que podrían ser afectados por el proyecto.

### EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

El proceso comenzó por la individualización de los predios afectados y su calidad de tierras indígenas o particulares; de las familias mapuches afectadas y sus representantes; de los líderes culturales y políticos, tanto de las comunidades involucradas como de las organizaciones funcionales. Junto con esto se identificaron los lugares de relevancia cultural, tales como canchas de palín, casas de Machis, guillatunes, cementerios, etc.

Con esta información, más los antecedentes recogidos directamente de las comunidades del sector, se realizaron estudios cartográficos sobre las diversas alternativas de trazado. Junto con esto se apoyó la obtención de la personalidad jurídica de las comunidades mapuches que no la tenían; se realizaron los estudios de títulos y regularización de antecedentes jurídicos; se estimaron diversos escenarios, incorporando las compensaciones individuales, las comunitarias y las territoriales a nivel global de los Rehues involucrados; el equipo se vinculó con la Municipalidad de Padre Las Casas a fin de realizar un trabajo conjunto; se analizó el trazado y características del proyecto en terreno con comuneros mapuches, consultándoles su opinión al respecto; se publicó información sobre los objetivos y características del proyecto a través de la radio (dirigida a las comunidades mapuches en su propia lengua) y de la prensa (*Diario Austral de Temuco*).

En abril de 1997 se suscribió un primer

acuerdo entre las comunidades mapuches, el gobierno regional y el MOP, en el cual se estableció la buena fe de las partes y la intención de llegar a un resultado de consenso. De allí en adelante, los esfuerzos se enfocaron a la obtención de consensos con las comunidades, acogiendo sus sugerencias y adecuando el plan de compensación a sus necesidades y a sus expectativas. Esto generó un clima de confianza, que se plasmó en el segundo acuerdo suscrito entre las comunidades indígenas, el Ministro de Obras Públicas y el Intendente Regional en noviembre de 1997, en el cual las comunidades otorgaron su consentimiento al proyecto y el MOP se comprometió a cumplir sus compromisos.

En base al Estudio de Impacto Cultural y Socioeconómico<sup>3</sup> y al Estudio de Impacto Ambiental<sup>4</sup>, se estableció un procedimiento de "expropiación consentida" y se diseñó una serie de medidas de compensación de carácter comunitario entre el Equipo Regional de Concesiones, la CONADI y la Municipalidad de Padre Las Casas, para

lo cual la comisión *ad hoc* analizó las principales demandas de las comunidades. Por otra parte, se diseñó un conjunto de medidas de compensación de carácter territorial de cargo del Gobierno Regional.

En el ámbito de los consensos, se definió el concepto de área de influencia del proyecto entre el MOP, el Gobierno Regional y la CONADI, teniendo como referencia la cosmovisión de las comunidades mapuches. Luego se estableció un procedimiento a fin de arribar a la "especial cuantificación" del valor de las tierras indígenas, así como disponer de criterios políticos, jurídicos y técnicos que avalaran el monto a ofrecer a los afectados indígenas. Es así como se logró establecer un mecanismo de "expropiación pactada" y definir el trazado del proyecto.

Una estrategia distinta a la utilizada por el MOP hubiese resultado jurídicamente compleja y políticamente inviable. Chile es un país diverso culturalmente y comprender a cabalidad este fenómeno constituye un factor fundamental para una adecuada gestión de proyectos en áreas indígenas. No se trata sólo de

compensación monetaria (cuyo monto puede incluso ser marginal dentro del costo global de un proyecto), sino de abrir canales adecuados de participación ciudadana, generar en forma respetuosa las confianzas necesarias, disponer de los especialistas idóneos en materias etnoculturales, así como estar dispuestos a una gran flexibilidad desde las etapas del diseño, a fin de hacer partícipes a las comunidades indígenas de las externalidades positivas del proyecto. **AD**

#### Notas

- 1) A esto justamente apuntaba la principal reivindicación del "Comité contra el By-Pass".
- 2) Fondo rotatorio, mejoramiento de caminos, proyectos de riego, molino comunitario, etc.
- 3) Realizado por el Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de La Frontera.
- 4) Realizado por la Consultora Geotécnica y aprobado por la COREMA en mayo de 1999.

## Ralco: Las lecciones de un conflicto etno ambiental.

Comentario de **José Aylwin**

*Coordinador del Programa de Derechos Indígenas del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera, Temuco.*

Como nos señalan Rojas, Sabatini y Sepúlveda en el artículo anterior, los conflictos ambientales irrumpieron en Chile con gran fuerza en los años 90. Uno de los conflictos más emblemáticos de este período ha sido el de Ralco, proyecto hidroeléctrico que Endesa, empresa privatizada bajo el gobierno militar –hoy de capitales españoles– impulsa en la cuenca superior del río Biobío. La particularidad de Ralco como conflicto radica en que este no solo ha puesto en peligro un ecosistema único de gran valor y biodiversidad, sino además, la sobrevivencia cultural y los derechos

de los pehuenche, cuya población –estimada en cerca de 10 mil– habita el Alto Biobío desde tiempos inmemoriales.

Los antecedentes de este conflicto datan de finales de los 80, época previa a la creación de la institucionalidad ambiental e indígena hoy vigente, en que Endesa comenzó a construir la central Pangué. Dada la ausencia de consulta a las comunidades indígenas aledañas y a sus graves impactos ambientales, Pangué movilizó a los pehuenche junto a un amplio movimiento ciudadano, liderado por el Grupo de Acción por el Biobío

(GABB), que cuestionó este proyecto ante instancias nacionales e internacionales, incluidas las instituciones multilaterales de financiamiento<sup>1</sup>.

La segunda represa, Ralco, cuyas obras se encuentran avanzadas en más de un 80 por ciento, pese a no contar con la propiedad de las tierras a inundar y la autorización de familias pehuenche que allí viven, cubriría un total de 3 mil 500 hectáreas. El total de personas a ser relocalizadas alcanzaría a 675, de las cuales 500 son pehuenche. El proceso de aprobación de Ralco es un claro ejemplo

de las insuficiencias y vacíos de la legislación e institucionalidad ambiental, en especial del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y de su incapacidad para garantizar la participación comunitaria y la negociación, vacíos descritos por Rojas, Sabatini y Sepúlveda. El mismo caso dejó en evidencia, además, los vacíos y limitaciones de la legislación indígena vigente, la que no garantiza una adecuada consulta a las comunidades afectadas por este tipo de iniciativas, ni protege sus tierras frente a ellos.

En efecto, la EIA de Ralco fue aprobada por CONAMA en 1997 a pesar del rechazo inicial de 20 servicios públicos en razón de sus insuficiencias en el cumplimiento de la normativa ambiental y, más grave aún, contra la voluntad expresa de las dos comunidades directamente afectadas (Quepuca Ralco y Ralco Lepoy, 1996). CONADI, por su parte, aprobó en 1999 las permutas de tierras pehuenche por tierras no indígenas de similar valor comercial requeridas por la ley indígena (art. 13 Ley 19.253 de 1993), luego de la remoción por el ejecutivo de sus dos primeros directores nacionales, los que se opusieron a Ralco por afectar los derechos de los indígenas. A ello cabe agregar las presiones, que se encuentran bien documentadas,



que Endesa ejerció sobre los pehuenche a objeto de que suscribieran los contratos de permuta de sus tierras (Namuncura, 1999).

No es casualidad, entonces, que Ralco haya encontrado una fuerte oposición por parte de los pehuenche, así como la solidaridad de los pueblos indígenas, de las organizaciones medioambientales y de derechos humanos. La estrategia desarrollada por estas organizaciones –aunque con dificultades e inconsistencias– logró generar conciencia en la opinión pública nacional de los problemas ambientales, sociales y culturales de Ralco, llegando incluso a detener judicialmente el proyecto a fines de los años 90. La continuación de las obras llevó a fines de 2002 a un grupo de mujeres pehuenche<sup>2</sup> a presentar una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, alegando la violación de derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, incluyendo la vida, la integridad per-

sonal, la libertad de conciencia y religión, la propiedad y la protección judicial.

Es solo entonces, en la fase final de la construcción de esta central, que se inició un proceso de negociación entre las mujeres pehuenche y el Estado que llevó, en febrero de 2003, a la suscripción de las bases de un acuerdo para una solución amistosa del caso ante la CIDH<sup>3</sup>. Al momento en que se concluye este artículo, la prensa informa del acuerdo logrado, luego de meses de negociación, entre las mujeres pehuenche, el gobierno y Endesa para poner fin al conflicto. Tal acuerdo parece centrarse fundamentalmente en las reivindicaciones económicas de las mujeres afectadas, dejando de lado hasta ahora las reivindicaciones políticas de los indígenas y las de carácter ambiental, hecho que resulta preocupante.

No son pocas las lecciones que podemos aprender de este conflicto que reviste el doble carácter de étnico y ambiental. El caso Ralco deja en evidencia la inexistencia en nuestra sociedad de una cultura de diálogo, donde la legitimidad de las perspectivas y representaciones del otro, incluyendo las de los sectores carentes de poder, tales como las comunidades locales e indígenas, sea

1) La falta de cumplimiento de Endesa de los requerimientos ambientales y sociales del Banco Mundial en el caso de Pangué, en particular aquellos que se refieren a los pueblos indígenas y al reasentamiento involuntario, fue enfatizada por un informe independiente preparado en 1997 por la Corporación Financiera Internacional (IFC), entidad que había apoyado este proyecto (Hair, 1997).

2) La oposición pehuenche a Ralco ha sido encabezada por un grupo de mujeres agrupadas en Mapu Domuche Newen, las que han exigido su derecho a no ser desalojadas de sus tierras ancestrales.

3) El acuerdo incluía el compromiso del gobierno de adoptar medidas de perfeccionamiento de la institucionalidad indígena (entre ellos la reforma constitucional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT por el Estado chileno); el fortalecimiento de la identidad territorial y cultural pehuenche, incluyendo la creación de una comuna Alto Biobío; el desarrollo y preservación del ambiente; la adopción de medidas frente a las causas judiciales que afectan a dirigentes indígenas procesados por acciones relacionadas con la construcción de Ralco; y la satisfacción de las demandas particulares de las familias pehuenche, incluyendo tierras y compensación económica (Bases de Acuerdo, 2003).

reconocida, donde la participación responsable de la ciudadanía en la definición del desarrollo sea promovida, y donde exista espacio para el acuerdo como forma de resolución de este tipo de conflictos.

Ralco nos plantea la necesidad de fortalecer, a través de reformas legales y políticas, la participación ciudadana desde las etapas iniciales de proyectos bajo evaluación ambiental como un requisito fundamental para hacerla efectiva, tal como ha sido subrayado por diferentes analistas (Sabatini, Sepúlveda y Blanco, 2000). También nos obliga a introducir reformas que permitan la adecuada consideración de la dimensión cultural de los impactos asociados con proyectos que involucren a pueblos indígenas. Finalmente nos obliga a pensar en la reforma de la legislación indígena

de modo de garantizar, en consonancia con las tendencias internacionales, el derecho a consulta de los pueblos indígenas, así como una adecuada protección de sus tierras.

Parece relevante consignar, para concluir, lo señalado en relación a Ralco y a sus implicancias para los mapuche pehuenche, en el segundo informe del Relator Especial de Naciones Unidas para los derechos indígenas, Rodolfo Stavenhagen (Stavenhagen, 2003). En este informe, que se centra en los proyectos de desarrollo de gran escala y su impacto en los indígenas, el Relator sostiene:

"...el caso de Ralco ilustra claramente las tensiones sociales que surgen entre un modelo de desarrollo 'modernizador' y los costos sociales, ambientales y culturales que debe soportar el pueblo que carga con el

peso de esa transformación económica." **AD**

#### Referencias bibliográficas

Bases de Acuerdo en la OEA entre el Estado de Chile y las familias mapuche pehuenche peticionarias del Alto Biobío para una Propuesta de Solución Amistosa. 26 de febrero de 2003. En [www.derechosindigenas.cl](http://www.derechosindigenas.cl)

Hair, J. D. et al. (Pangue Audit Team) (1997) Pangue Hydroelectric Project (Chile): An Independent Review of the International Finance Corporation's Compliance with Applicable World Bank Group Environmental and Social Requirements (April 4, 1997), inédito.

Namuncura, D. (1999) *Ralco: ¿Represa o pobreza?* Lom Ediciones, Santiago de Chile.

Sabatini, F., C. Sepúlveda y H. Blanco (2000) *Participación Ciudadana para Enfrentar Conflictos Ambientales*. Publicaciones CIPMA, Santiago de Chile.

Stavenhagen, R. (2003) Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. ONU Consejo Económico Social, E/CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003.

## Publicaciones de CIPMA y otras instituciones sobre resolución de conflictos ambientales

### CIPMA

Documentos de trabajo

Nº 54 Evaluación de impactos sociales, participación ciudadana y prevención de conflictos ambientales. Claudia Sepúlveda. Diciembre 1998. 25 pp.

Nº 46 Conflictos ambientales locales y profundización democrática. Francisco Sabatini. Abril 1996. 39 pp.

Nº 37 ¿Qué hacer con los conflictos ambientales? Francisco Sabatini. Enero 1995. 17pp.

Nº 34 Recomendaciones generales sobre cómo enfrentar y canalizar conflictos ambientales. Francisco Sabatini. Septiembre 1994. 20 pp.

### Libros

• *Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales – desafíos para el sistema de evaluación de impacto ambiental*. Francisco Sabatini, Claudia Sepúlveda y Hernán

Blanco. Ediciones LOM. Santiago, septiembre 2000. 242 pp.

• *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil*. Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda, (editores). CIPMA. Santiago, 1997. 383 pp. (2ª edición agotada, disponible para consultas en CIPMA). Las publicaciones de CIPMA están a la venta en Bucarest 046-D, Providencia, Santiago. Fono: 3341091 [www.cipma.cl](http://www.cipma.cl)

### Casa de la Paz

• *Manual de capacitación para mediadores locales*.  
• *Guía metodológica para mediación en la educación formal*.  
• *Texto de Implementación de procedimientos de mediación de conflictos locales*.

Estos documentos son resultado del proyecto: "Mediación para la Resolución de Conflictos" realizado

en la comuna de El Bosque por Fundación Casa de la Paz. Antonia López de Bello 80. Providencia, Santiago. Fono: 7374280 [www.casapaz.cl](http://www.casapaz.cl)

### Instituto de Ecología Política (IEP)

• *De la confrontación a la creatividad social: Hacia una resolución adaptativa de los conflictos ambientales*. Rojas, A. y B. Reyes (editores), 2003. CD multimedia, bilingüe con 15 casos presentados en la Conferencia Internacional "Hacia una Resolución Adaptativa de los Conflictos Ambientales. Lecciones de Canadá y Chile", Vancouver septiembre, 2002. Liu Centre for Global issues, University of British Columbia e Instituto de Ecología Política. Seminario 774, Santiago. Fono: 2239059. [www.iepe.org](http://www.iepe.org)