

Secretaría  
CIPMA



# CONFLICTOS AMBIENTALES

Entre la Globalización y la  
Sociedad Civil

Francisco Sabatini D., Claudia Sepúlveda L.  
Editores

Publicaciones CIPMA

# I N D I C E

## PROLOGO

*Guillermo Geisse*

## PRESENTACIÓN

*Francisco Sabatini, Claudia Sepúlveda*

## PARTE I CONCEPTOS

<b>Capítulo 1</b>	Espiral histórica de conflictos ambientales <i>Francisco Sabatini</i>	<b>23</b>
<b>Capítulo 2</b>	Participación, conflictos y evaluación de impactos ambientales: cinco dilemas <i>Francisco Sabatini, Claudia Sepúlveda, Pablo Villarroel</i>	<b>37</b>
<b>Capítulo 3</b>	Conflictos ambientales en América Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad? <i>Francisco Sabatini</i>	<b>49</b>

## PARTE II TEMAS Y CASOS

<b>Capítulo 4</b>	Centralismo político y conflictos ambientales: centralización del conflicto de Golden Spring <i>Claudia Sepúlveda</i>	<b>77</b>
<b>Capítulo 5</b>	Otra vuelta a la espiral: el conflicto ambiental de Puchuncavi bajo democracia <i>Francisco Sabatini, Francisco Mena, Patricio Vergara</i>	<b>107</b>
<b>Capítulo 6</b>	Participación y conflictos ambientales: las chimeneas y los bailes "chinos" de Puchuncavi <i>Francisco Sabatini, Francisco Mena</i>	<b>141</b>
<b>Capítulo 7</b>	Cultura y conflictos ambientales: la formación social de la demanda ambiental en el caso de Golden Spring <i>Claudia Sepúlveda</i>	<b>157</b>

<b>Capítulo 8</b>	Cultura, ciencia y conflictos ambientales: el caso de Clayoquot Sound, Canadá <i>Alejandro Rojas</i>	<b>181</b>
<b>Capítulo 9</b>	Información científica y conflictos ambientales: trasfondo socioeconómico del conflicto de Puchuncaví <i>Sanford Malman, Francisco Sabatini, Guillermo Geisse</i>	<b>195</b>
<b>Capítulo 10</b>	Participación ciudadana en el proyecto gasoducto Gas Andes: poniendo a prueba el desarrollo sustentable <i>Aarón Padilla</i>	<b>219</b>
<b>Capítulo 11</b>	Asociaciones de canalistas en Chile: tradición, poder y legalismo en la gestión de conflictos <i>Claudia Sepúlveda, Francisco Sabatini</i>	
<b>Capítulo 12</b>	¿Por qué la Escondida? <i>Guillermo Geisse, Francisco Sabatini</i>	
<b>Capítulo 13</b>	El Bosque de Chimanes: un escenario de conflictos sociales (1986-1993) <i>Zulema Lehm</i>	<b>235</b>
<b>PARTE III QUE HACER</b>		
<b>Capítulo 14</b>	¿Qué hacer frente a los conflictos ambientales? <i>Francisco Sabatini</i>	<b>251</b>
<b>Capítulo 15</b>	Negociación ambiental, participación y sustentabilidad <i>Francisco Sabatini, Claudia Sepúlveda</i>	<b>265</b>
<b>Capítulo 16</b>	Conflictos ambientales y profundización democrática <i>Francisco Sabatin</i>	<b>331</b>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Este libro es el resultado de una etapa de tres años de investigaciones en CIPMA sobre las relaciones entre empresas, comunidades y autoridades en torno a impactos ambientales generados por grandes proyectos de inversión. Las investigaciones se propusieron como objetivo entender las situaciones de conflictos que algunos de estos proyectos generan, y proponer formas efectivas para resolverlos a través de instituciones y procedimientos propios de una democracia. Durante el desarrollo de la investigación hemos comprobado la hipótesis inicial de que un crecimiento económico alto y sostenido lleva inevitablemente a conflictos ambientales, los que se multiplicarán e intensificarán si no se van modificando las actitudes de las partes involucradas acorde al paradigma de un desarrollo sustentable, y no se van perfeccionando las instituciones e instrumentos democráticos para prevenirlos y dirimirlos. Las investigaciones no esperaron la publicación de este libro en sus intentos de contribuir a los objetivos que se propusieron. Desde el inicio del proyecto y durante todo su desarrollo, Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda, y otros integrantes del equipo de investigación, difundieron los avances del proyecto en revistas académicas, de CIPMA y de otras instituciones; en artículos y entrevistas en medios de comunicación, en seminarios y talleres, y extendiendo la investigación hacia la capacitación. De esta forma, creemos que las investigaciones cuyos resultados hemos reunido en los diferentes capítulos de este libro han contribuido, con demostraciones concretas, al

reconocimiento de parte de agentes productivos y autoridades que la participación ciudadana no sólo es una pieza fundamental en la resolución de conflictos ambientales sino que, mientras más temprano en el desarrollo del proyecto ésta se hace presente, mayores son las posibilidades de prevenirlos. Los resultados de la investigación restan validez a los temores de que acoger la participación de la ciudadanía en la discusión de los impactos ambientales generados por grandes proyectos de inversión pueda derivar hacia nuevas formas de polarización marcadas por compromisos ideológicos intransables. Los hechos reales son que, cualquiera sea el estatus social y económico de una comunidad, ésta se levanta en resistencia ante proyectos que percibe como un riesgo o amenaza para su calidad de vida. Cualquiera sea su estatus, sea el de las élites de Pirque o el de los pescadores de Mehuín, la comunidad que se ve excluida desde un comienzo en las decisiones de un proyecto del cual anticipa impactos ambientales negativos, no vacila en aceptar el apoyo de organizaciones ecologistas si éstas aparecen como las únicas comprometidas con la causa ambiental. Que los casos de polarización se propaguen, depende en buena medida de las propias empresas. Aquellas que han asumido la gestión ambiental integral como un compromiso corporativo es altamente probable que no entren en conflictos. Otras que han pasado por la experiencia de un caso conflictivo no demoran en cambiar la forma de relación con la comunidad: desde ver los impactos ambientales del proyecto como algo de exclusiva resolución técnica, fuera del alcance de la comunidad, a una actitud de ver a la comunidad como el actor más interesado de todos en alcanzar compromisos que concilien los objetivos de eficiencia económica con los de resguardo de la calidad de vida local. La investigación no pretende concluir con fórmulas para terminar con los conflictos. Estos seguirán y probablemente se harán más complejos. Una razón de complejidad es originada por la desigualdad de ingresos que las comunidades pobres, afectadas por un proyecto de inversión, buscarán compensar con medios que escapen a lo estrictamente ambiental. Otra razón de complejidad son los casos de comunidades que parecen reclamar la exclusiva representación del interés público, algunas para oponerse, otras para aceptar proyectos con impactos ambientales. Ambos temas han estado presentes en los análisis contenidos en el libro, así como en

sus proposiciones. Finalmente, la publicación de este libro es una oportunidad más para agradecer a la Fundación Ford el financiamiento de la investigación que le dio respaldo, financiamiento que incluye los costos de edición e impresión del libro.

Guillermo Geisse G.  
CIPMA

Los conflictos ambientales están aumentando rápidamente en Chile, lo mismo que en muchos otros países latinoamericanos. Las comunidades locales se movilizan ante los impactos de proyectos de desarrollo de muy diverso tipo, como los industriales, forestales, mineros, energéticos, inmobiliarios o las obras públicas.

Además de crecer en número, estos conflictos lo están haciendo en intensidad. En el caso particular de Chile ello puede explicarse por la convergencia de una serie de factores, entre los que destacan el sostenido crecimiento de la economía —basado en medida importante en la explotación de recursos naturales— y el aumento de la población —especialmente en algunas localidades y ciudades— con la consiguiente mayor visibilidad de los problemas. A ello debe agregarse la mayor conciencia ambiental de la ciudadanía y las posibilidades de protesta y acción directa abiertas por el sistema democrático restituido en 1990.

Lo que está en juego en estos conflictos es mucho más que la conservación ambiental, lo que ya bastaría para reconocerles importancia. Está en juego la distribución de la riqueza y de las oportunidades. Las comunidades reaccionan no sólo por motivos de calidad de vida relacionados con los impactos ambientales de los proyectos. También reclaman una mejor participación en la riqueza creada por los mismos y en los nuevos puestos de trabajo,

así como mayores grados de descentralización política y mayores espacios de participación ciudadana, no pocas veces poniendo en jaque la suerte misma de proyectos de los cuales depende el crecimiento de la economía nacional.

Los objetivos económicos de las empresas —respaldados por gobiernos que buscan elevar la competitividad y la inserción global de las economías nacionales— en medida importante entran en tensión con las expectativas de desarrollo y calidad de vida de la gente, especialmente cuando se dan situaciones de marcada desigualdad social. En este tipo de escenario, los conflictos ambientales ponen en contacto a los extremos de la escala social: las empresas globalizadas y los grupos pobres. El desequilibrio de poder político, técnico y económico —donde el apoyo de las autoridades a las empresas contrasta con el hecho de que las comunidades deban valerse de su propia capacidad de organización y de las alianzas que puedan establecer con grupos ecologistas— representa un llamado de atención respecto a las implicancias políticas de este tipo de disputas. Si bien no es posible anticipar cambios específicos, es previsible que algunos de estos conflictos gatillen cuestionamientos más de fondo sobre los objetivos y prioridades de desarrollo, así como sobre la legitimidad de los procedimientos con que unos y otros se establecen.

Otro factor de complejidad es que en estos conflictos ambientales locales se encuentran involucrados algunos de los valores que la sociedad civil de los distintos países está levantando con fuerza creciente, y que conforman el nuevo patrón cultural de la globalización: entre otros, la conservación ambiental, la integración social y la profundización de la democracia. Cada uno de estos valores representa una reacción a impactos que aparecen asociados, en mayor o menor grado, al vigoroso despliegue de la economía mundial: la degradación ambiental a gran escala, las desigualdades sociales y la alteración de los espacios de la vida cotidiana de la gente.

El denominador común de estos impactos es el aumento de la inseguridad y la incertidumbre, efecto al que contribuyen también otros hechos, como la flexibilización de los mercados de trabajo, las migraciones internacionales, el desplazamiento de los pobres hacia las grandes ciudades y el avance de la delincuencia urbana. El fortalecimiento de la sociedad civil latinoamericana,



como la de otras regiones del mundo, es una reacción ante cambios como éstos, que amenazan tan directamente la calidad de vida.

De esta forma, la globalización no es tan sólo la pujante transformación productiva y de los patrones de consumo. La decidida, aunque sutil, reacción social a estas transformaciones, que ha dado lugar a los movimientos sociales de las últimas décadas del siglo XX, encuentra una de sus notas más altas en los conflictos ambientales locales. Estos representan una respuesta que debe ser reclamada como parte de la globalización por el solo hecho de su proliferación en todo el mundo. La globalización es cultural, es valórica y no tan sólo económica.

Pero la complejidad de los conflictos ambientales no termina allí. La movilización de las comunidades que les da origen, lo mismo que el ecologismo que la respalda, tienen un sello conservador más que revolucionario. Lo mismo que otros movimientos sociales del siglo XX, como el de derechos humanos o el de defensa de las culturas indígenas o de las identidades regionales, no proponen nuevos modelos de sociedad o estrategias de transformación social. Son, como se dijo antes, movimientos de reacción a los cambios profundos que está sufriendo la sociedad contemporánea, acicateados por el despliegue de la economía global. Representan la respuesta de la población al aumento masivo y polifacético de la inseguridad y la incertidumbre.

Aunque de tinte conservador, son, sin embargo, reacciones sociales que podrían impulsar modificaciones a la estrategia de globalización económica que se ha ido imponiendo en los distintos países. Abren oportunidades y espacios para debatir y definir, tanto a escala local como nacional, políticas de desarrollo que avancen en la dirección de hacer compatibles los objetivos de conservación ambiental, equidad social y crecimiento económico. En los hechos, constituyen instancias de movilización de la sociedad civil que, además de poner en entredicho el carácter democrático del sistema político, cuestionan la equidad con que se distribuyen los beneficios y los costos del crecimiento económico. Los conflictos ambientales locales deben ser evaluados también en función de esta potencialidad política y social.

No existen criterios objetivos ni instrumentos de política establecidos para enfrentar y resolver los conflictos ambientales. Al mismo tiempo que presentan una alta especificidad territorial, intervienen en ellos muchos y distintos actores, los que incluso muestran facetas contradictorias. Es el caso de los gobiernos locales y, en particular, de los habitantes de las localidades donde ocurren, tensionados entre las posibilidades de desarrollo que se les ofrecen y la defensa de la calidad de vida, que ven en riesgo. Así, estas disputas representan un enorme desafío político. La democracia parlamentaria y centralista que hoy reina en el continente no parece bastar para encontrarles solución. Se necesitan cuotas inéditas de democracia directa. La descentralización política parece un requisito.

Como es propio de tiempos de cambio, las señales son equívocas: tal como la apatía electoral es simultánea con la defensa de la democracia en las calles contra gobernantes corruptos, la indolencia ambiental e, incluso, la complicidad de muchas comunidades con la destrucción de su medio ambiente no es óbice para que tengan lugar movilizaciones de comunidades pobres en defensa del medio ambiente y de sus sistemas de vida.

Tenemos el convencimiento de que estos conflictos tienen como aspecto positivo el que favorecerán la constitución de agentes sociales que defenderán, como intereses propios, los objetivos del desarrollo sustentable, por lo demás tan difíciles de combinar: a saber, mayores niveles de vida y de conservación ambiental. Se trata de las comunidades locales y las distintas organizaciones en que ellas se expresan.

Hay cambios que ya se están perfilando con claridad, mostrando las posibilidades que todo conflicto y toda crisis encierran. Uno de ellos es la emergencia de un sentido de comunidad y responsabilidad colectiva respecto del medio ambiente en cada país. Otro es la aparición de un número creciente de empresas que buscan superar el desafío ambiental con combinaciones diversas de desarrollo tecnológico y cultivo de las relaciones con las comunidades circundantes a sus instalaciones.

Esta reacción empresarial es de vital importancia, ya que muestra que los objetivos de crecimiento económico y protección ambiental pueden hacerse

compatibles entre sí, tanto en términos técnicos como políticos. Los conflictos, o la amenaza de su ocurrencia, están empujando a más y más empresas hacia cambios organizacionales, estratégicos y tecnológicos que resultarán positivos. Estos cambios son claves para ensanchar las posibilidades de concurrencia entre objetivos económicos, ambientales y sociales. Las empresas serán, insoslayablemente, parte de la solución.

Lejos de constituir un mero inconveniente o un obstáculo para la gestión ambiental, estas disputas representan una oportunidad valiosa para avanzar en la formación democrática de políticas ambientales. Los conflictos ambientales prometen, asimismo, forzar reestructuraciones profundas en la gestión pública. Tres impulsos que provendrán de ellos y que representan posibilidades de especial trascendencia, son: (i) la descentralización política "de hecho" que será favorecida por el mismo equilibrio local de intereses y fuerzas que desencadena la metamorfosis de los impactos ambientales en conflictos ambientales; (ii) los mayores niveles de coordinación a que estarán obligadas las diversas agencias públicas que serán interpeladas por cada conflicto; y (iii) el aumento del carácter participativo y democrático que irá cobrando la formación de políticas ambientales.

Uno de los ámbitos principales de gestión pública que deberemos desarrollar es la resolución negociada de los conflictos ambientales. La negociación ambiental promete estimular la innovación tecnológica, la productividad, la protección ambiental, la profundización de la democracia y mayores niveles de equidad social. La solución participativa de cada uno de los conflictos ambientales que nos desafía será un paso importante hacia el logro del ideal del desarrollo sustentable.

La convicción más de fondo en que descansa nuestro trabajo es que el sistema social y político de nuestros países está tendiendo a un escenario más complejo, que tiene como uno de sus rasgos más sobresalientes el protagonismo creciente de la sociedad civil. La multiplicación de conflictos ambientales es expresión de factores sin duda positivos que, al mismo tiempo, refuerza: ciudadanos más críticos e informados, mayor conciencia ambiental, y mayor conciencia sobre las implicancias distributivas de políticas y procesos de desarrollo, entre otros.

En estas páginas presentamos los resultados de una investigación de tres años realizada en CIPMA sobre conflictos ambientales ocurridos recientemente en Chile, basada en estudios de caso. Nos hemos propuesto explorar en profundidad los casos estudiados y, en términos más amplios, reflexionar sobre las posibilidades de desarrollo que los conflictos ambientales han abierto en el país. En particular nos ha interesado discutir las relaciones que se establecen entre los actores envueltos en los conflictos ambientales —más que los impactos ambientales que dan origen a las disputas— e indagar sobre la viabilidad de implementar en el país procedimientos de resolución negociada de conflictos ambientales. El propósito más ambicioso de este libro es contribuir, a partir del análisis de casos empíricos y reflexiones conceptuales construidas sobre ellos, a la resolución negociada formal de los conflictos ambientales. La negociación serviría para desestimular las salidas no democráticas que ahora predominan y que suelen sacrificar el medio ambiente a las necesidades e intereses económicos.

Hemos trabajado en mayor detalle tres casos de estudio que, a pesar de sus peculiaridades, comparten muchos rasgos con otros conflictos ya ocurridos o que ocurrirán en el futuro. Creemos que las conclusiones obtenidas aportan a una mejor comprensión de los procesos implicados en el surgimiento, desenvolvimiento y eventual superación de los conflictos ambientales en Chile. De manera complementaria, hemos examinado algunos conflictos surgidos durante el desarrollo de la investigación que ejemplifican problemas de la puesta en práctica de la legislación e institucionalidad ambientales. Por lo mismo, resultan claves para alimentar la discusión sobre recomendaciones de política y gestión. Por último, hemos incluido tres artículos de otros autores —uno de ellos referido a un conflicto ambiental también ocurrido en Chile y dos a conflictos ocurridos en otros países, Canadá y Bolivia— por su utilidad para incorporar enfoques y realidades que ampliarán las perspectivas de nuestra investigación.

Los capítulos están ordenados en tres secciones: conceptos, casos y qué hacer. En la primera sección, de conceptos, se argumenta sobre el carácter inherentemente conflictivo de los problemas ambientales, en comparación con lo que ocurre en otras áreas de problemas y de la gestión pública. Destacamos, además, que el actual contexto político, económico e internacional

en que ocurren los problemas ambientales locales favorece la conciencia ambiental y la organización de las comunidades territoriales y de intereses ecologistas en torno a ellos, elevando la probabilidad de que los problemas ambientales den lugar a conflictos ambientales.

En términos de sus implicancias políticas actuales, se observa que el desafío de gestión pública planteado por los numerosos problemas ambientales locales es más de "falta de gobierno" que de "governabilidad". Sin embargo, se advierte que la transformación de los problemas en conflictos está mostrando ya los problemas de gobernabilidad que se ciernen sobre las autoridades en esta esfera de la gestión pública.

En parte, el peligro deriva del hecho de que los conflictos ambientales locales, más allá de sus implicancias para la conservación ambiental y para la sustentabilidad de los procesos de desarrollo económico, envuelven objetivos de desarrollo económico y social para las comunidades afectadas. En este sentido es que afirmamos que los conflictos ambientales son interdisciplinarios; son mucho más que meras disputas por impactos ambientales. Los conflictos ambientales son, en último término, conflictos de carácter político, ya que su constitución y resolución dependen básicamente de la relación de fuerzas entre las partes involucradas, más que de los factores técnico-científicos envueltos (véase Capítulo 1).

La relación entre participación ciudadana y conflictos ambientales es un tema que recibe especial atención. Se señala habitualmente que la primera alimenta los conflictos o, incluso, los explica. Argumentamos, en contraposición, que antes que ser la causa de los conflictos, la participación sería un camino para solucionarlos. Ello no obsta para reconocer que, en un marco institucional y de políticas ambientales débiles, las escasas oportunidades de participación existentes —específicamente las que provee el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental— den lugar a discusiones que rebasan con mucho los límites de cada proyecto, favoreciendo un clima de conflictividad (véase Capítulo 2).

En otro de los artículos de la primera parte se discute la complejidad latinoamericana que presentan las disputas ambientales, estableciendo una

diferencia entre conflictos producidos por la distribución de las denominadas "extermalidades ambientales" y conflictos por el control de los recursos del medio ambiente o "socio-ambientales". Se argumenta allí en favor de un esfuerzo intelectual y político por reconocer nuestras peculiaridades culturales y evitar adoptar en forma acrítica técnicas de negociación ambiental originadas en países desarrollados (véase Capítulo 3).

Los estudios de casos que se incluyen en la segunda sección del libro muestran que las dos salidas principales que están teniendo los conflictos ambientales actualmente en Chile corresponden a modalidades de imposición del más fuerte. Una es la salida que hemos llamado fundamentalista, en que uno de los dos objetivos —desarrollo económico o conservación ambiental— se impone a expensas del otro. La otra corresponde a formas veladas o no reconocidas de negociación ambiental en que se complementan estrategias dominantes de cooptación y subordinadas de extorsión. Los esfuerzos que se despliegan para restar fuerza o independencia a quienes alegan impactos ambientales —muchas veces a través de donaciones o inversiones puntuales en favor de la localidad— son contestados desde las comunidades con estrategias para maximizar esos beneficios usando el tema ambiental como arma de presión (véase Capítulo 5).

Esta es una realidad especialmente aplicable a los conflictos producidos por la distribución de las extermalidades ambientales, que son la mayoría de los casos estudiados. Sin embargo, están también los conflictos socio-ambientales que son disputas por la propiedad o el control de recursos como la tierra, los bosques, las aguas o las reservas minerales. A veces estos últimos se presentan en forma más pura (véase Capítulo 13), y otras veces en forma combinada con los conflictos por extermalidades (véase Capítulo 7). En estos últimos, resulta especialmente complejo el proceso a través del cual se va formando la demanda o reclamación ambiental de las comunidades afectadas.

Algunos de los estudios de caso son relevantes para el tema de la participación ciudadana. Nuestra conclusión es que la pasividad relativa de la población local frente a los impactos ambientales y su bajo nivel de organización —todo lo cual dificulta que los problemas devengan en conflictos o que

éstos se resuelvan democráticamente— no es un atributo cultural absoluto. La pasividad es favorecida principalmente por dos tipos de factores: la prioridad que tienen los objetivos de empleo y nivel de vida por sobre los de conservación ambiental y calidad de vida, especialmente entre población pobre; y el centralismo político, que aleja la posibilidad de que la acción organizada de la comunidad rinda algún fruto. Nuestra cultura política centralista y verticalista dificulta que las formas veladas de negociación ambiental devengan en negociaciones abiertas y formales (véanse Capítulos 4 y 13). En los hechos, los conflictos plantean dificultades políticas en términos de cómo canalizarlos y de cómo hacer que la participación ciudadana sea un recurso para su solución oportuna y no más leña que avive la hoguera (véase Capítulo 10).

Dos tipos de reacción o salida a estos conflictos que están lejos del ideal democrático y "horizontal" de la salida negociada, el centralismo y el paternalismo, son cubiertos por algunos de los estudios de casos. Paradójicamente, el éxito que puede tener una comunidad local que resiste un proyecto en generar un movimiento de opinión pública nacional en su favor, puede devenir en una suerte de derrota. El conflicto termina "centralizándose", tanto en términos políticos —a través del desplazamiento de las decisiones desde el nivel local al central— como en términos de los contenidos de la disputa. Esto último ocurre cuando la resistencia a los proyectos se desplaza desde las comunidades locales afanadas en la defensa de sus sistemas de vida, lo que incluye el medio ambiente local, a los grupos ecologistas nacionales o internacionales, cuya acción tiende a circunscribirse a los temas ambientales (véase Capítulo 4).

La alternativa "paternalista" de salida a los conflictos podría encontrar un modelo en la gestión del recurso agua y de las disputas por aguas que realizan las asociaciones de canalistas o regantes. Enraizada en la cultura de la hacienda, esta forma verticalista de gestión de disputas se refiere en realidad a conflictos socio-ambientales y no a conflictos por la distribución de externalidades (véase Capítulo 11).

La tercera parte del libro contiene artículos que discuten las posibles orientaciones de acción y de política para enfrentar y canalizar los conflictos am-

bientales. Cuando iniciábamos la investigación que dio origen a este libro, resultaba difícil hablar de conflicto ambiental en Chile. Hoy no sólo se acepta que existen los conflictos, sino que crece el número de los que consideran imprescindible fortalecer las políticas, las normas y los reglamentos ambientales para prevenirlos o para resolverlos. La comunidad política chilena está en plena discusión sobre cuáles deben ser esas orientaciones.

En el Capítulo 14 se proponen la organización de la comunidad en torno a estos impactos ambientales, y el fomento desde el Estado de dicha organización, como dos líneas prioritarias de trabajo para favorecer tanto la explicitación de problemas en conflictos, como su resolución a través de procedimientos que incluyan la negociación formal democrática. Un mínimo equilibrio de fuerzas entre las partes enfrentadas en estos conflictos parece ser condición primordial para llegar a soluciones de compromiso entre los objetivos de desarrollo económico y de conservación ambiental, y de equilibrio entre los intereses de la comunidad, de las empresas y del gobierno nacional y local.

Empresas y autoridades que hasta hace poco tiempo atrás eran renuentes o francamente hostiles a la idea de la participación, hoy la favorecen. Como señalaba un dirigente empresarial, la participación era sinónimo de someter los proyectos de inversión al "juicio de las masas". Hoy, algunos de esos mismos dirigentes señalan que la participación debe iniciarse tempranamente, cuando se están gestando las inversiones, y desde la definición de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental. La negociación es una idea que se abre camino a pasos acelerados, pero está plagada de alternativas y de enfoques contrapuestos. En particular, la idea de las compensaciones —un elemento que parece consustancial a la resolución negociada de conflictos derivados de externalidades— es aún rechazada por diversos actores, aunque por razones diferentes. Creemos que la fuerza de los hechos terminará por sentar a la mesa de las negociaciones a todos ellos, y a ese fin busca contribuir nuestro trabajo. La democracia y la equidad, y no sólo el medio ambiente, se verían favorecidas. En el Capítulo 15 se discuten algunas de esas alternativas y enfoques contrapuestos de la negociación ambiental a partir de las enseñanzas que ofrece un conflicto que alcanzó notoriedad pública e importancia política recientemente en Chile.



Por su carácter territorial y distributivo, además de ambiental, hemos atribuido a los conflictos ambientales locales una significativa potencialidad de cambio. En Chile los conflictos ya están favoreciendo la modificación de perspectivas y de formas de trabajo que hacen esperar estilos más democráticos de formación de políticas ambientales. Pero recién se está comenzando. La implicancia distributiva de los conflictos ambientales locales tal vez constituya una de sus facetas más resistidas y negadas, por evidente que ella sea. Los conflictos ambientales locales representan un campo de trabajo prometedor para quienes están comprometidos con valores de igualdad y solidaridad, a la vez que una posibilidad de relevar un tema central de la política latinoamericana, cual es el de la distribución de la riqueza (véase Capítulo 16).

Finalmente, quisiéramos expresar nuestros agradecimientos a la Fundación Ford por su apoyo, lo mismo que a CIPMA y su gente, quienes han respaldado esta larga empresa sin desmayo, partiendo por el entusiasmo generoso de su presidente, Guillermo Geisse.

Capítulo 1  
**ESPIRAL HISTÓRICA DE  
CONFLICTOS AMBIENTALES<sup>1</sup>**

*Francisco Sabatini*

**L**a diversificación de las exportaciones ha aumentado considerablemente la presión sobre los recursos naturales de Chile, dando origen a muchos de los conflictos ambientales surgidos en el país en los últimos años. En efecto, la disponibilidad de recursos naturales —en el marco de una desregulación ambiental de hecho y de una estrategia económica aperturista— ha representado importantes ventajas comparativas de Chile para atraer los capitales de inversión. Es cierto que se avanza hacia una "segunda fase" del modelo exportador, pero el grueso de nuestro valor exportado aún depende, y dependerá por muchos años, de la explotación de recursos naturales.

Recién con el retorno a la democracia, y dada la mayor conciencia ambiental existente, los problemas ambientales se han constituido como problemas públicos o de política pública. Estamos ensayando y discutiendo las primeras acciones ambientales de relevancia. El Estado parece dedicar la relativamente poca energía que aún le destina al medio ambiente —ya que la prioridad política dada al tema es aún escasa— en formular y negociar políticas ambientales y su reglamentación (función de regulación), mientras las capacidades de gestión, como las de mediación y negociación, que son claves para hacer frente a los conflictos ambientales, aparecen francamente disminuidas y desatendidas. La situación es, por tanto, preocupante. Los im-

pactos y conflictos ambientales se multiplican, lo que se agravará con el crecimiento previsible de las inversiones.

Las capacidades de mediación y negociación de conflictos ambientales por parte de los gobiernos locales y regionales, e incluso del gobierno nacional, no han sido aún desarrolladas. Recién se comienzan a configurar el marco institucional y la experiencia necesarios para acometer esta importante función estatal. Por contraste, la resolución de conflictos ambientales por vías alternativas negociadas es una práctica que crece exponencialmente en otras partes del mundo, especialmente en países desarrollados.

La prolongación excesiva de conflictos ambientales representará costos cruciales para un país que busca elevar la competitividad internacional de su economía. La incapacidad para darles una salida oportuna y adecuada representará una "desventaja comparativa" del país para la afluencia de nuevas inversiones. Por otra parte, expone a las exportaciones chilenas a sanciones ambientales en los mercados internacionales, que irán aumentando en cantidad y foco.

La prolongación excesiva de estos conflictos también representa, obviamente, costos ambientales. ¿Podemos negar, sin riesgo de equivocarnos, que nuestra economía ha crecido en medida importante con sacrificio de nuestro ambiente natural?

Están, además, los costos sociales. Estos son mayores cuando los impactos ambientales no se expresan en problemas o conflictos abiertos, de carácter público. La razón es simple: no existe conciencia pública ni se genera fuerza política para resolverlos. Lo usual es que se prefiera y que se trabaje para que los problemas ambientales no den lugar a disputas explícitas. Los habitantes de los lugares donde se concentran los impactos ambientales, especialmente en comunidades pobres, ven así deteriorar su calidad de vida, a la sombra de un sistema político y de gestión pública "lejano".

La aplicación de políticas económicas liberales en un contexto de debilidad relativa del papel regulador y de protección del bien común que debe cumplir el Estado, genera estas formas de polarización social. La exteriori-

zación de los impactos y problemas ambientales en conflictos, es un primer paso para resolver esos problemas y evitar sus costos. Lamentablemente, esa exteriorización es la excepción, en parte por el temor a reconocer los problemas y acoger los conflictos como algo normal de los procesos de desarrollo.

En estas páginas se propone un marco conceptual sobre el origen y evolución de los conflictos ambientales, incluyendo una primera aproximación a su especificidad en Chile.

### Conflictos *in situ*

Discutimos aquí lo que podríamos denominar conflictos ambientales *in situ*, por oposición a los conflictos ambientales relativos a enfoques de política. En los conflictos *in situ* pesan los intereses encontrados que suscita un determinado impacto ambiental entre actores de una localidad, sobre todo intereses económicos y relativos a la salud y calidad de vida. Especialmente importantes son los conflictos provocados por actividades productivas que afectan a una comunidad y al medio ambiente local. De hecho, tendremos en mente un modelo de conflicto ambiental de tres actores: empresas que usan recursos ambientales y generan un impacto ambiental, comunidad (o grupos de ésta) organizada en torno a la defensa de sus intereses en relación con dicho impacto, y agencias públicas con responsabilidades de mediación en el conflicto, más allá de que reconozcan o ejerzan esas responsabilidades.

Las actividades que generan el impacto ambiental suelen producir también beneficios, como empleo y estímulos a la economía local y regional, lo que vuelve compleja la evaluación que la población y las autoridades locales hacen de ellas.

En cambio, los conflictos de enfoque descansan fuertemente en valores y, por lo mismo, son más irreductibles a las soluciones concertadas y dialogadas. Dejaremos éstos de lado, aunque es necesario reconocer que los valores y las diferencias de enfoque, y no tan sólo los intereses, forman parte de los conflictos *in situ*.

La falta de información buena y legitimada es un tercer factor, además de los intereses y los valores, que influye en los conflictos ambientales. Representa un campo de acción interesante, por cuanto hay conflictos que pueden en gran parte disiparse con el suministro de información buena y confiable. Sin embargo, es usual que la información sea manipulada en función de los intereses de las partes en disputa, generando imágenes públicas que después es muy difícil remover.

Muchos conflictos ambientales pueden resolverse *ex-ante* a través de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Aquí nos ocuparemos de los conflictos *ex-post*, es decir, de aquéllos suscitados por impactos existentes. A pesar de su importancia en la prevención de conflictos, la EIA es una herramienta que está aún por probarse en materia de participación pública y no garantiza que no vayan a aparecer conflictos ambientales más adelante cuando el proyecto se realice.

Una última aclaración. Nos ocuparemos de los procesos que anteceden a la eventual formación de mesas de negociación, o negociación formal de los conflictos. Hay abundante experiencia internacional y bibliografía sobre técnicas de negociación una vez formadas esas mesas. Nos interesa entender la dinámica previa de relaciones en torno al impacto ambiental, y cómo aquéllas entorpecen o favorecen el establecimiento de negociaciones formales. La abundante literatura internacional sobre resolución de conflictos ambientales poco nos sirve para entender esta dinámica.

## Limitaciones de las normas ambientales

La resolución negociada de conflictos ambientales (RNCA) resulta altamente conveniente considerando, por una parte, *el carácter intrínsecamente conflictivo de los problemas ambientales* y, por otra, las limitaciones de las *normas ambientales*.

Los problemas ambientales son más conflictivos que otros problemas sociales o públicos: es difícil cuantificarlos, identificar sus fuentes o responsables, precisar quiénes se benefician y quiénes se perjudican con ellos

(Guimaraes, 1991), así como individualizar sus causas. El conocimiento científico sobre los problemas ambientales y sus causas —como el conocimiento científico en general— es hipotético.

Por otra parte, las normas ambientales no son infalibles ni pueden cubrir la enorme complejidad de aspectos incluidos en los conflictos ambientales. No son infalibles porque el conocimiento científico que las respalda tampoco lo es. Contra la creencia popular, no hay verdades absolutas en ciencias, ni aun en las llamadas ciencias exactas. Esta es quizás la única afirmación en que estarían de acuerdo todos los epistemólogos, los filósofos que estudian los fundamentos de la ciencia. No pretendemos desconocer el rol de primera importancia que tiene el conocimiento científico para la gestión de los problemas ambientales, pero no conviene cerrar los ojos sobre sus limitaciones ni sobre su uso interesado en los juegos del poder. La manipulación interesada de información suele utilizar la creencia popular en la perfección de la ciencia.

Parece adecuado que el área de imprecisión que no cubre la ciencia, pueda negociarse con el fin de elevar la legitimidad de la decisión. La calidad técnica de las decisiones públicas debe complementarse con su calidad política. Por eso es que la negociación de disputas ambientales y la participación pública en el tema son tan cruciales en materia de gestión ambiental.<sup>2</sup>

La segunda característica de las normas ambientales dice relación con la complejidad de las situaciones que buscan mejorar. Los problemas ambientales concretos se originan por la concurrencia en un lugar y tiempo de una infinidad de causas y factores biológicos, físicos, climáticos, geomorfológicos, económicos, culturales y legales, entre otros. La irrepetible combinación de factores que da lugar a un conflicto ambiental *in situ* pone de relevancia lo importante que es la dimensión territorial de los conflictos.

En la mayor parte de los problemas ambientales que enfrentamos en Chile, las fuentes generadoras del impacto ambiental y las actividades y grupos afectados son geográficamente vecinas (Cavada, 1991). Las normas ambientales no pueden dar cuenta de esta complejidad, quedando siempre asuntos por resolver en cada caso, aun cuando las normas hayan sido comple-

mentadas con especificaciones territoriales.<sup>3</sup> La regulación ambiental, por desarrollada que llegue a estar, debe ser complementada con capacidades de mediación y negociación.<sup>4</sup>

## "Espiral histórica" de un conflicto ambiental

El diagrama de la página siguiente resume la génesis y evolución de un conflicto ambiental *in situ*. Intenta representar lo que podríamos denominar la "espiral histórica" de un conflicto. Está construido sobre algunas hipótesis universales, la más importante de las cuales se podría formular así:

Mientras más equilibradas son las fuerzas entre los actores involucrados en un conflicto ambiental, mayor será su disposición a negociar.

Dicha de otra manera, la hipótesis indicaría:

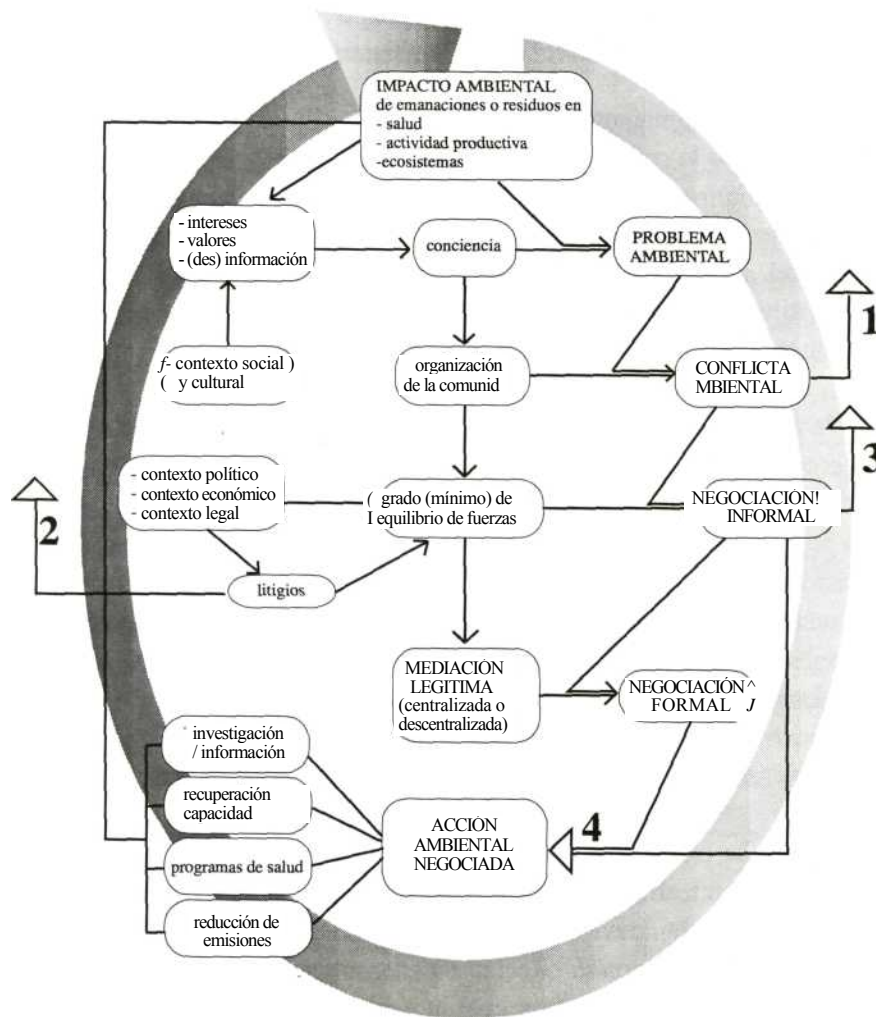
Toda negociación voluntaria de un conflicto ambiental se origina del hecho de que ninguna de las partes tiene tanto poder como para considerar innecesario negociar.

Lo anterior no quiere decir que la ocurrencia de la negociación implique empate de fuerzas. Una fuerza más débil que otra (generalmente la comunidad) puede ser lo suficientemente fuerte como para infligirle a la primera costos significativos. Además, la relación de fuerzas es dinámica y varía a lo largo del conflicto. De hecho, las salidas posibles de un conflicto no se reducen a la vía judicial y a la negociación voluntaria. Hay otras salidas, cuya ocurrencia depende en gran medida de los patrones culturales de cada sociedad.

La dinámica de relaciones y procesos resumida en el modelo del diagrama da lugar a una "espiral histórica" cuyas variables se modifican por retroalimentación, definiendo diversas fases históricas del conflicto o cadena de conflictos que caracterizan al caso. La fase de inicio de la actividad productiva e instalación de la empresa, puede distinguirse de etapas posteriores. Los conflictos evolucionan, adoptando nuevas formas o manifestaciones, y van encontrando alguna forma de solución —o simplemente se diluyen, como

señala Russell Ackoff.<sup>5</sup> De esta forma, el diagrama incluye dos niveles de análisis: el de los conflictos específicos, coyunturales (representado por las líneas y flechas simples), y el de la dinámica histórica de conflictos ambientales a que da lugar una actividad productiva y, específicamente, los impactos ambientales de ésta (representado por la flecha gruesa circular).

## GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE UN CONFLICTO AMBIENTAL





Vamos al diagrama: un cierto *impacto ambiental* atribuible a determinadas actividades productivas, se traduce en un *problema ambiental* cuando hay *conciencia* que respalda su discusión pública. Esta conciencia ambiental incluye cierto grado de *información* (o desinformación) sobre el impacto y su interpretación a la luz de determinados *intereses* y *valores*. El *contexto social* y *cultural* es importante en la definición de estos intereses y valores. La pobreza, por ejemplo, lleva a sectores importantes de la comunidad local a cifrar sus expectativas de desarrollo en el uso de los recursos naturales del lugar, por lo que su deterioro no los deja indiferentes. En términos culturales, hoy nos preocupan impactos ambientales que en el pasado no constituían problemas de interés público, por no existir la conciencia ambiental que hoy tenemos.

El problema ambiental puede llegar a constituirse en un *conflicto ambiental* cuando *la comunidad se organiza* para hacerle frente. El conflicto puede constituirse tanto a nivel local como regional o nacional, dependiendo del nivel en el que se organice la comunidad para hacer frente al impacto ambiental. Parte de la complejidad de los conflictos ambientales deriva de su constitución simultánea en estos distintos niveles, obviamente relacionados entre sí, aunque con distintos énfasis y dinámicas.

Habrà alguna forma de negociación si es que hay cierto equilibrio de fuerzas entre las partes involucradas en el conflicto. Lo usual es que esa negociación sea informal, al menos en un inicio. La *negociación informal* se caracteriza porque las partes no reconocen estar negociando, porque cada una de ellas piensa que tiene el derecho moral de imponer su punto de vista, y por no estar convencidas de que les convenga negociar formalmente. Además, los puntos de la discusión no están claros. Ni el tema del conflicto, ni las partes ni sus posiciones están claramente definidos. La prensa suele tener un rol de peso, ejerciendo las funciones de una suerte de mediador todopoderoso. Incluso, decide hasta cierto punto cuál es la posición de cada parte (Gorcinsky, 1991).

Cuando las partes llegan a la convicción de que todos ganarán al reemplazar el enfrentamiento por la negociación y la transacción, y ante la disponibilidad de una oferta de *mediación legítima*, la negociación deviene de informal a *negociación formal*. Recién en ese momento se puede definir con precisión cuál es el conflicto y cuál la posición de cada parte. La prensa

habrá perdido el rol mediador que ejerce de hecho, y los periodistas tendrán que conformarse con los escuetos y estudiados comunicados oficiales acordados por las partes. Como a nadie le gusta perder poder, se puede esperar una alta propensión de los periodistas y los medios de prensa a hacer fracasar las negociaciones formales y volver a la situación anterior.

El litigio es una forma de acción legal que puede alterar significativamente la relación de fuerzas entre las partes. Un fallo judicial favorable a la parte débil (generalmente la comunidad local), aunque sea apelable, la dota de poder y hace viable o fuerza la negociación formal. De esta manera, el litigio no es tan sólo una vía alternativa a la negociación; al mismo tiempo, interactúa con ésta.

El *contexto político, económico y legal* en que evoluciona el conflicto puede también afectar el equilibrio de fuerzas y, con ello, hacer más o menos posible la negociación ambiental. Bajo democracia es más fácil que la población se organice y reclame sus derechos ambientales, no así bajo una dictadura. El contexto político de los conflictos puede variar en un sentido más fino; la vigilancia internacional creciente sobre Chile en materia de estándares ambientales, obviamente hace más fácil el que se puedan levantar reclamos y demandas locales referidos a impactos ambientales. De hecho, hay empresas que, considerando este cambio de contexto, buscan anticiparse a posibles conflictos locales poniendo en práctica medidas y programas ambientales.

El contexto económico puede modificar la disposición a negociar de las empresas y, con ello, hacer variar la fuerza que deben acumular sus adversarios para forzar la negociación. Por parte de las empresas, la disposición a negociar será más alta cuanto mayores sean los costos de no negociar, en general asociados a la prolongación del conflicto, y cuanto mayores sean la viabilidad financiera y el beneficio económico del cambio tecnológico que reduzca o evite los impactos ambientales en discusión.

Por último, el acceso expedito a recursos legales puede elevar las fuerzas de quienes impugnan los impactos ambientales, así como su capacidad para desencadenar una negociación.

## Los conflictos ambientales en Chile

Diversos factores, especialmente culturales, dificultan la RNCA en Chile. Una vez que los conflictos se han constituido como tales, hay tres "salidas" o tipos de resolución diferentes que la negociación voluntaria. Debe advertirse que son salidas a un conflicto específico, pero no necesariamente a la espiral histórica de conflictos que caracteriza a cada situación.

Una de éstas es la salida judicial, que es universal (flecha 2 en el diagrama). La relación dinámica que se establece entre RNCA y salida judicial es compleja e importante de entender. La RNCA puede ser usada como simple ardid con el fin de esperar un momento más propicio para recurrir con mejores posibilidades al enfrentamiento legal. Al contrario, el recurso judicial suele ser una vía para intentar equiparar fuerzas y desencadenar la negociación o entrar a ella en mejor pie. Es lo que intentan a menudo las organizaciones de la comunidad y los grupos ecologistas. Por otra parte, la vía judicial suele incluir —dependiendo de la realidad jurídica de cada país— mecanismos o instancias de negociación, voluntarios u obligatorios.

A pesar de sus defectos —como concentrarse excesivamente en cuestiones de forma a expensas de las de fondo— las resoluciones judiciales tienen la ventaja de ofrecer soluciones obligatorias para todos, e irreversibles. Esta ventaja puede ser importante en situaciones altamente conflictivas o complejas, ya sea como alternativa o como complemento de la RNCA.

Las otras dos salidas, aunque no privativas de nuestro medio, están marcadas por nuestra realidad. Las denominaremos "salida fundamentalista" y "solución por cooptación". El centralismo político, nuestro carácter social dependiente y la pobreza, se cuentan entre los factores que las facilitan.

La salida fundamentalista ocurre cuando en un conflicto, generalmente recién constituido, priman posiciones de "todo o nada", una de las cuales finalmente triunfa (flecha 1 en el diagrama). Las posiciones son el fundamentalismo ecológico, consistente en defender la preservación ambiental a costa del desarrollo económico, y el fundamentalismo económico, que propicia el crecimiento a ultranzas sin reparar en sus costos ambientales. Estas

motivaciones económicas y ambientalistas, tan gruesamente caracterizadas, están en realidad conformadas por una gran variedad de motivaciones específicas; ello se aplica especialmente a los ambientalistas, donde inciden contenidos culturales, éticos, estéticos o relativos a la calidad de vida. Motejarlas de fundamentalistas no equivale a un juicio negativo absoluto, sino a destacar la falta de equilibrio con que se defienden unas a expensas de las otras.

El fundamentalismo económico suele presentar elementos ideológicos de derecha que tienden a hacer del mercado la panacea para todos los problemas, incluidos los ambientales, pasando por alto que el mercado es una institución social siempre regulada —mal o bien— por el Estado en nombre de la ley y las normas sociales, y no una ideología ni un sinónimo de capitalismo. Por su parte, el fundamentalismo ecológico suele presentar ingredientes ideológicos de izquierda que introducen al debate ambiental y a la discusión específica de los conflictos *in situ*, sesgos anti empresa privada o anti capital extranjero, generalmente no explícitos.

Desterrar los fundamentalismos de uno u otro signo no debe significar descartar el importante rol que deben jugar tanto la movilización organizada de la población como las regulaciones de mercado en la solución de los problemas ambientales de Chile.

La solución fundamentalista de los conflictos es favorecida por el centralismo político. Las fuerzas en pugna se constituyen en el Centro, no en la localidad ni en la región. Se trata de grupos e intereses que no están vitalmente interesados en lograr una solución de compromiso entre crecimiento y conservación. Las personas que los integran o representan no dependen de los empleos locales ni su calidad de vida depende de la conservación del medio ambiente local. No es raro que estas disputas terminen siendo resueltas en la cúspide del sistema político por el Presidente de la República. Ello revela la inexistencia de una capacidad de gestión ambiental local y regional y de un nivel aceptable de autonomía política local o regional.

La salida por cooptación consiste en el sutil proceso de socavar la fuerza de la parte contrincante por la vía de reducir su independencia (flecha 3 en el

diagrama). Puede consistir en la oferta de recursos económicos para financiar aspiraciones sentidas por la comunidad o resolver problemas concretos, careciendo unas y otros de relación con el impacto ambiental en discusión. Otra modalidad clásica de cooptación es actuar sobre los líderes de la comunidad.

La salida por cooptación es especialmente viable en un medio social en que predomina un tipo de carácter social que podríamos catalogar como *dependiente*. La creencia en que se basa la dependencia es que la fuente de progreso es externa a uno mismo y no radica en el despliegue de las propias capacidades y creatividad. El clientelismo y el paternalismo estatal encuentran terreno abonado cuando prima esta creencia. Tradicionalmente en Chile, durante el presente siglo, se ha visto al Estado como la fuente de recursos y el responsable de solucionar los problemas de la gente. Pero también puede asignarse esa pesada carga a otros actores, como sería el caso de empresas grandes en localidades determinadas.

La pobreza también favorece la salida por cooptación. La satisfacción de necesidades básicas puede tener prioridad sobre consideraciones de calidad de vida o, incluso, económico-productivas, ligadas con el deterioro ambiental. La oferta de empleos puede ser lo suficientemente importante como para que la gente haga la vista gorda con los impactos ambientales de la actividad productiva en cuestión. El inmediatismo y el utilitarismo que caracterizan la vida de los grupos más pobres, no favorecen las visiones de largo plazo y de bien común implícitas en la idea de sustentabilidad ambiental (Arenas y Sabatini, 1994).

La cooptación es un proceso complejo, además de sutil. La parte cooptada, la comunidad o grupos de ella, pueden explotar la debilidad relativa de la otra parte. Los intentos por "comprarse" a la comunidad son correspondidos con intentos de extorsión, por velados que ellos sean. Es usual que la línea entre la compensación ambiental por los daños causados y la simple extorsión, sea bastante borrosa. Esto vale tanto para comunidades territoriales pobres de Chile como para las comunidades de mineros del carbón en Virginia del Sur en los Estados Unidos.

Una palabra más sobre cooptación y relaciones de extorsión veladas entre comunidad local y empresas. Cuando la discusión sobre compensaciones por impacto ambiental se hace *ex-ante* —el caso de las EIA participativas en que los intereses de la población local, expresados en las estrategias de desarrollo local, tienen peso— el inversionista está en condiciones de ejercer cierta extorsión. La abundancia relativa de recursos naturales suele contrastar con la escasez de capital para explotarlos. Sin embargo, una vez que la empresa "fija" capital en el lugar y la alternativa de relocalizar el proyecto tiene altos costos, la comunidad queda en condiciones de ejercer formas veladas de extorsión usando el tema ambiental, un moderno talón de Aquiles para las empresas. Así, el terreno suele estar abonado para los fundamentalismos, sean económicos o ecologistas.

Desde el punto de vista de la conservación ambiental y del desarrollo económico y social, lo más conveniente es que las compensaciones se comiencen a negociar *ex-ante*, hasta donde sea posible anticiparlas, en una situación de relativa afluencia de capitales al lugar. Aunque no se puede garantizar que no haya conflictos, muchos de éstos podrían prevenirse.

En distinto grado, ambas salidas, la fundamentalista y la por cooptación, tienen en común la desvalorización tanto del derecho que tienen las comunidades y autoridades locales respecto de estos conflictos, como de su papel en dar con una salida que garantice aquello que todos pregonamos, el desarrollo sustentable. Este consiste, finalmente, en una combinación equilibrada de crecimiento, conservación y equidad.

El drama de Chile para hacer primar la salida por negociación (flecha 4 en el diagrama) y desincentivar las salidas fundamentalista y por cooptación, es la debilidad democrática de su base social. Somos, como las de América Latina en general, una sociedad pre democrática (Touraine, 1990). Sin la capacidad para constituirse como actores autónomos respecto del Estado y los partidos políticos, y sin un grado mínimamente aceptable de descentralización política, no parece posible que las comunidades puedan acumular suficiente fuerza como para provocar la negociación ambiental formal.

Sin embargo, esto se parece al cuento del huevo o la gallina. Tal vez el hecho de reconocer estos conflictos y buscar su resolución negociada, sea una forma privilegiada de desarrollo y profundización de nuestra democracia. En este sentido, pensamos que la RNCA puede constituir un verdadero laboratorio democrático para Chile. Pero es vital que el Estado se comprometa en este esfuerzo. Su rol es indispensable por el hecho de no existir actores suficientemente fuertes en la base social. Será clave el predominio político a nivel del Estado de propuestas o de fuerzas organizadas en favor de la descentralización y de una gestión ambiental democrática.

#### *Notas*

- 1 Una versión anterior de este capítulo fue publicada en la revista *Ambiente Desarrollo* X(4), 1994.
- 2 La RNCA y la participación pública, aunque se superponen, son distintas. La negociación de disputas involucra en forma directa sólo a las partes en conflicto, no necesariamente al público.
- 3 La inexistencia de estrategias de desarrollo regional y local que incluyan diagnósticos y prioridades ambientales, representa un obstáculo para la necesaria especificación de muchas de las normas a la realidad de cada territorio.
- 4 Por cierto, la regulación ambiental puede prevenir la aparición de conflictos.  
En concreto, las evaluaciones de impacto ambiental y el desarrollo de mecanismos de regulación ambiental de mercado, prometen importantes avances en ese sentido.
- 5 Entrevista en *El Mercurio*, mayo 15 de 1994.

## **PARTICIPACIÓN, CONFLICTOS Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES: CINCO DILEMAS**

*Francisco Sabatini, Claudia Sepúlveda, Pablo villarroel*

Una de las principales urgencias en materia de gestión ambiental en Chile es cómo enfocar y cómo organizar la participación ciudadana en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Más allá de la relativa timidez con que se promueve la participación ciudadana desde los círculos políticos formales y el Estado, ella constituye un pie forzado del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el que recién ha comenzado a operar en forma obligatoria.<sup>2</sup>

Los proyectos que deben someterse al SEIA poseen, en general, una gran complejidad ambiental y, potencialmente, una alta conflictividad. En este contexto, la participación directa de quienes se vean afectados por los eventuales impactos ambientales de los proyectos que se evalúen podría contribuir a mejorar la legitimidad y la calidad de las decisiones de aprobación, modificación o rechazo de los mismos. A ello se agrega el hecho de que la participación ciudadana puede ser un factor clave en la prevención y manejo de conflictos ambientales.

Sin embargo, a pesar de los múltiples beneficios potenciales de incorporar la participación ciudadana en el SEIA, se trata de un tema sobre el cual existen muchas interrogantes, tanto prácticas como de enfoque:



- ¿De qué manera y bajo qué condiciones la participación ciudadana puede contribuir a prevenir la emergencia de conflictos ambientales, en vez de detonarlos?
- ¿Cómo diferenciar lo que son los impactos ambientales de un proyecto de lo que son otro tipo de impactos, tales como los económicos, sociales o culturales?
- ¿Cómo compatibilizar la visión de los técnicos sobre los impactos ambientales de un proyecto, con la visión de las comunidades potencialmente afectadas?
- ¿Cómo canalizar las demandas e inquietudes ambientales de la población que surjan durante la evaluación de un proyecto, pero que no estén directamente referidas a éste?
- ¿Serán suficientes los espacios de participación ciudadana establecidos legalmente en el SEIA para legitimar y mejorar la calidad de las decisiones sobre los proyectos que se evalúen ambientalmente?

Como una forma de aportar elementos para responder este tipo de preguntas, hemos identificado cinco dilemas centrales sobre participación ciudadana en el SEIA y tomado posición frente a ellos. Nos anima el tratar de contribuir a un debate que aún es claramente insuficiente frente a la magnitud del desafío planteado.

## Primer dilema

*La participación ciudadana, si bien es un componente ineludible del SEIA, dificultará su rodaje al estimular la emergencia de conflictos ambientales (la participación genera los conflictos),*

*versus*

*La participación ciudadana, como demanda y como fenómeno social, se acrecentará como producto de que las decisiones relativas a nuevos proyectos son, en sí mismas, conflictivas en términos ambientales (los conflictos generan la participación).*

La incorporación de la participación ciudadana en el SEIA tuvo por objeto dar legitimidad social a las decisiones sobre la aprobación, modificación o rechazo de nuevos proyectos o actividades productivas que tuvieran impactos ambientales significativos. La idea subyacente era que, en la medida en que en tales decisiones hubiera participación de la ciudadanía potencialmente afectada, se podría evitar el alto grado de conflictividad surgido en torno a inversiones fuertemente cuestionadas por sus efectos ambientales, tales como la central hidroeléctrica Pangue, el trazado de Gas Andes por el Cajón del Maipo, y los rellenos sanitarios en Til-Til y Lonquén.

El carácter "a borbotones" que muestra la participación ciudadana directa en nuestro país se debe, precisamente, a constituir una reacción ante la ocurrencia de situaciones o decisiones objetivamente conflictivas. Piénsese, por ejemplo, en los booms inmobiliarios, donde los conflictos de intereses entre empresas inmobiliarias y vecinos generan un verdadero brote de reuniones, declaraciones, nuevas organizaciones y demandas por participar en las decisiones.

Por cierto, de no contar con los canales institucionales adecuados para acoger la demanda de participación, la conflictividad se acrecienta. Pero este hecho no debe llevar a culpar de los conflictos a la participación. Los conflictos son inherentes a las actividades y proyectos, porque éstos involucran externalidades que producen una gama amplia de impactos ambientales, económicos, culturales y sociales, y porque la cuantificación de esos impactos y su distribución son muy complejas, difíciles de precisar y controvertibles.

Es más, la participación, lejos de ser necesariamente generadora de conflictos, puede llegar a ser parte importante de su solución. Para ello, al menos dos requisitos parecen importantes:

Que la participación ciudadana alcance una mínima formalización institucional; y,

Que las posiciones y argumentos planteados por quienes participan tengan algún peso mínimo en las decisiones finales.

El Estado tiene una alta responsabilidad en garantizar estas condiciones, y uno de sus principales desafíos consiste en apoyar la participación y canalizarla adecuadamente, sin intentar manejarla. De restringir o normar excesivamente la participación ambiental, tanto en su forma (quiénes, cómo y cuándo participan) como en sus contenidos (sobre qué temas se participa), ésta dejaría de cumplir con los objetivos para los cuales ha sido incorporada al SEIA, desnaturalizándose y convirtiéndose en potencial generadora de nuevos conflictos.

## Segundo dilema

*La participación en el SEIA debe estar restringida sólo a los impactos ambientales de los proyectos,*

*versus*

*La participación en el SEIA puede referirse a impactos de diverso tipo que generen los proyectos.*

Se ha planteado con mucho celo que la participación ciudadana en el SEIA debe acotarse a lo que son los impactos ambientales de los proyectos que se evalúan, diferenciándolos de lo que son aspectos económicos, culturales o sociales concomitantes. De lo contrario, se ha señalado, se corre el riesgo de que la evaluación ambiental de proyectos o inversiones sea aprovechada como una oportunidad para que las comunidades potencialmente afectadas intenten obtener beneficios para intereses que nada tienen que ver con el medio ambiente.

La máxima expresión de esta postura es la idea de que los impactos ambientales sólo pueden compensarse —en caso de ser inevitables— con "la misma moneda ambiental", es decir, bosques destruidos con bosques recuperados, aguas contaminadas con aguas tratadas, extinción local de fauna con repoblamiento de especies, por ejemplo.

Sin embargo, también se ha reconocido que es muy difícil establecer el límite que separa a los impactos "estrictamente ambientales" de otro tipo de impactos, especialmente cuando los primeros se expresan como externalidades que afectan las más diversas dimensiones de la calidad de vida de las personas.

Un ejemplo que ilustra claramente lo anterior es el caso de los rellenos sanitarios. Los impactos "estrictamente ambientales" de este tipo de proyectos (malos olores, contaminación de napas freáticas, migración de gas metano, entre otros) tienen muchas veces una importancia secundaria en relación a los impactos sobre la imagen social de los barrios y localidades, así como sobre el valor económico de las propiedades. Aunque desde un enfoque tradicional estos impactos pueden no corresponder a dimensiones ambientales de un relleno sanitario, constituyen efectos derivados de sus externalidades.

Las dificultades de gestión que plantea un enfoque tan amplio de los impactos derivados de las externalidades ambientales de los proyectos resultan innegables. La negociación de compensaciones, con la participación de las comunidades y de los grupos afectados dentro de ellas, es la respuesta adecuada para enfrentar esta complejidad. Eso es lo que se está haciendo en los países desarrollados. Y el resistirse a hablar de compensaciones sólo servirá para agudizar los conflictos. Es sano económicamente y justo socialmente que los proyectos "internalicen" las externalidades negativas que causan a su entorno.

En el caso de impactos económicos derivados de externalidades ambientales, parece lógico plantear que no pueden sino ser compensados monetariamente, lo mismo que en el caso de impactos que no pueden compensarse en su misma moneda, como ocurre con muchos de carácter social o cultural.

### Tercer dilema

*La participación en el SEIA  
debe estar restringida exclusivamente  
a lo que los técnicos y decisores definan como  
"los impactos ambientales " de los proyectos,  
versus La participación en el SEIA  
puede referirse a impactos ambientales  
propuestos por las comunidades afectadas, aún cuando no  
hayan sido considerados por los técnicos y decisores.*

Asumiendo que se acepta que las externalidades ambientales incluyen efectos económicos, sociales y culturales asociados, cabe preguntarse: ¿quién decide qué externalidades ambientales serán consideradas para un proyecto o actividad determinada y cómo serán estudiadas?

La discusión sobre la forma de confeccionar los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) ha estado cruzada por este dilema. El reglamento del SEIA finalmente aprobado, no contempla la formulación de los Términos de Referencia. La explicación estaría en que dicho concepto no está incorporado en la Ley de Bases del Medio Ambiente: un reglamento no puede incorporar conceptos básicos no incluidos en la respectiva ley. Más allá de esta disgresión jurídica, un estudio siempre tiene Términos de Referencia, explícitos o implícitos, y en los EsIA tan importante como su calidad es qué se estudiará.

Si de participación ciudadana se trata, es decir, de involucrar en distintos grados posibles a las comunidades locales en decisiones ambientalmente relevantes para ellas, tanto la definición de qué externalidades ambientales se estudiarán como la selección de los métodos que se emplearán para estudiarlas son fundamentales. Las restricciones forzadas en uno u otro caso atentarían contra el objetivo perseguido, en especial si dejan fuera del análisis los aspectos que resultan más relevantes para las propias comunidades afectadas (impactos ambientales priorizados) o si los abordan de forma tal que prescinden de la información, conocimiento y percepciones que estas mismas comunidades están en condiciones de aportar (enfoque metodológico seleccionado). Ello ocurriría, por ejemplo, si en nombre de la rigurosidad científica se excluyen del análisis antecedentes aportados por las comunidades locales, argumentando que éstos carecen del respaldo científico requerido. Conocedora de su entorno y siendo la principal afectada, la población local debe tener una voz en la definición de las variables claves que deben evaluarse.

Los enfoques metodológicos escogidos para estudiar los impactos ambientales del proyecto o actividad que se evalúa pueden ir desde aquellos más cercanos a las disciplinas experimentales, hasta aquellos que privilegien las aproximaciones fenomenológicas centradas en las percepciones y conocimientos de las personas. Dependiendo de qué enfoque metodológico se

utilice en la realización de los EsIA las comunidades potencialmente afectadas tendrán mayores o menores posibilidades de entregar información sobre el medio ambiente local y de participar en su análisis, pudiendo constituir un importante complemento al conocimiento y perspectiva que aportan los expertos y científicos.

La solución a este dilema está en:

- Incorporar la participación ciudadana desde las primeras etapas del proceso de El A (Términos de Referencia de los EsIA); e,
- Incorporar a las comunidades en el desarrollo de los EsIA, de manera que tengan la posibilidad de aportar su propia visión y antecedentes.

En suma, más que ser un factor de presión de intereses o de pérdida de rigurosidad científica, la participación directa es factor de eficiencia técnica (como fuente de información sobre el medio ambiente local) y de eficiencia política (como fuente de información sobre las prioridades de la comunidad local).

#### Cuarto dilema

*La participación en la evaluación de los impactos ambientales de proyectos concretos es suficiente para incorporar a la comunidad en las decisiones ambientales de relevancia local,*

*versus*

*La participación en el SEIA debe complementarse con otras instancias de participación para incorporar plenamente a la comunidad en las decisiones ambientales de relevancia local.*

Si la participación ciudadana en temas ambientales se restringe exclusivamente a las EIA de los proyectos o actividades que se sometan al SEIA, se corre el riesgo de que la puesta en marcha de este sistema se vea sobrepasada

por la expresión a nivel local de las más diversas inquietudes y demandas ambientales que no cuentan en la actualidad con canales institucionalizados para expresarse.

El peligro que esto representa es la emergencia de conflictos sobre normas, políticas y otros componentes del sistema global de gestión ambiental, durante los procesos de EIA. Ello podría conducir a la profecía autocumplida de que la participación es generadora de conflictos, cuando en realidad el problema estaría en un esquema de participación ambiental incompleto y mal diseñado, incapaz de ofrecer alternativas diversas y complementarias de participación ciudadana ambiental.

La mejor forma de que la participación prevenga la emergencia de conflictos ambientales es canalizando las inquietudes ciudadanas que sobrepasen el ámbito que es propio del SEIA (proyectos o actividades específicas) hacia esferas más apropiadas, como son, entre otras:

- La definición de las políticas ambientales sectoriales.
- La definición de las normas de calidad ambiental.
- La elaboración de los planes de ordenamiento territorial.
- La elaboración de los programas de descontaminación.
- La elaboración de los planes reguladores.
- La elaboración de los planes de manejo de recursos naturales.

La participación de la ciudadanía en estos ámbitos de decisión sobre materias ambientales garantizaría que las comunidades enfrentadas a procesos de EIA hayan tenido previamente la posibilidad de participar en la definición y elaboración de los mismos instrumentos que luego serán aplicados para aprobar, modificar o rechazar un proyecto o actividad que ingrese al SEIA.

Así, los espacios de participación ciudadana del SEIA constituirían sólo un peldaño dentro de una institucionalidad con múltiples instancias y posibilidades de acoger las inquietudes ambientales de los habitantes de los diver-

esos territorios, así como de traducirlas en acciones que reviertan en beneficio de ellos mismos.

## Quinto dilema

*La participación ciudadana en el SEIA puede convertirse en un factor de riesgo para la inversión al entregar una cuota de decisión a una instancia no técnica y, por lo mismo, impredecible. Es decir, la participación es un factor que pone en riesgo las inversiones y el desarrollo económico,*

**versus**

*La participación ciudadana, a pesar de que puede retrasar y eventualmente frenar algunas inversiones, en el largo plazo permitirá aumentar la legitimidad de las decisiones respecto de los proyectos de inversión con riesgo de daño ambiental.*

*La participación es un factor de sustentabilidad social y ambiental del proceso de desarrollo económico.*

La promoción de una activa participación de las comunidades locales directamente afectadas por los efectos ambientales de los proyectos representa un factor no técnico y, por lo mismo, difícil de predecir. El temor que existe aquí es que una participación ciudadana sustantiva pueda llegar a retrasar o hasta paralizar proyectos de inversión.

En relación a este punto, hay al menos tres alcances que realizar. En primer lugar, el riesgo existe de todos modos. En efecto, los riesgos para la inversión que implica la reacción de las comunidades locales frente a proyectos que son percibidos como atentatorios contra su medio ambiente inmediato, deben su existencia en último término al potencial mismo de daño ambiental del proyecto (son los proyectos los que suelen originar los conflictos, y no la participación). Esto significa que, con o sin diseño de mecanismos de participación sustantiva, habrá casos en que las comunidades locales rechacen determinados proyectos de inversión o políticas, como ya ha ocurrido en diversas ocasiones en Chile. En esta perspectiva, una canalización



formal de dicha participación con una administración institucional apropiada, puede ser un factor que transforme un potencial de rechazo a un proyecto determinado en un potencial de rediseño del mismo, según pautas que mejoren su comportamiento ambiental a la vista de la comunidad.

En segundo lugar, evitar la participación ciudadana sustantiva implica el riesgo de diferir el conflicto en el tiempo. Si el diseño del SEIA minimiza la participación de la ciudadanía al extremo, es muy posible que resulten aprobados sin observaciones proyectos con un alto potencial de conflicto. Lo que parecerá una aprobación "tranquila" en el corto plazo, puede generar un sinnúmero de situaciones conflictivas a futuro, con el costo social, económico y político que esto implica. Un buen ejemplo de esto es el caso del Vertedero Lo Errázuriz en la comuna de Estación Central, en Santiago. El proyecto fue aprobado sin consulta alguna a los vecinos y no tuvo aparentemente ningún problema, hasta que la población se organizó y detonó un conflicto que produjo años de disputas.

En tercer lugar, la lógica de las decisiones económicas y productivas tiende a ser cortoplacista y desintegrada espacialmente, lo que dificulta un análisis crítico de sus impactos agregados sobre la sustentabilidad ambiental global del desarrollo al momento de la revisión y aprobación de un proyecto individual. La visión de las comunidades locales, en cambio, tiende a equilibrar costos y beneficios económicos y productivos, con costos y beneficios de calidad de vida, entre los cuales están los ambientales. Esta perspectiva es además de largo plazo —las personas toman en cuenta a las generaciones futuras en sus decisiones presentes— y territorialmente integradora, puesto que las personas evalúan los impactos agregados sobre su calidad de vida, y no cada impacto por separado. Si la calidad de vida de la población se considera efectivamente como un índice de desarrollo del país, entonces no resulta coherente que se evite "por diseño del sistema" conocer lo que piensa la comunidad local sobre cómo un proyecto determinado afectará sus condiciones de vida. En último término, los habitantes de los lugares afectados son los únicos vitalmente interesados en los dos objetivos en conflicto: el crecimiento económico y la conservación ambiental.

En resumen, la incorporación de la participación de la ciudadanía ofrece

la oportunidad, por una parte, de profundizar la democracia; y, por otra, de otorgar sustentabilidad social al proceso de desarrollo económico que vive el país. Esto, a su vez, significaría minimizar los riesgos para las fuentes de inversión en el largo plazo.

*Notas*

- 1 Una versión anterior de este capítulo fue publicada en la revista *Ambiente y Desarrollo* XII(1), 1996.
- 2 El "Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental" fue promulgado el 3 de abril de 1997. En los años anteriores, desde cuando se aprobara la "Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente" en 1994, rigió un reglamento voluntario sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). En cuanto a la participación ciudadana en el proceso de EIA, ambos reglamentos son similares. La participación se inicia recién cuando el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) está concluido —no se contempla en la formulación de los Términos de Referencia de esos estudios— y se circunscribe a la formulación de observaciones escritas por parte de organizaciones con personalidad jurídica o personas naturales directamente afectadas por los proyectos, observaciones que las autoridades deben ponderar en su decisión y responder a través de una resolución enviada por carta certificada.

## **CONFLICTOS AMBIENTALES EN AMERICA LATINA: ¿DISTRIBUCIÓN DE EXTERNALIDADES O DEFINICIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD? \***

*Francisco Sabatini*

**U**n campo de trabajo nuevo y en expansión, tanto para investigadores como para activistas del medio ambiente de nuestro continente, es el de los conflictos. Las autoridades de gobierno y los sectores empresariales, lo mismo que los círculos políticos y académicos, muestran un interés cada vez mayor en la evolución de estos estudios y de estas acciones y, por cierto, en el desarrollo mismo de los conflictos. En ellos se juega en buena medida la suerte de los proyectos de inversión, los que podrían incluso abortar de quedar atrapados en conflictos ambientales con las comunidades locales. Los inversionistas podrían llevar sus capitales a otros lugares o países.

Pero en los conflictos ambientales están en juego también cuestiones tanto o más importantes que las oportunidades de crecimiento económico, como son la suerte del medio ambiente local, la calidad de vida de la población y la continuidad de las economías territoriales y sistemas de vida tradicionales. La conservación ambiental y la sobrevivencia de culturas campesinas e indígenas podrían estar amenazadas.

Desde el punto de vista de la gestión pública, la multiplicación de conflictos puede marcar el abrupto paso desde una situación de "falta de gobierno" a una de crisis de gobernabilidad. En rigor, los conflictos ambientales están inaugurando en nuestros países una crisis de gestión pública que combina ambas deficiencias: por una parte, débil o nula presencia del Estado en

términos de políticas e institucionalidad ambiental; y, por otra, una notoria incapacidad para enfrentar y contribuir a la resolución adecuada y oportuna de estos conflictos. El adjetivo adecuada se refiere a la calidad ambiental y social de las soluciones acordadas; y la calificación de oportuna, principalmente a que los conflictos no comprometan, por la vía de las postergaciones, la viabilidad de las inversiones y los proyectos de desarrollo.

También en países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos, los conflictos ambientales constituyen un campo de estudio y de acción en plena expansión, lo que ha llevado a la acumulación de una rica experiencia en su resolución negociada. Nos han llegado manuales y textos prácticos con criterios orientadores para conducir esas negociaciones a buen término. Se han estado realizando talleres y cursos de mediación de conflictos ambientales con el concurso de expertos venidos de esos países. Sin embargo, y más allá de lo valioso que son estos aportes, entre los latinoamericanos está cundiendo la convicción de que es necesario desarrollar orientaciones de trabajo, tanto en investigación como en capacitación y acción, que respondan lo mejor posible a nuestra propia situación ambiental, cultural y política.

La insatisfacción parece estar centrada en la escasa comprensión de los elementos culturales que caracterizarían a nuestros conflictos ambientales. Estamos aprendiendo sobre negociación ambiental y sus criterios universales de sentido común —como el de centrar la negociación en intereses y no en posiciones, entre otros— cuando todavía no somos capaces de sentar a la mesa de negociación a los actores principales de los conflictos, y cuando los sistemas institucionales y las políticas ambientales —que ayudarían a anticipar y a evitar muchos conflictos— son aún muy débiles.

Al mismo tiempo, aún no hemos desarrollado suficientemente una discusión sobre nuestro objeto de estudio y de acción. ¿En qué consisten los conflictos ambientales que enfrentamos? ¿Qué tienen de distinto de los que originaron las metodologías de trabajo que nos han llegado desde el Norte?

Parece existir cierto consenso entre los ambientalistas latinoamericanos respecto a que nuestra realidad de pobreza y subdesarrollo otorga una im-

pronta especial a los problemas y conflictos ambientales. La socorrida frase de que sumamos los problemas ambientales derivados del desarrollo a los propios del subdesarrollo tiene plena actualidad. Sin embargo, no es una simple cuestión de suma y cantidad. El desafío que nos plantean nuestros conflictos ambientales —intuimos— es principalmente una cuestión de complejidad y especificidad cultural y de peculiaridad de nuestras formas políticas y sociales, las que además presentan importantes variantes entre nuestros países y sus regiones interiores.

Dos de estas especificidades podrían ser, primero, la resistencia a aceptar el conflicto como algo normal en las relaciones sociales, lo que estaría originado en nuestra cultura centralista y "verticalista"; y, segundo, las implicancias político-distributivas de los conflictos ambientales, que serían especialmente claras por las profundas desigualdades sociales que son características de las sociedades latinoamericanas.

Si el desafío es elaborar metodologías propias para "trabajar" estos conflictos ambientales —lo que puede incluir desde favorecer la manifestación de los impactos ambientales como conflictos hasta contribuir a la resolución de estos últimos— entonces parece necesario fortalecer el trabajo de investigación empírica y de elaboración teórica de nuestros conflictos ambientales. En este sentido, resulta oportuno revisar la forma en que se están conceptualizando los conflictos ambientales en América Latina. Especial atención debe darse al concepto de "conflictos socio-ambientales", que constituye un interesante esfuerzo por captar las peculiaridades de la realidad latinoamericana (entre otros, véase Orellana, 1995; Ortiz, 1996; Ortiz y Varea, 1995; Bustamante, 1995).

La necesidad de profundizar la comprensión de lo propio parte de la convicción de que en nuestras sociedades hay una inextricable relación entre conflictos ambientales y conflictos sociales, y se funda asimismo en la predicción —que tiene tanto de reconocimiento de tendencias como de apuesta— de que los conflictos ambientales, por su mismo carácter, favorecerán la reinstalación en la política latinoamericana de uno de sus temas cruciales: el de la distribución de la riqueza.

## Diferencias y similitudes entre tipos de conflictos

Distinguiremos conflictos ambientales de conflictos socio-ambientales, dos términos que generalmente se usan como si fueran sinónimos. Los primeros son conflictos en torno a la distribución de las denominadas "externalidades" o "efectos externos" derivados de cambios en los usos del suelo, es decir, de nuevas actividades que se desarrollan en un lugar. Los segundos son disputas causadas por el acceso y control de los recursos del medio ambiente, especialmente de la tierra, pero también de las aguas, los minerales u otros. Diferenciar estos conceptos podría apoyar la formulación de orientaciones de acción y de política más específicas y, por lo mismo, con mejores perspectivas de éxito.

Tanto los ambientales como los socio-ambientales son conflictos distributivos, pero de diferente clase. Mientras unos dependen de la dificultad para que las externalidades sean asumidas por quienes las generan, los otros dependen de la dificultad para definir la propiedad sobre los recursos.

Los conflictos socio-ambientales y los ambientales son independientes entre sí. Una disputa por la propiedad de un recurso no implica que vaya a existir también un conflicto por externalidades, y viceversa. Pero tampoco queda excluida la posibilidad de que ambos tipos de conflictos ocurran simultáneamente, en forma "mixta". Cuando los indígenas huilliche de Chiloé se resisten al proyecto maderero de una empresa asiática, están enfatizando sus derechos de propiedad "ancestrales" sobre el suelo y, con ello, el control de su territorio y la supervivencia de su sistema de vida; pero, al mismo tiempo, señalan que su lucha busca evitar la degradación del medio natural que generan las actividades de la empresa.<sup>2</sup>

Los grupos ecologistas, que también se oponen a ese proyecto, aparecen en cambio casi enteramente preocupados por la degradación del bosque que el desarrollo del proyecto maderero puede producir. Están centrados en el conflicto por la distribución de las externalidades y en la amenaza que éstas representan para la conservación del recurso. De esta forma, no es raro que distintos actores trabajen en forma paralela en uno y en otro tipo de conflicto en un mismo lugar y momento.

Hay conflictos "mixtos" en que resulta especialmente difícil diferenciar estas dos dimensiones. Un ejemplo de ello es el conflicto por la perforación de pozos profundos para suplir el déficit de agua potable de Cochabamba surgido entre las autoridades regionales y los campesinos de valles cercanos que rechazan la apertura de los nuevos pozos (Crespo, 1996). Es un conflicto por la propiedad y control del recurso agua, pero también por la sequía y el consiguiente deterioro natural y social que la extracción de agua para la ciudad ha provocado en estas zonas campesinas.

Por otra parte, a veces existe capacidad local para lidiar solamente con un tipo de conflicto y no con el otro. Es el caso de las asociaciones de canalistas (o regantes) en Chile, que manejan eficientemente los conflictos por la propiedad del recurso agua, pero no hacen nada en relación con los conflictos por externalidades. Discutiremos nuevamente este caso más adelante.

No siempre es sencillo definir los derechos de propiedad sobre un recurso, lo que da lugar a los conflictos socio-ambientales. No siendo independientes en la naturaleza, resulta difícil y algo artificial definir derechos de propiedad sobre unos recursos separados de otros; por ejemplo, sobre los yacimientos minerales que se encuentran en el subsuelo en forma separada de la propiedad del suelo. Es asimismo difícil hacer efectivos derechos de propiedad colectiva sobre los orillas de mares, ríos y lagos cuando las tierras aledañas están en manos privadas; o definir y ejercer derechos privados sobre las aguas en forma separada de la propiedad de las tierras sobre las que escurren esas aguas. Todas estas situaciones se prestan para los conflictos que estamos denominando socio-ambientales.

Estas dificultades obligan a establecer normas para garantizar el acceso a los recursos que se posee, y compensaciones cuando ese acceso involucre menoscabo a los derechos de terceros sobre otros recursos. La función social de la propiedad, definida en la Constitución de cada país, se traduce en normas —como la servidumbre de paso— que ayudan a resolver los conflictos por el acceso y control de los recursos. Estos conflictos, además, varían con la dinámica natural —pueden ser mayores en períodos de sequías— y con la dinámica social —pueden agravarse con el desarrollo económico.

Pero no todo termina allí. La dificultad para definir derechos de propiedad puede ser política y no sólo técnica. Es el caso de comunidades pobres enfrentadas a la usurpación de tierras. El problema indígena presenta esta complejidad.

En realidad, los conflictos socio-ambientales no son nuevos. Ortiz y Varea (1995) señalan que "se puede concluir que han existido conflictos por recursos de la naturaleza a lo largo de toda la historia de la humanidad, por lo que no se puede catalogar a los conflictos socio-ambientales como un nuevo tipo de conflicto..." . Sin embargo, ¿hay algo que tengan de novedoso los conflictos socio-ambientales en la época actual y que ayude a explicar la creciente preocupación por ellos?

Según Ortiz (1996), la fase actual de acumulación capitalista "flexible" está significando una agudización de las presiones sobre los recursos naturales, provocando degradación, escasez y privaciones sociales, todos factores propicios para el desarrollo de conflictos. En efecto, la economía capitalista que emergió de la profunda y larga crisis que despuntara al comienzo de los años setenta es más agresiva y flexible. La recuperación económica ha significado considerables reestructuraciones del sistema, junto con las estrategias económicas y la penetración en nuevos sectores de actividad donde se pudiera valorizar el capital. El sector inmobiliario, los sistemas previsionales, la salud pública, los servicios públicos urbanos de redes, el sector energía y las áreas interiores de los países con reservas naturales aún no explotadas a gran escala, están siendo penetrados y transformados más o menos aceleradamente.

Sin embargo, los conflictos socio-ambientales actuales son mucho más que meras disputas por la propiedad de un recurso. En ellos se enfrentan cosmovisiones ambientales y de vida. Por un lado, el medio ambiente es visto como un recurso económico, o sistema de recursos naturales; y, por otro lado, el medio ambiente se hace equivaler a "espacios de vida". Al mismo tiempo, debe tenerse en consideración que el encuentro entre estas dos perspectivas se da bajo un contexto o lógica de dominación, como señala Orellana (1995), quien agrega que "de lo que se trata es de entender estas fricciones como desencuentros de dos mundos que perciben y actúan sobre la naturaleza de manera diferente".



Esta distinta percepción y actuación sobre la naturaleza es, ahora, relevante *para todos*, ya que está crecientemente involucrada la sobrevivencia del ser humano en el planeta. Estamos tocando nuestros límites como organismos animales que forman parte de la naturaleza. Por ello es que estos viejos conflictos socio-ambientales son, al mismo tiempo, nuevos y cruciales. Puede tratarse de parecidas situaciones de conflicto, pero ahora éstas tienen nuevas lecturas y nuevas implicancias ambientales y políticas. La amenaza real a la sustentabilidad y la mayor conciencia ambiental existente en el mundo otorgan a los grupos débiles en estas disputas mejores posibilidades para resistir la expansión de los intereses económicos dominantes, y así ayudar a forzar la imposición de caminos más cercanos al ideal del desarrollo sustentable.

Los que sí parecen ser nuevos son los conflictos producidos por la distribución de externalidades ambientales. La conciencia ambiental ha hecho que lo que algún día valorábamos positivamente como signo de progreso — la congestión de autos en nuestra ciudad o una chimenea industrial humeante— ahora sea mirado con recelo y con una sensación mezclada de satisfacción por el progreso y de temor por nuestra calidad de vida. En sentido estricto, son también conflictos políticos, como lo son los socio-ambientales, porque su resolución depende de la fuerza que puedan desplegar quienes se enfrentan en ellos.

## **Conflictos ambientales y pobreza**

La pobreza, tal vez el desafío central de desarrollo de nuestros países, se ve agravada por las externalidades o por la falta de acceso a los recursos ambientales. Cada uno a su manera, los problemas distributivos que subyacen a los conflictos que hemos diferenciado agudizan la pobreza. Lo notable es que la diferencia entre ambos tipos de conflictos se vuelve especialmente clara bajo situaciones de pobreza, como veremos a continuación. Luego, en la sección subsiguiente, la discusión sobre los conflictos ambientales será referida al tema del desarrollo sustentable. Allí veremos cómo la diferenciación entre los dos tipos de conflictos tiende a ser pasada por alto por variantes extremas de los enfoques neoliberal y ecologista sobre el desarrollo.

En los círculos de gobierno, de la política formal y empresariales, tiene un peso importante la tesis que sostiene que la pobreza es la principal amenaza al medio ambiente en nuestro continente. Es una idea surgida en los países desarrollados, según la cual existiría una secuencia entre nivel de desarrollo alcanzado y preocupación por el medio ambiente. Ocupados de sobrevivir, los pobres no pueden dar la debida atención a la conservación del medio ambiente, una cuestión más bien de largo plazo, comprometiendo con ello la sustentabilidad ambiental "global".

El ecologismo practicado por los pobres en diversas regiones del mundo en desarrollo (Martínez Alier, 1995) y, en particular, la fiera resistencia de no pocas comunidades indígenas de nuestros países a inversiones y proyectos de desarrollo muestran, sin embargo, que la tesis de la secuencia debe ser impugnada. Lo mismo se aplica a sus derivaciones ideológicas y políticas, como aquella de culpar principalmente a los pobres por el deterioro del medio ambiente.

Es cierto, sin embargo, que la pobreza suele favorecer situaciones de verdadera "complicidad contra el medio ambiente" entre, por una parte, poblaciones anhelantes de mayores oportunidades de empleo y mejoramiento económico y, por otra, gobiernos y empresas que priorizan el crecimiento económico por sobre objetivos de conservación ambiental. Pero, entonces, ¿cómo explicar la diferencia entre estas situaciones y, en particular, cómo explicar el ecologismo de los pobres?

### *Identidades territoriales*

Quizás una de las claves que permita entender estas diferentes relaciones entre pobreza y medio ambiente tenga que ver, justamente, con patrones culturales de relación con la naturaleza. Mientras para ciertos grupos, especialmente indígenas, esa relación está inserta en un *sistema territorial de vida*, que incluye una economía local y una significativa identidad territorial, para otros grupos, principalmente de colonos o colonizadores, la relación está mucho más focalizada a los *recursos naturales*.

Un ejemplo de estas diferencias lo provee el conflicto entre una empresa maderera de Hong-Kong que buscaba explotar bosques nativos en la austral isla de Chiloé (Chile) y la comunidad campesina local. La presencia de la empresa era sinónimo de oportunidades laborales y económicas y, al mismo tiempo, de amenaza a la supervivencia de la economía tradicional y del medio ambiente en que ésta se sustenta. Surgieron tensiones entre grupos indígenas y no-indígenas al interior de esa comunidad. Los primeros resistieron más abiertamente la presencia de la empresa, en tanto que los segundos sostuvieron posiciones más ambivalentes.<sup>3</sup>

El importante desafío que estas diferentes situaciones plantean apunta a cómo promover identidades territoriales que sean movilizadoras de la población local en la defensa de su medio ambiente y su territorio, pero que no impliquen la prolongación de situaciones de pobreza y marginación tan generalizadas entre las comunidades indígenas. La clave para alcanzar ese ideal parece estar en el tránsito desde identidades territoriales fortalecidas por el aislamiento y la falta de oportunidades, propias de comunidades rurales pobres, a identidades territoriales fortalecidas por una elección consciente, ejercida en un marco de alternativas posibles (Arenas y Sabatini, 1994).<sup>4</sup> No pocas veces, las primeras se diluyen más o menos rápidamente cuando el avance de la frontera económica termina con el aislamiento. Pero no necesariamente son reemplazadas por las segundas, ni éstas surgen con facilidad. El mejoramiento de las comunicaciones y el transporte y la penetración de las empresas capitalistas suelen producir pérdida de identidad, la que se acompaña de migración a las ciudades, desarticulación de las economías locales y deterioro ambiental.

Sin embargo, la capacidad de la comunidad local y sus organizaciones para adaptarse activamente a la nueva situación puede favorecer el resultado opuesto. El éxito de esos nuevos emprendimientos, sumado a la historia y tradición locales, pueden facilitar el tránsito desde identidades por aislamiento y falta de oportunidades a identidades por arraigo.<sup>5</sup>

Las especificidades culturales locales representan una valiosa posibilidad para que el desarrollo económico produzca una forma de integración sin avasallamiento cultural y sin pérdida de las identidades territoriales. Estas

últimas son fundamentales para que la gente se movilice por la defensa de su calidad de vida y del medio ambiente local. La tarea iberoamericana aún pendiente del sincretismo cultural sin duda incluye las identidades territoriales. La degradación del medio natural que suele acompañar a la expansión económica sobre áreas de asentamiento de población pobre es, al mismo tiempo, consecuencia y causa del debilitamiento de las identidades territoriales.

Aún más, las culturas locales de los países en desarrollo suelen incluir tradiciones de mediación de conflictos fuertemente enraizadas, y que son enteramente ajenas a la mediación que se practica en los Estados Unidos y que tanta difusión está teniendo hoy en el mundo (Susskind, 1995).

Los mapuches, indígenas chilenos con una economía basada en la unidad familiar y carentes tanto de diferencias sociales significativas como de una estructura política permanente por encima de los clanes familiares, llegaron a desarrollar un sistema sofisticado de resolución de conflictos y de construcción de alianzas. Esta cultura de la mediación intervino en forma importante en los tres siglos que duró la guerra de Arauco. La lucha que sostuvieron con los españoles estuvo alternada con periodos de negociación —los "parlamentos mapuches"— cuyos acuerdos eran violados por los Conquistadores.

El mismo hecho de que su estructura social y política no presentara grandes desequilibrios de poder probablemente hizo necesario desarrollar la gran habilidad para mediar y negociar conflictos que exhibían a la llegada de los españoles.<sup>6</sup> Por otra parte, el alto nivel de organización logrado por los mapuches en la lucha y el carácter masivo que cobró ésta como "guerra popular" (Bengoa, 1985) les permitió equilibrar fuerzas con los invasores y provocar los "parlamentos". En contraste, otras culturas precolombinas más jerarquizadas y centralizadas, como la de los incas, fueron más fácilmente sometidas por los españoles.

### *Una relación en dos niveles*

La relación entre pobreza y medio ambiente tiene lugar en dos niveles (Arenas y Sabatini, 1994). En primer lugar, el de la distribución social de los

recursos del medio ambiente, básicamente de las tierras. Dicha distribución margina o "reduce" a los pobres a territorios ambientalmente degradados o pequeños (en relación al tamaño poblacional). Se relaciona con las estructuras sociales y de poder, y opera a través del mercado o de la usurpación de tierras. Puede haber tenido origen en repartos inequitativos de antigua data, como la asignación de tierras que realizaban los españoles entre oficiales y soldados, o consistir en desigualdades que el funcionamiento de los mercados de tierras ha ido generando y acrecentando a lo largo del tiempo.

El crecimiento económico y el avance de la frontera económica hacia las regiones interiores, en un marco de desregulación de los mercados y de "falta de gobierno" ambiental, están generando una desigualdad creciente en el acceso a los recursos del medio ambiente. La usurpación de tierras en desmedro de comunidades indígenas está a la orden del día en varios países latinoamericanos que están abriendo sus economías y buscando atraer capitales de inversión.

En un segundo nivel, encontramos la degradación del medio ambiente que la misma pobreza suele producir. Este efecto es especialmente claro en grupos que practican una economía monoprodutora en territorios relativamente degradados o sobrepoblados. Comentamos ya la cualificación que la identidad cultural o territorial puede introducir a esta relación entre pobreza y degradación ambiental.

Sin embargo, aún en casos de identidad territorial, la sobrepoblación y las aspiraciones de integración social pueden trabajar contra el medio ambiente. La marginación social respecto de los recursos ambientales —primer nivel— profundiza el efecto depredador de la pobreza —segundo nivel.

Ambos niveles de esta relación entre pobreza y medio ambiente implican conflictos de intereses específicos: el primero, conflictos sociales por el acceso a los recursos del medio ambiente que se expresan, básicamente, como conflictos por el acceso a la tierra; y el segundo, conflictos ambientales derivados de las "externalidades ambientales" de las actividades humanas que tienen lugar en los territorios concretos. Estos últimos conflictos enfrentan,

por una parte, a quienes, forzados por la necesidad de sobrevivir, tienden a "explotar" el medio ambiente local hasta el punto de su degradación; y, por otra, a los grupos interesados en su conservación (en principio, el resto de la humanidad). Sin embargo, las externalidades también plantean conflictos entre ocupantes de suelos vecinos, incluso al interior de la misma comunidad. La pobreza plantea, así, una diferencia clara entre disputas por el acceso a los recursos ambientales, o conflictos socio-ambientales, y conflictos ambientales propiamente tales.

## Conflictos ambientales y desarrollo sustentable

La propuesta de desarrollo sustentable se fundamenta en la idea simple y atractiva de combinar desarrollo económico y conservación ambiental. Hoy por hoy es una idea tan extendida y legitimada que no hay quien la rechace. Ha hecho carne en la gente como algo de sentido común. Significa que las aspiraciones por tener mejores empleos y niveles de vida podrían lograrse sin que ello implicara el deterioro de la naturaleza y de la calidad de vida.

Pero, en realidad, hay grupos de interés o de opinión que guardan reticencias frente a ella, aunque prefieran no declararlas abiertamente. De una forma u otra, y a pesar de sus diferentes perspectivas ideológicas, priorizan el desarrollo económico por sobre los temas ambientales. Asumen que la solución de los problemas del desarrollo facilitará enormemente la solución de los problemas ambientales o, incluso, la garantizará. Tienden a pasar por alto la diferencia entre conflictos ambientales y conflictos socio-ambientales, dando importancia tan sólo a estos últimos, por estar vinculados con la propiedad de la tierra, una variable central en las discusiones más tradicionales sobre el desarrollo económico.

Entre estos reticentes con respecto al desarrollo sustentable se cuentan, por una lado, quienes siguen pensando que la expansión de la economía de mercado —esto es, de los negocios privados— solucionaría más o menos automáticamente los problemas ambientales, como sería capaz de hacerlo con muchos otros tipos de problemas. Los problemas ambientales —y los

problemas sociales, en general— son atribuidos desde esta corriente de pensamiento al excesivo intervencionismo estatal y a la consiguiente debilidad de los mercados. Algunos, como veremos, llegan a postular la existencia de una "mano ecológica invisible".

Por otro lado, están quienes se resisten a aceptar un sistema económico dinamizado por el lucro y productor de desigualdades y polarizaciones sociales, como las que se observan hoy asociadas al crecimiento económico en distintos países. Para ellos el medio ambiente es una víctima más del arrrollador avance capitalista, junto a los grupos pobres y las identidades étnicas, por mencionar dos ejemplos más. La lucha por la conservación del medio ambiente, como la lucha por defender las etnias, es una forma de resistencia a la consolidación planetaria de este sistema económico y abre posibilidades, por pequeñas que sean, para su reemplazo.

Desde las trincheras del desarrollo sustentable se puede simpatizar parcialmente con una o incluso con estas dos posiciones más extremas. En el enfoque neoliberal, puede valorarse la búsqueda de alternativas de regulación ambiental a través del mercado. Los mercados pueden ser excelentes coordinadores de las decisiones de muchos agentes; y, además, representan una forma de descentralización de las decisiones. En el enfoque ecologista, se puede valorar el fomento de la organización social y la protesta ecologista como modo de fortalecer los intereses ambientalistas frente a los intereses dominantes de tipo económico y, por esa vía, lograr modificaciones de las estrategias y sistema económico para hacerlos más adecuados ambientalmente. Pero, en ambos casos, estas simpatías no llegan al extremo de romper con la propuesta del desarrollo sustentable. La esencia de ésta es el pragmatismo: tanto el de quienes adhieren a ella a pesar de creer que el cuidado del medio ambiente, siendo importante, se ha exagerado, como el de quienes, sintiendo recelos frente al sistema económico, no creen que exista una alternativa factible a éste por ahora.

La propuesta de compatibilizar intereses ambientalistas y económicos, que es central a la idea de desarrollo sustentable, se diluye en estos dos enfoques cuando tratan el tema de los problemas y conflictos ambientales. Por

una parte, los neoliberales extremos dirán que la receta "más mercado" eliminará las externalidades ambientales y, con ello, los conflictos. Los problemas y conflictos ambientales serían producto de débiles o inexistentes derechos de propiedad privada sobre los recursos ambientales. Por otra parte, el ecologismo más politizado entenderá los conflictos ambientales como oportunidades para resistir y rechazar en bloque las estrategias de desarrollo económico que se imponen hoy planetariamente. En ninguno de los dos casos parece conveniente o necesario hacer el esfuerzo de compatibilización señalado ni diferenciar ambos tipos de conflictos.

### *El enfoque neoliberal*

Inspirado en el trabajo de Garret Hardin sobre "La tragedia de los comunes" (1968), el enfoque neoliberal sobre medio ambiente enfatiza la necesidad de definir derechos de propiedad privada claros y fuertes sobre los recursos ambientales para evitar su degradación. En uno de los principales trabajos de esta corriente de pensamiento, se afirma que existe una "mano ecológica invisible" similar a la que Adam Smith postuló para el mercado en general: la competencia por reducir costos provocaría una menor contaminación y utilización de recursos naturales (NCPA, 1992). Veremos cómo este enfoque lleva a subvalorar la distinción entre conflictos ambientales y socio-ambientales.

Hardin hizo ver la amenaza que el aumento de población significa para la conservación de recursos naturales de uso público. Usa el ejemplo de una pradera abierta al pastoreo. Alcanzado el punto en que el número de animales excede la capacidad de carga del recurso, la "lógica inherente de los comunes...genera la tragedia". Los usuarios buscan beneficiarse individualmente del recurso y desentenderse de la necesidad de hacer aportes para el mantenimiento del mismo. Al agregar un animal más al rebaño que se alimenta en esa pradera, el ganadero obtiene un beneficio adicional y, al mismo tiempo, contribuye al sobre-pastoreo, cuyo efecto alcanza a todos los usuarios y degrada el recurso hasta el extremo de destruirlo.<sup>7</sup>

El enfoque que se nos propone señala que "la inexistencia de precios, producto principalmente de la indefinición de derechos de propiedad, produ-



eirá una sobreexplotación de los recursos, con las consecuentes externalidades negativas para un sector" (Larraín y otros, 1995). La idea de fondo es que, para ser efectiva en términos ambientales, la "preocupación ambiental" debe ser generada por "los propios incentivos del mercado". Para estos autores, "la existencia de precios de mercado, principalmente por la asignación clara de derechos de propiedad, es un elemento fundamental para que se produzca esta preocupación". Al haber propietarios privados sobre los recursos, ellos los cuidarán. Esa es la esencia de la solución, de clara resonancia utilitarista. Debe avanzarse en la definición de derechos de propiedad privada para asegurar que el cuidado del medio ambiente sea "un asunto de conveniencia personal para la gente" (Larraín y otros, 1995). No resulta difícil apreciar, como discutiremos más adelante, que este enfoque descansa en un concepto simplista de derecho de propiedad que reduce las alternativas a dos: la propiedad privada, y las situaciones en que "no hay dueños bien definidos", entre las que se incluye a la propiedad estatal (NCPA, 1992).

El enfoque neoliberal reconoce, sin embargo, que hay recursos, como el aire, en que es difícil o imposible definir derechos de propiedad, lo que vuelve necesario que el mercado sea intervenido. El Estado debe "definir responsabilidades y costos en relación a las externalidades producidas en aquellos casos en que es muy difícil o imposible definir estos derechos" (Larraín y otros, 1995). Pero el esfuerzo fundamental en materia de política ambiental debe estar dirigido a asignar derechos de propiedad, los que, en general, estarían pobremente definidos.

En suma, la definición de derechos de propiedad privada sobre los recursos del medio ambiente, una forma particular de dar solución a los conflictos por el control de dichos recursos (o conflictos socio-ambientales), por sí misma solucionaría los problemas y conflictos planteados por la distribución de las externalidades (o conflictos ambientales). Si ello no se puede lograr completamente, se debe a la dificultad de establecer derechos de propiedad privada sobre algunos recursos, como es el caso del aire.

Una objeción central que puede hacerse a este enfoque es que las externalidades de hecho existen como campo de problemas y conflictos am-

bientales en forma separada de los problemas en torno a la propiedad de los recursos. Podemos distinguir tres situaciones.

Aún si aceptáramos como válido el presupuesto teórico de que la propiedad privada resulta fundamental para solucionar los problemas ambientales, en la práctica no siempre resulta posible asignar derechos de propiedad y, por lo tanto, seguirán existiendo las externalidades como imperfecciones del mecanismo de los precios. Esa es la primera situación.

A veces no habrá quienes se vean afectados directamente por las externalidades en la forma de costos o precios, por lo que no habrá interesados en que dichos efectos no se produzcan, de acuerdo a la explicación propuesta. Sería el caso de la degradación de recursos de uso común, como el aire y los mares. En otras ocasiones habrá personas o actividades perjudicadas y otros beneficiadas por la distribución de externalidades, sin que sea posible solucionar estos conflictos a través de la definición de nuevos derechos de propiedad. Es el caso de los humos de las chimeneas industriales que contaminan el suelo y enferman a los animales de los agricultores vecinos, o el del edificio de departamentos recién construido que proyecta sombra sobre los patios de las casas cercanas donde antes había sol. La imposibilidad de definir derechos de propiedad privada sobre el aire o sobre la luz y la irradiación del sol hace que estos efectos no tengan precio de mercado, permaneciendo como imperfecciones, como efectos físicos o ambientales no captados por el mecanismo de los precios.<sup>8</sup> Inevitablemente, por tanto, se plantearán conflictos de interés en torno a la distribución de estas externalidades ambientales.<sup>9</sup>

La segunda situación se da cuando, existiendo derechos de propiedad bien definidos, igualmente hay externalidades y conflictos asociados a ellas. Muchos propietarios pueden no interesarse mayormente por las externalidades ambientales que afectan sus propiedades, sea por falta de conciencia ambiental o por tener otras prioridades. Y cuando los propietarios quieren organizarse para hacerles frente, tal vez porque hay un impacto ambiental generalizado, la dificultad para actuar puede provenir del efecto free rider, que afecta también a las organizaciones sociales.<sup>10</sup>

Una tercera situación ocurre cuando, existiendo una cierta conciencia ambiental, surgen dificultades para definir y cuantificar las externalidades, como paso previo a su internalización en los causantes. En efecto, los conflictos que surgen asociados a la distribución de las externalidades no tienen una fácil salida. Los economistas llevan mucho tiempo discutiendo cómo enfrentar las externalidades, desde que el concepto fuera creado hace unos cien años por Alfred Marshall. Coase, en los años treinta, llegó a la conclusión de que las externalidades deben negociarse entre los involucrados, y Pigou, advirtiendo las dificultades de la negociación ambiental, propuso los llamados "impuestos pigouvianos" (en Pearce y Turner, 1990, capítulo 6, se discuten estos impuestos).

En general, el avance en "internalizar las externalidades" en sus causantes, algo que los economistas recomiendan en aras de la eficiencia y la equidad, es muy pobre. La explicación comúnmente dada es la dificultad para cuantificar las externalidades. Pero hay otro problema más de fondo: la sola identificación de una externalidad como problema que debe ser enfrentado por el Estado es una decisión discrecional, sometida al juego político y dependiente del poder de las personas o empresas cuyos intereses están en pugna.

Generalmente, como la distribución de las externalidades ambientales perjudica especialmente a los grupos pobres —las actividades contaminantes suelen ubicarse en las áreas donde ellos viven—, entonces la falta de avance en internalizarlas no es una mera deficiencia técnica, socialmente neutra. La distribución social de las externalidades puede ser vista como un verdadero mecanismo reproductor de las desigualdades sociales; y este mismo hecho ayuda a explicar el relativo desinterés político en avanzar en la "internalización en las externalidades". En el caso de las ciudades, hacerlo equivaldría a una virtual revolución social (Sabatini, 1995c).<sup>11</sup>

La segunda objeción que puede hacerse a este enfoque se refiere a la relación entre derechos de propiedad y conservación ambiental. Hay gente que, no siendo propietaria de los recursos, desarrolla una genuina "preocupación ambiental". El ejemplo más claro son los mismos ecologistas que la NCPA denosta (1992). Se podrá decir muchas cosas de ellos, pero costaría sostener que no están sinceramente interesados en la conservación del medio

ambiente. Aun más, puede sostenerse que entre los sentimientos de "preocupación" que ennoblecen y desarrollan a los seres humanos están los que se basan en formas de propiedad que son colectivas o compartidas: los sentimientos que se tiene respecto de los hijos, de los espacios públicos y bulevares de la ciudad, de un club de jazz u otra organización "propia", de la localidad o barrio donde nacimos o donde vivimos y, como lo demuestra el vigoroso movimiento ecologista de las últimas décadas, del medio ambiente.

Es cierto que para cuidar algo hay que sentir un vínculo afectivo, pero la propiedad privada (aquella que, por definición, excluye a los otros) no es la única forma de generar ese sentimiento y esa conducta. En concreto, hay casos de administración comunitaria de recursos que han mostrado una notable eficiencia ambiental. Ostrom (1988) describe y analiza varios de estos casos, algunos con una antigüedad que supera el milenio, como las huertas españolas de Valencia.

Parece demasiado simplista oponer propiedad privada a propiedad colectiva, definida ésta como la ausencia de todo derecho de propiedad o, aun, como la ausencia de derechos "bien definidos", lo que para algunos, como el NCPA (1992), incluiría las propiedades del Estado. Hay formas de propiedad intermedias entre lo privado y lo "sin dueño", como las que representan las cooperativas y las sociedades anónimas (propiedad privada colectiva), las propiedades estatales dadas en concesión privada o las propiedades estatales administradas por el mismo Estado. Por sus potencialidades para la conservación ambiental, especial mención debe hacerse de la gestión colectiva voluntaria de bienes de propiedad estatal. Dicha forma de gestión se establece entre el gobierno y comunidades locales. Murty (1994) argumenta con razones ambientales en favor de esta alternativa.

Lo que tendrían en común las experiencias ambientalmente exitosas de gestión de recursos no es tanto el tipo de propiedad como el hecho de existir una coincidencia entre, por una parte, la escala geográfica y temporal en que se juega la conservación del recurso (el ecosistema respectivo) y, por otra parte, la escala geográfica y temporal en que se organiza la administración del mismo. Puede funcionar igualmente bien desde el punto de vista ambiental un solo propietario de un gran terreno, ya sea un privado o el Estado, o muchos

pequeños propietarios que han creado una organización que los agrupa.

De hecho, la misma NCPA (1992) incluye entre los ejemplos que describe como respaldo a su enfoque casos de administración colectiva de recursos, como el de los ganaderos en el período de colonización del Oeste de los Estados Unidos, que formaron asociaciones para garantizar sus derechos de propiedad y la conservación de las praderas. Si todo se resuelve con el régimen de propiedad privada, ¿por qué los ganaderos, propietarios individuales de tierras, necesitaron asociarse? En parte, como señala el mismo texto, para "mediar la compensación en caso de que una vaca consumiera pastos ajenos" (NCPA, 1992); es decir, para administrar mejor el recurso y evitar o resolver conflictos por el uso del mismo entre los propietarios.

La propiedad privada puede apoyar la instauración de formas de gestión ambiental adecuadas, pero también puede entorpecerla. Entre propietarios privados de tierras con bosque, suele hacerse patente una diferencia entre pequeños propietarios que difícilmente pueden organizar una explotación sustentable del recurso, y propietarios grandes, que lo logran con más facilidad. Los primeros deben organizarse para hacer un manejo sustentable del recurso. La propiedad privada, por sí sola, no garantiza la conservación del medio natural. Y la multiplicación de propietarios —un objetivo respaldado incluso ideológicamente ("crear propietarios y no proletarios")— no hace sino dificultar las cosas desde un punto de vista ambiental.

Por otra parte, una gestión ambiental adecuada puede estar respaldada por formas de control del recurso diferentes que la propiedad privada. Es el caso de las experiencias exitosas de manejo y explotación de recursos bentónicos que el gobierno chileno ha estado promoviendo entre comunidades de pescadores artesanales. Se asigna a organizaciones de pescadores el acceso exclusivo a un área de pesca y se les da apoyo técnico, incluida capacitación en temas ambientales, con el fin de fortalecer la organización y el manejo que ésta hará del recurso. Las primeras experiencias demostraron que, de depredadores del medio natural, estos pescadores pasaron a ser sus regeneradores (Bacigalupo, 1994). Se logró reemplazar su lógica inmedatista y micro-espacial, característica de la pobreza, por una lógica de largo plazo y más "holística".

Murty (1994) discute experiencias similares con recursos forestales en varios países en desarrollo, incluyendo la India. Argumenta que los gobiernos pueden jugar un rol catalizador de estas formas colectivas de gestión. Concluye que la degradación de los recursos de acceso público que se observa en muchos países en desarrollo puede ser atribuida a la presencia de factores obstaculizadores de la acción colectiva voluntaria.

El tema de la propiedad de los recursos ambientales, como el de los derechos de propiedad en general, es complejo. La propiedad privada tiene una función social, que puede definirse en forma más restringida o más generosa.<sup>12</sup> En último término, somos todos dueños del planeta. Lo importante es que exista conciencia ambiental y vigilancia, y que se logren organizar sistemas de gestión de estos recursos que respondan lo mejor posible a las dinámicas naturales. Y en eso la escala geográfica parece más crucial que la forma de propiedad, especialmente cuando existe una conciencia ambiental generalizada. La propiedad privada no asegura por sí misma la conservación ambiental; y su inexistencia no explica la degradación ambiental. Asimismo, la pobreza no es causa necesaria de degradación de los recursos ambientales. Los propietarios individuales y los pobres pueden conservar o degradar los recursos, y el que lo hagan depende de otras variables. El tema es más complejo que estas polarizaciones fáciles, las cuales se prestan a ideologismos.

Una tercera objeción que puede hacerse a la propuesta neoliberal se refiere a sus implicancias en términos de equidad social. Al insistir en la definición de derechos de propiedad privada como la principal acción en materia de política ambiental, al mismo tiempo relegando a un segundo plano la cuestión de las externalidades, se favorece a las instituciones o personas de mayores ingresos que pueden adquirir propiedades, y se perjudica a los grupos más pobres, que es donde se concentran las externalidades ambientales negativas.<sup>13</sup>

### *El ecologismo extremo*

El "ecologista extremo" rechaza como impura la idea de negociar que está en la esencia de la propuesta de desarrollo sustentable, de la misma

forma como el empresario "extremo" abjura de la posibilidad de transar con el ecologista, sindicado como verdadero agente del mal. El "fundamentalismo ecológico" de uno se compara con el "fundamentalismo económico" del otro. Ambos creen ser portadores de una misión superior que no se negocia. Y desde ambas posiciones se desestima la importancia de los conflictos por externalidades, concentrándose las preocupaciones en los conflictos socio-ambientales.

No debería buscarse salida a los conflictos a través de la negociación entre *Jas partes*, dice el ecologista extremo. Debería resolverlos el Estado, específicamente el gobierno central. Es el único que tiene la fuerza para oponerse a la voracidad de los grupos económicos. La descentralización política es una ingenuidad —de nuevo Lenin enfrentado a Kropotkin—. En términos de medio ambiente, este enfoque exhibe una mezcla de purismo —el medio ambiente no se negocia ni se vende a los intereses económicos— con un extremo utilitarismo —los conflictos ambientales pueden servir para agudizar las contradicciones sociales.

Es difícil saber cuántos de los ecologistas son "extremos". Las motivaciones ideológicas legítimas de los ecologistas no salen a luz. El descrédito de las ideologías, en particular de las de izquierda, juega contra la posibilidad de que estas discusiones se hagan más explícitas, como debiera suceder. En particular, en su mayoría los ecologistas chilenos no parecen ser "extremos", aunque haya elementos parciales de lo que hemos llamado ecologismo extremo que afloran en sus propuestas y acciones, como la oposición de algunos a la descentralización política o el descarte que hacen otros de la resolución negociada de los conflictos ambientales.

El ecologismo "extremo" puede llevar a despreciar los conflictos producidos por la distribución de externalidades ambientales como una cuestión "tecnicista". No tendrían las implicancias socio-políticas que, por su carácter "estructural", tienen los conflictos socio-ambientales. Estos últimos pueden contribuir a agudizar las contradicciones sociales y, con ello, apurar el reemplazo del sistema (o modelo) económico.

En realidad, los conflictos ambientales originados por la distribución de externalidades tienen una potencialidad socio-política e, incluso, de cambio social que aún no ha sido autilada debidamente. Son conflictos distributivos, como lo son los socio-ambientales, aunque de distinto carácter. Son conducentes a un tipo de actividad política más cercana a la vida social, a la vida cotidiana: la que impulsan las organizaciones de base o los movimientos de opinión —la sociedad civil— y que es distinta de la política que puede equipararse a "actividad estatal". Son, al mismo tiempo, movimientos reactivos; no proponen planes de transformación política y social globales. Son, incluso, conservadores: los mueve la conservación ambiental, la protección de los derechos humanos o la defensa de las identidades culturales y étnicas. Pero no por eso dejan de tener una potencialidad de cambio social y político. El desafío es descubrir esa potencialidad sin antes negar su posibilidad. El mismo ecologismo internacional es parte de esta activación de la sociedad civil. Es innegable que ha logrado cambios, aunque los consideremos insuficientes.

Incluso más, los conflictos socio-ambientales pueden resultar inconducentes en términos políticos; pueden quedar trabados en impasses por su mismo carácter "estructural". En cambio, los conflictos por externalidades abren posibilidades de cambio más sutiles o graduales que, por eso mismo, pueden ser más efectivas (este argumento se desarrolla más extensamente en el capítulo 16).

En suma, desde el ecologismo y desde el neoliberalismo hay posiciones extremas que llevan, en la práctica y por distintas razones, a restar importancia a los conflictos ambientales y a priorizar los conflictos socio-ambientales por el control de la propiedad y de las riquezas naturales. Así, afloran las viejas polaridades entre izquierdas y derechas, fuertemente centradas en la propiedad de la tierra y las riquezas naturales.

### *El enfoque institucional centrado en la gestión comunitaria de recursos ambientales*

De acuerdo a este enfoque, ni el Estado ni el mercado, las dos propuestas



tradicionales, son capaces de ofrecer soluciones satisfactorias al problema planteado por la gestión sustentable de recursos ambientales, concluyendo que hay mucho que aprender de la gestión comunitaria de los mismos. Ostrom (1988) describe y analiza las razones de éxito de casos concretos de gestión comunitaria de recursos de suelo, agua y bosques en distintas partes del mundo. Lo común de esas experiencias es que no existen derechos de propiedad individual bien definidos sobre el recurso.

Entre las capacidades desarrolladas por esas instituciones, se cuentan las de resolver y prevenir conflictos ambientales. Sin embargo, Ostrom no hace un análisis detallado de estos conflictos —para ser justos, no es el tema central de su libro—, lo que quizás explica que no diferencie las disputas por la posesión del recurso (como el robo de agua entre canalistas) de aquellas originadas por la distribución de externalidades (como ocurre cuando unos canalistas contaminan el agua en desmedro de los demás). En todo caso, los mecanismos de resolución de conflictos que Ostrom señala como propios de las organizaciones exitosas que estudia se refieren a disputas por la apropiación del recurso. Coincidentemente, la capacidad de resolución de conflictos que encontramos entre los canalistas en Chile está circunscrita a los conflictos por la propiedad del recurso, o robo de aguas, y no a las externalidades, que están agravándose y comprometiendo seriamente la sustentabilidad de los ecosistemas.<sup>14</sup>

El enfoque institucional de Ostrom es una propuesta nueva que tiene interesantes perspectivas. Aunque la falta de diferenciación entre tipos de conflictos no parece consustancial a él, las orientaciones de acción para enfrentar cada uno de ellos podrían ser más específicas y efectivas de hacerse un esfuerzo sistemático en esa dirección.

## En suma

La distribución del poder y del ingreso es relevante para la forma en que se resuelven tanto los conflictos socio-ambientales como los derivados de las externalidades ambientales. En último término ambos son conflictos político-distributivos.

La relevancia política en términos de cambio social, que parece tan clara en el caso de los conflictos socio-ambientales, puede ser todavía mayor en los conflictos por externalidades. Ello es válido como posibilidad aun en casos en que la disputa distributiva esté circunscrita a territorios y a grupos de parecido nivel social, como cuando se enfrentan residentes de barrios urbanos afluentes de baja densidad con promotores que quieren construir vivienda en altura. En la medida que los vecinos se organizan para resistir los nuevos proyectos, su movilización puede favorecer cambios en los estilos de gestión pública y mayores cuotas de descentralización del poder político en favor de los municipios, lo que de por sí es un cambio político de importancia en nuestro medio latinoamericano.

Por otra parte, los conflictos por externalidades —que representan oportunidades más concretas y factibles de cambio social que los conflictos socio-ambientales— pueden enfrentar a los extremos de la estructura social "globalizada", levantando una discusión y un juego de fuerzas con amplias connotaciones distributivas. Este es especialmente el caso en proyectos de inversión de corporaciones multinacionales en localidades pobres con cierta capacidad de organización y movilización sociales. Por lo demás, las externalidades ambientales generan impactos que no son sólo ambientales, sino también económicos, sociales y culturales. La disputa distributiva no queda circunscrita a las desigualdades que se producen en lo "estrictamente ambiental", como quisieran muchas veces las autoridades, sino que se proyecta a las dimensiones social y económica, reforzando el carácter político y las potencialidades de cambio social de los conflictos ambientales.

La distinción entre conflictos ambientales y socio-ambientales resulta indispensable para mejorar nuestra comprensión de la realidad latinoamericana. Aunque los conflictos socio-ambientales tienen gran importancia en comparación con lo que ocurre en países desarrollados, los conflictos por externalidades no deben subvalorarse ni como fuentes de problema ni como oportunidades para avanzar hacia esquemas de desarrollo sustentable. La combinación de ambos tipos de conflictos en situaciones concretas y bajo un hecho cultural predominantemente refractario a la idea del conflicto (a pesar de la presencia de culturas indígenas subordinadas más "negociadoras"), es

parte de la complejidad latinoamericana. También lo es el hecho de que haya casos de conflictos ambientales provocados por comunidades pobres que rechazan proyectos de inversión, aun a riesgo de desaprovechar oportunidades de empleo y mejoramiento de su nivel de vida, de paso poniendo en tela de juicio la hipótesis de que los pobres no pueden "darse el lujo" de promover la protección del medio ambiente.

### Notas

- 1 Publicado en revista Estudios Sociales N° 92, trimestre 2, 1997. El autor agradece a Nicola Borregaard, Carlos Crespo, Rene Orellana y Claudia Sepúlveda sus valiosos comentarios a este artículo, al mismo tiempo liberándolos de toda responsabilidad con las afirmaciones que contiene. Este texto fue elaborado sobre la base de notas de apoyo a las clases del autor en el curso sobre Manejo y Resolución de Conflictos Ambientales organizado en Santa Cruz de la Sierra en agosto de 1996 por el CERES de Cochabamba, el Programa FTTP de la FAO en Bolivia, y la Universidad Gabriel Rene Moreno (Santa Cruz de la Sierra).
  - 2 Véase Capítulos 4 y 7 de este libro.
  - 3 Véase Capítulos 4 y 7 de este libro.
  - 4 Willmot (1986) discute el tema de las identidades territoriales.
  - 5 En Arocena y otros (1993), se entregan los resultados de un estudio de caso en una zona rural del Uruguay que confirma esta relación entre identidad territorial y éxito.
- Argumento central de nuestro enfoque teórico sobre los conflictos ambientales es la importancia que tiene el equilibrio de fuerzas para la transformación de impactos y problemas ambientales en conflictos, así como para que estos últimos sean canalizados hacia una negociación formal (ver Sabatini, 1995c, 1997).
- Se denomina a este fenómeno como el efecto free rider. Los sociólogos han detectado un problema similar en las organizaciones sociales, que las debilita. Los participantes tienden a beneficiarse individualmente, sin contribuir en igual medida a construir el recurso común (en este caso, la organización).
- Existen metodologías de valorización económica —como los precios hedónicos o el método de "voluntad de pagar"— que permiten estimar precios sombra como criterios orientadores de las decisiones. Sin embargo, los precios sombra, a diferencia de los precios de mercado, que son realidades objetivas, son susceptibles de controversia y de conflicto.
- 9 La creación artificial de un mercado de "derechos para contaminar" representa una forma algo elíptica de definir derechos de propiedad sobre la atmósfera. Pero debe notarse que, aun cuando esa política pudiera hacerse operativa, es indispensable que el Estado defina la capacidad de carga de la atmósfera de cada región para decidir cuántos de estos derechos pone en circulación.

- Paradójicamente, esta solución de mercado implicaría un nivel de planificación ambiental central mayor que el característico de las regulaciones ambientales tradicionales tipo "*command and control*".
- 10 El efecto free rider se discutió al inicio de esta sección.
  - 11 Es cierto que hay situaciones en que el efecto es exactamente el inverso, como en el caso del uso de combustibles que contaminan el ambiente. La internalización de las externalidades a través de impuestos ambientales afectaría especialmente a los más pobres, altamente dependientes de esos energéticos (véase OECD, 1993). Resistir esa internalización por razones de equidad es, en todo caso, una postura discutible desde una perspectiva ambiental.
  - 12 Por ejemplo, la Constitución Política chilena señala en su Artículo 19, número 24: "La Constitución asegura a todas las personas el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que derivan de su función social. Ésta comprende cuanto exijan los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental".
  - 13 ¿Habrán también una "teoría del chorreo ambiental" que asegure que las inequidades en el acceso a los recursos ambientales o en la distribución de las externalidades son sólo una etapa necesaria del desarrollo económico, que se irán corrigiendo automáticamente con el paso del tiempo?
  - 14 Véase Capítulo 11 de este libro.

Capítulo 4

## CENTRALISMO POLÍTICO Y CONFLICTOS AMBIENTALES: CENTRALIZACIÓN DEL CONFLICTO DE GOLDEN SPRING<sup>1</sup>

*Claudia Sepúlveda*

Los conflictos ambientales pueden llegar a cumplir una función clave en el logro de la sustentabilidad al poner de manifiesto las externalidades ambientales del desarrollo que no tienen una expresión en el mercado. Para que ello sea posible los intereses y los valores de los principales actores involucrados deben tener la posibilidad de expresarse y de incidir efectivamente en las decisiones. En este sentido, los conflictos ambientales tienen la potencialidad de constituir oportunidades para la profundización de la democracia, en la base misma de la sociedad, a través del ejercicio del derecho a ciudadanía de las personas que habitan en los distintos territorios (Toledo, 1995). Es decir, a constituir oportunidades para que los actores de los distintos territorios debatan y diseñen sus propias fórmulas de desarrollo a través de procedimientos de negociación que les permitan compatibilizar sus intereses.

Sin embargo, la potencialidad democratizadora de los conflictos ambientales puede verse seriamente limitada debido a situaciones de inequidad política y social. La pobreza y la falta de poder para incidir en las decisiones sobre el desarrollo son fenómenos estrechamente relacionados. Las economías extractivas de recursos naturales, sobre las que descansa parte importante del crecimiento económico del país, producen pobreza y, a la vez, falta de poder político en el ámbito local (Bunker, 1985). Los conflictos ambientales que surgen en el contexto de estas economías locales empobrecidas y

carentes de poder político, como es el caso del conflicto que aquí se analiza, constituyen en sí mismos demandas por una mayor equidad. Quienes los protagonizan localmente están en muy desmejoradas condiciones para hacer valer sus propios intereses. A menos que cuenten con organizaciones capaces de representarlos sin necesidad de apoyos externos, es muy probable que sus demandas no logren abrirse paso hacia las instancias de decisión o que se vean desperfiladas producto del centralismo político y cultural.

Una de las vías que aparece como interesante de explorar en Chile para favorecer procesos de democratización, ciudadanía y equidad es el de la resolución negociada de conflictos ambientales. Los conflictos ambientales constituyen espacios privilegiados para promover tales procesos en la medida que presuponen actores locales movilizados en pos de imágenes objetivo sobre el tipo de desarrollo al que aspiran para sus territorios. La propuesta de resolución negociada de conflictos ambientales enfatiza, en particular, la importancia que tiene una adecuada consideración de todos los intereses y valores involucrados en ellos, independientemente de su grado formal de representación. De allí que dicha propuesta contemple el empleo de técnicas para apoyar a los grupos más débiles y menos organizados, a fin de lograr equiparar el poder relativo de fuerzas entre las partes en conflicto.

En Chile, las posibilidades de implementar fórmulas exitosas de resolución negociada de conflictos ambientales se encuentran condicionadas de manera importante por las capacidades de gestión de los gobiernos locales (regionales, provinciales, comunales). Se requiere de gobiernos locales capaces de desempeñar roles de mediación, de garantizar el cumplimiento de los compromisos pactados y de apoyar la expresión de los puntos de vista de las comunidades, que suelen estar en una situación de desventaja respecto a aquéllos de los agentes responsables del problema ambiental que ha desatado el conflicto. Se trata de áreas de gestión pública no tradicionales que exigen de importantes cuotas de iniciativa, autonomía y flexibilidad.

En la actualidad, sin embargo, lo que tiende a predominar en nuestro país son gobiernos locales débiles que, puestos a mediar en situaciones de conflicto de intereses se refugian en un estricto apego a la legalidad, ya sea por temor a sobrepasar sus atribuciones o de ir en contra de las prioridades del

gobierno central. En el caso de los conflictos ambientales derivados de grandes proyectos de inversión, este comportamiento legalista se ve reforzado por otro hecho significativo. Un reconocimiento explícito de la legitimidad de las demandas de las comunidades por parte de las autoridades locales podría ser visto como una forma de resaltar los costos ambientales y sociales del desarrollo, cuestión que pocos funcionarios del gobierno local se atreverán a hacer, a menos que cuenten con un apoyo explícito de niveles superiores. Ello es especialmente válido para el caso de los funcionarios públicos de confianza del Presidente, cuya función principal es la de representar la política oficial del gobierno.

Cuando se trata de cuestiones ambientales, la conducta legalista de las autoridades locales se traduce, la mayoría de las veces, en simple inacción, dada la ausencia de normas que regulen su participación en esta materia. Frente al consiguiente vacío de gestión local, las partes involucradas en conflictos ambientales se ven obligadas a demandar la participación de agentes externos. En general, éstos son grupos ambientalistas de alcance nacional a los que se recurre para que actúen como aliados de las comunidades locales, o instancias del gobierno central, a las que se interpela para que intervengan en la conducción política del conflicto. Con ello, finalmente, se tiende a la centralización de la gestión y de los contenidos de los conflictos.

El centralismo afecta la posibilidad de que sean los propios actores locales directamente involucrados en los conflictos ambientales los que asuman la responsabilidad de resolverlos, a través de marginarlos del proceso de toma de decisiones. También se ven afectados, producto del centralismo, los contenidos de los conflictos. Esto último es especialmente grave dado que con ello se corre el riesgo de que las demandas originales de las comunidades implicadas en los conflictos ambientales, terminen siendo marginadas de las soluciones, lo que sólo posterga el conflicto en el tiempo pero no lo resuelve de manera definitiva.

Especialmente proclives a la centralización son los conflictos ambientales que involucran temas sobre los que la opinión pública se encuentra particularmente sensibilizada. En estos casos, las tendencias centralizadoras no

provienen sólo de las deficiencias de la gestión pública local, sino también de la apropiación del conflicto por parte de agentes externos —tales como grupos ambientalistas, políticos y tomadores de decisión— los que canalizan a través de él sus propios intereses. La participación de agentes externos va por lo común acompañada de una alta figuración pública, la que actúa reforzando las tendencias centralizadoras derivadas de una gestión local débil. De esta manera, se dificultan seriamente las posibilidades de una resolución negociada en el lugar donde los conflictos ocurren.

Un caso que ilustra con particular claridad el proceso de centralización de los contenidos y de la gestión de un conflicto ambiental, así como sus efectos sobre las posibilidades de una resolución negociada, es el que han protagonizado desde octubre de 1993, en la isla de Chiloé, la empresa forestal de Hong Kong, Golden Spring, y la organización huilliche Consejo General de Caciques de la Buta Huapi Chilhué.

## El caso de Golden Spring

El conflicto aludido tuvo su origen en una denuncia pública realizada en octubre de 1993 por la organización huilliche Consejo General de Caciques. La denuncia hacía referencia a la usurpación de tierras indígenas y a la tala ilegal de bosques en que la empresa asiática había incurrido al ensanchar el camino público Yerba Loza para convertirlo en la principal vía de acceso a su predio forestal. El camino Yerba Loza se ubica en el límite norte del Fundo Coihúin<sup>2</sup>, en el que se encuentra asentada la comunidad huilliche de Compu, y conecta directamente con la carretera principal a unos 60 kilómetros al sur de la ciudad de Castro, capital de la Provincia de Chiloé (véase mapa 4.1).<sup>3</sup>

En abril de 1993 la empresa Golden Spring Forestal Chile había adquirido de la Sociedad Celulosa Chiloé S. A. los lotes A y B del Fundo Tepuhueico, situados en la comuna de Quellón en Chiloé, con el objetivo de desarrollar un proyecto de explotación de bosque nativo para la exportación de rollizos. La transacción se realizó para una superficie de 23 mil 891 hectáreas, las que fueron adquiridas por un valor de 4 millones 500 mil dólares (véase mapa 4.2) (Vlastélica, 1994).



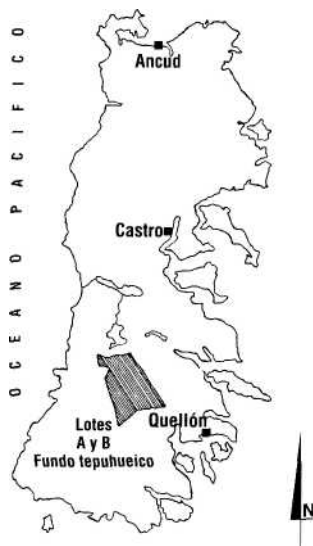
Mapa 4.1

Localización del camino Yerba Loza en el fundo Coihúih de Compu



Fuente: Molina Raúl y Correa, Martín. *Tenecia, propiedad y demandas de tierras en las comunidades huilliches de Chiloé*. Santiago-Castro, CEPI. 1992.

Mapa 4.2  
Localización de los Lotes A y B del Fundo Tepuhueico adquiridos por Golden Spring.



Fuente: Meneses, Mario, Gayoso, Jorge y Anazco, Patricio. *Proyecto forestal del predio Tepuhueico de Golden Spring Forestal (Chile)*. Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Forestales, Valdivia, 1994.

Una vez inscrita la propiedad en el Conservador de Bienes Raíces de Castro, a mediados de julio de 1993, Golden Spring presentó a la Oficina Provincial de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) cuatro planes de manejo para la habilitación agrícola de aproximadamente mil hectáreas de bosque nativo, es decir, para su tala rasa<sup>4</sup> (Padilla, 1994). Estando aún en tramitación la aprobación a los planes de manejo y sin haber solicitado el permiso correspondiente a la Dirección Provincial de Vialidad, la empresa inició las faenas de ensanchamiento del camino Yerba Loza en un trayecto de 6 kilómetros.

Al realizar el ensanche Golden Spring intervino con maquinaria pesada las áreas colindantes al camino, talando árboles nativos, derribando cercos y modificando el tamaño de las propiedades. El desdoble de árboles afectó a una superficie promedio de 15 metros a cada lado del camino, lo que equivale a un total aproximado de 0,4 hectáreas taladas (Padilla, 1994). Por su parte, el ancho del camino aumentó de 4 a 12 metros en promedio, convirtiéndose en una verdadera carretera de ripio totalmente estabilizada (Padilla, 1994). La empresa tampoco había solicitado la autorización de los propietarios de los terrenos, todos los cuales contaban con sus títulos de dominio debidamente regularizados.

Los habitantes del sector habían escuchado rumores sobre la llegada de una empresa forestal, pero carecían de información detallada sobre el origen de la inversión así como sobre el carácter del proyecto. La sorpresiva intervención de la empresa generó una reacción de inseguridad entre la población, históricamente sensibilizada respecto al tema de la usurpación de tierras. Los lugareños, temerosos de emplazar directamente a la empresa, acudieron al Cacique de la comunidad huilliche de Compu, y Lonko Mayor del Consejo General de Caciques de Chiloé, esperando que éste interviniera en su defensa.

Con el apoyo de su grupo de asesores, el Cacique Carlos Lincomán inició una campaña destinada a recabar información sobre la empresa y su proyecto entre las autoridades Chiloé. Entre octubre y diciembre de 1993 la organización huilliche envió numerosas cartas a distintas reparticiones públicas de la Provincia pidiendo antecedentes sobre el proyecto de la empresa y consul-

tando si ésta contaba con las debidas autorizaciones para realizar los trabajos iniciados. Paralelamente, la organización dio a conocer el caso a nivel de Chiloé a través de programas de radio, declaraciones públicas y entrevistas con distintos actores locales.

El Consejo General de Caciques centró sus primeras denuncias en lo que calificó como "usurpación de tierras indígenas por parte de una empresa extranjera", expresando así su temor de que la propiedad adquirida por Golden Spring incluyera parte de las tierras reclamadas ancestralmente por la comunidad huilliche de Compu. Por otro lado, las denuncias aludían a la "tala indiscriminada de los bosques", originalmente situados a la orilla del camino Yerba Loza.

Frente a las solicitudes de información sobre el proyecto de Golden Spring que el Consejo General de Caciques dirigió a las autoridades locales, éstas respondieron que no estaban en conocimiento de los planes de la empresa. Aunque parezca increíble, efectivamente, las autoridades regionales y provinciales no contaban con antecedentes formales respecto de la empresa y su proyecto. La inversión de Golden Spring en Chiloé había sido aprobada por el Comité de Inversiones Extranjeras, con sede en Santiago, de acuerdo a sus procedimientos habituales, sin consulta ni solicitud de informe a los gobiernos locales sobre dicha decisión.

La primera información sobre el proyecto que las autoridades locales conocieron en forma oficial, correspondió a la presentación por parte de Golden Spring de sus primeros cuatro planes de manejo ante CONAF- Chiloé, entre julio y agosto de 1993. De esta forma, la presencia de la empresa constituía de por sí una manifestación de decisiones centralistas que obstaculizaron desde un comienzo la posibilidad de una resolución del conflicto en el nivel local.

Evaluando que en la Provincia y en la Región las autoridades tenderían a apoyar a la empresa y que localmente no se hacían los esfuerzos suficientes para que Golden Spring diera a conocer públicamente los contenidos de su proyecto, los dirigentes del Consejo General de Caciques decidieron viajar a

Santiago, esperando encontrar allí una respuesta a sus inquietudes.

En enero de 1994 el Cacique Lincomán viajó a la capital junto a algunos de sus asesores. Con el apoyo de organizaciones ambientalistas de Santiago, los dirigentes del Consejo General de Caciques realizaron su primera conferencia de prensa, denunciando los hechos y exigiendo a las autoridades del país la constitución de una Comisión Tripartita para resolver los problemas suscitados entre la empresa y la comunidad huilliche de Compu. En esa misma oportunidad la organización huilliche anunció la realización de una movilización en defensa de sus derechos para el día 12 de febrero en Compu, fecha en que los huilliche conmemoran el último gran levantamiento indígena en Chiloé, ocurrido en 1712. La invitación a la movilización anunciada, en la que se pretendía impedir el acceso al camino Yerba Loza, señalaba

*Nuestro pueblo huilliche, a través de los siglos, ha manifestado su respeto y protección hacia la Madre Naturaleza, de donde, por gracia de nuestro Chao Günechen (nuestro Padre Dios) ha surgido la vida de todas las criaturas de la tierra. En la hora presente, la vida está en peligro ante una posible explotación irracional de los bosques del fundo Tepuhueico, un ecosistema de más de 20 mil hectáreas que se encuentra en peligro de desaparecer, con consecuencias inestimables para los habitantes de Chiloé, en general, y particularmente para nuestro pueblo huilliche que se ubica en la zona (...) Ante esta situación, nosotros, los hombres y mujeres que vivimos en las comunidades huilliche, realizaremos una rogativa a Chao Günechen para que proteja la vida de todos sus hijos y para que, a su bondad, no se opongan los sentimientos egoístas de los hombres que quieren atropellar nuestras tierras y nuestra cultura (Vlastélica, 1994).*

Se iniciaba así una escalada de denuncias y de movilización social que en poco tiempo convertirían el caso en un conflicto ambiental de alta figuración pública nacional. Este rasgo marcaría de forma determinante todo el desarrollo del conflicto así como sus alternativas de resolución.

## Figuración pública y centralización de los contenidos del conflicto

En efecto, uno de los rasgos más sobresalientes del conflicto ambiental generado en torno al proyecto forestal de la empresa asiática Golden Spring en Chiloé, fue su alta figuración pública. Las razones por las cuales un conflicto ambiental de este tipo logra acaparar la atención de la prensa, del ambientalismo y de la clase política, deben buscarse no tanto en sus propios contenidos —definidos primariamente por los actores locales directamente involucrados— sino en lo que tales contenidos representan para cada uno de los eventuales actores externos.

Los actores externos se sentirán convocados a intervenir en un conflicto local siempre que sus propios intereses se vean afectados, o que éste constituya un espacio privilegiado para canalizarlos. Inicialmente motivados por las denuncias y movilizaciones emprendidas por grupos locales organizados, los actores externos harán suyo el conflicto trasladando a éste su propia perspectiva de los hechos. Comienza entonces a desenvolverse una dinámica de representaciones en que las motivaciones, intereses y valores de los actores locales comienzan a perderse lentamente de vista o aparecen excesivamente distorsionados o simplificados.

En el caso del conflicto de Golden Spring, la alta figuración en los foros públicos fue básicamente producto de la activa participación de grupos ambientalistas de carácter nacional. La principal función desempeñada por éstos fue servir de intermediarios entre la organización Consejo General de Caciques y el gobierno, a través de los medios de comunicación. Por medio de la realización de conferencias de prensa, campañas de recolección de firmas o denuncias en la televisión y en la prensa, en muy poco tiempo los grupos ambientalistas lograron poner el conflicto en la opinión pública de una forma que habría sido imposible para la organización indígena por sí sola.

Esta alianza fue fundamental para fortalecer y consolidar la posición del Consejo General de Caciques, logrando por momentos inclinar la correla-

ción de fuerzas a su favor respecto de la empresa. Gracias a ello, la organización huilliche consiguió en un momento que Golden Spring aceptara sentarse a su lado en una mesa de negociación, lo que jamás hubiese ocurrido de no reconocer la empresa un empate, al menos transitorio, de las posiciones. Pero el éxito de la estrategia de difusión pública del conflicto tuvo un alto costo para el Consejo General de Caciques. Como efecto de la alta notoriedad alcanzada, se produjo una paulatina centralización de los contenidos del conflicto, al imponerse el discurso del ambientalismo nacional por sobre las demandas e intereses de la organización indígena.

Las principales demandas que la organización huilliche levantó en el marco del conflicto con Golden Spring, se dirigieron a exigir el reconocimiento o restitución de derechos territoriales que fueron considerados directa o indirectamente afectados por la presencia de la empresa (Consejo General de Caciques, 1994 a). La defensa de los derechos de propiedad sobre territorios ancestralmente ocupados por población huilliche, ha sido históricamente la principal bandera de lucha del Consejo General de Caciques, y uno de los temas que marcan con más fuerza la identidad cultural de las comunidades indígenas de Chiloé (Molina, 1987 ; Molina y Correa, 1992).

La organización indígena también levantó en el conflicto demandas relativas a la protección del medio ambiente. Sin embargo, éstas se inscribieron en su particular concepción de la naturaleza, muy distinta a la que es propia de los grupos ambientalistas urbanos. Para el Consejo General de Caciques, la defensa de la "madre tierra" y de los recursos naturales que forman la base de la economía tradicional chilota (suelos, mar, bosque), responde a la necesidad concreta de asegurar la reproducción de la cultura y de la sociedad huilliche. La naturaleza es sobretodo la base material de la existencia para una población que ha vivido siempre de la agricultura y de los productos del bosque y del mar (Consejo General de Caciques, s.f.). En esta concepción particular de la relación sociedad/naturaleza, la defensa del territorio y del medio ambiente se encuentran indisolublemente unidas. El Lonko Mayor del Consejo General de Caciques lo explica de la siguiente manera:

*Nosotros creamos esta realidad. Nuestros antepasados les dieron nombres a los lugares, a los árboles y a los mariscos y peces del mar. Esta es la escritura que nos ha concedido la historia y que nos hace propietarios de ríos y canales; de bosques y del mar. Nos hace administradores de todos esos bienes en provecho de las generaciones que vienen, hasta que mundo sea* (De La Calle Ysem, 1986).

De acuerdo a esta visión, el principal temor de la organización huilliche respecto a la explotación de bosque nativo que realizaría Golden Spring, no estaba tanto en los impactos ambientales que de ella pudieran derivarse sino, sobretodo, en la pérdida de control sobre el destino del recurso. Dado que la organización social y política del Consejo General de Caciques se encuentra fuertemente asociada a las formas tradicionales de producción y uso de los recursos, la presencia de la empresa significaba una amenaza de debilitamiento de dicha organización, al "penetrar" ésta al interior de las comunidades. Fue justamente la amenaza de perder el control estratégico sobre el bosque en territorio huilliche lo que motivó al Consejo General de Caciques a defenderlo.

Para los grupos ambientalistas que actuaron como aliados del Consejo General de Caciques, en cambio, la principal motivación para involucrarse en el conflicto se relacionó con la defensa del bosque nativo. El componente territorial —que resultaba clave para la organización indígena— era para estos grupos un elemento complementario o de contexto. Al ejercer su función de intermediarios, las organizaciones ambientalistas inevitablemente traspasaron su propia visión e intereses a sus representados. De esta forma, el Consejo General de Caciques fue lentamente apropiándose de los conceptos y argumentos provenientes del ideario ambientalista, en particular en lo relativo a la defensa del bosque nativo.<sup>5</sup> Con ello, el discurso de valoración de la naturaleza que es propio de la organización indígena, y que está directamente relacionado con el lugar que ésta ocupa en la organización productiva de las familias huilliche, aparecía mezclado con los contenidos provenientes del ambientalismo, impidiendo acceder a su sentido más profundo.

Esta dinámica contribuyó a desperfilar la posición y las demandas del Consejo General de Caciques ante la opinión pública y ante sus interlocutores en las esferas de decisión. Así, la organización huilliche aparecía hacia afuera como un grupo ecologista más que defendía sus bosques frente a una amenaza de depredación comercial. Ello era alimentado por la idea, fuertemente arraigada en el imaginario colectivo, de que los pueblos indígenas tienen una vocación ambientalista innata y que sus sistemas de vida se desarrollan en completa armonía con la naturaleza. Esta sobre-simplificación terminaba dificultando la verdadera comprensión de las motivaciones que el Consejo General de Caciques tenía para movilizarse en contra de Golden Spring.

Para las autoridades locales, por su parte, las demandas territoriales del Consejo General de Caciques, aunque legítimas, no tenían posibilidad alguna de ser satisfechas, en tanto la empresa era reconocida por éstas como la propietaria legal de las tierras reclamadas.

### La paradoja de la figuración pública exitosa

La organización huilliche no fue capaz de conquistar un mayor protagonismo público para su propio discurso en el conflicto, el que debió competir en desigualdad de condiciones con las interpretaciones que de él hicieron sus principales aliados y que fueron socializadas masivamente por los medios de comunicación. Esta situación contribuyó a que la posición de la organización indígena fuera crecientemente radicalizándose, lo que terminó en un dramático aislamiento de sus demandas territoriales y en la pérdida de muchos de los aliados locales con que inicialmente había contado.

El Consejo General de Caciques contribuyó en medida importante a la dinámica descrita, pues su estrategia de alianzas se orientó intencionadamente a relevar los componentes ambientales del conflicto, como una forma de concitar apoyo y adquirir notoriedad dada la ausencia de una oferta más cercana a sus propios intereses.<sup>6</sup> Sin embargo, tal estrategia terminó siendo disfuncional a los objetivos de la organización, pues sus demandas territoriales permanecieron postergadas, y en algunos casos fueron incluso puestas en tensión por las mismas organizaciones ambientalistas que le habían entregado su apoyo.



En un intento por rescatar el sentido original de sus demandas en el conflicto, y luego de uno de los episodios de mayor tensión con sus aliados ambientalistas,<sup>7</sup> el Consejo General de Caciques comenzó a resituarse al centro de su discurso el tema de la defensa del territorio, subordinando a éste los contenidos propiamente ambientales. Esto queda claramente expresado en la carta dirigida al Presidente Frei en mayo de 1994, en la que la organización indígena señalaba

*Nosotros somos gente de la tierra. Somos gente del bosque y del mar. Necesitamos de la tierra, de los bosques y del mar para vivir. Es por eso que defendemos lo que es nuestro. No entendemos nuestras demandas territoriales sin la necesidad de proteger los bosques y los mares (...) No somos ecologistas, ni estamos en contra del trabajo forestal al que puedan acceder nuestros hermanos huilliche, pero sí esperamos que comprendan que nuestra lucha es histórica y ancestral (...) Creemos que el momento histórico por el que pasan nuestras comunidades ha exigido con mayor fuerza que a nuestra demanda territorial se una la demanda por la defensa de la Madre Tierra, la Mapu Nuke. Así hemos actuado hasta ahora y así seguiremos hacia el futuro (Vlastélica, 1994).*

En la medida en que la centralización de los contenidos del conflicto se desarrollaba y que la atención pública se mantuvo constante, al conflicto inicial se superpuso uno nuevo: un conflicto ambiental entre enfoques, que se originó y que continuó alimentándose a partir del conflicto ambiental *in situ*.<sup>8</sup> Aunque la superposición de ambos tipos de conflictos ocurrió en un ida y vuelta permanente, existió una desigualdad estructural previa que inevitablemente jugó a favor de la imposición de uno por sobre el otro: el centralismo. Mientras más intenso fue el conflicto entre enfoques, la información de prensa, los temas por negociar, la interpretación general de los hechos y sus consecuencias, fueron siendo controlados por la visión centralista externa.

Al desaparecer o quedar oculto el conflicto *in situ* para los observadores externos, los propios protagonistas locales comenzaron a incorporar a su dis-

curso original los contenidos aportados centralmente. Los códigos y argumentaciones del conflicto entre enfoques se infiltraron en los discursos de los dirigentes huilliche. En este proceso los medios de comunicación jugaron un papel determinante, al consagrar la representación del conflicto a través de los mismos actores externos que contribuyeron a centralizarlo. Poco informaron, en cambio, sobre las opiniones sustentadas al interior de la comunidad directamente afectada, y si lo hicieron, fue para confirmar la versión ya difundida.

Fue justamente el hecho de que el conflicto ambiental logró atraer y mantener la atención de intereses centrales lo que garantizó la cobertura sostenida de los medios de comunicación. Si en el debate se hubiesen canalizado con mayor fidelidad los contenidos y demandas territoriales locales, es muy probable que el conflicto hubiese dejado de ser noticia.

La centralización de los contenidos del conflicto condujo a la larga a una gestión también centralizada de las soluciones. Así, los esfuerzos de negociación emprendidos por las autoridades nacionales se dirigieron a dar respuesta al debate entre enfoques, mientras el conflicto *in situ* permaneció latente y el movimiento social de base agotado y debilitado.

El cuadro descrito ilustra de manera esquemática los posibles efectos perversos de la retroalimentación entre figuración pública y centralización de un conflicto ambiental. Sintéticamente, las relaciones entre ambos fenómenos pueden ser formuladas en los siguientes términos, que podríamos llamar la *paradoja de la figuración pública exitosa*: mientras más sensibilizada esté la opinión pública nacional sobre un conflicto ambiental local, y más se involucre en la búsqueda o demanda de su solución, más riesgo se corre de que éste termine siendo el campo de batalla de un conflicto entre enfoques a nivel central, y que como resultado el conflicto *in situ* quede finalmente oculto tras un debate fundamentalista que obstaculiza y retarda su posible superación. Todo el desarrollo y eventual desenlace del conflicto entre la empresa forestal Golden Spring y el Consejo General de Caciques, se encuentra cruzado por esta paradoja.

## La centralización de la gestión del conflicto

La creciente centralización de los contenidos del conflicto fue acompañada de una también creciente centralización de su gestión. En este proceso fue determinante la escasa capacidad de conducción política del mismo mostrada por las autoridades provinciales que estuvieron a cargo de la gestión del conflicto en sus primeras etapas.

La primera reacción de las autoridades locales fue ver con buenos ojos la llegada de Golden Spring a Chiloé, dados los beneficios para el desarrollo económico de la isla que pudiera significar su inversión. Sin embargo, en poco tiempo esta disposición se vio afectada por la conducta seguida por la empresa. Las autoridades se sintieron pasadas a llevar por lo que consideraron un actitud prepotente, al no presentarse la empresa formalmente ante ellas antes de comenzar a operar ni darles a conocer los contenidos de su proyecto. Y, lo que es más grave, al no respetar las normas y procedimientos establecidos iniciando sus actividades sin contar con las autorizaciones correspondientes.<sup>9</sup>

Con este tipo de conductas precipitadas la empresa puso permanentemente en jaque la autoridad real de los gobiernos locales, actuando en la práctica como si desconociera su capacidad fiscalizadora o de regulación, o como si esperara que sus faltas a la ley permanecieran impunes. Sin embargo, a pesar de la molestia que las irregularidades cometidas por la empresa causaron en las autoridades provinciales, éstas actuaron como si estuvieran atadas de manos, escudándose en su falta de atribuciones para obligar a Golden Spring a actuar ceñida a la legislación. Las autoridades locales parecieron guiarse por el supuesto de que en todo aquello que estuviera más allá de sus funciones legales correspondía la intervención de instancias superiores.

A tal punto llegó esta actitud, que ni las autoridades regionales ni las provinciales se atrevieron a exigirle a la empresa que diera a conocer los contenidos de su proyecto, asumiendo —a pesar de las dudas que existían sobre sus posibles impactos en el ambiente local— que estaban inhabilitadas para hacerlo.<sup>10</sup> Ello parece haber constituido un enorme estímulo para que la

gestión encaminada a resolver el conflicto adquiriera un carácter cada vez más centralista.

En esta dinámica jugó un papel determinante el contexto político de cambio de gobierno —período entre diciembre de 1993 y marzo de 1994— que coincidió con la difusión pública del conflicto. El clima general de efervescencia electoral influyó en un vacío de conducción por parte de las autoridades salientes, mientras la campaña nacional de denuncia del conflicto impuso expectativas de buen desempeño adicionales a las autoridades entrantes, las que fueron ratificadas por la entrada en vigencia de la Ley de Bases del Medio Ambiente a principios de 1994. La falta de señales claras desde el nivel central y el momento de transición de la política ambiental, fueron un estímulo adicional para la conducta legalista de las autoridades locales.

Cuando el conflicto alcanzó su punto más alto, en abril de 1994 —un mes después de asumido el nuevo gobierno— fueron las autoridades centrales las que tomaron el control de la situación e impusieron un estilo de conducción más enérgico. Los directores nacionales de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) y de la CONAF se hicieron cargo de administrar políticamente el conflicto, negociando directamente con la empresa las condiciones para una eventual solución.<sup>11</sup> En muchos aspectos, la conducta seguida por estas autoridades presentó características de una acción ejemplificadora, que buscaba dar señales sobre la voluntad política que tenía el nuevo gobierno para hacerse cargo en forma efectiva de la temática ambiental.

Sólo entonces las autoridades locales se sintieron respaldadas para asumir también un rol más activo. La señal más evidente de este giro fue la presentación, por parte de CONAF Décima Región, de una denuncia legal en contra de Golden Spring por la tala ilegal de bosque nativo que la empresa había realizado durante las labores de ampliación del camino Yerba Loza. La denuncia fue interpuesta en abril de 1994, en circunstancias que CONAF disponía desde un comienzo de los antecedentes que finalmente la llevaron a tomar esta medida.

Simultáneamente, un grupo de organizaciones sociales, gremiales y profesionales de Chiloé presentó ante la justicia una denuncia legal, conocida como denuncia "por obra nueva". Su objetivo fue impedir la continuación de los trabajos de ensanchamiento del camino Yerba Loza y de la construcción de un piedraplén para un futuro puerto de embarque, iniciados por la empresa sin las autorizaciones requeridas.

En síntesis, el centralismo que predominó en el desarrollo del conflicto, sí bien tiene raíces en inercias propias de la gestión estatal a nivel nacional, fue potenciado por la conducta seguida por las autoridades del nivel local. Esta tendencia centralista también fue alimentada por la organización Consejo General de Caciques, que buscó alianzas con grupos ambientalistas nacionales, así como por éstos últimos, que privilegiaron la interlocución con las autoridades del gobierno central antes que potenciar vías de resolución en el nivel local.

## El fracaso de la negociación local

Como resultado de diversas gestiones —entre ellas las realizadas por el Obispo de Ancud (Ysem, 1994a; 1994b)— las autoridades locales y la empresa aceptaron integrar la Comisión Tripartita demandada en su viaje a Santiago por los dirigentes del Consejo General de Caciques. Fue así que el 9 de febrero de 1994, sólo tres días antes de la masiva movilización convocada por la organización huilliche, la Comisión sesionó por primera vez con la asistencia del Gobernador de Chiloé, del Director Regional y del Jefe Provincial de CONAF, del Jefe Provincial de Bienes Nacionales, del Gerente General de Golden Spring del Lonko Mayor del Consejo General de Caciques y de un representante del Obispo.

La Comisión, presidida por el Gobernador de Chiloé, se planteó como objetivos solicitar a Golden Spring los antecedentes de su proyecto, dar solución puntual a las familias afectadas por la ampliación del camino Yerba Loza, y acordar un canal regular de comunicación para resolver los problemas que pudieran surgir en el futuro (Vlastélica, 1994). La empresa se comprometió a informar sobre los contenidos de su proyecto en un plazo de diez días. La Comisión volvió a sesionar en otras tres ocasiones.

Esta instancia formal de negociación puso a prueba la capacidad de resolución descentralizada del conflicto por parte de las autoridades y de los actores locales. En la práctica la Comisión no pasó de ser un espacio de diálogo entre las partes, a veces cercano al enfrentamiento directo, sin mayor capacidad para conducir una resolución negociada, lo que se explica, básicamente, por dos hechos.

En primer lugar, ello fue resultado de la ya aludida actitud de apego irrestricto a la legalidad por parte de las autoridades locales, de manera que cualquier posibilidad de acuerdo sería resultado de la voluntad de las partes en pugna más que de las gestiones emprendidas por las autoridades a cargo de conducir el proceso. La posibilidad de acuerdos quedó rápidamente descartada, pues ni la empresa ni el Consejo General de Caciques demostraron en los hechos estar realmente dispuestos a negociar una solución, de manera que el vacío de gestión se hizo aún más evidente.

La escasa disposición a negociar por parte del Consejo General de Caciques quedó de manifiesto en la tendencia a la radicalización de sus planteamientos. En la medida que las conversaciones de la Comisión Tripartita avanzaban, la organización huilliche planteaba nuevas y más complejas demandas a la empresa. A la denuncia por "usurpación de tierras indígenas" producto del ensanche del camino de acceso al predio forestal, se sumaron, primero, la demanda por la rectificación de los límites del fundo adquirido por Golden Spring y, luego, el reclamo por derechos de propiedad ancestrales sobre la totalidad del mismo.

El Consejo General de Caciques tenía claro que la empresa era incapaz de satisfacer sus demandas territoriales históricas, por lo que al ponerlas en juego en el marco de las negociaciones perseguía un objetivo político propio que sacrificaba la posibilidad de llegar a acuerdos. En efecto, la organización huilliche, lo mismo que las autoridades locales, estaba plenamente consciente de que, en última instancia, la responsabilidad por los errores en la definición de los límites adquiridos por Golden Spring era del Estado y no de la empresa. Sin embargo, el conflicto con ésta constituyó una oportunidad inmejorable para dar a conocer esta situación y presionar al gobierno para que la resolviera (Consejo General de Caciques, 1994b).

La empresa, por su parte, aceptó integrar la Comisión Tripartita más por presiones externas que por decisión propia, y nunca reconoció la representatividad del Consejo General de Caciques respecto de los habitantes de Compu.<sup>12</sup> A su vez la empresa, lo mismo que el Consejo General de Caciques, consideró que a nivel local no existían las condiciones para una resolución adecuada del conflicto e intentó movilizar sus influencias hacia las esferas centrales de decisión. En ello fue fundamental el hecho —reiterado en diversas ocasiones por los representantes de Golden Spring— de que la empresa había decidido invertir en Chiloé en respuesta a una invitación personal que el ex Presidente Patricio Aylwin le hiciera al dueño de ésta durante la gira realizada por el mandatario en Asia.

La falta de disposición a negociar los términos de salida del conflicto por parte de la empresa, tuvo su mayor expresión en su negativa a entregar los antecedentes sobre su proyecto productivo que le solicitaron los integrantes de la comisión negociadora. Frente a la insistencia de éstos, la empresa preparó un documento de tres páginas en el que informaba escuetamente sobre los aspectos generales de su proyecto, repitiendo la información que ya había sido difundida a través de la prensa. Al reiterar el hermetismo sobre sus planes, la empresa cuestionó directamente la legitimidad de la instancia negociadora, lo que terminó por quebrarla de manera definitiva. La empresa sólo aceptó volver a dialogar cuando el conflicto alcanzó su máxima intensidad y las autoridades del gobierno central asumieron su conducción. Esta vez, sin embargo, la negociación excluyó de hecho la participación de la organización huilliche.

Fracasado el único intento de negociación formal, luego de sólo cuatro sesiones de trabajo de la Comisión Tripartita, ésta se trasladó rápidamente a la arena judicial, lo que ocurrió con la presentación de la denuncia interpuesta por CONAF Décima Región por la tala ilegal de bosque nativo, y de la denuncia "por obra nueva", interpuesta por un grupo de organizaciones de Chiloé. Las autoridades locales se refugiaron nuevamente en sus funciones establecidas y no volvieron a participar en el conflicto más allá del ámbito que ellas establecían.

Por otra parte, con la intervención de las autoridades del gobierno central la negociación se trasladó del terreno político a uno más técnico. Su principal objetivo fue comprometer a Golden Spring con la nueva legislación ambiental, esperando que de esa forma quedaran superadas las irregularidades de procedimiento en que la empresa había incurrido de forma reiterada. El intento por enmarcar a Golden Spring en la normativa legal estuvo centrado en exigirle que se comprometiera a realizar un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) de su proyecto. Todas las autorizaciones de los servicios públicos que permanecían pendientes, incluyendo la aprobación de las nuevas solicitudes de planes de manejo que la empresa había presentado ante CONAF, quedaron supeditadas a los resultados de dicho estudio. En todo este proceso, que aún no ha concluido, la participación de la organización Consejo General de Caciques ha sido mínima (véase recuadro).

### La radicalización del Consejo General de Caciques

Uno de los aspectos de mayor interés que presentó el conflicto estudiado fue la permanente tensión entre culturas. Los contenidos de las demandas planteadas por el Consejo General de Caciques constituyen, en último término, la expresión de una forma de ver el mundo que se plantea críticamente frente al sistema socio-cultural dominante, y que hunde sus raíces en la larga historia de defensa de sus derechos territoriales. Así, lo que en un comienzo aparecía como un enfrentamiento en torno a la legitimidad de las aspiraciones territoriales de la organización huilliche fue lentamente extendiéndose hacia un conflicto ideológico sobre concepciones distintas de desarrollo.<sup>13</sup>

El nivel de aceptación de la legitimidad de este universo cultural huilliche por parte de los interlocutores de la organización indígena, incidió de manera determinante en las probabilidades de implementación exitosa de una resolución negociada al conflicto. Para las autoridades de gobierno locales resultaba incomprensible que estando la organización huilliche informada sobre la ilegalidad de sus demandas territoriales, persistiera en sostenerlas e incluso tendiera a radicalizarlas. Las autoridades esperaban que el Consejo General de Caciques aceptara negociar



*Recuadro 1*

### Cronología del conflicto

**Abril de 1993:** Golden Spring Forestal Chile adquiere de la Sociedad Celulosa Chiloé S.A. los lotes A y B del Fundo Tepuhueico.

**Julio-agosto de 1993:** La empresa presenta a la Oficina Provincial de CONAF Chiloé cuatro planes de manejo para la habilitación agrícola de una superficie cercana a las mil hectáreas de bosque nativo.

**Octubre de 1993:** La empresa inicia las faenas de ensanchamiento del camino rural Yerba Loza, en el límite norte de la comunidad huilliche de Compu.

La organización Consejo General de Caciques inicia una campaña a nivel de Chiloé destinada a recabar información sobre la empresa y su proyecto, y a denunciar la tala ilegal de bosque nativo y la amenaza de usurpación de tierras indígenas.

**Noviembre de 1993:** CONAF aprueba parcialmente uno de los cuatro planes de manejo presentados por Golden Spring, autorizando la habilitación agrícola de 134,9 hectáreas de bosque nativo.

**Enero de 1994:** El Consejo General de Caciques realiza en Santiago su primera conferencia de prensa, exigiendo a las autoridades del país la constitución de una Comisión Tripartita para resolver los problemas suscitados entre la empresa y la comunidad huilliche de Compu.

**Febrero de 1994:** La Comisión Tripartita sesiona por primera vez siendo presidida por el Gobernador de Chiloé, y contando con la asistencia de representantes de Golden Spring, del Consejo General de Caciques y de otras autoridades de la Región y la Provincia.

i En la localidad de Compu se realiza la Jornada por la Defensa de la Vida de Todos los Seres de la Tierra, convocada por el Consejo General de Caciques. La actividad contó con la asistencia de unas 400 personas.

**Marzo de 1994:** La Comisión Tripartita sesiona por segunda vez. En dicha ocasión representantes de Golden Spring hicieron entrega del primer documento oficial sobre el proyecto forestal.

**Abril de 1994:** La Comisión Tripartita sesiona por tercera y cuarta vez sin lograr cumplir con su objetivo. Ante su fracaso, es disuelta.

i CONAF presenta una denuncia por tala ilegal de bosques en contra de la empresa Golden Spring.

' Un grupo de organizaciones sociales, gremiales y profesionales de Chiloé presenta una segunda denuncia en contra de la empresa, solicitando la suspensión inmediata de las obras de construcción y ensanche de caminos y de construcción de un piedraplén para la habilitación de un muelle de embarque.

- > Visitan el predio de la empresa para dialogar con sus ejecutivos los Directores Nacionales de CONAMA y CONAF. Como resultado la empresa se compromete a realizar un EsIA de su proyecto.
- La justicia local de Chiloé acoge la denuncia "por obra nueva", ordenando la suspensión inmediata de las faenas de construcción y ensanche de caminos y de habilitación de un piedraplén.
- Visitan el predio de Golden Spring los integrantes de la Comisión de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados.
- **Mayo de 1994:** El Consejo General de Caciques envía una carta al Presidente Eduardo Frei manifestando su preocupación respecto al eventual desenlace del conflicto.
- **Junio de 1994:** Golden Spring inicia ante CONAMA las gestiones para la realización del EsIA de su proyecto.
- CONAF rechaza un quinto plan de manejo presentado por Golden Spring para explotar 349 hectáreas a través del método de corta de protección.
- La empresa despide a los obreros contratados debido a la prolongada paralización de actividades.
- **Noviembre de 1994:** La empresa reinicia la actividad de explotación forestal en la superficie de 134,9 hectáreas para la que contaba con un plan de manejo aprobado.
- **Diciembre de 1994:** La empresa entrega su proyecto productivo a las autoridades regionales y provinciales correspondientes.
- **Enero de 1995:** La empresa entrega el EsIA de su proyecto productivo a las autoridades regionales y provinciales correspondientes.
- COREMA Décima Región cuestiona la idoneidad del estudio de impacto ambiental presentado, debido a que para su realización Golden Spring no acordó en conjunto con las autoridades los Términos de Referencia correspondientes.
- La empresa inicia el retiro de gran parte de su maquinaria desde Chiloé.
- **Febrero de 1995:** La empresa reduce drásticamente su personal y se especula sobre su posible retirada de la isla.
- **Marzo de 1995:** Las autoridades provinciales de Chiloé y algunos alcaldes manifiestan su preocupación ante la posibilidad de que Golden Spring se retire de la isla. La empresa desmiente drásticamente los rumores.
- **Agosto de 1995:** Golden Spring presenta una propuesta de Términos de Referencia a la COREMA Décima Región.

una salida al conflicto dentro del marco de la legalidad vigente. Esta posición también fue respaldada en los hechos por los principales aliados locales de la organización huilliche.

Para el Consejo General de Caciques aceptar el estatus de ilegalidad de sus requerimientos equivalía a negar el sentido mismo de la organización y de su identidad cultural, pues las luchas territoriales han sido su *leiv motiv* hasta donde alcanza el registro de la memoria histórica huilliche. Por lo demás, fue justamente en la defensa de sus derechos territoriales que la organización inició el movimiento local en contra de Golden Spring. Como señalara Mauricio Huenchulaf, Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), durante la visita realizada a la comunidad de Compu en abril de 1994

*Lo que está en juego es mucho más que un mero problema ambiental. Se trata de un conflicto mucho más profundo: el respeto y reconocimiento de los derechos y demandas históricas del pueblo huilliche de Chiloé* (Vlastélica, 1994).

Producto de su aislamiento, la postura del Consejo General de Caciques fue crecientemente radicalizándose, no sólo en relación al contenido de las demandas sino también respecto de su disposición a negociar.<sup>14</sup> Inicialmente, la organización exigió diálogo con la empresa a través de solicitar al gobierno la creación de la Comisión Tripartita. Fracasado este intento y establecido que sus aspiraciones territoriales no eran reconocidas por la empresa y consideradas ilegales por las autoridades, el ánimo de negociación del Consejo General de Caciques evolucionó hasta finalmente terminar exigiendo que Golden Spring se retirara de la isla.

La postura cada vez más radical de la organización huilliche abrió otro frente interno de tensiones, esta vez entre los dirigentes del Consejo General de Caciques y un sector de los habitantes de Compu que estuvieron a favor de la permanencia de Golden Spring.<sup>15</sup> Ello puso en evidencia una crisis de representatividad que fue utilizada tanto por la empresa como por las autoridades del gobierno local como un argumento más para cuestionar la legítimi-

dad de las demandas territoriales planteadas por la organización huilliche. El creciente aislamiento del Consejo General de Caciques al interior de Chiloé reforzó aún más la radicalización de sus demandas, agravando con ello la centralización de los contenidos del conflicto.

## Necesidad de una gestión descentralizada de los conflictos ambientales

La implementación de mecanismos para la resolución negociada de conflictos ambientales constituye un desafío institucional y de política de primera prioridad, y será cada vez más urgente si se tiene en cuenta que la mayoría de los conflictos ambientales no podrán prevenirse con la simple dictación de leyes, normas y reglamentos que protejan el medio ambiente. A menos que en el proceso de su dictación se contemplen instancias de consulta y participación ciudadana, la legitimidad de tales instrumentos podrá verse permanentemente cuestionada por los intereses y valores que hayan permanecido excluidos.

Conflictos ambientales locales, como el protagonizado por Golden Spring, ponen en tensión la relación de poder entre el centro del país y las regiones al tener como eje de articulación fundamental el territorio, a diferencia de las demandas sociales tradicionales cuyo eje de articulación fundamental está en la estructura social. De allí que la capacidad del sistema político para acoger y procesar las demandas ambientales organizadas, se encuentra inevitablemente unida a su grado efectivo de descentralización. Es decir, a la existencia de instancias desconcentradas territorialmente con capacidad para acoger, procesar, intermediar y, ojala, resolver los conflictos ambientales que ocurren en las regiones, provincias y comunas del país y con la participación directa de los principales afectados.

La descentralización es tal vez el mayor desafío en materia de institucionalidad ambiental pues implica no sólo la modificación de estructuras de administración y gobierno sino, sobretodo, la modificación de patrones conductuales con un fuerte correlato en nuestra cultura política.

De haber existido instancias apropiadas para la resolución negociada del conflicto ambiental de Golden Spring en el nivel local, es probable que los principales actores directamente involucrados, tanto aquellos representados por el Consejo General de Caciques como aquellos con intereses distintos, hubiesen tenido mayores posibilidades de hacer valer sus demandas en el sistema político. Pero ni el contexto institucional actual y ni la cultura política centralista garantizan un tratamiento verdaderamente democrático de las aspiraciones ambientales de las comunidades locales.

Las oportunidades formales de participación que brindan la actual legislación e institucionalidad ambientales son insuficientes para un efectivo ejercicio de la ciudadanía, pues están concebidas para informar a las personas sobre las materias de relevancia ambiental o, a lo sumo, para recoger sus opiniones, pero no garantizan la incorporación efectiva de éstas a los procesos de toma de decisión.<sup>16</sup>

Para integrar efectivamente la acción ciudadana organizada como un pilar fundamental de la gestión ambiental en Chile, los espacios de participación ciudadana deben abrirse hacia enfoques más amplios donde el medio ambiente pueda ser tratado en su vinculación con otras dimensiones relevantes para las personas. Esto parecerá cada vez más evidente y tenderá a ocurrir de modo natural en la medida que las principales decisiones en materia ambiental se vinculen a los territorios, que es donde los ciudadanos se sienten convocados a participar y donde se vuelven manifiestas las relaciones entre medio ambiente y desarrollo.

La manera en que se enfrenten y resuelvan los conflictos ambientales, que son la expresión organizada de las demandas ciudadanas por una mejor calidad de vida y por un desarrollo económico más sustentable, se constituye en un ámbito de gestión pública privilegiado para la democratización de la sociedad chilena, para el logro de una mayor equidad y para la expansión de los derechos ciudadanos.

## **Epílogo**

El desenlace del conflicto protagonizado por Golden Spring es aún incierto. Desde que su gestión quedara radicada en la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) de la Décima Región, a principios de 1995, la decisión sobre la permanencia o retirada de la empresa quedó supeditada a los resultados de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de su proyecto. Dicho proceso no ha concluido formalmente, pues aunque Golden Spring contrató la realización de un EsIA y lo presentó ante la COREMA de la Décima Región, éste se realizó sin Términos de Referencia previamente acordados entre la empresa y las autoridades (véase recuadro).

Durante el segundo semestre de 1995 la COREMA negoció con Golden Spring los Términos de Referencia definitivos, pero la empresa nunca formalizó la presentación de un segundo EsIA, de acuerdo a las nuevas condiciones pactadas con las autoridades. Todo este proceso ha ido acompañado de la desmovilización y creciente aislamiento en sus posiciones de la organización huilliche que encabezó la oposición local a la instalación de Golden Spring en Chiloé. Por su parte, la empresa ha ido suspendiendo sus actividades productivas hasta paralizarlas por completo. En la actualidad sus dos predios con todas sus instalaciones se encuentran abandonados, su maquinaria ha sido retirada de Chiloé y su personal ha sido reducido al mínimo necesario para mantener abiertas sus oficinas en Santiago y Castro. Paralelamente Golden Spring ha enviado diversas señales a las autoridades sobre sus intenciones de retirar su inversión de persistir los obstáculos con que se ha encontrado para la puesta en marcha de su proyecto.

En caso que la empresa abandone Chiloé, se habrá puesto fin a uno de los conflictos ambientales más interesantes de los últimos años en Chile. En caso que la empresa resuelva reiniciar la EIA de su proyecto, el conflicto original permanecerá latente y probablemente volverá a manifestarse de una forma más o menos intensa en el futuro.

*Agradecimientos*

*La autora agradece a todos quienes compartieron sus opiniones y percepciones sobre el caso de estudio, y en especial a los habitantes de Compu y a los dirigentes del Consejo General de Caciques, que estuvieron dispuestos a compartir su propia historia. Agradece también la desinteresada colaboración prestada por las autoridades provinciales de Chiloé y por el Jefe de Operaciones de Golden Spring. Por último, un reconocimiento especial a las siempre muy sabias apreciaciones de Monseñor Ysern, Obispo de Ancud.*

*Notas*

- 1 El trabajo de investigación sobre el conflicto ambiental de Golden Spring, incluyendo la recopilación y el análisis de la información, se realizó entre agosto de 1994 y abril de 1995. Con ello se cubrió el registro de toda la primera fase del conflicto, antes de que su resolución quedara supeditada a los resultados de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto forestal. Esta primera fase se caracterizó por una activa movilización social, una alta figuración pública y una intensa confrontación entre las partes en conflicto, rasgos que paulatinamente se diluyeron hasta desaparecer en la segunda fase. Una versión anterior de este capítulo fue publicada en la revista *Ambiente y Desarrollo* XI(2) y XI(4), 1995.
- 2 Aunque desde una perspectiva legal el Fundo Coihúin ha sido declarado propiedad fiscal o particular en numerosas ocasiones, su tenencia material ha permanecido siempre en manos de sus antiguos habitantes indígenas, los que han debido enfrentar una y otra vez amenazas de enajenación o usurpación. Las usurpaciones de tierras constituyen una temática central de la identidad huilliche y se han convertido en uno de los elementos articuladores de la formación de conciencia étnica en Chiloé. La historia de permanente precariedad en la propiedad legal de la tierra resulta fundamental para comprender la reacción de los habitantes de Compu frente a la llegada de la empresa forestal asiática Golden Spring en 1993.
- 3 Las actuales *comunidades huilliche* de Chiloé están asentadas en los alrededores de lo que alguna vez fueron fundos al mando de antiguos caciques. Los títulos de dominio de tales fundos, denominados *títulos realengos*, fueron entregados y reconocidos por la Corona española en 1823, poco tiempo antes de la anexión definitiva de Chiloé a la República de Chile. Uno de los fundos entregados a los huilliche de Chiloé por las autoridades españolas fue el Fundo Coihúin, de aproximadamente 12 mil 500 hectáreas. Este corresponde a las tierras habitadas ancestralmente por la *comunidad huilliche* de Compu. Fue en el límite norponiente del Fundo Coihúin que la empresa forestal Golden Spring adquirió en 1993, ciento setenta años después, una propiedad para desarrollar en ella un importante proyecto de explotación forestal. Para mayores antecedentes véase

Capítulo 7 de este libro.

El primer plan de manejo, por un total de 324 hectáreas, fue presentado ante CONAF Chiloé el 19 de julio de 1993. Una semana después Golden Spring presentó su segundo plan de manejo. Los dos restantes fueron presentados la primera semana de agosto. Cabe hacer notar que esta es una característica muy propia de las comunidades huilliche de Chiloé, las que a diferencia de sus hermanos mapuche de más al norte, han sido especialmente permeables respecto a influencias culturales externas. Hay quienes han llegado a afirmar que la mayor parte del universo cultural huilliche de Chiloé está construido en base a préstamos, muchos de los cuales provienen de comunidades indígenas continentales (De La Calle Ysern, (1986).

La enorme mayoría de los actores que entregaron su apoyo al Consejo General de Caciques durante el conflicto corresponden a grupos ambientalistas. Entre ellos cabe mencionar a Defensores del Bosque Chileno, Red Nacional de Acción Ecológica (Renace), Instituto de Ecología Política (IEP) y Comité Pro-Defensa de la Flora y Fauna (CODEFF). Sólo la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) fue mencionada por la organización huilliche como un referente de apoyo propiamente indígena. Este episodio ocurrió como consecuencia de la interposición en los tribunales de Chiloé de una denuncia "por obra nueva", patrocinada por una organización ambientalista de la capital. Las principales organizaciones sociales, gremiales y profesionales de Chiloé se hicieron parte de dicha denuncia, entregando públicamente su apoyo al Consejo General de Caciques. Sin embargo, en la fundamentación del recurso se aceptaba la legalidad de los títulos de propiedad de Golden Spring sobre los predios adquiridos. Este hecho generó una grave división interna entre los actores que apoyaron localmente a la organización indígena y terminó por distanciarlos definitivamente del Consejo General de Caciques.

Un conflicto ambiental *entre enfoques*, es aquél donde predomina un enfrentamiento ideológico entre grupos de opinión sobre las distintas opciones para compatibilizar crecimiento económico y conservación. En general, este tipo de conflictos tienden a estar fuertemente cargados de contenidos fundamentalistas, por lo que su resolución negociada es muy improbable. Un conflicto ambiental *in situ*, es aquél que involucra, principalmente, a los actores locales directamente afectados por actividades ambientalmente conflictivas dentro de un territorio determinado. En general, se orientan a aspectos concretos relacionados con los impactos y beneficios de tales actividades sobre la calidad de vida de poblaciones específicas. Por lo mismo, tienden a admitir la posibilidad de negociación formal directa entre las partes en disputa (véase Capítulo 1 de este libro).

Las dos situaciones de este tipo que revistieron mayor gravedad en la evolución



- el conflicto, fueron la no solicitud para la tala de árboles nativos a la orilla del camino Yerba Loza —que correspondía entregar a CONAF— y para el ensanchamiento de la misma vía —que correspondía entregar a Vialidad.
- 10 Los impactos ambientales que más preocuparon a los opositores locales de la empresa en un primer momento, se relacionaban con la posible sustitución de bosque nativo por especies exóticas y con los riesgos de erosión que podrían derivarse de una explotación a tala rasa en sectores de suelos altamente vulnerables. Estas preocupaciones se desprendían del conocimiento sobre los planes de manejo para habilitación agrícola que la empresa había presentado ante CONAF de Chiloé.
  - 11 Ambas autoridades visitaron el predio de la empresa en Chiloé y dialogaron privadamente con sus ejecutivos. De este encuentro resultó el compromiso de Golden Spring de someter su proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
  - 12 Véase Capítulo 7 de este libro, en el que se aborda el análisis de las distintas posiciones sostenidas en el conflicto por los habitantes de Compu.
  - 13 Véase Capítulo 7 de este libro, en el que se expone con más detalle la posición del Consejo General de Caciques en el conflicto con Golden Spring.
  - 14 Es interesante hacer notar que la mayor parte de las demandas de procedimiento formuladas por el Consejo General de Caciques fueron finalmente satisfechas por las autoridades y la empresa. Es el caso de la creación de la Comisión Tripartita, de la solicitud de pago de indemnizaciones a los comuneros afectados por el ensanche y construcción de caminos y de la exigencia de realización de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) del proyecto forestal de Golden Spring.
  - 15 Véase Capítulo 7 de este libro, en el que se aborda el análisis de las distintas posiciones sostenidas en el conflicto por los habitantes de Compu.
  - 16 Véase Capítulo 2 de este libro en el que se discute el concepto de participación ciudadana contenido en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Capítulo 5  
**OTRA VUELTA A LA ESPIRAL:  
EL CONFLICTO AMBIENTAL DE PUCHUNCAVI  
BAJO DEMOCRACIA**

*Francisco Sabatini, Francisco Mena, Patricio Vergara*

**E**ste conflicto de 30 años entre una comunidad de campesinos y pescadores y dos grandes plantas industriales (la fundición y refinería de cobre Ventanas y una termoeléctrica, ambas en la comuna de Puchuncaví) entró a una nueva fase histórica con la recuperación de la democracia en 1990. En efecto, desde los años previos, especialmente desde la derrota del general Pinochet en el plebiscito de octubre de 1988, se observa una activación de la comunidad local y del conflicto con las empresas *contaminantes*, el que en años recientes desembocó en una declinación del movimiento.

Parece haberse completado una nueva vuelta a la "espiral histórica" de este prolongado conflicto. Cada una de estas vueltas ha consistido en una secuencia entre impactos ambientales, conciencia y organización de la comunidad, respuestas de las empresas y salidas al conflicto. La secuencia y, especialmente, la salida han estado condicionadas por el contexto político nacional e internacional, por la situación demográfica y social local, por los patrones culturales prevalecientes y por el marco legal en que ocurre el conflicto, todas variables que se resumen o reflejan en la relación de fuerzas existente en cada fase entre las partes en disputa.<sup>2</sup>

Después de caracterizar brevemente las fases previas del conflicto de Puchuncaví, nos concentraremos en la más reciente. El tipo de relaciones entre los actores concurrentes al conflicto será nuestro interés central. Discutiremos las causas de la declinación de la movilización que parece cerrar esta nueva vuelta a la espiral, descartando la que parece la explicación más obvia: la baja capacidad de organización y movilización de los puchuncavinos.

### Localización del complejo industrial: complicidad contra el medio ambiente local

La instalación del complejo industrial de Ventanas representó un importante lema de movilización de la sociedad política de Valparaíso hacia fines de los años cincuenta, década caracterizada por la inauguración de importantes plantas industriales en los principales centros urbanos del país o en sus áreas de influencia. A diferencia de lo que ocurre actualmente, en que las inversiones industriales son examinadas con sospecha por las comunidades locales, hace cuatro décadas distintas comunidades competían entre sí por conseguir para sus comunas la nueva fundición de cobre.<sup>3</sup>

Fue así como la decisión original de la Empresa Nacional de Fundiciones de construir un complejo industrial procesador de cobre en las cercanías de Papudo despertó una fuerte resistencia en Valparaíso. La ola de indignación entre quienes deseaban su construcción en la zona cercana a Valparaíso movilizó de inmediato a la clase política regional en un gran esfuerzo de "lobbying" para revertir la decisión. Un agente clave del proceso que condujo a la instalación de la Fundición en Ventanas fue el Centro para el Progreso de Valparaíso, cuyo discurso básico apuntaba a reforzar la industrialización regional. La influyente prensa regional (diarios *El Mercurio* y *La Unión*, principalmente) se sumó activamente al movimiento.

*Sólo resta dejar constancia que para que todo llegue a feliz término y no se produzcan retrasos [en la instalación de la Fundición de Ventanas] habrá que estar, una vez más, atentos y vigilantes hasta que los humos, que serán atalaya de prosperidad y trabajo, se eleven demostrando que sonó la hora del triunfo* (Editorial de *El Mercurio* de Valparaíso, febrero 26 de 1960).

La disputa por localizar el complejo industrial en Ventanas no se remitió sólo a consideraciones económicas y de creación de empleos. El debate de la época incluyó también argumentos relativos a la defensa nacional, a las facilidades de transporte y a los impactos de la contaminación.

Y es precisamente este último factor, el ambiental, el que fue decisivo para dirimir la disputa locacional. Los informes técnicos de la época consideraron que la zona de Ventanas presentaba mejores condiciones para la dispersión de gases que localizaciones alternativas; en particular, el informe de los especialistas norteamericanos Middleton y Mallette tuvo especial influencia. Según ellos:

*Las Ventanas es un lugar satisfactorio para instalar la fundición pues está situada en una llanura abierta a catorce kilómetros de los cerros, aproximadamente, y está expuesta a los vientos del mar... La topografía y las condiciones atmosféricas de Las Ventanas disminuyen los posibles malos efectos de prolongados periodos de contaminación atmosférica sobre la salud pública y permiten la expansión de las fundiciones y el agregado de industrias anexas (Citado por *El Mercurio* de Valparaíso, julio 15 de 1957).*

Incluso más, esos mismos especialistas extranjeros señalaban que "la falla temporal de los controles de contaminación de una fundición ubicada en Las Ventanas tendría poco o ningún efecto sobre la economía y la salud de los habitantes de esa región". Esta tajante aseveración "científica", junto con las fuertes presiones políticas y sociales y de los medios de comunicación regionales, terminaron por aplacar las inquietudes iniciales de los agricultores de la zona.

Por su parte, los agricultores de Papudo hicieron ver su firme decisión de oponerse a la instalación de la fundición en sus inmediaciones, basados en la experiencia de la Fundición Chagres, cercana a Llay Llay, en la antigua provincia de Valparaíso (hoy Quinta Región). En un informe sobre los impactos atribuibles al funcionamiento de esta Fundición hasta 1945, año en que fue paralizada, el experto Frederick Mallette señalaba que existe "prueba satisfactoria" de impactos negativos sobre la salud, severos sobre la agricultura e,

incluso, de corrosión de metales que se extendieron hasta 40 kilómetros valle arriba.<sup>4</sup>

De esta forma, una importante movilización regional con base en Valparaíso en favor de la fundición, la oposición de grupos importantes de Papudo (el lugar originalmente seleccionado), una débil oposición local, y concluyentes informes técnicos favorables presionaron fuertemente por la localización en Ventanas.

Sin embargo, a pesar de estos informes técnicos ambientales, todo indica que la decisión de ubicar el proyecto en Ventanas incluyó cuotas significativas de "fundamentalismo económico": se hizo pesar consideraciones e intereses económicos por sobre, y a expensas de, consideraciones de protección ambiental. Ello se manifestó principalmente de dos formas:

(i) La implementación parcial del proyecto, sin incluir componentes del mismo de gran importancia ambiental.

El proyecto que originalmente debía realizarse en Ventanas era superior en tecnología al de la Fundición Chagres, ya que contemplaba una planta de producción de ácido sulfúrico y un sistema de control de la contaminación, el que posiblemente consistía en filtros y en un sistema de monitoreo de la calidad del aire.<sup>5</sup> Los informes técnicos favorables a la localización del proyecto en Ventanas se referían a un proyecto menos agresivo ambientalmente que el que se construyó y funcionó por largo tiempo.<sup>6</sup>

(ii) La segunda forma de fundamentalismo económico consistió en la desvalorización de la agricultura de Puchuncaví, al decidir la localización de la Fundición.

Más allá de las ventajas geográficas para la dispersión de los gases, Ventanas ofrecía el atractivo de una agricultura "no importante". El mismo informe Middleton y Mallette, en un párrafo reproducido por la prensa de la época, señalaba que "la agricultura no es importante en esta región en relación con la agricultura de La Calera y Papudo que habrían quedado en las inmediaciones de la fundición y, en general, está a cierta distancia del sitio contemplado".

En diciembre de 1957, el directorio de la Empresa Nacional de Fundiciones aprobó definitivamente la alternativa de Ventanas, revirtiendo la decisión de instalación en Papudo tomada seis meses antes. Sin embargo, no todo terminó allí. Los grupos de presión de distintas regiones no se dieron por vencidos y siguieron luchando por conseguir la fundición, a lo que contribuyó la demora en iniciar su construcción en Ventanas.<sup>7</sup>

A mediados de 1959, las dificultades para instalar la fundición en Ventanas aumentaron cuando la empresa francesa Du M'Zaita decidió reactivar la Fundición de Chagres. Esta decisión obligó al gobierno a reevaluar el abastecimiento con materia prima de la nueva fundición Ventanas, ya que hasta entonces se había contemplado la producción de las minas de propiedad de esta empresa francesa (entre ellas, El Cobre, El Soldado y Disputada de Las Condes).

La clase política de Valparaíso percibió la reapertura de Chagres como una seria amenaza para el proyecto de Ventanas y el fortalecimiento de un polo industrial en la región. Nuevamente se movilizó. Las presiones adquirieron un sello ambiental. La Fundición Chagres sería altamente contaminante de la agricultura y la ganadería y dañaría la salud humana debido a su atraso tecnológico y a las condiciones geográficas del valle del río Aconcagua, donde se encuentra Chagres.

Por esos días, *El Mercurio* de Valparaíso consideraba necesario reiterar "sus arraigadas convicciones doctrinarias" de ser "partidario de la libertad de trabajo y de la libre empresa" antes de pasar a criticar firmemente la reapertura de la Fundición Chagres:

*Esta libertad tiene un límite: el daño que con su abuso pueda provocar a terceros. Esta es la circunstancia que se presenta en este caso y que plantea un dilema: ¿Es mejor para el interés colectivo el funcionamiento de una fundición anticuada y tantos años inactiva o salvar a una rica zona agrícola y a todos sus habitantes de los peligros derivados de sus gases y de sus desechos? (El Mercurio de Valparaíso, junio 3 de 1959).*

Una vez que el Estado aseguró el abastecimiento con minerales traídos desde el norte del país y se pudo confirmar que la fundición se instalaría en Ventanas, las críticas a la reapertura de la Fundición Chagres en la prensa y entre personeros de Valparaíso tendieron a desaparecer, incluidos los reparos ambientales. El medio ambiente del Valle del Aconcagua no parecía ser tan importante como el objetivo de asegurar la construcción del ansiado "polo de desarrollo".

De esta forma, el mejor régimen de vientos en Ventanas, la desvalorización de la economía tradicional de Puchuncaví y la complicidad de la comunidad política local, llevaron a la construcción de un complejo industrial sin ciertos componentes del diseño original importantes para la reducción y el control de las emisiones a la atmósfera.

Esta primera vuelta de espiral, marcada por el fundamentalismo económico, dejó definidos los términos básicos de las etapas siguientes del conflicto ambiental de Puchuncaví: la Fundición y Refinería de Ventanas, considerada clave para la conformación de un "polo de desarrollo" regional, fue instalada en una área geográfica que por sí sola debería resolver los problemas ambientales y cuyo interés demográfico, político o agrícola era escaso.

Se privilegiaban así los intereses de la región y del país frente a los de esta localidad rural, instalando en su "patio trasero" este complejo industrial que deterioraría gravemente, en los siguientes treinta años, la calidad de los suelos, la economía tradicional y la salud de la población. Frente a los espaciados y débiles reclamos locales existentes antes de la puesta en marcha del complejo industrial en 1964, por lo general de los agricultores, la prensa regional de la época era enfática:

*Los vecinos deben mirar este problema con ánimo patriótico y aceptar algunos sacrificios; de otra manera no se podría instalar la fundición en ninguna parte del país. Las naciones que se han industrializado han aceptado estos sacrificios. Es el precio del progreso. La lluvia es indispensable para la agricultura, pero cuando llueve algunos tienen que mojarse (El Mercurio de Valparaíso, julio 17 de 1957).*

## Las primeras movilizaciones Contra las chimeneas y el letargo autoritario

Un segundo momento fue la movilización de la comunidad en los años posteriores a la puesta en marcha de las plantas para protestar por el impacto de los humos sobre la salud y la agricultura. La movilización adoptó variadas formas, pero no tuvo éxito.<sup>8</sup>

Tal vez la principal forma de movilización contra la contaminación del largo periodo que va desde la inauguración de la fundición y de la termoeléctrica en 1965 hasta la recuperación de la democracia en 1990, fueron las rogativas religiosas de las cofradías de "chinos". Los bailes "chinos" son eventos semi-paganos centenarios que se celebran durante las festividades religiosas. Constituyen una red cultural y religiosa pre-hispánica, centrada en Puchuncaví, que cubre una vasta región de Chile.

Los bailes exhiben una sofisticada organización enraizada en la devoción y la identidad social. Las rogativas a la Virgen y al Señor que los estructuran se refieren a problemas vitales y cotidianos, y no tan sólo a asuntos religiosos. En los años posteriores a la inauguración de las plantas, los bailarines "chinos" incorporaron en sus rogativas que la Virgen los liberara de los humos de las chimeneas y sus impactos sobre la agricultura, los animales y la salud. Sin embargo, después de algún tiempo las rogativas no hicieron más mención a este problema, cambio que habría sido producto de la resignación, de percibir que sus esfuerzos no conseguían resultados (véase Capítulo 6 de este libro).<sup>9</sup>

La pasividad que exhiben los puchuncavinos en los períodos de relativa desmovilización no es, por tanto, un rasgo absoluto. La pasividad se alterna con períodos más activos, como la movilización que se inició hacia el final de los años noventa y que analizaremos más adelante.

Otra forma de acción en contra de la contaminación desde que se inauguraron las plantas fue la presentación de recursos judiciales contra ENAMI por parte de agricultores. Estos recursos existieron ocasionalmente y fueron siempre rechazados por la justicia. La razón aducida para el rechazo era que



no se podía establecer fehacientemente una relación de causalidad entre el estado de los suelos de quienes interponían los recursos (y demás daños denunciados) y los gases de la fundición de Ventanas.<sup>10</sup> Parece pertinente comentar que la relación de causalidad entre dos o más fenómenos no puede probarse con seguridad absoluta, siendo ésta una de las limitaciones principales del conocimiento científico. Cuando en 1992 se aprobó por Decreto Supremo N° 252 el Plan de Descontaminación del Complejo Industrial de Ventanas, la contaminación quedó, en cierta medida, "legalizada". Dentro de ciertos límites y plazos, es ahora permitida.

El contexto bajo el régimen militar (1973-1990) estuvo marcado por la negativa de ENAMI a reconocer que su fundición contaminaba. Ello dio pie a una serie de gestiones "personales" de miembros de la comunidad local con el fin de conseguir reparaciones individuales o colectivas. Dos casos que ejemplifican lo anterior son los siguientes: el de un empresario ubicado cerca de las chimeneas y perjudicado económicamente por ellas que consiguió un acuerdo permanente, vigente hasta hoy, que incluye compensaciones económicas; y el de las gestiones personales realizadas ante el general Pinochet por Juan Mena, dirigente campesino e hijo del primer alcalde de la comuna, con ocasión de la visita del primero a Quintero en julio de 1987. En un acto de recepción al general, Mena tuvo la oportunidad de leerle una carta que llevaba preparada, la que incluye los siguientes pasajes:

*En primer término, reciba el saludo de un orgulloso soldado de la patria. Pertenezco, a mucha honra, al regimiento simbólico de caballería coronel Santiago Bueras, y en tal condición me siento soldado y saludo a mi Comandante en Jefe... Usted habrá visto, señor Presidente, en su paso por esta zona que en los campos no hay siembras, ganado ni hombres trabajando la tierra... La lluvia de ácido sulfúrico que cae desde hace 20 años en nuestros suelos día y noche sin interrupción ha producido el arrasamiento" químico de éstos... Señor Presidente, le solicitamos en forma urgente que usted disponga la construcción de la planta elaboradora de ácido sulfúrico. Estoy seguro de que una orden suya bastará para iniciar mañana el proyecto tan ansiado por todos nosotros.*

La carta de Juan Mena terminaba así:

*Lleno de confianza en su persona, le expreso que los hombres de campo de esta zona, empresarios y trabajadores, esperan de usted las decisiones que han caracterizado a su gobierno, el que ha hecho por Chile mucho más que lo que todos [los gobiernos] juntos hicieron antes.*

La petición de Juan Mena podría haber influido en la decisión de realizar el cuarto llamado, y definitivo, a una licitación para construir una planta de ácido sulfúrico (inaugurada en 1990). Sin embargo, la decisión de construir esta planta se basó, principalmente, en una evaluación económica que mostraba la posibilidad de comercializar el ácido sulfúrico.

Las peticiones del empresario y del dirigente campesino tienen en común las haber sido hechas a título personal y haberse servido de contactos informales, los que generalmente eran de tipo político. El gobierno militar tenía por norma no escuchar peticiones de grupos organizados, menos en este caso, en que el discurso público consistía en la increíble afirmación de que ENAMI no contaminaba.

## Recuperación de la democracia y una nueva vuelta a la espiral

En los años finales del gobierno militar surgió una fuerte movilización de la comunidad de Puchuncaví en torno a la contaminación industrial. Un grupo de profesores y agricultores confluyeron en el Club Rotary de Puchuncaví (1987) y redactaron dos documentos públicos de denuncia y de proposición de soluciones para el problema (publicados en 1989 y 1990 en los diarios *El Mercurio* y *La Tercera*, respectivamente). Posiblemente por su nivel educacional, en un caso, y por estar afectados económicamente por la contaminación, en el otro, profesores y agricultores se contaban entre los grupos locales más interesados y activos en el tema ambiental.

El país estaba en los albores de la redemocratización. En el plebiscito de octubre de 1988, los chilenos aprobaron el llamado a elecciones presidencia-

les rechazando la aspiración del general Pinochet de prolongar su mandato por varios años. La conciencia ambiental estaba un franco ascenso, lo mismo que la vigilancia ambiental internacional sobre una economía, como la chilena, que presentaba altos niveles de integración a los mercados mundiales.

El contexto era favorable para que las significativas capacidades de movilización y organización de los puchuncavinos se manifestaran nuevamente. Debe tenerse en cuenta que Puchuncaví nació como comuna independiente en 1944, después de una prolongada movilización para separarse de Quintero, y que en los años cincuenta y sesenta la comunidad de Puchuncaví no estuvo al margen de los esfuerzos regionales para ganar la localización de la fundición de ENAMI.

La poca simpatía de las autoridades distritales y nacionales del Club Rotary con la movilización ambientalista de sus socios locales, llevó a este activo grupo a formar, en 1989, la Junta de Adelanto de Puchuncaví. Recopilaron un gran número de firmas de apoyo a su documento de denuncia del problema ambiental.

En 1990 se formó el Comité de Defensa del Medio Ambiente por sugerencia de la Junta de Adelanto y con la estructura propuesta por ésta: presidido por el Alcalde e integrado por representantes comunitarios, funcionarios locales de salud y educación, y representantes de las empresas contaminantes, ENAMI y Compañía Chilena de Generación Eléctrica S.A. (CHILGENER).

José, comerciante, activo rotario e integrante de la Junta de Adelanto, describe así el momento.<sup>12</sup>

*Este asunto estaba llegando a un punto crítico. Se pensaba en medidas de fuerza... Las mujeres estaban pensando en ir a tomarse el camino; [eran] las de los centros de madres, de apoderados; las madres, en buenas cuentas, aunque con mucha resistencia de las esposas de los trabajadores de ENAMI. Felizmente no hubo necesidad, ni se llegó a esos extremos. Coincidió que [los de la Junta de Adelanto] pusimos el problema en manos del Alcalde. Estimamos que era mejor que él,*

*como autoridad representativa de la comunidad, tomara en sus manos el asunto e invitara a ENAMI y CHILGENER a conversar.*

El Alcalde Camilo Pérez, profesor y oriundo de la zona, un hombre de derecha, había sido recién designado en su cargo en 1989 y después sería elegido en los primeros comicios democráticos (1992). Incorporó a su equipo de trabajo a miembros de la comunidad ya activos en el tema ambiental. Sin embargo, y más allá de las intenciones del Alcalde, esta incorporación terminaría siendo un acto de "cooptación", como veremos luego.

En marzo de 1990 asumió el nuevo gobierno democrático. Formó la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, y la ENAMI reconoció públicamente lo que hasta entonces había negado: que sus fundiciones contaminan. En este nuevo contexto, los ambientalistas locales y el Alcalde formaron el ya mencionado Comité de Defensa del Medio Ambiente, logrando integrar a las empresas a él.

Luego de dos años de movilización de la comunidad y bajo un régimen democrático, el Alcalde parecía destinado a jugar un rol mediador entre el movimiento ambientalista local, de una parte, y las empresas y el gobierno, de otra. El Comité prometía constituirse en una instancia formal de negociación del largo conflicto ambiental de Puchuncaví. En la prensa de circulación nacional y en las principales estaciones de televisión comenzaron a aparecer noticias sobre este problema ambiental y el conflicto que nuevamente se manifestaba en forma abierta. Entre otros, se difundieron los resultados de investigaciones realizadas por el Dr. Jaime Chiang, de la Universidad Técnica Federico Santa María, y por otros científicos que mostraban serios impactos de las chimeneas sobre la salud y el medio ambiente local.

En sus primeros meses de funcionamiento, el Comité fue creciendo en número de integrantes como producto de la decisión de ir haciéndolo cada vez más representativo de los distintos estamentos y organizaciones de la comunidad. Los líderes más destacados del movimiento local pasaron a ser tratados con gran deferencia por las empresas y fueron, incluso, invitados a dar charlas sobre medio ambiente a su personal.

El Comité de Defensa del Medio Ambiente funcionó en este ambiente cordial en una primera fase. Los ambientalistas locales pusieron el tema central de discusión: el "plan de desarrollo alternativo" que habían propuesto en sus primeros documentos. El financiamiento del Plan debía venir en medida importante del Estado, como forma de compensar el daño generado históricamente por sus empresas.

Efectivamente, en marzo de 1990 la Junta de Adelanto había aprobado el documento "Bases para una política ambiental", que orientaría la acción de sus miembros y otros representantes de la comunidad en el Comité de Defensa del Medio Ambiente. En ese escrito se llama a "reconocer que el modelo productivo vigente en la zona involucra, por un lado, el desarrollo nacional (destacándose la importancia del complejo industrial Ventanas) y, por el otro, el subdesarrollo local". A continuación señala que "este modelo se satisface con el drenaje de la calidad ambiental de la zona contaminada que se transforma en calidad de vida mejor en el resto del país". Se habla de "aportes no compensados que se traducen en un deuda ambiental que el país tiene con la zona de Puchuncavi", precisando que aquélla se compone de una deuda patrimonial, una deuda de trabajo y una deuda de salud. Los habitantes locales "no reciben la debida compensación y, además, no son reconocidos como interlocutores en el problema". Por último, se señala que "la búsqueda de una solución deberá defender permanentemente la tesis de los aportes ambientales realizados por la comuna al desarrollo nacional y no compensados en cuanto a los daños recibidos".

En carta fechada el 20 de marzo de 1991, los dirigentes máximos de la Junta de Adelanto de Puchuncavi propusieron al Ministro de Minería la elaboración de "un verdadero plan de desarrollo para toda la comuna de Puchuncavi como una manera de compensar el daño causado por las empresas contaminantes".

Como en varias otras sesiones del Comité de Defensa del Medio Ambiente en sus primeros meses de vida, en la décima (noviembre 1990) se discutió el financiamiento del "plan de desarrollo alternativo". Uno de

los representantes de la Junta de Adelanto de Puchuncaví planteó en forma enfática:

*El Estado es quien debe hacerse cargo del daño producido a la zona.*

El plan de desarrollo alternativo que se ambicionaba debía orientarse a la búsqueda "de otro recurso renovable no afectado por la contaminación", asumiendo que "la producción agropecuaria es una actividad no viable".

Paralelamente, desde el gobierno y con el concurso de las dos empresas, se preparaba un plan de acción oficial. Éste incluía un Plan de Descontaminación y el denominado Programa Ambiental de Ventanas (PAV). El Plan consistió, en lo fundamental, en la formalización de un programa gradual de reducción de emisiones con plazo final en 1999, en la materialización de inversiones tendientes a lo anterior, y en la instalación de una red permanente de monitoreo de la calidad del aire.<sup>13</sup> El PAV, coordinado por el Ministerio de Minería, se encargaría de administrar donaciones británicas al gobierno nacional -donaciones, no préstamos— para la realización de estudios de impacto ambiental en la zona y el establecimiento de un fondo concursable destinado a apoyar la realización de microproyectos por personas u organizaciones de la comunidad.

En efecto, fuera de la puesta en marcha de la planta de producción de ácido sulfúrico por parte de ENAMI en 1990, se instaló un sistema de monitoreo de la contaminación del aire con base en distintas estaciones de medición en la comuna (1992), se organizó el fondo concursable para microproyectos productivos cuya distribución se entregó al Concejo Municipal electo democráticamente en 1992, se estableció e inició la aplicación de un calendario de reducción de las emisiones totales anuales<sup>14</sup> y, en 1995, CHTLGENER instalaría precipitadores electrostáticos en sus chimeneas (lo que le permite captar actualmente aproximadamente un 90 por ciento de las cenizas que antes emitía a la atmósfera).

Esta ofensiva de las empresas y del gobierno marcó el temprano fin de la propuesta de un plan de desarrollo alternativo que se había anidado en el

Comité y, con ello, la pretensión de financiarlo con compensaciones provenientes de las empresas o del Estado.<sup>15</sup>

Durante 1993 se desperfilaron las organizaciones locales que habían impulsado el movimiento ambientalista local. Sus principales dirigentes fueron desertando del Comité de Defensa del Medio Ambiente, salvo quienes habían asumido funciones remuneradas en él. El Comité realizó una sola reunión, tipo asamblea, interrumpiendo así la secuencia regular de reuniones mensuales que caracterizara su primera etapa. La Junta de Adelanto y la Asociación de Agricultores entraron en un completo receso.

Enrique fue uno de los líderes más activos del movimiento. Es propietario agrícola, de un nivel socioeconómico mayor que el promedio. Así evalúa este momento del Comité:

*Las reuniones del Comité no tenían ningún destino y me di cuenta de que todo lo que hacía el Ministerio [de Minería] era un acuerdo entre ellos, ENAMI y CHILGENER...VÍ cómo esto comenzaba a amarrarse y a amarrarse, y cuando vi. que el Ministerio había llegado a un acuerdo sin tomar en cuenta a la comunidad, me convencí de que seguiría todo igual que antes. Quería decir que la comunidad nunca va a recuperar el daño recibido... Nunca va a ser realidad el plan alternativo de desarrollo que propusimos.*

Los principales líderes del movimiento ambientalista perdieron contacto con ENAMI, empresa con la cual mantuvieron estrechos vínculos al inicio del gobierno del presidente Aylwin (1990-1994). Cansados de "predicar en el desierto", desilusionados e, incluso, con la sensación de haber sido engañados, optaron por retirarse a sus asuntos particulares. Una nueva vuelta a la espiral histórica de este largo conflicto se había completado.

El Comité "fue tomado por las empresas", según Javier, antiguo empresario de la zona, quien mira ahora el conflicto desde cierta distancia. Participó, como miembro del CODECO<sup>16</sup> en las primeras reuniones del Comité.

Emilio, ex Director de Salud Municipal y participante del movimiento ambientalista, comenta la contratación en el Comité de un antiguo dirigente comunitario:

*Gustavo es un antiguo dirigente de la comuna. Cuando el municipio quiso capitalizar el esfuerzo de la movilización en beneficio propio, entonces contrató a Gustavo como secretario del Comité. Fue una respuesta burocrática.*

José agrega:

*Gustavo parecía la persona indicada. Mal que mal es profesor y tiene una preparación mayor que el promedio, que los agricultores... El no ha querido quemarse mucho. Lo mandaron incluso al extranjero a hacer un curso... Entonces él no se puede poner demasiado exigente [con las empresas] ni ponerse abiertamente la camiseta de la comunidad. Dice que es mejor ponerse al lado de ENAMI, porque así le podremos sacar muchas cosas; que el Alcalde debe presionar pacíficamente, pero no enemistarse con las empresas. Sin embargo, piensa que el Alcalde debe tomar más la iniciativa, debe ser más enérgico.*

La cooptación, consistente en restarle independencia a un potencial adversario por la vía de comprometerlo con ofertas atractivas de distinta índole, no sólo afectó a algunos de los líderes del movimiento ambientalista local que pasaron a ser contratados por el Comité de Defensa del Medio Ambiente. La cooptación parece haber sido más amplia, en parte por la significativa e histórica dependencia de la comunidad local en relación con las empresas.

Carlos es miembro de un grupo ecologista nacional y ha apoyado personalmente la movilización ambientalista de Puchuncaví desde 1990. Reflexiona así:

*En Puchuncaví hay pobreza y la mayor parte de la gente depende de las industrias, porque muchos trabajan allí. Entonces es difícil que sean autónomos e independientes. El mismo Alcalde trabaja [en colaboración] con las empresas y recibe aportes de ellas. Hace poco les financiaron un pequeño consultorio. Entonces, están muy compro-*



*metidos... La capacidad de autogestión de esa comunidad es mínima. Están aburridos, fatalistas, frustrados. Una señora me decía: cualquier cosa que nos den será bienvenida, porque ya no tenemos nada más que perder.*

Es así como fue quedando de lado la propuesta de un "plan de desarrollo alternativo" emergido desde el movimiento local, y la acción ambiental se fue restringiendo, casi exclusivamente, a la disminución de la contaminación. Al mismo tiempo las empresas se mostraban especialmente interesadas en colaborar con la comunidad para la realización de algunos de sus proyectos. El Alcalde, el Comité de Defensa del Medio Ambiente y el Concejo Municipal, que en gran medida se superpone con el anterior y que decide la asignación del fondo para pequeños proyectos del PAV, fueron las instancias adecuadas para estrechar estas relaciones de colaboración.

La comunidad fue relegada, así, a formular a las empresas peticiones de "colaboraciones" que, sin embargo, debían estar lo más desvinculadas posible del problema de fondo, la contaminación, y definitivamente excluir el tema de las compensaciones. El rechazo a la idea de la compensación se hizo tan marcado, que las empresas llegaron a amenazar con terminar toda colaboración con la comunidad si los dirigentes de ésta insistían en ella. Ésta es una de las caras de la relación de "extorsión cruzada" que se tendió a establecer entre empresas y comunidad.

Aunque el Comité cayó en una suerte de letargo, sesiona ocasionalmente. Una de las razones para hacerlo puede ser la de aprovechar una coyuntura que permita poner algo de presión sobre las empresas con el fin de aumentar las "colaboraciones". La visita de un grupo de investigadores en el tema ambiental es una buena ocasión para una reunión del Comité, invitarlos a participar, y poner así el tema delicado otra vez en la mesa de discusión. Otra forma son las declaraciones, con tinte de denuncia, a la prensa. Estos afanes constituyen la otra cara de la extorsión cruzada.

En la sesión N° 27 del Comité (julio 28 de 1994), un representante de la comunidad preguntaba a los representantes de las empresas:

*Ustedes estaban hablando de los costos de las nuevas instalaciones que van a hacer para reducir la contaminación. Pero, ¿se han preguntado alguna vez sobre cuáles han sido los costos que representan las tierras que quedaron improductivas? Aquí se producían la mejor lenteja y arveja. Además, están los costos de los animales que mueren porque el pasto está contaminado, y el costo en salud de la población.*

Sin embargo, este discurso, permanente por parte de la comunidad local, ya no da lugar a la exigencia de un "plan de desarrollo alternativo" para la comuna, como en la primera etapa. Ahora, se lo vincula a una actitud más "peticionaria". Más adelante en la misma sesión, otro dirigente local señalaba lo siguiente sobre la relación con CHILGENER:

*No perdemos las esperanzas de que en una sesión especial de este Comité, donde asista la persona que corresponda, nosotros podamos obtener algún beneficio de CHILGENER. A lo mejor no va a ser una gran cantidad de dinero, pero sumados a los aportes que se reciben de otras instituciones, como ENAMI, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y Ministerio de Minería, podemos recibir del Estado y de las empresas aportes que permitan revertir en algo la situación actual.*

En el Comité de Defensa del Medio Ambiente las empresas exponen sus planes y acciones pero no se discute ni negocia el tema ambiental. Tampoco se controla ni evalúa desde allí el avance del Plan de Descontaminación. Las relaciones entre empresas y comunidad, con el Alcalde ejerciendo un rol mediador, consisten en un flujo cruzado de demandas de la comunidad y aportes de las empresas para la solución de problemas y aspiraciones puntuales, generalmente no relacionados con el tema ambiental. Ha habido aportes para electrificación rural, equipamiento de las escuelas y capacitación laboral, entre otros. Desde entonces, ha tenido lugar lo que podría denominarse "negociación ambiental informal" (Gorczyński, 1991). Las partes no reconocen estar negociando el tema ambiental, pero sus relaciones están condicionadas por él.

La comunidad ha probado que puede infligir costos a las empresas agitando el tema ambiental, pero su poder es limitado. El equilibrio se ha establecido en una suerte de "extorsión subordinada". La comunidad consigue aportes a cambio de un relativo silencio sobre el problema de la contaminación. El Alcalde ha sido un maestro en administrar este equilibrio. Sin embargo, la comunidad y sus dirigentes no están plenamente satisfechos, aunque piensan que por ahora no se puede hacer más. Están consiguiendo algunos aportes materiales de las empresas, pero manifiestan estar conscientes de que les están "emborrachando la perdiz". Volveremos sobre este punto.

### Espiral sobre la espiral: el conflicto de Puchuncaví en la prensa

El rol que juegan los medios de comunicación de masas en un conflicto como el de Puchuncaví puede ser gravitante. Su influencia fue evidente en el período en que se discutía la localización del proyecto. Entonces, los principales medios regionales no sólo tenían una posición definida sobre la localización, sino que ejercieron una fuerte presión sobre los habitantes que tenían resistencias legítimas para aceptar esa posición, como era el caso de algunos agricultores de la zona.

En el período autoritario el conflicto de Puchuncaví tuvo escasa presencia en la prensa, en parte debido a que la conciencia ambiental era menor que ahora y en parte porque había una inflexible posición oficial de negar la responsabilidad de las empresas en la contaminación (ambas de propiedad estatal hasta avanzado el régimen militar). La libertad de prensa era limitada y, en general, los medios secundaban las posiciones oficiales en todo tipo de materias. "El que hablaba contra la chimenea era catalogado de antipatriota", recuerda Miguel, profesor y uno de los primeros y más activos ambientalistas de Puchuncaví.

Y, ¿cuál ha sido la influencia de la prensa en la reciente vuelta a la espiral de este conflicto, ocurrida bajo democracia y en un contexto de mayor conciencia ambiental y sensibilidad política frente al tema? Yendo a la discu-

sión más de fondo: ¿Cuál es el grado de influencia que tienen los medios de comunicación en modelar la opinión pública, en influir en la conciencia y manera de pensar de la gente? Hay dos enfoques principales. Por una parte, están las teorías funcionalistas, que enfatizan la adaptación de los medios a los intereses y necesidades de información de la audiencia. Este respeto a la "soberanía del consumidor" es clave para la sobrevivencia económica de los medios. Por otra parte, la teoría de la modelación destaca cómo los auditorios van siendo influenciados por las versiones uniformes y relativamente consensuadas que ofrecen los medios de comunicación sobre la realidad (Gerbner, 1967).<sup>17</sup>

McQuaile (1983) señala que ambas interpretaciones son válidas y argumenta que su importancia relativa cambia entre períodos históricos. La teoría de la modelación puede ser especialmente aplicable a períodos de crisis social o política, cuando el Estado y los grupos dominantes tienen especial interés en influir en las creencias y en la opinión pública. Por lo demás, la incertidumbre que acompaña a toda crisis hace a la gente más dependiente de los medios como fuente de información y de orientación.

En efecto, es posible contrastar el período de las guerras mundiales y, especialmente, del nazismo, cuando la comunicación de masas llegó a tener gran influencia sobre el comportamiento de la gente, con el período de crecimiento y optimismo de posguerra, en que se observó un rol más modesto de los medios en la conformación de la conciencia individual y colectiva (Bauer y Bauer, 1960; McQuaile, 1983). Al final de los años sesenta, con la irrupción de las crisis económicas y políticas que pusieron fin a ese período optimista, el poder de los medios pareció acrecentarse, retomando fuerza la teoría de la modelación (Carey, 1978; McQuail, 1983). Elizabeth Noelle-Neumann señalaba que se asistía a un "retorno a la idea de los medios de comunicación de masas poderosos" (1973). Al año siguiente formuló su "teoría de la espiral del silencio", sin duda una de las más elaboradas conceptualizaciones sobre la modelación (Noelle-Neumann, 1974). En ella se destaca el efecto psicológico de temor al aislamiento que lleva a la gente a integrarse a las

corrientes de opinión dominantes, lo que facilita la modelación que ejercen los medios.

El tema del medio ambiente en Chile, como en otros países, presenta los rasgos de crisis social y política que serían favorables para el predominio de una función más "modeladora" que pasiva de los medios de comunicación. El medio ambiente se está deteriorando, la gente siente incertidumbre sobre el futuro, el Estado no dispone de un marco institucional y de políticas efectivo y que brinde seguridad, aumenta el número de conflictos y de problemas ambientales en que el gobierno aparece sobrepasado y, por último, la baja capacidad de gestión ambiental de autoridades y empresas pone crecientemente en riesgo la inserción internacional de la economía chilena. Es más, la gran mayoría de la población chilena cree que el Estado, los empresarios y el Congreso hacen poco o nada por la protección del medio ambiente.<sup>18</sup> Las condiciones son favorables para que los medios desplieguen un esfuerzo por modelar una opinión pública que sea receptiva a las medidas —aún predominantemente reactivas o caso a caso— con que el Estado y las empresas buscan enfrentar esta crisis combinada de "falta de gobierno" y de gobernabilidad en el tema ambiental.

Un análisis de la información publicada por la prensa escrita chilena sobre el conflicto de Puchuncaví cuando el gobierno y las empresas estaban desplegando su plan de acción (1991-1992) confirma esa idea. Mientras que sólo un 14 por ciento de los artículos publicados en diarios y revistas de Santiago y regiones sobre este conflicto recogen los puntos de vista de los residentes locales o de sus dirigentes, incluyendo al Alcalde y concejales, la opinión de las empresas es recogida por el 62 por ciento de los artículos, y la del gobierno y sus agencias (excluido el municipio), por el 57 por ciento.<sup>19</sup> Por otra parte, mientras sólo un 22 por ciento de los artículos contiene elementos de diagnóstico sobre los problemas causados por la contaminación, un 90 por ciento de ellos se refiere a acciones o soluciones a los mismos (Cuadro 5.1).

**Cuadro 5.1** 1992-1993: Cobertura del conflicto ambiental de Puchuncaví en la prensa escrita, según contenido y fuente de información<sup>20</sup> (en número de artículos publicados)

¿Quién suministra la información u opinión que el artículo recoge?	El artículo se refiere a...		
	Problemas	Soluciones	Total
Comunidad	<b>15</b>	<b>10</b>	19
Gobierno	<b>18</b>	<b>64</b>	76
Empresas	<b>8</b>	<b>80</b>	83
Total	29	120	133

Lo que estas cifras revelan es que la comunidad tiene poca voz y los medios asignan poca importancia a los problemas de calidad de vida que ella sufre producto de la contaminación industrial. Los problemas ambientales parecen preocupar más por los riesgos políticos y la pérdida de competitividad asociados a ellos, que por sus efectos sobre la calidad de vida local. El diagnóstico y las soluciones sobre Puchuncaví han sido en gran medida impuestas a la comunidad local (y nacional) por las autoridades y empresas con la ayuda de la prensa regional y nacional. La alianza, hoy por hoy tan común en los distintos países, entre Estado y economía corporativa en favor de la expansión de los negocios y a expensas de la calidad de vida de la población, ejerce su influencia a través de la prensa.

Avaladas con el peso de la autoridad política y científico-técnica, las acciones de empresas y gobierno fueron, así, impuestas a la población local; eran la única alternativa viable de solución a los problemas derivados de la contaminación. El efecto de "espiral del silencio" consiste en que los individuos discrepantes se inhiben de expresar su parecer por temor a quedar aislados. Perciben la opinión dominante como mayoritaria, cuando no necesariamente lo es. En el caso de Puchuncaví, este efecto se vio reforzado por la convicción de los lugareños de que debían aprovechar la debilidad momentánea de las empresas frente al tema ambiental. Ya que una verdadera compensación no parece factible, es preferible ser pragmáticos y conseguir "lo que se pueda".

Gustavo, secretario del Comité y antiguo dirigente comunitario, es enfático:

*Debemos aprovechar los próximos años en que el problema de la contaminación va estar en su "peak". Debemos ser muy inteligentes; contar con un equipo de trabajo político y técnico que logre sacarle al Estado recursos... Es el lapso en que nosotros podemos presionar haciendo valer nuestro problema.... Después de eso, cuando las empresas estén dentro de las normas, ni el Estado ni ellas se preocuparán más. Y nosotros quedaremos con nuestros problemas ambientales e, incluso, bajo ciertas condiciones meteorológicas, seguiremos recibiendo todo el anhídrido sulfuroso... Pero el Comité de Defensa del Medio Ambiente, que fue una institución fuerte, ahora es una institución débil. No tiene el poder que a mi me gustaría que tuviese.*

Amelia, dueña de casa en Los Maitenes, quizás la localidad más afectada por la contaminación de toda la comuna, señala en forma coincidente:

*Somos una comuna pobre. Lo que tenemos que hacer en este momento es presentar proyectos para sacarle algo de plata a las empresas. Porque si nos ponemos a litigar con las empresas, contra el gobierno, ¿qué vamos a conseguir?*

## Población: visión crítica y desconfianza

La declinación del movimiento ambientalista local y las nuevas relaciones de mutua colaboración entre empresas y comunidad no deben mover a engaño. La población local tiene una visión muy crítica sobre el aporte del complejo industrial al desarrollo de la comuna. El bajo número de empleos que estas empresas han ofrecido a la gente de la comuna y, en general, su escaso impacto sobre la economía local, es una crítica que se repite. Sin embargo, la principal es que la contaminación ha causado un generalizado deterioro ambiental y en la calidad de vida. Además, la gente desconfía de los planes ambientales que el gobierno y las empresas diseñaron para la zona durante este período.

La visión crítica se refleja en sus prioridades actuales. Enfrentados a la disyuntiva de tener que elegir entre el objetivo de resolver el problema de la contaminación y el de impulsar el desarrollo económico de la comuna creando fuentes de trabajo, los jefes de hogar de la localidad urbana de Puchuncaví se inclinan por el primer objetivo en una proporción de tres a dos. La prioridad por el objetivo ambiental es especialmente marcada entre las jefas de hogar mujeres —73 por ciento eligen ese objetivo, contra un 54 por ciento de los jefes de hogar hombres (Cuadro 5.2)— y entre quienes encabezan hogares donde no hay personas ligadas laboralmente con las empresas contaminantes —66 por ciento prioriza el objetivo ambiental por sobre el económico, contra 42 por ciento en el caso de hogares que sí incluyen esas personas (Cuadro 5.3).<sup>21</sup>

*Cuadro 5.2* Jefes de hogar de la localidad urbana de Puchuncaví: principal tarea que enfrenta la comuna para su desarrollo, según sexo del jefe de hogar

	Impulsar el desarrollo económico y crear fuentes de trabajo		Resolver el problema de la contaminación		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Mujeres	9	27,3	24	72,7	<b>33</b>	<b>100,0</b>
Hombres	39	45,9	46	54,1	<b>85</b>	<b>100,0</b>
Total	<b>48</b>	<b>40,7</b>	<b>70</b>	<b>59,3</b>	<b>118</b>	<b>100,0</b>

*Cuadro 5.3* Jefes de hogar de la localidad urbana de Puchuncaví: principal tarea que enfrenta la comuna para su desarrollo, según si hay miembros del hogar vinculados laboralmente con ENAMI o CHILGENER

	Impulsar el desarrollo económico y crear fuentes de trabajo		Resolver el problema de la contaminación		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
No	30	34,5	57	65,5	<b>87</b>	<b>100,0</b>
Si	18	58,1	13	41,9	<b>31</b>	<b>100,0</b>
Total	<b>48</b>	<b>40,7</b>	<b>70</b>	<b>59,3</b>	<b>118</b>	<b>100,0</b>



La inclinación de los jefes de hogar en favor del objetivo ambiental puede evaluarse como muy fuerte, si se consideran los niveles de pobreza e inseguridad económica que prevalecen en la comuna de Puchuncaví. Esa prioridad explica el significativo grado de movilización social alcanzado en la etapa ascendente de la última vuelta a la espiral de este conflicto.

Por otra parte, merece destacarse la nada despreciable proporción de jefes de hogar que favorece o aparece abierto a considerar la alternativa extrema del cierre de las plantas contaminantes (más de un tercio de los jefes de hogar). Esta proporción es especialmente alta entre quienes encabezan hogares que incluyen niños (Cuadro 5.4) y entre jefes de hogar mujeres (Cuadro 5.5). Dado lo extrema que es la alternativa de cierre de las plantas por la que se les consultó su parecer, los jefes de hogar "sin opinión" en los Cuadros 5.4 y 5.5 deben considerarse como abiertos a considerar esa alternativa.

*Cuadro 5.4* Jefes de hogar de la localidad urbana de Puchuncaví: posición frente a la alternativa de clausurar las plantas industriales contaminantes, según presencia de personas menores de 15 años en el hogar

	De acuerdo		En Desacuerdo		Sin opinión		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
No	4	9,1	36	81,1	4	9,1	<b>44</b>	<b>100,0</b>
Si	16	21,6	41	55,4	17	23,0	<b>74</b>	<b>100,0</b>
Total	<b>20</b>	<b>17,0</b>	<b>77</b>	<b>65,2</b>		<b>17,8</b>	<b>118</b>	<b>100,0</b>

*Cuadro 5.5* Jefes de hogar de la localidad urbana de Puchuncaví: posición frente a la alternativa de clausurar las plantas industriales contaminantes, según sexo del jefe de hogar

	De acuerdo		En Desacuerdo		Sin opinión		Total	
	N °	%	N°	%	N°	%	N°	%
Mujeres	8	24,2	19	57,6	6	18,2	<b>33</b>	<b>100,0</b>
Hombres	12	14,1	58	68,2	15	17,7	<b>85</b>	<b>100,0</b>
Total	<b>20</b>	<b>17,0</b>	<b>77</b>	<b>65,2</b>	<b>21</b>	<b>17,8</b>	<b>118</b>	<b>100,0</b>

Decíamos que, además de ser críticos del aporte del complejo industrial a la comuna, los puchuncavinos tienen desconfianza en las acciones y programas ambientales impulsados por organismos de gobierno y por las empresas. Un 55 por ciento de los jefes de hogar opinó que esas acciones y programas "tratan de tranquilizar a los puchuncavinos sin resolver el problema de fondo" y "tratan de mostrar hacia afuera que están haciendo algo". En cambio, un 15 por ciento tuvo opiniones positivas, señalando que aquéllos "tratan de aportar al desarrollo económico y al bienestar de los habitantes de la comuna" y "tratan de mejorar las relaciones entre la comunidad y las empresas o entre la comunidad y el gobierno". Por último, el restante 30 por ciento tuvo opiniones divididas, mezclando juicios positivos y negativos.<sup>22</sup>

Los puchuncavinos recurren a una serie de chilenismos y expresiones coloridas para subrayar su desconfianza. Luciano, agricultor de una pequeña localidad rural de la comuna, rotario y ex dirigente vecinal, se refiere así al programa de forestación de 200 hectáreas impulsado por ENAMI a fines de 1991:

*ENAMI hizo estas plantaciones "para taparle los ojos a la comunidad..."*

Julián, un modesto propietario agrícola que vive en la localidad de Puchuncaví, dice que el PAV impulsado por el Ministerio de Minería en la zona

*Es una manera de "emborracharnos la perdiz".*

Amelia señala que la desconfianza produce escepticismo de que sea posible forzar cambios, y pasividad entre la gente:

*La gente es pasiva con respecto a estos problemas de la contaminación. Por un lado, la gente no cree,<sup>23</sup> porque siempre se están "vendiendo pomadas"; y, por otro, es escéptica porque piensa que no va a conseguir nada.*

Enrique es muy crítico de la forma en que el gobierno y las empresas han enfrentado el tema de la contaminación y sus impactos sociales en la comuna:

*Ellos trataron de "darle un barniz" a la cuestión social, por ejemplo, plantando unos cuantos árboles...*

Ni el Alcalde parece libre de estos sentimientos de insatisfacción e, incluso, de desconfianza respecto de lo que hacen las empresas y el gobierno:

*Con ENAMI hemos trabajado bien, pero no podríamos decir que hemos conseguido lo que en realidad quisiéramos...*

Se refirió de esta forma al Plan de Descontaminación.<sup>24</sup>

*De acuerdo al Plan de Descontaminación, en 1999 las empresas tendrán que ajustarse a las normas ambientales que establece la ley. No es cosa que quieran o no. Hasta 1999 hay plazo y, de hecho, ya están trabajando.*

Pero enseguida acotó, refiriéndose a ENAMI:

*Ellos han cambiado un poco la estrategia. Primero hablaban de 102 millones de dólares en inversión... y posteriormente se ha estado hablando de 40 o 50 millones. Eso nos provocó inquietud. Si existe este cambio es porque no se está respetando lo que estaba en un minuto trazado... Las explicaciones que hemos recibido son muy entendibles, siempre y cuando sean esas [las verdaderas]. Uno queda preocupado con todo esto que ocurre. Y uno dice: No vayamos a caer en la misma historia y el problema vaya a persistir; aunque [ahora] hay una ley que regula todo esto...<sup>25</sup>*

La encuesta realizada nos muestra que la desconfianza con las acciones y programas ambientales es más alta entre los jefes de hogar de sexo masculino (Cuadro 5.6). La opinión más enfática de las mujeres, en comparación con los hombres, tanto en términos de priorizar la descontaminación como de considerar medidas extremas contra las empresas (Cuadros 5.2 y 5.5) no se debería, por tanto, a que ellas tengan más desconfianza que los hombres hacia las acciones de empresas y gobierno. Parece más bien una opinión de fondo ligada con su condición de género.<sup>26</sup>

*Cuadro 5.6* Jefes de hogar de la localidad urbana de Puchuncavi: grado de desconfianza con las acciones y programas ambientales del gobierno y las empresas contaminantes, según sexo del jefe de hogar

		Alto	Bajo o	Nulo	Intermedio		Total	
	N°	%		%	N°	%	N°	%
Mujeres	12	42,9	4	14,3	12	42,9	<b>28</b>	<b>100,0</b>
Hombres	45	59,2	12	15,8	19	25,0	<b>76</b>	<b>100,0</b>
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>54,8</b>	<b>16</b>	<b>15,4</b>	<b>31</b>	<b>28,8</b>	<b>104</b>	<b>100,0</b>

Por otra parte, la desconfianza es también alta entre los jefes de hogares sin personas ligadas laboralmente con las empresas (Cuadro 5.7), lo que se podría explicar por tener menos intereses creados y por disponer de menos información sobre las acciones ambientales.<sup>27</sup>

*Cuadro 5.7* Jefes de hogar de la localidad urbana de Puchuncavi: grado de desconfianza con las acciones y programas ambientales del gobierno y las empresas contaminantes, según si hay miembros del hogar vinculados laboralmente con ENAMI o CHILGENER

		Alto	Bajo	Nulo	Intermedio		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
No	44	58,7	8	10,7	23	30,7	<b>75</b>	<b>100,0</b>
Si	13	44,8	8	27,6	8	27,6	<b>29</b>	<b>100,0</b>
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>54,8</b>	<b>16</b>	<b>15,4</b>	<b>31</b>	<b>29,8</b>	<b>104</b>	<b>100,0</b>

Debemos tener en cuenta que la información es un primer nivel de la participación. En este sentido, llama la atención que casi la mitad de los jefes de hogar de una localidad tan próxima a las chimeneas y tan afectada por los humos como Puchuncavi declare tener "nada" o "casi nada" de información sobre las acciones ambientales de autoridades y empresas. En general, la falta de oportunidades de participación contribuye a aumentar los sentimientos de desconfianza. Es lo que sucede en Puchuncavi, donde se observa que la desconfianza es mayor cuando la información es más escasa (Cuadro 5.8).

Cuadro  
5.8

Jefes de hogar de la localidad urbana de Puchuncaví: grado de desconfianza con las acciones y programas ambientales del gobierno y las empresas contaminantes, según cantidad de información que declaran tener sobre esas acciones y programas

Información	Grado de desconfianza							
	Alto		Bajo o Nulo		Intermedio		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Nada	11	61,1	3	16,7	4	22,2	<b>18</b>	<b>100,0</b>
Casi nada	27	75,0	1	2,8	8	22,2	<b>36</b>	<b>100,0</b>
Alguna	13	43,3	8	26,7	9	30,0	<b>30</b>	<b>100,0</b>
Mucha	6	30,0	4	20,0	10	50,0	<b>20</b>	<b>100,0</b>
Total	<b>57</b>	<b>54,8</b>	<b>16</b>	<b>15,4</b>	<b>31</b>	<b>29,8</b>	<b>104</b>	<b>100,0</b>

En suma, predomina un clima subjetivo de desconfianza hacia las acciones ambientales de empresas y gobierno y de evaluación crítica del aporte de este complejo industrial al desarrollo histórico de la zona. Por la mente de todos ronda la idea de la compensación por el daño ambiental acumulado y sus impactos sociales y económicos. Pero saben que ésta no es una consigna viable.

Enrique reflexiona:

*Técnicamente van a solucionar el problema de la contaminación, pero el problema social no ha sido tocado. El costo social, la deuda social, no ha sido tocada tanto en lo referente a patrimonio como a salud.*

Amador expresa el mismo pesimismo desde su perspectiva de viejo campesino:

*La política del gobierno es tratar de sanarlo todo con paños tibios; no hace ni dice nada. En realidad, estamos condenados otra vez... ENAMI, para que no la ataquen tanto, le regaló a la escuela unas cosas para la biblioteca y puso unos arbolitos por ahí...*

Y concluye:

*Estamos muy mal. ENAMI ya nos prendió velitas...*<sup>28</sup>

La desconfianza se retroalimenta con la consolidación de dos "discursos" y dos lenguajes que tienden a la mutua descalificación: el discurso cosmopolita de la racionalidad instrumental (basado en la lógica de costos y beneficios) y un discurso anclado en la tradición local, el sentido común y los sentimientos.

## El desaliento se instala otra vez en Puchuncaví

La movilización más reciente de la comunidad de Puchuncaví contra las chimeneas declinó. Los dirigentes y activistas declaran abiertamente su desaliento, su cansancio. Un cierto letargo se percibe en la zona.

Es usual que la relativa pasividad que se observa hoy entre los puchuncavinos sea atribuida por observadores externos a una baja capacidad de organización de la comunidad local, a lo que se suman otros argumentos, como la falta de conciencia ambiental y la priorización que da la gente pobre, como ésta, a variables económicas por sobre consideraciones de protección ambiental. De no ser así, ¿cómo explicar que permanezcan tan tranquilos cuando las chimeneas emiten toneladas de contaminantes diariamente a la atmósfera? En realidad, se trata de una verdad a medias: hoy existe pasividad, pero ella es producto del desaliento de movilizaciones sin éxito, antes que un rasgo cultural.

La priorización por lo inmediato es una tendencia indesmentible entre los pobres, pero eso no quiere decir que lo ambiental no esté entre sus preocupaciones. Cuando hay una disyuntiva entre satisfacer necesidades inmediatas y proteger el medio ambiente, usualmente privilegian lo primero, pero eso no quiere decir que su inmediatez sea sinónimo de despreocupación por lo ambiental.

Los altos y bajos del conflicto de Puchuncaví y de la movilización de la comunidad local parecen propios de un sistema y cultura políticos, como los chilenos, que combinan una tradición de acción colectiva en la base social con un marcado centralismo. El Estado, mientras puede, presta oídos sordos a las demandas de la sociedad civil. Después de un tiempo y si ha logrado contener la presión, la activación de la población es seguida por el desánimo propio de la falta de éxito.

Por otra parte, no se podría afirmar con plena seguridad que los cambios en la conducta de las empresas responsables de los humos de Puchuncaví (reconocer que contaminan y hacer inversiones orientadas a reducir la contaminación) obedezcan a la movilización de la comunidad local. Es probable que se deban principalmente a los cambios ocurridos tanto en el contexto político internacional como en el contexto nacional.

El primero está marcado por la creciente vigilancia ambiental que ejercen sobre empresas nacionales, especialmente exportadoras, grupos ecologistas e intereses proteccionistas de distintos países. El contexto nacional ha estado cruzado por el lento y oscilante, pero inescapable, avance de las políticas y las medidas de control ambiental. Inescapable, porque Chile es un país con una economía globalizada sometida al escrutinio y la competencia internacional y porque la conciencia ambiental crece en el país y hace sentir su presión, especialmente a través del ecologismo. Las fundiciones de cobre de la estatal ENAMI difícilmente podían evitar un proceso de modernización. Por otra parte, debe anotarse la presión privatizadora ejercida por intereses empresariales y sectores políticos, especialmente sobre las empresas estatales mineras, incluidas las fundiciones de ENAMI. A ratos, los argumentos usuales sobre la menor eficiencia de las empresas estatales han sido llevados al campo ambiental.

Indudablemente, este contexto es más favorable para la comunidad y el ambientalismo de Puchuncaví que el que se enfrentó en el período autoritario. Las empresas no gozan de la impunidad que tenían entonces para contaminar. Pero no es tan favorable como el que, por ejemplo, ha existido para enfrentar los humos de la fundición de Paipote. Allí, la fuerte concentración demográfica alrededor de la fundición (las ciudades de Copiapó y Tierra Amarilla), la importancia de los intereses agrícolas afectados (la uva de exportación) y las presiones privatizadoras también más importantes, crearon las condiciones para la emergencia de un movimiento ambientalista más fuerte que el de Puchuncaví y con un nivel mayor de logros y concesiones de la parte empresarial. Parecido análisis se podría hacer del contexto que existió años atrás en Chagres y que contribuyó a que la empresa propietaria de la fundición instalara una planta de ácido sulfúrico, y más tarde hornos de tec-

nología limpia, mucho antes que las fundiciones estatales y a pesar de fundir bastante menos mineral.

De esta forma, las variaciones en el contexto político y social, tanto local, nacional como internacional, han llevado a una nueva forma de relación entre empresas, gobierno y comunidad local y, con ello, a una nueva salida al conflicto de Puchuncaví. Esta se ha estabilizado como una relación de extorsión "subordinada", o negociación ambiental informal, dejando atrás el largo período de impunidad para contaminar respaldada por lo que hemos denominado fundamentalismo económico.

#### Notas

- 1 Una versión resumida de este capítulo fue publicada en la revista *Ambiente y Desarrollo* (XII) 4, 1996.
- 2 La formulación de este marco conceptual, resumido en la idea de una "espiral histórica de los conflictos ambientales", se encuentra en el Capítulo 1 de este libro.
- 3 Las comunidades involucradas en esta disputa fueron las de Papudo, Los Vilos, Guayacán, La Calera y Puchuncaví.
- 4 Informe citado por Gastón Ossa en el diario *La Unión* del 26 de mayo de 1959.
- 5 Lamentablemente no pudimos tener acceso al proyecto original de la Fundición y Refinería Ventanas, pero la información proporcionada por la prensa de la época sustenta el juicio de que el diseño original era superior al proyecto efectivamente construido y superior a la Fundición Chagres. *El Mercurio* de Valparaíso, en su edición del 30 de septiembre de 1964, destacaba la importancia de "las industrias que se generarían al complementarse la Refinería y Fundición de Cobre con la Refinería de Petróleos de Concón. *La primera producirá ácido sulfúrico en abundancia*, que aprovechándolo con subproductos del petróleo, dará margen a la creación de numerosas industrias subsidiarias, entre otras de plástico y pinturas, lo cual redundaría en riqueza y trabajo" (destacado nuestro).  
 Por su parte, el citado informe de Middleton y Mallette supone que existirían "controles de contaminación" (véase pasaje incluido anteriormente en el texto).  
 El proyecto original contemplaba tres etapas, según el diario *La Unión* de noviembre 3 de 1959: "La construcción y montaje de la fundición es sólo la primera etapa de una obra de vastos alcances. Una segunda será la instalación de la refinería. Posteriormente deberá levantarse en Las Ventanas una planta de ácido sulfúrico y, finalmente, la habilitación de numerosas industrias subsidiarias". Esta tercera etapa, correspondiente a la planta de ácido, fue dilatándose hasta 1973, cuando el gobierno de la Unidad Popular compró una planta rumana. Sin embargo, ésta nunca llegó a instalarse debido al golpe de



- Estado de 1973. Habrían de pasar 17 años más para que se cumpliera esta tercera etapa.
- 6 Recién en 1990, la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) puso en marcha una planta de producción de ácido sulfúrico, con lo cual se redujeron en alrededor de un 30 por ciento las emisiones de anhídrido sulfuroso y material particulado respirable.
  - 7 En noviembre de 1958, el Centro para el Progreso de La Serena, presidido por el ex presidente Gabriel González Videla, desconoció la validez de los informes técnicos favorables a Ventanas e insistió en su propuesta de instalar la fundición en Los Vilos. En abril de 1959, organizaciones de la provincia de Coquimbo reactivaban la solicitud al gobierno central para que el lugar elegido fuera Guayacán.
  - 8 Es posible que esta movilización haya influido en la decisión del gobierno de la Unidad Popular de comprar una planta de ácido sulfúrico a Rumania para completar el proyecto original.
  - 9 Es difícil determinar el período en que esas protestas cesaron. Posiblemente el advenimiento del régimen militar, con su política de no reconocer la contaminación que producían estas empresas estatales, haya tenido una responsabilidad importante en ese cambio de contenido de las rogativas.
  - 10 Ese es el argumento principal de la defensa judicial de ENAMI en estos juicios, el que era acogido por los tribunales. Fue el caso de los juicios que, por separado, entablaron contra ENAMI Andrés Da Costa Petersen y Justo Terraza Torres y otros en 1981 (véase, respectivamente, *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo LXXVIII, Segunda Parte, Sección V, 1981; y *Revista Fallos del Mes* N° 277, diciembre de 1981).
  - 11 "Arrasamiento" = devastación.
  - 12 Como parte de la investigación que sirvió de base para este artículo, durante 1994 se realizaron 29 entrevistas en profundidad a actores del conflicto de Puchuncaví.
  - 13 El Plan de Descontaminación fue anunciado por el Ministro de Minería por televisión el 29 de agosto de 1990, y dos días después se firmó un "protocolo de acuerdo" entre ENAMI, CHILGENER y el gobierno regional. Finalmente, el 30 de diciembre de 1992 se aprobó, por medio del Decreto Supremo N° 252, el "Plan de Descontaminación del Complejo Industrial Las Ventanas propuesto conjuntamente por ENAMI y CHILGENER".
  - 14 El Plan de Descontaminación de fines de 1992 fue complementado en 1994 con la declaración como "zona saturada" del territorio comprendido entre Maitencillo y Mantagua (incluido en las comunas de Puchuncaví y Quintero). A fines de 1994, la planta ENAMI de Ventanas debió paralizar por una semana para no sobrepasar los límites anuales de emisión fijados por ese Plan.
  - 15 De acuerdo al punto de vista de las empresas, las demandas por compensación exageran los daños y la responsabilidad de las chimeneas en ellos, desconocen

los beneficios que el complejo industrial ha significado para la población local e idealizan la economía agrícola que existía al momento de inaugurarse las plantas. Estos argumentos se discuten en Malman, Sabatini y Geisse, Capítulo 9 de este libro.

- 16 CODECO = Consejo de Desarrollo Comunal, organismo integrado por miembros provenientes de distintos estamentos de la comunidad que eran designados por las autoridades del gobierno militar.
- 17 En último término, el concepto de opinión pública es cuestionado e interpretado como una forma de control social. La opinión pública no sería neutra, sino que estaría "modelada" por los grupos de poder que controlan los medios de comunicación de masas.
- 18 Respecto del gobierno opinó así un 71 por ciento; respecto de los empresarios, un 85 por ciento; y respecto de los parlamentarios, un 79 por ciento. Encuesta "Los chilenos y el medio ambiente", mayo 1996. Santiago: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea.
- 19 Los artículos pueden recoger opiniones de más de uno de los tipos de fuentes señalados, por lo que la suma de los porcentajes es mayor que cien.
- 20 La base de datos de prensa y el análisis de la misma que sirvió para generar este cuadro fueron realizados por Sanford Malman, integrante del equipo de investigación del proyecto.
- 21 Datos emanados de una encuesta realizada por nuestro equipo de investigación en diciembre de 1994 a una muestra estadísticamente representativa de 118 jefes de hogar de la localidad urbana de Puchuncaví.
- 22 Se solicitó a los encuestados que eligieran dos de las cuatro frases recién mencionadas que mejor reflejaran su opinión sobre los "programas y acciones ambientales [que] las empresas y diversos organismos de gobierno" habían realizado en años recientes en Puchuncaví, "tales como planes de descontaminación, forestaciones y apoyo a microproyectos".
- 23 "La gente no cree" es equivalente a "la gente desconfía".
- 24 En entrevista realizada en enero de 1994.
- 25 La comunidad tiende a evaluar la voluntad de las empresas de descontaminar por los costos económicos que están dispuestas a asumir. Sin embargo, el Decreto Supremo N° 252 que estableció el Plan de Descontaminación del Complejo Industrial de Ventanas establece metas y no los medios para alcanzarlos. No establece montos de inversión. Por lo demás, programas de inversión tan complejos como los aquí involucrados pueden estar sujetos a márgenes amplios de variación. El cálculo original de las inversiones puede variar, entre otros factores, por el avance de los estudios y diseños técnicos o por la variación en los criterios de definición de las actividades que conforman el Plan de Descontaminación.
- 26 En efecto, es generalizada a nivel internacional la observación de las mujeres como más sensibles y comprometidas que los hombres con la defensa de la

calidad de vida y la conservación del medio ambiente. A juicio de Petra Kelly, conocida ecologista alemana, esta mayor sensibilidad tiene que ver con una condición cultural. Por haber sido marginadas del poder por tanto tiempo, las mujeres tienen una forma diferente, más holística, de ver las cosas; y ecologismo implica mirar las cosas holísticamente (Entrevista a Petra Kelly en *Revista de la Red de Salud de Mujeres de las Mujeres Latinoamericanas* N° 4, 1990).

- 27 En efecto, mientras un 60 por ciento de los jefes de hogar sin vínculos laborales con las empresas declaran tener "nada" o "casi nada" de información, entre los de hogares donde existen esos vínculos ese porcentaje baja a 48,4 por ciento.
- 28 "Nos prendió velitas" = nos sentenció a morir

**PARTICIPACIÓN Y CONFLICTOS AMBIENTALES:  
LAS CHIMENEAS Y LOS BAILES "CHINOS"  
DE PUCHUNCAVI'**

*Francisco Sabatini, Francisco Mena*

A pesar de treinta años de emanaciones de gases nocivos para la salud y la agricultura desde las chimeneas de ENAMI y CHILGENER, la población de Puchuncaví aparece francamente pasiva y desmovilizada frente a esta verdadera agresión ambiental. Sin embargo, al mismo tiempo los puchuncavinos muestran una considerable capacidad de organización y activismo cuyo punto más alto se alcanza durante las festividades religiosas, con los célebres bailes "chinos" de Puchuncaví. Su despliegue de colorido, danzas y devoción es la cara visible de una extensa y compleja red de relaciones y trabajo que hunde sus raíces en la sociedad local.

Además de capacidad de acción, los bailes revelan una faceta práctica, de conexión con los problemas cotidianos de la gente. Lejos de ser una simple forma de escapismo, las rogativas que estructuran el baile se refieren en forma directa y hasta ingenua a las cuestiones que amenazan su sobrevivencia terrenal: enfermedades, falta de trabajo y sequías, entre las principales.

Existe, por lo tanto, una aparente incongruencia entre esta pasividad de los puchuncavinos frente a las emanaciones de las chimeneas, y lo que los bailes "chinos" revelan: capacidad de acción organizada en relación con los problemas concretos que afectan su nivel y calidad de vida.

En torno a un impacto ambiental como el que generan los humos de las chimeneas de Puchuncaví, suelen definirse intereses encontrados. Un mínimo equilibrio de fuerzas entre esas partes parece requisito para que el impacto se manifieste abiertamente como una disputa o conflicto ambiental, primer paso para solucionar los problemas de sustentabilidad y calidad de vida involucrados. Cuando una comunidad carece de capacidad de organización, lo más probable es que primen los intereses económicos por sobre los ambientales, y que el conflicto ni siquiera llegue a plantearse (Capítulo 1 de este libro). Pero la comunidad de Puchuncaví tiene esa capacidad organizativa y de movilización.

¿Qué explica, entonces, que hayan pasado prácticamente tres décadas sin mayores conflictos ambientales? Pareciera que parte de esta explicación tiene que ver con el centralismo político existente en el país. Al desatender la demanda de participación de la gente en la solución de los problemas ambientales que los afectan directamente, el Estado promueve el desánimo. La desmovilización y la pasividad serían características inducidas por la falta de expectativas de poder influir en el curso de los acontecimientos, antes que rasgos absolutos de la comunidad local.

## Capacidad de organización

El ritual de los bailes "chinos" de Puchuncaví consiste en una procesión y bailes pagano-religiosos destinados a alabar a la Virgen y al "divino" (Dios). Este ritual se realiza en distintas localidades rurales o urbanas de la comuna o de comunas cercanas con ocasión de las principales festividades religiosas. Imágenes sagradas encabezan el peregrinaje y son objeto central de veneración por parte de los bailantes. El término "chino" deriva de una voz presente en las lenguas mapuche, quechua y aymara, que significa "humilde servidor".<sup>2</sup>

En cada una de estas fiestas se desarrolla una suerte de competencia no formalizada entre grupos organizados de bailantes provenientes de distintas localidades. Los grupos se denominan cofradías o "bailes", y cada uno tiene un uniforme, una música y una danza característicos. Entre los bailantes predominan los jóvenes y los niños.

El alférez dirige el baile y la música, declama los rezos y, usando su habilidad como payador, dirige a viva voz rogativas al "divino" o a la Virgen en nombre de los creyentes. Las rogativas del alférez se inspiran en la historia sagrada, la historia patria y las situaciones cotidianas y contingentes que preocupan directamente a la comunidad.

Localidades rurales tan pequeñas como Pucalán o La Quebrada —de sólo 246 y 70 habitantes, respectivamente—<sup>3</sup> tienen "bailes" de gran sofisticación. A modo de ejemplo, el "baile" de Pucalán venera a la Virgen del Carmen, y en sus uniformes pulcramente confeccionados y cuidados predomina el color café. Este grupo participa activamente en los rituales que se desarrollan en distintas localidades para fiestas como las de Semana Santa, Asunción de la Virgen, y la de San Pedro y San Pablo, pero especialmente para la de Corpus Christi, que se celebra en la misma localidad de Puchuncaví, y la de San Manuel.

Puchuncaví es el centro de esta red de cofradías. En su clásico estudio sobre los bailes "chinos" de esta región, Juan Uribe señalaba en 1958 que, por su "pureza" y complejidad, esta última fiesta sólo cedía en importancia folclórica en Chile a las fiestas de la Virgen de La Tirana y de la Virgen de Andacollo (Uribe, 1958).

La red incluye los "bailes" de localidades como Los Maquis, Pucalán, Quebrada, Canela, La Laguna, El Rincón y Campiche, así como de localidades de otras comunas, como son los casos de Catapilco, Limache, Quillota, La Calera, Llay-Llay, Quintero, Zapallar y La Ligua. En la localidad de Puchuncaví o en asentamientos vecinos ha nacido la gran mayoría de los alféreces que encabezan los bailes de las fiestas que se celebran en estos distintos lugares (Uribe, 1958).

Los bailes "chinos" de esta extensa zona entre el valle del río Aconcagua y el Norte Chico presentan elementos comunes a la religiosidad indígena de toda el área andina, especialmente las procesiones y el nivel de éxtasis y autosacrificio que alcanzan los bailes<sup>4</sup> Estas raíces indígenas se han integrado a lo largo de la historia con elementos del ritual católico.

Sin embargo, los bailes "chinos" de la región encabezada por Puchuncaví tienen algo propio, originario —justamente, su carácter de bailes de "humildes servidores" de la divinidad— y han logrado influenciar a los bailes del Norte Grande, traspasándoles el sello de lo "chino".<sup>5</sup>

Han recibido, a su vez, la influencia de estas tradiciones. El baile de Pucalán es uno de los bailes "chinos" o "de flauta" tradicionales de la zona, los que han perdido terreno frente a los "danzantes", un tipo de cofradía que aumenta en número reflejando la influencia creciente de los bailes religiosos del Norte Grande, especialmente del de La Tirana. El interés de los jóvenes en los danzantes ha sido crucial en la pérdida de importancia relativa de los tradicionales bailes "de flauta".

Las danzas de "chinos" congregan en forma masiva a los residentes de la localidad donde se realiza la fiesta y de localidades que integran esta verdadera red de celebraciones. Las fiestas se preparan con meses de anticipación. Una comisión organizadora se encarga de reunir fondos para dar un buen "recibimiento" a los grupos invitados —principalmente a través de rifas y de puestos de venta en los partidos de fútbol o rodeos—, de cursar las invitaciones a otras localidades, y de conseguir permisos oficiales y apoyo de la Iglesia, Carabineros y otras instituciones.

En cada una de las cofradías que concurrirán a la fiesta, la preparación incluye organizar el grupo de músicos, incorporando muchas veces a cultores de localidades vecinas cuyo "baile" está inactivo; reparar los viejos uniformes o financiar y mandar a confeccionar unos nuevos; reparar y adornar las flautas, lo que requiere sofisticados conocimientos y habilidades artesanales; ensayar los bailes y organizar rifas, bingos, fiestas u otros eventos con el fin de reunir el dinero necesario para arrendar un bus y cubrir gastos de aumentación.

En estos preparativos no sólo participan los cultores de los bailes "chinos", sino también un gran número de colaboradores menos visibles. Mientras unos adornan el templo y las calles del pueblo para la ocasión, otros ayudan a tramitar las autorizaciones municipales y a coordinar los detalles de la festividad con el párroco local.

Integradas por personas provenientes de las familias más pobres de estas localidades, muchas de ellas de campesinos sin tierras, estas cofradías muestran una notable capacidad organizativa y de gestión en medio de una precariedad de recursos y de la virtual inexistencia de apoyos externos a su organización y actividades. Los integrantes de estas cofradías suelen ser activos participantes en otras organizaciones de la comunidad, como bomberos, juntas de vecinos, centro de padres de las escuelas o clubes deportivos.

## Percepciones del daño ambiental

Ningún habitante de la comuna duda en culpar a la contaminación provocada por los humos industriales de muchos de sus problemas económicos y de salud. Ernesto, un campesino nacido en Puchuncaví (igual que su padre y que su abuelo), señala en un tono coloquial:

*Aquí en Puchuncaví se secó todo el molle. El molle era muy bueno. Antiguamente se hacía chicha de él; una chicha rica que servía de remedio. Hasta los mismos doctores lo dan de medicina. Pero todo se secó. ¿Por qué? Por el humo, el que ha traído también mucha enfermedad.*

Una de las localidades rurales de la comuna más afectadas por la contaminación industrial es Los Maitenes. Este problema, unido a la atracción que ejercen las áreas urbanas, ha llevado a que buena parte de su población emigre. El último Censo (1992) registró allí 171 habitantes, cifra baja si se compara con los 403 habitantes que tenía esta localidad en 1960, antes de la instalación de las plantas. Amelia, una dueña de casa que vive allí desde hace diez años, se refiere a uno de los problemas que atribuye a la contaminación local:

*Aquí hay niños que sufren bronquitis obstructivas y hay que partir con ellos corriendo y los dejan hospitalizados. Hay niños con bronquitis crónicas. El problema se manifiesta también en un constante romadizo. Muchos tienen resfriados que no se cortan nunca.*



Pero no sólo las localidades más cercanas se sienten afectadas por la contaminación. En Los Maquis —una localidad rural de unas cuarenta casas que se encuentra apartada de la costa y, por lo mismo, más bien lejos de las chimeneas— los habitantes relacionan los humos que emiten estas plantas con la baja de la producción agrícola. Es el caso, por ejemplo, de Laura y Pablo, antiguos agricultores de Los Maquis.

*Ya no sembramos como antes; sólo lo poco que tenemos en las huertas de las casas —señala Laura. En el pasado estos cerros tenían trigo, cebada, arvejas y papas. La papa es lo único que aún se trabaja. Pero no es como antes, cuando se sembraban dos sacos y se cosechaban dieciocho o veinte. Ahora se cosechan apenas tres o cuatro; a lo más cinco. Con los humos, la planta se perjudica. La flor y la hoja empiezan a encrespase, a perder vitalidad y a ponerse amarillas...*

**Pablo, por su parte, acota:**

*Ahora las plantas se apestan estando nuevas. Pierden la fuerza muy luego. No como antes, en que daba gusto cómo crecían, con qué fuerza...*

Actualmente, ambos agricultores están participando en un proyecto cooperativo de producción de miel con apoyo de la Fundación Interamericana.

Al igual que estas apreciaciones, diversas imágenes e informaciones sobre los daños provocados por la contaminación corren de boca en boca. Por lo general no resulta fácil evaluar su certeza. ¿Cuánto de la baja del rendimiento agrícola se debe a los humos y cuánto a la falta de lluvias o a las plagas? ¿Cuánto de las enfermedades se puede atribuir a la contaminación y cuánto a la pobreza? Lamentablemente, las estadísticas de salud no son concluyentes, en parte por cuestiones metodológicas. Tampoco resulta sencillo conocer la influencia de la contaminación sobre la evolución de la producción y productividad agropecuarias.

Pero más allá de estas dificultades de información, parece innegable que los humos industriales han deteriorado el entorno natural, las actividades

agropecuarias y la salud de la población. Y la conciencia sobre estos impactos ambientales y sus implicancias sociales y económicas, es bastante elevada, especialmente entre los líderes de la comunidad. Luciano, antiguo agricultor de Los Maquis, ex presidente de la Junta de Vecinos y miembro de los Rotarios de Puchuncaví, indica:

*Cuando se limpia la niebla matinal, uno ve el humo subiendo por el valle. A mí se me secaron 30 matas de papaya y 120 eucaliptos por el humo de la planta de ENAMI... Especialmente cuando no llueve, el humo se viene para arriba y los bronquios de los niños y de los viejos son afectados.*

### **En su opinión**

*Los humos significan daños a los alimentos y enfermedades que los médicos todavía no conocen bien, porque vienen de la contaminación. Y eso al país le significa harta plata.*

Gerardo, por su parte —pescador, dirigente de una cooperativa y muy activo en los bailes "chinos"—, se queja de la contaminación del mar que estas empresas han provocado, señalando en forma agresiva:

*Estas empresas están hechas por los habilosos. Ellos comen a costillas nuestras. Las empresas tendrían que pagar por ir a botar sus residuos, pero aquí no pagan nada. Los botan al mar y ¿quiénes se joden? Nosotros que estamos aquí y no podemos reclamar.*

### **Los bailes "chinos": su sentido de realidad**

Resulta muy tentador catalogar los bailes pagano-religiosos de Puchuncaví como una forma de evasión colectiva. Este es, por lo demás, un juicio recurrente frente a los fenómenos de religiosidad popular. Las fiestas parecen constituir un respiro, un recreo en medio de una vida de penurias y privaciones. De hecho, los bailes "chinos" congregan a los estratos sociales más pobres de esta región. Así, la ausencia del tema de las chimeneas en los bailes "chinos" pudiera deberse a esta evasión colectiva.

Sin embargo, y contrariamente a lo esperado, los bailes "chinos" no son sectas o comunidades de fanáticos autosegregadas. Entre sus integrantes se cuentan adultos y jóvenes que ven televisión, visten blue-jeans y que, a pesar de su pobreza, tienen un patrón de aspiraciones que no difiere sustantivamente del de otros chilenos.

Por otra parte, los bailes "chinos" presentan un fuerte sentido de realidad. Se conectan en forma inequívoca y explícita con la situación que viven sus cultores. Las rogativas, en torno a las cuales confluye tanta energía y devoción, incluyen en forma destacada referencias a problemas y aspiraciones concretas de la gente. Además de ser buen payador, el *alférez* debe interpretar el sentir popular. Un verso recogido durante diciembre de 1994 en la localidad de El Rungue dice así:

*Clamémosle al Dios divino y  
que nos tenga piedad, nos  
conceda pronto el agua pa'  
regar la sequedad.*

Cuando hay alguien de la comunidad enfermo, usualmente su caso es incorporado en las rogativas. Se pide por quienes han fallecido hace poco, se ruega para que haya trabajo, para que la mar sea generosa y que los niños crezcan sanos.

Aún más, la conexión de los "chinos" es especialmente fuerte con el medio ambiente local. El ritual de "chinos" consiste básicamente en una procesión que lleva la imagen venerada a una serie de "altares" alrededor del pueblo, sacralizando los lugares principales, como un cerro tutelar, en el caso de localidades campesinas; o la playa, en el caso de comunidades pescadoras. La religiosidad popular contribuye a reforzar los lazos simbólicos y subjetivos del habitante con su entorno, reflejando la dependencia de campesinos y pescadores de la naturaleza y sus ciclos. En este sentido, los bailes "chinos" de Puchuncaví perpetúan un aspecto central de la religiosidad indígena y precolombina. ¿Cómo explicar, entonces, la ausencia del tema de las chime-neas en los bailes "chinos"?

En la confluencia histórica entre religiosidad popular y contaminación industrial del valle, chocaron dos mundos sociales y culturales en Puchuncaví. En palabras de John Friedmann (1988), chocaron el "espacio vital" y el "espacio económico": el primero, un territorio organizado en torno a las necesidades y la vida cotidiana de una comunidad; y el segundo, un espacio de relaciones gobernadas por la racionalidad económica, que es abierto y sin límites espaciales. Este último, en una historia que se repite por el mundo, se superpone, domina y trastoca los espacios vitales de la gente.

La forma en que se resolvió este encuentro suscita algunas preguntas: ¿por qué, a pesar de su capacidad de organización y de su "realismo", los grupos de "chinos" de Puchuncaví no recogen el tema de las chimeneas? ¿Y por qué no ha habido mayor grado de movilización de la comunidad para defenderse de las chimeneas? La respuesta a estas preguntas se relaciona, en parte, con las raíces sociales de los bailes "chinos" y, en parte, con el contexto político en que ocurre la contaminación industrial.

### **Raíces y sentido social de los bailes "chinos"**

Los puchuncavinos, como comunidad de agricultores y pescadores pobres, sobrellevan una vida precaria y de gran inseguridad económica, y los bailes "chinos" representan una respuesta, mezcla de adaptación y rechazo, frente a esa situación. La pobreza y la inseguridad parecen ser una constante histórica del lugar. De hecho, el origen de estos bailes "chinos" se remonta a tiempos prehispánicos.

Las cofradías proveen a los individuos un nivel, aunque mínimo, de seguridad que se gana tanto a través de una relación más directa con la divinidad como de un sentido de cuerpo con los iguales. Proporcionan un sentido a la vida que se proyecta más allá de las limitaciones propias de la pobreza, la marginación y la humillación que muchos de ellos sienten.

De esta forma, en su etapa actual los bailes "chinos" de Puchuncaví responden a la necesidad vital de certidumbre de una comunidad campesina que sobrelleva un nuevo proceso de transformación y crisis: aquél acicateado

por el desarrollo industrial, la contaminación y la decadencia de la economía rural. Antes, estas formas de religiosidad popular debieron ser estimuladas por otros cambios y factores de incertidumbre, como pudo haber sido la penetración de valores "modernos" en comunidades rurales tradicionales en las primeras décadas de este siglo.

No se trata, sin embargo, de una respuesta de evasión, de una forma de escapismo. Corresponde, más bien, al ejercicio de cierto grado de autonomía. Son formas religiosas conectadas con la cotidianeidad, con los problemas y con los sueños, pequeños o grandes, de sus portadores. Proveen la necesaria "separación" que los frágiles y desfavorecidos requieren para protegerse. Son formas creativas de autoprotección montadas a través del esfuerzo colectivo en un contexto de indiferencia e incompreensión, incluso de la propia Iglesia Católica.

Los fundamentos sociales de los bailes "chinos" son también los de otras formas de religiosidad popular, como es el caso del evangelismo, de rápido desarrollo en comunidades pobres rurales y urbanas del país.<sup>6</sup>

La expansión de la influencia de las iglesias evangélicas entre los pobres de América Latina debe ser atribuida, según McCoy (1991), justamente al hecho de que incluyan creencias y ritos que brindan seguridad para vivir en medio de una realidad cuyo sello distintivo es la inseguridad económica, política y física. No es casualidad que la expansión evangélica coincida con las crisis de todo signo que vienen reestructurando las sociedades contemporáneas en las últimas dos décadas. De hecho, todas estas formas de inseguridad están presentes entre los puchuncavinos.

Así, la religiosidad popular es una respuesta, una reacción frente a la incertidumbre que toma en cuenta creativamente las circunstancias y mejora, aunque sea parcialmente, las condiciones de vida de la gente. La solidaridad y la esperanza son sus dos beneficios más directos.

En su discusión de la religiosidad popular latinoamericana, Parker concluye:

*El ritual —con cierto sentido mágico— ofrece un sentido, saca de la angustia, alivia tensiones y posibilita hacer frente a la incertidumbre en esta vida, reforzando y revitalizando al sujeto en la búsqueda de soluciones concretas a su problema inmediato del hambre (Parker, 1993).*

Los bailes "chinos" se mueven, entonces, entre la búsqueda de la certidumbre y la autonomía. La relación directa que intentan establecer entre sus problemas cotidianos y la Virgen y "el Divino", provee ambas cosas. La fe y las rogativas son formas a su alcance para enfrentar tantos factores azarosos, de presencia ocasional, que impactan con especial fuerza a los pobres.

### **Conciencia crítica y desconfianza**

El humo de las chimeneas, en cambio, no representa ni factor azaroso ni parece un aspecto posible de modificar. Es un factor siempre presente que deteriora las condiciones de vida, que hace crecer la incertidumbre y, al mismo tiempo, eleva la dependencia de causas externas inmodificables. Los bailes "chinos" buscan poner certidumbre en medio de la inseguridad, pero para ello hay que tener una mínima esperanza de que las cosas pueden modificarse. Y esa esperanza no parece existir con respecto a las chimeneas.

La religiosidad popular también incluye cuotas de resignación y fatalismo, y ambos se expresan con respecto a las chimeneas. La resignación y el fatalismo campean cuando el sentido práctico y racional de la religiosidad popular no tiene base: no se saca nada con pedir a la Virgen o al Divino.

El grado de fatalismo y resignación que exhiben los "chinos" frente a las chimeneas, no significa que carezcan de una visión crítica frente a las fuerzas y hechos relacionados con la contaminación del área. Por el contrario, la conciencia crítica respecto de la contaminación industrial y la desconfianza en relación con las acciones y programas que emprenden las empresas y el gobierno central en la localidad, son generalizadas entre la población de Puchuncaví.

La desconfianza se expresa en una acusación muy recurrente: "las empresas y las autoridades centrales intentan 'emborrachar la perdiz'.<sup>7</sup>

**Gerardo indica:**

*Aquí hay organizaciones muy buenas y no han sacado nada respecto al tema de la contaminación. Tenemos, por ejemplo, un sindicato de pescadores, y a pesar de que los sindicatos son para pelear, no han conseguido nada. Ellos, los de las empresas, no hacen caso... Queremos que las empresas coloquen algo para que no boten más esos humos que nos afectan a todos. La ENAMI y CHILGENER han hecho tanto daño... Queremos que nos indemnicen. Pero ¿qué nos van a decir las autoridades? Nos van a preguntar ¿cuánto tributan ustedes?: nada, mientras que las empresas tributan para el país. Capaz que hasta nos tomen presos...*

Según Gerardo, **ENAMI** ha estado dando algún dinero para hacer cosas en la comuna, pero señala que a los pescadores no les ha dado nada.

*Todo ha sido para los campesinos. En todo caso, son platas como para callar un poco la boca sobre todos los males que han provocado con la contaminación.*

La tensión que producen las acciones especiales que desarrollan las empresas y las autoridades en la comuna —como es el caso de algunos apoyos puntuales de las primeras para financiar adelantos en la localidad o los proyectos de desarrollo local incluidos en el Programa Ambiental de Ventanas del Ministerio de Minería—, se refleja en las palabras de Julián, un agricultor de Puchuncaví:

*Hasta cierto punto ya no nos damos ni cuenta que están contaminando, porque por otro lado estamos recibiendo plata de ellos... El problema es que la agricultura igual está muriendo por la contaminación, y nosotros seguimos aferrados a la tierra, trabajando, criando animales.*

El fatalismo no es, entonces, indicador de "conciencia mágica", en el sentido que Paulo Freiré da al término. Es más bien indicador de una conciencia "fragmentada" en que las orientaciones a la acción, que fluyen de una conciencia crítica, son obstaculizadas por factores externos que aparecen como inmodificables.

## Centralismo político y resignación

La resignación que se observa entre los "chinos" y, en general, entre los puchuncavinos en relación con la contaminación del valle es atribuible, en último término, al centralismo político, siendo éste un rasgo central de nuestra cultura y sistema políticos.

La pasividad de la población no parece deberse a la falta de una conciencia ambiental sobre la gravedad de los problemas y sobre la necesidad de hacer "algo" frente a ellos. Tampoco existe algo así como una incapacidad innata de organizarse. La pasividad se debería, más bien, a la falta de expectativas de que puedan conseguirse cambios. Los propios "chinos" tienen una explicación de por qué no están movilizados en torno al tema.

*No pedimos a la Virgen por lo de los humos, porque esas cosas no son de fe —indica Gerardo. Sólo se piden al Señor y a la Virgen las cosas de fe, lo que usted cree que puede conseguir... Ante la mar es distinto, porque si yo no tengo fe y no me encomiendo al Señor, ¿cómo voy a ir a trabajar? ¿cómo voy a ir a la mar igual que un animal?*

Pero en alguna época los "chinos" pidieron a la Virgen y al Señor por que terminara el daño provocado por estos humos. En ese tiempo aún eran "cosas de fe". Antes que eso, los "chinos" pidieron porque las plantas industriales, y especialmente la fundición de cobre, se instalaran en su comuna. Ernesto, un antiguo miembro del baile "chino" de Puchuncaví, ex presidente de un club de fútbol local e integrante de la Compañía de Bomberos de esta comunidad, señala:



*Antiguamente rogábamos al Señor por que la fundición se instalara acá. Era bien sabido que se iba a colocar pa'l lado del Norte, allá en Los Vilos.<sup>8</sup> Total que de tanto rogar, lo conseguimos. Fue importante porque la agricultura estaba mal. Había una peste que se llama el roya amarillo, que era como un fuego que quemaba la lenteja.*

Después vino la contaminación. Rodolfo, un payador innato que actúa como alférez en el baile de El Rungue y otros, recuerda:

*Rogábamos para que el humo terminara. Con el humo no se cosecha nada. Ésta era tierra lentejera, pero ahora no. La lechuga agarra una pestecilla, el haba no se da y la arveja tampoco.*

**Por su parte, Ernesto indica:**

*Hicimos rogativas por que terminaran los humos, pero eso fue mucho tiempo atrás. Se hablaba que iban a ponerle filtros; había esperanza. No voy a decir que la Virgen se ha puesto sorda, pero en realidad harto hemos hecho por terminar con la contaminación y no sacamos nada. Nosotros nos aburrimos ya. No se saca nada. Todo esfuerzo es inútil. Ahora todo depende de los grandes políticos, de los de arriba.*

En resumen, para los integrantes de los bailes "chinos" se trata de una situación injusta que no es modificable por ellos y que ya no es una "cuestión de fe". El peligro es que esa constatación puede favorecer la noción de un mundo intrínsecamente injusto, no transformable, del cual las chimeneas formarían parte. Es el mundo del pecado, de lo sucio, de la injusticia. Llegado a ese punto, la religiosidad popular puede convertirse en el refugio del escapismo, de una desintegración social más profunda. La esperanza es lo último que se pierde. Pero cuando ella se termina, ¿qué pasa? En las palabras de Gerardo se asoma este peligro:

*Con estas empresas nadie puede hacer nada; nadie, nadie. Aunque ellos vean que están matando a la gente, a ellos no les interesa. Sólo se*

*interesan en ellos mismos. Uno nunca aparece bien parado ante esta gente, porque el rico ama el dinero y no al Señor. Cristo lo dijo: es más fácil que pase el camello por el ojo de una aguja que entre un rico al reino de los cielos. ¿Y quiénes son los ricos? Los mismos que los políticos, que tienen plata para andar hablando tonteras en vez de trabajar... Es imposible conseguir algo de ENAMI, porque la política es sucia.*

La movilización de la comunidad frente a problemas como el de la contaminación —desde la movilización de las organizaciones comunitarias tradicionales hasta los bailes "chinos"— supone algo que no ha existido en Puchuncaví: un grado mínimo de descentralización política; una cierta expectativa de poder influir en el curso de los acontecimientos.

La movilización de los puchuncavinos en defensa del medio ambiente y de la economía local ha sido espasmódica. El entusiasmo y la movilización han sido seguidos por el desánimo y la pasividad. El involucramiento de los "chinos" en el tema de las chimeneas representa una primera vuelta en la "espiral histórica" de este largo conflicto ambiental. La historia más reciente de Puchuncaví muestra una declinación de la movilización generada en torno a la contaminación del aire luego de recuperada la democracia en 1990, y su sello vuelve a ser la pérdida de las expectativas de lograr cambios.

La pasividad de los puchuncavinos no es, por tanto, un rasgo absoluto. Nace de la resignación. Pero tiene el peligro de aprenderse y transmitirse inter-generacionalmente. El Estado tiene una enorme responsabilidad frente al posible asentamiento de la pasividad como rasgo cultural, esto es, frente al riesgo de que se consolide una suerte de pasividad "aprendida".

Sus políticas de descentralización política distan de ser efectivas desde el punto de vista de la participación activa —y no tan sólo pasiva o electoral— de la población en las decisiones que están involucradas en todo proceso de desarrollo. En términos más específicos, no resultan efectivas para el desarrollo de formas democráticas de resolución de conflictos ambientales, algo que el país requerirá cada vez con más urgencia.

*Notas*

- 1 Una versión anterior de este capítulo fue publicada en la revista *Ambiente y Desarrollo* XI(3), 1995.
- 2 La misma palabra suele usarse para hacer referencia a la mujer campesina de la zona central de Chile y, en sentido despectivo, a las empleadas domésticas en Santiago, muchas de ellas de ancestro mapuche.
- 3 Cifras disponibles del Censo de 1992.
- 4 Algunos elementos característicos de la música de los bailes "chinos" (flauta de tubo complejo y tambor) se conocen en el sur del Perú desde principios de la Era Cristiana, y se les encuentra en contextos arqueológicos en el valle del Aconcagua por lo menos desde el siglo X d.C, donde parece haberse producido una "fusión" con elementos propiamente mapuches.
- 5 La introducción de los rasgos propiamente "chinos" en festividades del Norte Grande se debe en gran medida al arribo durante el auge de las salitreras de migrantes provenientes de la región que se extiende entre los ríos Elqui y Aconcagua (Pérez de Arce, Mercado y Ruiz, 1993).
- 6 En Chile el evangelismo adquirió desde sus inicios, a fines del siglo pasado, un carácter autóctono y carismático, lo que podría explicar la mayor tasa que exhibe en Chile en comparación con el resto de América Latina (Fontaine, Beyer, 1991).
- 7 En el Capítulo 5 se exponen los resultados de una encuesta de opinión realizada en la localidad de Puchuncaví, donde se expresa esta desconfianza como un rasgo generalizado.
- 8 En efecto, la decisión de localización de la nueva fundición contempló, entre otras, las alternativas de Los Vilos, Papudo y La Calera. Ver Capítulo 5 para mayores antecedentes.

## **CULTURA Y CONFLICTOS AMBIENTALES: LA FORMACIÓN SOCIAL DE LA DEMANDA AMBIENTAL EN EL CASO DE GOLDEN SPRING<sup>1</sup>**

*Claudia Sepúlveda*

**6** Qué es lo que distingue a un conflicto ambiental de otros conflictos sociales? ¿Son los actores, los intereses y valores que los movilizan o es sólo la forma en que éstos se expresan? Estas preguntas son particularmente pertinentes para el caso del conflicto ambiental protagonizado desde octubre de 1993 por la empresa forestal Golden Spring en Chiloé.<sup>2</sup> En este caso ocuparon un lugar central contenidos distintos a los propiamente ambientales, los que estuvieron referidos a cuestiones étnicas y territoriales representadas en el nivel local por la principal organización que opuso resistencia al proyecto forestal de Golden Spring: el Consejo General de Caciques de Chiloé. Los contenidos ambientales del conflicto, por su parte, principalmente representados por organizaciones ambientalistas que actuaron como aliadas de la organización indígena, apuntaron a la defensa del bosque nativo, como proveedor de bienes y servicios o como valor en sí mismo.

Los contenidos étnico territoriales fueron la principal motivación de la organización indígena local que protagonizó la oposición al proyecto de Golden Spring. Es decir, fueron la causa que detonó el conflicto y el tema que articuló las demandas levantadas en él por el Consejo General de Caciques. Aunque en la posición sostenida por la organización indígena en el conflicto la defensa del bosque también ocupó un lugar importante, ésta siempre estuvo estrechamente relacionada a la defensa del territorio, dimensiones ambas inseparables desde la cosmovisión huilliche.

Sin embargo, mientras más nos alejamos del nivel de análisis local los contenidos ambientales comienzan a predominar, desplazando a los étnico territoriales. Esto ocurre claramente en la información pública difundida a través de la prensa, pero también se expresa en la percepción que del conflicto tuvieron los actores externos que participaron en él, fueran estas autoridades nacionales o grupos ambientalistas. Todo ello confluía para que el conflicto de Golden Spring, originalmente detonado por la defensa de un territorio indígena, se fuera convirtiendo en un conflicto ambiental en la medida en que la sociedad en que se insertó fue apropiándose de él como tal.<sup>3</sup>

Esta idea es coincidente con la de quienes sostienen que el ecologismo, entendido como la manifestación socialmente organizada de la conciencia ecológica, ha existido en todos los movimientos sociales populares motivados por la defensa al uso o acceso de recursos y servicios ambientales de los que depende la subsistencia (Martínez Alier, 1995). Podríamos concluir, entonces, que los conflictos ambientales se distinguen de otros conflictos sociales por el hecho de que sus contenidos sean interpretados como prioritariamente ambientales por el contexto histórico, social y cultural del que forman parte. En último término, el medio ambiente, así como las ideas que se tienen sobre él, son socialmente construidas, y por tanto, histórica y culturalmente acotables (Morandé, 1993).

La llegada de la empresa asiática no sólo revivió los antiguos temores de usurpación de tierras indígenas, que están fuertemente grabados en la memoria de las comunidades huilliche de Chiloé (Molina, 1987; Molina y Correa, 1992). El proyecto forestal de Golden Spring representó para estos actores locales la reedición de la arremetida modernizadora que durante siglos se ha sustentado en la explotación comercial de los recursos naturales de Chiloé, y cuyos impactos sociales, económicos y ecológicos forman parte de la historia de las comunidades huilliche en ese territorio. Es por ello que una adecuada interpretación del conflicto aquí estudiado, requiere hacerse cargo de la perspectiva histórica de los actores locales afectados por la llegada de Golden Spring a Chiloé, a través de intentar comprender la forma en que sus posiciones se vieron alimentadas por la experiencia previa de relación con el entorno y, en general, con las actividades industriales de explotación de recursos.

El conflicto de Golden Spring revela una complejidad adicional que tiene que ver con los sistemas de representación de intereses y con su eficacia para dar cuenta de las verdaderas aspiraciones de la ciudadanía. Aunque el Consejo General de Caciques centró sus demandas en cuestiones étnico territoriales, sus representados, es decir, los habitantes de Compu -territorio directamente afectado por la llegada de la empresa- no se sentían necesariamente identificados con tales demandas. En efecto, para los habitantes de Compu la principal preocupación en relación al proyecto de Golden Spring estuvo referida a los posibles impactos sobre el bosque, y sobre su entorno natural en general, sin conexión directa con la visión étnico-territorial más amplia sostenida por la organización indígena.

Sin embargo, la preocupación ambiental de los habitantes de Compu se expresó de una manera muy distinta a la que es propia de las organizaciones ambientalistas de origen urbano. Su fundamento no estaba en la defensa del bosque como valor en sí mismo sino en la necesidad de salvaguardar los medios y condiciones de subsistencia, entre los cuales el bosque ocupa un lugar prioritario como fuente de trabajo y productor de servicios. En este punto volvemos a la tensión existente entre los valores e intereses locales presentes en los conflictos ambientales y los que son traídos a éste desde fuera por actores externos. Es la tensión entre lo que Martínez Alier (1995) llama un ecologismo de la abundancia y un ecologismo popular.

El presente artículo busca explorar la dimensión valórica que apareció en los discursos de aquellos habitantes de Compu que fueron más críticos a la presencia de la empresa forestal.<sup>4</sup> Partiendo de la premisa de que tal dimensión remite en última instancia a la identidad cultural de los actores locales, se intentará analizarla a la luz de aquellos aspectos históricos y de contexto que han contribuido al proceso de construcción social de la demanda ambiental entre los habitantes de Compu.

### **Posición del Consejo de Caciques: territorio, medio ambiente y desarrollo<sup>5</sup>**

El Consejo de Caciques es el actor que protagonizó la oposición local hacia Golden Spring, desempeñando un papel determinante en la movilización

ción social y la difusión pública en torno al conflicto. El principal cuestionamiento al proyecto de la empresa asiática por parte de esta organización estuvo centrado en el impacto que éste tendría sobre derechos territoriales indígenas que se consideraron directa o indirectamente vulnerados por su puesta en marcha. La defensa de estos derechos se vincula con la dimensión más valórica del discurso del Consejo de Caciques, y es a partir de su conocimiento que resulta posible comprender el lugar que los contenidos propiamente ambientales ocuparon en la posición sostenida por la organización indígena en el conflicto.

El primero de los derechos territoriales que el Consejo General de Caciques consideró afectado por el proyecto de Golden Spring, fue el derecho de propiedad, por cuya defensa se desató el conflicto. Este se vio comprometido durante el ensanchamiento del camino público vecinal Yerba Loza, a partir del cual la empresa decidió construir la principal ruta de acceso a su predio forestal. El inicio de las faenas -que incluyeron movimiento de tierras, botado de cercos y tala de árboles- sorprendió a los vecinos, pues la empresa intervino con maquinaria pesada sobre los terrenos colindantes al camino sin previo aviso ni solicitud de autorización a sus ocupantes.<sup>6</sup> Este hecho revistió especial gravedad no sólo porque el camino ampliado se ubica en pleno territorio huilliche, sino además porque en todos los casos los afectados contaban con títulos de propiedad individual debidamente regularizados, lo que obligaba a la empresa a establecer con ellos contratos de servidumbre.<sup>7</sup>

En este punto resulta interesante destacar la diferencia de interpretaciones que este mismo episodio provocó entre los habitantes de Compu y los observadores externos del conflicto. Para los primeros, y en especial para aquellos lugareños cuyas propiedades resultaron dañadas, prevaleció el sentimiento de haber sido atropellados:

*Pasó un camino y destruyeron mucho y no les pagaron.  
Pasaron sin permiso y atropellaron a las personas  
(Entrevista a mujer habitante de Compu).*

**Recuadro 1****Las demandas territoriales del Consejo General de Caciques**

El Consejo General de Caciques de la Buta Huapi Chilhué —que significa Isla Grande de Chiloé en lengua huilliche— surgió como organización en 1935, en respuesta a un episodio de cobro masivo de impuestos territoriales que afectaron dramáticamente a las familias huilliche de Chiloé. Desde su surgimiento esta organización ha tenido como principal bandera la lucha la defensa de los derechos territoriales de los huilliche de Chiloé.

Los Huilliche (etimológicamente "gente del sur") corresponden a las agrupaciones de comunidades indígenas de la frontera sur del poblamiento Mapuche al momento de la ocupación española, es decir, en las actuales Provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé. La denominación comunidad huilliche se aplica actualmente en Chiloé a un total de catorce agrupaciones de población predominantemente indígena localizadas en el bordemar y algunas islas del centro y sur de Chiloé, que constituyen la unidad social básica del Consejo General de Caciques.

Las actuales comunidades huilliche de Chiloé están asentadas en los alrededores de lo que alguna vez fueron fundos al mando de antiguos caciques huilliche, cuyos títulos de dominio, denominados títulos realengos, fueron entregados y reconocidos por la Corona española en 1823, poco tiempo antes de la anexión definitiva de Chiloé a la República de Chile. Estos títulos realengos tenían la particularidad de reconocer oficialmente los derechos de propiedad de los indígenas de manera comunitaria, es decir, para el conjunto de familias huilliche asentadas en un mismo territorio o fundo. Este hecho resulta clave para comprender las demandas territoriales que más de un siglo después comenzaron a levantar los herederos de estos huilliche, la principal de las cuales se refiere al reconocimiento de los denominados fundos globales, es decir, los territorios de propiedad originalmente comunitaria.

Uno de los fundos entregados a los huilliche de Chiloé por las autoridades españolas en 1823 fue el Fundo Coihúin, de aproximadamente 12 mil 500 hectáreas. Este corresponde a las tierras habitadas ancestralmente por la comunidad huilliche de Compu, cuyos límites con el río Coigüeleubu por el este y el Lago Natri y el Fundo Tepuhueico, por el oeste. Fue en el límite norponiente del Fundo Coihúin que la empresa forestal Golden Spring adquirió en 1993, ciento setenta años después, su propiedad de 23 mil hectáreas para desarrollar en ella un importante proyecto de explotación forestal.

Aunque desde una perspectiva legal, el Fundo Coihúin -lo mismo que todas las tierras huilliche de Chiloé- ha sido declarado propiedad fiscal o particular en numerosas ocasiones, su tenencia material ha permanecido siempre en manos de sus antiguos propietarios, los que han debido enfrentar una y otra vez amenazas de enajenación o usurpación. Las usurpaciones de tierras constituyen una temática central de la



identidad mapuche del presente siglo y se han convertido en uno de los elementos articuladores de la formación de conciencia étnica (Bengoa, 1985).

En el caso particular del Fundo Coihúin —habitado ancestralmente por la comunidad huilliche de Compu— sus límites originales habrían sido modificados con el traspaso del Fundo Tepuhueico realizado por el Fisco a manos privadas en 1981, a través de una licitación de tierras públicas. En esa ocasión, y dado que tanto el Fundo Tepuhueico como el Coihúin correspondían a propiedades del Estado, el Ministerio de Bienes Nacionales trazó una línea divisoria recta entre ambos. Se modificó de esta forma el trazado original, pasando a formar parte del Fundo Tepuhueico tierras reclamadas históricamente por la comunidad huilliche de Compu.

La comunidad huilliche de Compu no se enteró de esta situación sino hasta 1993, con la llegada de Golden Spring, pues el Fundo Tepuhueico, aunque en manos privadas desde de 1981, nunca fue explotado comercialmente. Tampoco fue inscrito legalmente con los nuevos deslindes definidos por el Estado hasta la puesta en marcha del proyecto forestal de la empresa asiática. En palabras de un asesor del Consejo General de Caciques la demanda territorial puede sintentizarse como sigue:

*Las tierras que actualmente ocupa y que pretende explotar la empresa forestal Golden Spring son parte de los fundos huilliche, pues los deslindes considerados para los lotes del Tepuhueico que compró la empresa desconocen en la práctica la existencia de los fundos huilliche Coihúin y Huequetrúmao, ubicados al este del predio denominado Tepuhueico, los que nunca fueron medidos en su totalidad (...) Al realizarse una remensura debería quedar en evidencia, no sólo la superposición de límites existente con los lotes que ocupa Golden Spring, sino que también se determinará que gran parte de lo que hoy se conoce como Tepuhueico, efectivamente forma parte de los fundos colindantes (Vlastélica, 1994).*

Entre las áreas de reserva comunitaria que el Consejo de Caciques reclama en Compu, se encuentra el sector de carácter sagrado denominado Cerro Bonito, el que formaría parte de los predios adquiridos por Golden Spring.

*Llegaron y pasaron por donde quisieron y no les importó nada. Eso es un abuso. Y todo porque somos nativos de Chiloé* (Entrevista a dirigente vecinal de Compu).

Para los segundos, y en particular para quienes se mostraron sensibilizados por el daño ambiental, prevaleció la indignación frente a la "tala indiscriminada de árboles" en que incurrió la empresa. El valor que para los lugareños estuvo en juego fue, por sobre cualquier otro, el del respeto a la dignidad de las personas. La prensa y el ambientalismo, en cambio, se movilizaron en torno a la defensa del bosque como valor en sí mismo.

Un segundo derecho territorial que el Consejo General de Caciques consideró directamente afectado por la presencia de la empresa, se refiere a su demanda por las tierras que pertenecieron ancestralmente a las familias huilliche de Chiloé (véase recuadro). En el caso de la comunidad huilliche de Compu, las tierras demandadas corresponden al Fundo Coihúín, predio entregado por la Corona Española en 1823 al Cacique Miguel Inaicheo, de quienes los actuales habitantes indígenas de Compu se sienten legítimos herederos (Molina, 1987). Este título "realengo" -que corresponde a un título de propiedad global o comunitaria- nunca ha sido reconocido por el Estado chileno, a pesar de las incansables gestiones realizadas por la organización huilliche desde hace seis décadas (Molina y Correa, 1992). Según el Consejo General de Caciques, la propiedad adquirida por Golden Spring comprendería parte de los terrenos históricamente reclamados, por lo que el proyecto forestal de la empresa vulneraría los derechos de propiedad ancestral sobre las tierras que originalmente pertenecieron a los antiguos habitantes de Compu.

Más allá de sus demandas históricas, la preocupación inmediata del Consejo General de Caciques respecto a los posibles impactos del proyecto forestal, se relacionó con la defensa de un tercer derecho territorial que consideró potencialmente afectado por su implementación, y a través del cual se expresa de modo más directo la dimensión ambiental de su discurso. La organización sostuvo que Golden Spring podría llegar a convertirse en un gran poder comprador de tierras y madera en pie, lo que le permitiría "penetrar" al interior del territorio de la comunidad huilliche. Con ello no sólo se afectaría el frágil equilibrio de la economía forestal local, sino que -lo que

es más grave- se convertiría en un factor de inestabilidad política interna al quebrantar la unidad social básica sobre la que se sostiene la organización indígena:

*La empresa presiona a los dueños de los campos para que se los arrienden o se los vendan. Eso tiene el riesgo de que la empresa empiece a aumentar sus tierras dentro del territorio de la comunidad (...) Es peligroso, porque con ello se interponen los deseos de tener plata. Y la plata es un interés que mueve muchas cosas, la conciencia y muchas más (Entrevista a dirigente del Consejo General de Caciques).*

Es, por tanto, la amenaza de perder el control estratégico sobre el bosque en territorio huilliche lo que motivó al Consejo General de Caciques a defenderlo. Lo que finalmente estuvo en juego fue mantener la posibilidad de que la economía tradicional local siguiera reproduciéndose social y espacialmente, y con ella la cultura y la organización que la sustentan. En la medida en que el uso del bosque pasara a estar principalmente determinado por un poder comprador externo, infiltrado al interior de la comunidad indígena, ésta perdería su derecho a decidir sobre el destino que libremente quisiera darle al recurso:

*He escuchado hablar a los de la empresa que una vez que ellos ayuden a terminar el poco bosque que tienen los propietarios, en 20 años más volverían nuevamente a hacer el mismo trabajo. Lo que nosotros nos preguntamos es, si durante 25 años no va a haber ninguna clase de recurso ¿cómo vive el campesino?, el dueño de las tierras. ¿Quién lo mantiene? ¿Lo mantiene la empresa o lo mantiene el Estado? (Entrevista a dirigente del Consejo General de Caciques).*

Dada la preminencia de la dimensión valórica territorial en la posición del Consejo de Caciques durante el conflicto, no es de extrañar que su defensa del bosque nativo fuera percibida externamente como un aspecto secundario e incluso instrumental de su discurso. En ello coinciden tanto las autoridades locales y la propia empresa, así como muchos de los lugareños entrevistados:

- *(Los dirigentes) dicen que la empresa ocupó tierras indígenas. Que hicieron una senda que pasó por un lugar que no era correcto (por las tierras de la comunidad). Eso es lo que pelean los indígenas. No es el medio ambiente* (Entrevista a mujer habitante de Compu).
- *El temor de los indígenas era que les iban a quitar el campo, el Fundo Coihüín que está a cargo del Cacique* (Entrevista a mujer dirigente de base de Compu).
- *El conflicto medioambiental apareció después, como un arma más para defender sus tierras* (Entrevista a funcionario público de Chiloé).

Si bien esta percepción es correcta desde un punto de vista formal, no lo es desde la propia perspectiva de la organización indígena, para la cual territorio y medio ambiente no constituyen entidades separadas sino mutuamente interdependientes. Para comprender mejor cuáles son las amenazas que el Consejo General de Caciques percibe respecto del uso industrial del bosque, es importante conocer el lugar que este recurso ocupa en la economía campesina huilliche.

El bosque es un componente esencial del paisaje que conforma el entorno de las comunidades y está estrechamente imbricado en su forma de vida. Del bosque se extraen diversos productos maderables y no maderables que se destinan tanto al consumo doméstico como a la venta. El uso productivo de los bosques es una actividad fundamental de las economías campesinas huilliche, correspondiendo en ciertos sectores de Compu a la principal entrada de ingresos de las familias. La amenaza de su destrucción pone en peligro, por lo tanto, la misma base económica:

*¿Cómo vamos a sobrevivir si nos llevan nuestros bosques? Si se termina la madera se termina todo para nosotros* (Entrevista a Lonko Mayor del Consejo General de Caciques).

De ponerse en riesgo la existencia del bosque, se pondría en riesgo también la viabilidad misma de la vida, porque con él desaparecerían todas las especies de plantas, aves y animales silvestres que son la fuente de la vida natural:

*Nosotros no sólo estamos defendiendo nuestra tierra. Estamos defendiendo nuestras vidas también. Porque nuestro bosque tiene seres vivos, tiene pájaros, tiene árboles que son seres vivos, tiene medicinas (...) Al terminarse el bosque no hay nada. No hay ninguna cosa natural (Entrevista a Lonko Mayor del Consejo General de Caciques).*

Un elemento fundamental para comprender la posición que el Consejo General de Caciques sostuvo frente al proyecto de la empresa Golden Spring, se refiere a su particular concepción sobre el desarrollo (Consejo General de Caciques, s.f.). Ella se vincula con lo que los dirigentes de la organización indígena reconocen como el estilo de vida tradicional de los habitantes huilliche de Chiloé. La forma de vida tradicional huilliche actúa no sólo como un permanente contrapunto de los grandes cambios que hoy día los afectan, sino que conforma un paradigma de desarrollo que sirve de referente a la propuesta de la organización y de fundamento a su posición en el conflicto con Golden Spring. Para los representantes del Consejo General de Caciques el estilo de vida tradicional huilliche está centrado en lo "natural" en contraposición al mundo "contaminado" que sería propio del presente industrializado:

*Nosotros vivíamos antiguamente de la marisca y de la pesca. De lo natural. No estábamos alimentándonos de empresas artificiales. Vivíamos en un aire totalmente limpio, no contaminado como en estos momentos (Entrevista a Lonko Mayor del Consejo General de Caciques).*

Para los dirigentes de la organización indígena, los grandes cambios que ha traído consigo la modernidad no sólo habrían afectado el plano material de la vida huilliche. Junto con su integración a la sociedad chilena, los huilliche habrían perdido su lenguaje, sin el cual su identidad y su capacidad de reproducción cultural se desmoronan. La pérdida de las raíces aparece de esta forma asociada a la pérdida de lo natural:

*Con el hecho de haber perdido nosotros el idioma, hemos perdido todo lo natural, todo lo mitológico (...) Ese mundo era alimentado por*

*personas. Y al morir las personas, muere con ellas el idioma y todo lo demás (...) Ahí es cuando viene la destrucción de la naturaleza misma* (Entrevista a Lonko Mayor del Consejo General de Caciques).

Uno de los impactos más graves que el Consejo General de Caciques asocia a la industrialización —representada por la llegada de las empresas a Compu— se refiere al riesgo de proletarización de la población huilliche. Este riesgo se refleja, en especial, en el abandono que los más jóvenes hacen de las actividades tradicionales, al emplearse como asalariados de las empresas. Si las empresas ponen en interdicción las actividades económicas que constituyen la base de la vida campesina huilliche, haciendo competir a la mano de obra familiar con las alternativas de empleo asalariado —amenazando además con depredar los ya disminuidos recursos naturales— su aporte al desarrollo, tal como lo entiende el Consejo General de Caciques, sería escaso:

*¿Cómo es que el gran desarrollo va a quedar palpable, como las empresas dicen? (...) Si no fomentan la agricultura, si no fomentan la ganadería, ¿a dónde va a estar el desarrollo?* (Entrevista a Lonko Mayor del Consejo General de Caciques).

Una crítica común de los dirigentes del Consejo General de Caciques hacia las empresas, se refiere al destino final de sus utilidades. La percepción general es que las empresas no traspasan sus ganancias hacia los trabajadores, y menos aún hacia las comunidades donde se instalan:

*Puede ser desarrollo para el país, pero todo depende de adonde se vaya la plata. Aquí no nos favorecen (...) Las empresas no tienen ningún compromiso con los habitantes del territorio* (Entrevista a dirigente del Consejo General de Caciques).

Por todas estas razones, la industria en general —que trae consigo la llegada de los grandes cambios modernizadores— es para el Consejo General de Caciques, casi por definición, algo dañino:

*Todo lo que signifique industrial es dañino* (Entrevista a Lonko Mayor del Consejo General de Caciques).

Desde esta lógica, Golden Spring, como toda empresa, formaría parte de un estilo de desarrollo que sería esencialmente atentatorio del medio ambiente, y, por ende, de los pueblos originales. La conducta depredadora de Golden Spring sería especialmente inevitable por el hecho de tratarse de capitales de países extranjeros, desde donde provendrían las más graves amenazas:

- *La empresa forestal quiere transformar (nuestros bosques) en su primavera dorada para que brille en las arcas ambiciosas de los capitalistas extranjeros* (Consejo General de Caciques de Chiloé. Mimeo. sf.).
- *La corrupción mas grande está dentro de los países extranjeros* (Entre vista a dirigente del Consejo General de Caciques).
- *Ya hemos sido bastante masacrados por los extranjeros* (Entrevista a Lonko Mayor del Consejo General de Caciques).

Las opiniones llamativamente tajantes sobre este tema se explicarían por el hecho que los intereses comerciales extranjeros están vivamente presentes en la memoria histórica como una amenaza constante sobre el territorio huilliche:

*En el tiempo que nosotros empezamos a gestionar nuestro mundo, los indios vendieron su conciencia a los blancos y con ellos hicieron negocios (...) Por esta vía, los blancos amontonaron grandes riquezas en otros países* (Entrevista a Lonko Mayor del Consejo General de Caciques).

Asociado al prejuicio frente a lo extranjero, está el temor de la usurpación de tierras, que también se arraiga profundamente en la memoria histórica de las comunidades. Durante décadas los huilliche vivieron con el temor permanente de que parte de su territorio fuera ocupado por colonos, apropiado por el Estado o adquirido por empresas forestales o inmobiliarias. Es por ello que la llegada de Golden Spring es percibida como una amenaza usurpadora:

*Es una empresa extranjera que quiere tomar dominio sobre nuestros dominios* (Entrevista a Lonko Mayor del Consejo General de Caciques).

En último término la visión de la organización huilliche da cuenta de un enfrentamiento sustantivo entre dos opciones irreconciliables de desarrollo. Por un lado, está la opción representada por las empresas, que sería esencialmente depredadora y socialmente inequitativa. Del otro lado, estaría la alternativa centrada en los conocimientos tradicionales del pueblo huilliche, sobre los que se podría sustentar un desarrollo más armónico social y ambientalmente:

*Queremos desarrollarnos de acuerdo a la sabiduría india (...) Nosotros no entraremos en competencia con la naturaleza, porque entendemos que somos parte de ella* (Consejo General de Caciques de Chiloé. Mimeo. s/f.).

Llevada a su extremo, la propuesta del Consejo General de Caciques respecto al tema del desarrollo, consiste en volver al sistema de vida tradicional que predominaba en épocas anteriores, donde el contacto con la naturaleza era más estrecho y las personas llevaban una vida más sana y más tranquila.

### **Múltiples voces de Compu: la demanda ambiental de los lugareños**

Pero la posición del Consejo General de Caciques en el conflicto no necesariamente representó la de todos los habitantes del sector, aunque muchos la reconozcan como la legítima organización que la comunidad indígena se ha dado para defender sus tierras. La adscripción e identificación con el Consejo General de Caciques es un tema complejo, pues en él participan personas no huilliche que han sido aceptadas por la comunidad organizada, mientras existen familias de origen huilliche que se mantienen al margen de sus filas. Por otra parte, muchos lugareños que están "inscritos en la comunidad" sostuvieron posiciones en el conflicto que se distanciaron de las de sus dirigentes. Es por ello que para aproximarse a la posición de los habitantes de Compu se ha considerado la opinión de todos quienes han vivido el conflicto "desde la base", independientemente de su militancia en la organización huilliche.



Los habitantes de Compu que se opusieron a la permanencia de la empresa asiática fundamentaron su postura, principalmente, en los impactos ambientales negativos que se derivarían de su proyecto de explotación forestal. El primero de tales impactos al que aluden los lugareños es el del posible agotamiento del bosque nativo en manos de los comuneros. Ello estaría asociado a la estrategia productiva de la empresa, principalmente orientada, según los entrevistados, a abastecerse a través de pequeños y medianos propietarios forestales del sector.<sup>8</sup> Así lo expresó Jaime, dueño de un aserradero abastecido por madera nativa de la comunidad:

*Los planes de la empresa son explotar primero lo que les vendan los comuneros. La empresa quiere dejar el bosque que compró como reserva para más adelante (Entrevista a dueño de aserradero en Compu).*

Entre quienes manifestaron esta preocupación algunos corresponden a personas para quienes, como Jaime, la actividad forestal constituye la principal fuente de ingresos. Su postura se encuentra vinculada, por tanto, a intereses económicos que se consideraron directamente amenazados por la llegada de la empresa:

*Si la gente le vende sus montes a Golden Spring, ya no los van a vender a nosotros (los comerciantes forestales locales), porque no les va a quedar nada. Y a nosotros nos interesa que nos vendan para que tengamos en qué trabajar (Entrevista a dueño de aserradero en Compu).*

Sin embargo, no todos los que manifestaron temor frente a la desaparición del bosque como consecuencia del proyecto de Golden Spring dependen directamente de este recurso para su subsistencia. Para muchos habitantes de Compu la preocupación por el bosque estuvo más vinculada al futuro que al presente, trascendiendo por tanto su valoración económica inmediata en cuanto bien transable en el mercado. Entre ellos la valoración de este recurso estuvo asociada, en primer lugar, a su función como reserva potencial de ingresos; cuestión resaltada en particular por las mujeres, que apela-

ron al derecho de sus hijos a disponer de bosque cuando sean mayores, es decir, por su valor de legado y de opción:

- *Una tiene sus hijos chicos, y lo que más le preocupa es si va a quedar bosque en el futuro para ellos* (Entrevista a mujer habitante de Compu).
- *Si la empresa explota el bosque, después no va a haber madera ni para los niños míos que están creciendo* (Entrevista a mujer dirigente de base de Compu).

En segundo lugar, también apareció con fuerza la valoración del bosque como regulador ecosistémico. Quienes enfatizaron este último aspecto basaron su opinión en la atenta observación de los cambios que han alterado los ciclos naturales como consecuencia de la depredación histórica que ha afectado al bosque en la zona. Don Manuel, radicado hace 30 años en Compu, y conocedor del negocio maderero, relata:

*Treinta años atrás todo esto estaba tapado de bosque. Por todas partes abundaba el agua limpia que podíamos tomar nosotros y los animales. Yo empecé a limpiar, a rozar, a sembrar para talaje. ¿Y qué pasó? Se secó el agua. Ni siquiera los arroyos que venían de más arriba traen agua ahora. Cuando no llueve mucho en el año, en el verano tenemos que ir a 300 metros más abajo a buscar agua para tomar* (Entrevista a dirigente vecinal de Compu).

Pero la preocupación por los potenciales riesgos ambientales que pudieran derivarse del proyecto de explotación forestal, fue más allá del espacio inmediato del territorio habitado por la comunidad de Compu y se extendió hacia las tierras adquiridas por la empresa. Los lugareños sostuvieron que el empleo de maquinaria pesada sobre suelos frágiles, característicos de Chiloé, podría provocar daños irreversibles sobre el proceso natural de regeneración del bosque, la conservación de los suelos y el ciclo del agua, afectando en consecuencia al medio ambiente en general:

- *El movimiento de la maquinaria pesada va erosionando la tierra, ablandándola. Así, cuando vienen las lluvias, en un grado superla-*

*tivo muchas veces, ese material molido baja por todos los riachos perjudicando la escasa capa vegetal, o (a ninguna capa vegetal, que queda en los bosques de más arriba (Entrevista a hombre habitante de Compu).*

- *Las máquinas de la empresa remueven hasta el mismo suelo. Van dejando puro ripio (Entrevista a mujer dirigente de base de Compu).*

Tan grandes son los riesgos ambientales que los lugareños asociaron al proyecto de Golden Spring, que algunos manifestaron su temor de que éstos pudieran afectar a todo el bosque nativo que queda en Chiloé:

- *Mucho tiempo no va a pasar hasta que la empresa explote toda la isla (Entrevista a mujer habitante de Compu).*
- *Si la empresa va a explotar toda la isla, como dicen, la gente aquí no va a tener de qué vivir (Entrevista a mujer dirigente de base de Compu).*
- *Decían que la empresa iba a contaminar el medio ambiente. Que después ya no iba a haber ni agua. Que todo iba a quedar vacío (Entrevista a mujer habitante de Compu).*

La razón en que fundamentaron este temor, la misma que explicaría la necesidad estratégica de la empresa para abastecerse a través de terceros poniendo en riesgo los bosques en manos de la comunidad, sería la escasa disponibilidad de madera de alto valor comercial en las tierras adquiridas por Golden Spring. En ello también coincidieron algunos lugareños que, como don Enrique, defendieron con firmeza el proyecto de la empresa asiática:

*Me han conversado que lo que van a explotar es toda la isla. Dicen que un 20 por ciento de la propiedad que compró la empresa tiene madera. El resto son puros tepuales y lagunas (Entrevista a hombre anciano de Compu).*

Con este tipo de opiniones, los habitantes de Compu expresaron una demanda ambiental que trasciende una estricta relación con intereses inmediatos, espacial y temporalmente, dando cuenta de la dimensión más valórica de su discurso. Como se desprende de las citas anteriores, lo que motivó su

rechazo a la presencia de la empresa no fue sólo el impacto que el proyecto pudiera ocasionar en sus propios bosques, y por tanto a su economía, sino también lo que pudiera ocurrirle al medio ambiente en general, más allá del momento actual.

En esta visión jugó un papel central la idea de que la tecnología empleada en la industrialización de los procesos de explotación de recursos naturales, tiene una enorme capacidad destructiva, la que contrastaría con el carácter más inocuo de los métodos artesanales empleados localmente:

- *La gente de aquí de Chiloé explota los bosques sin el mayor peligro. Ellos van lento, y no van destruyendo, porque no trabajan con maquinaria. Entonces, la vegetación va siempre cubriendo de nuevo el terreno* (Entrevista a hombre habitante de Compu).
- *Las empresas explotan y se lo llevan todo. No un poco, como saca uno, que saca un palo y deja el otro que está al lado para que así no se termine la madera* (Entrevista a dirigente vecinal de Compu).

Esta opinión fue también sostenida por algunos de los entrevistados que estuvieron a favor del proyecto de Golden Spring. En este caso, sin embargo, la destrucción de la naturaleza que sería propia de su explotación industrializada, fue asumida como un costo inevitable que se compensaría con los beneficios económicos directos de este tipo de proyectos. Así lo expresa Alba, hija de un maquinista contratado por la empresa:

*Daño ambiental hay, como efecto del proyecto de la empresa. Es cierto. En eso se ha perdido. Pero no sabría cuantificar qué pesa más (...), porque desde el punto de vista económico, para la gente ha sido formidable* (Entrevista a mujer joven de Compu).

Para otros, en cambio, la conciencia respecto a la inevitabilidad de los costos ambientales de un proyecto como el de Golden Spring, los enfrenta a una profunda tensión valórica interna, la que no logra despejarse con una simple consideración sobre sus potenciales beneficios inmediatos. Quienes sostuvieron esta posición, como Elena, se sintieron confundidos y desorientados, predominando en ellos una actitud de desconfianza vigilante:

*Cuando se termine el proyecto de la empresa ¿cuánta gente va a quedar cesante?, ¿cuánta pobreza va a haber? Además dicen que están contaminando. Por una parte está bien, porque así hay trabajo. Pero por otra, están contaminando. No se entiende. Hay como un enredo, porque si se terminara el proyecto habría gente sin trabajo (Entrevista a mujer habitante de Compu).*

## **El bosque y el mar: dos caras de una misma historia**

El temor al agotamiento del bosque que pudiera ocasionar la empresa, tanto en las tierras de la comunidad como fuera de ellas, está directamente relacionado con la experiencia previa respecto a la drástica disminución que ha afectado a otros recursos naturales en el sector. Este es el caso de los mariscos y peces nativos, que desde siempre formaron parte sustancial de la dieta básica de las familias de Compu. Doña Eugenia, quien todavía conserva muchas costumbres de sus antepasados huilliche —incluyendo la de andar descalza— recordó cómo la gente iba a la marisca y empleaba distintas técnicas para capturar los antes abundantes peces:

*Uno iba de noche y de día y siempre había mucho pescado. De eso se comía. Bajaba la marea en el estero y se bajaba al mar a mariscar. Había caracoles, cholgas, choros. Ahora ya no hay nada (...) Se usaban los corrales de mar. Cercos de varas con los que se hacía una trampa para los peces. Después de la marea se levantaban y cuánto pescado encerraban! (Entrevista a mujer anciana de Compu).*

Con la llegada a Compu de los buzos de empresas conserveras primero, y de las salmoneras después, los recursos marinos nativos habrían comenzado a disminuir hasta casi desaparecer por completo.<sup>9</sup> En esta apreciación coincidieron ampliamente todos los entrevistados, independientemente de su disposición a favor o en contra de nuevas inversiones productivas en la zona:

*El día domingo uno veía humo en todas las casas (...) Era que se estaba tapando el curanto.<sup>10</sup> Todos hacíamos, en todas las casas, porque en un rato se recogía todo tipo de peces y mariscos en la*

*playa (...) Ahora hacemos curanto una vez al año, pero con mariscos comprados (...) Las empresas han sacado todo y después se van. Los que sufrimos somos los nativos, que no nos podemos cambiar de región (Entrevista a dirigente vecinal de Compu).*

Las razones que para los lugareños explican el agotamiento de peces y mariscos se relacionan con su depredación directa -como en el caso de los bancos de mariscos sobreexplotados por empresas conserveras- o con la contaminación de las aguas del mar, ríos y lagos derivada de la salmonicultura. La voracidad depredadora de los salmones escapados de las jaulas de cultivo también habría contribuido al agotamiento de las especies del mar:

- *Aquí abajo, en el estero, había cholgas y almejas grandes. Ya no queda nada. Todo lo sacaron los buzos (Entrevista a mujer habitante de Compu).*
- *Si hay algo que contamina las aguas es el cultivo del salmón. No el salmón propiamente tal, sino el alimento que le dan. Aquí en el lago Natri usted no se puede ni bañar. Si se mete al agua le vienen una serie de ronchas y porquerías en la piel (Entrevista a hombre habitante de Compu).*
- *Los salmones, por ser más voraces, han terminado con las otras especies (Entrevista a dirigente vecinal de Compu).*

Para quienes sostuvieron una posición de rechazo a la empresa forestal, lo que ha ocurrido con los recursos marinos representa una alerta respecto a lo que puede llegar a ocurrirle al bosque como resultado de su explotación industrial. Algunos, como don Manuel, establecieron una analogía directa entre ambos recursos:

*Lo que ha pasado con el mar va a pasar también con el bosque (...) Lo que hace una empresa forestal es bastante parecido a lo que se ha hecho con el mar, y corremos más riesgo todavía (Entrevista a dirigente vecinal de Compu).*

La magnitud de los cambios observados en el entorno, así como su cercanía en el tiempo, explica que aquellos que evaluaron críticamente los efectos ambientales que ha traído consigo la llegada de las industrias a Compu, se manifestaran desconfiados de los posibles beneficios que pudiera significar para ellos la instalación de Golden Spring. Estos lugareños sostuvieron que la empresa asiática no haría más que reproducir el patrón de depredación intensiva de los recursos naturales que ha caracterizado a muchas industrias que la precedieron, incluyendo a una empresa forestal que operó durante escaso tiempo en una zona cercana a la que más tarde adquirió Golden Spring:

- *La empresa va a sacar toda la madera, luego se va a ir y listo (...) La empresa Colinetti, esa que estuvo años atrás, hizo lo mismo. Destruyeron y después se fueron* (Entrevista a hombre habitante de Compu).
- *Se van a llevar toda la madera, la van a convertir en dinero y cuando se les acabe se van a ir. Nosotros no vamos a tener madera ni para nuestras casas* (Entrevista a mujer dirigente de base en Compu).

De allí que los entrevistados sostuvieron que una vez que Golden Spring hubiese agotado el bosque adquirido, y de paso puesto en peligro el de la comunidad —obteniendo de ello importantes ganancias económicas— daría por terminado su proyecto, retirándose y dejando atrás tierras deforestadas y trabajadores cesantes. Esto último siempre y cuando la empresa optara por contratar mano de obra local, de lo que también se mostraron escépticos:

- *Ellos trajeron sus máquinas que hacen el trabajo de 50 obreros. En tonces no les conviene pagar a la gente* (Entrevista a mujer habitante de Compu).
- *No le dan trabajo a nadie (...) Con la maquinaria que traen se llevan la materia prima para afuera* (Entrevista a dirigente vecinal de Compu).

Para estos lugareños, el verdadero valor de las inversiones como la de Golden Spring no está en la magnitud de los capitales involucrados ni en el monto del salario que reciben sus trabajadores. Lo que ellos esperan de un proyecto de este tipo es que logre movilizar, durante horizontes amplios de tiempo, las fuerzas del desarrollo en favor de la comunidad, sin poner en riesgo en el corto plazo ni su economía ni su medio ambiente:

- *La plata que ellos ganan se la llevan, no se la dejan a la gente de acá. Entonces eso es ganancia para ellos pero no para la gente. A nosotros eso no nos sirve* (Entrevista a dirigente vecinal de Compu).
- *Yo como habitante de aquí no quiero contraer enfermedades por darle riqueza a un grupúsculo empresarial que aquí a la isla no aporta nada* (Entrevista a hombre habitante de Compu).

Esta idea, que no es más que la idea de la sustentabilidad, fue la que articuló valóricamente la posición de aquellos habitantes de Compu que se manifestaron en contra de la permanencia de la empresa asiática en el sector. Más allá de la base real que puedan tener sus aprehensiones, la defensa de los valores a través de los cuales éstas se expresaron permiten establecer un vínculo con aspectos como su identidad, su cultura y su historia.

Conflictos ambientales como el de Golden Spring constituyen espacios de análisis privilegiados para conocer las formas que está asumiendo la tensión entre crecimiento económico y conservación en los distintos territorios y espacios sociales. En el caso del conflicto estudiado resulta evidente que su surgimiento y posterior evolución se inscriben en un debate más profundo sobre el tipo de desarrollo al que aspiran los habitantes de Chiloé. Al contextualizar el análisis del conflicto estudiado en el marco de dicho debate es posible acceder a planos de significado que se conectan con aspectos de la identidad territorial de los actores locales y que son claves para comprender los intereses y valores que estuvieron en juego. La posición sostenida por la organización indígena local que protagonizó la oposición a la llegada de Golden Spring, así como la de los habitantes de Compu, sólo pueden entenderse en un contexto histórico mucho más amplio que el del conflicto ambiental en el que se vio involucrada.

Especialmente relevante es, en este sentido, escuchar y comprender la memoria histórica de las comunidades territoriales, así como rescatar las lecciones que de ella puedan desprenderse. Muchas de las expresiones que está asumiendo el actual proceso modernizador tienen importantes correlatos en eventos ocurridos en épocas pasadas. Esto es particularmente cierto en el caso de los impactos ambientales derivados de la forma que asumieron los



procesos de ocupación del espacio y del poblamiento en las regiones del sur de Chile. El conocimiento sobre la manera en que tales procesos fueron tomando forma, puede iluminar mejores decisiones presentes sobre el desarrollo, al poner en evidencia los efectos y los costos de largo plazo de las opciones ya emprendidas (Ramírez, 1996).

Es a partir de la consideración de este tipo de contenidos que resulta posible acceder a planos de significado que trascienden los meros intereses individuales que se expresan en los conflictos, y que conectan con el imaginario del desarrollo que comunidades como la de Compu tienen. Su observación atenta facilitaría el camino hacia reflexiones más detenidas sobre la mejor manera de hacer coincidir tal imaginario con los proyectos e inversiones concretas frente a los que habitantes de localidades rurales y aisladas, como los de Compu, se han visto lanzados a tener que optar.

### ***Agradecimientos***

*La autora agradece a todos quienes compartieron sus opiniones y percepciones sobre el caso de estudio, y en especial a los habitantes de Compu y a los dirigentes del Consejo General de Caciques, que estuvieron dispuestos a compartir su propia historia. Agradece también la desinteresada colaboración prestada por las autoridades provinciales de Chiloé y por el Jefe de Operaciones de Golden Spring. Por último, un reconocimiento especial a las siempre muy sabias apreciaciones de Monseñor Ysern, Obispo de Ancud.*

### ***Notas***

- 1 Una versión anterior de este Capítulo fue publicada en la revista Ambiente y Desarrollo (XI)4,1995.
- 2 Véase Capítulo 4 de este libro para una exposición más detallada sobre el origen, evolución y desenlace de este conflicto.
- 3 Véase Capítulo 4 de este libro para un análisis del proceso de centralización que afectó a los contenidos del conflicto.
- 4 La posición de los habitantes de Compu en el conflicto se estudió a partir del análisis de 15 entrevistas abiertas en profundidad, realizadas a personas que viven en las zonas más afectadas por la llegada de Golden Spring.
- 5 La posición del Consejo de Caciques aquí presentada corresponde a la sostenida por sus dirigentes en entrevistas abiertas en profundidad.
- 6 La empresa tampoco contaba para estos trabajos con las autorizaciones legales requeridas por parte de Vialidad y de la Corporación Nacional Forestal (CONAF).
- 7 La empresa reparó posteriormente su conducta a través del pago de

- indemnizaciones en dinero y en especies a los vecinos afectados por la ampliación del camino Yerba Loza.
- 8 Representantes de la empresa reconocieron durante las entrevistas que efectivamente su proyecto contempla la adquisición de superficies de tierras con bosques y la compra de bosques en pie. Al momento de realizarse la investigación ya se habían concretado algunas de estas compras en las inmediaciones de Compu. Sin embargo, el proyecto productivo presentado formalmente ante las autoridades regionales para ser sometido a una evaluación de impacto ambiental no hace ninguna referencia a este aspecto.
  - 9 Las empresas salmoneras comenzaron a instalarse en las cercanías de Compu a principios de la década de los 90. Los entrevistados señalan que la mayor disminución de peces y mariscos coincidiría con su llegada.
  - 10 El curanto es una comida típica chilota, que consiste en un cocimiento de peces, mariscos y otros productos del mar, y que se realiza en un hoyo en la tierra en el que previamente se depositan piedras calientes.

Capítulo 8  
**CULTURA CIENCIA  
Y CONFLICTOS AMBIENTALES:  
EL CASO DE CLAYOQUOT SOUND, CANADÁ<sup>1</sup>**

*Alejandro Rojas*

**L**a disputa en torno a la preservación o explotación del bosque templado lluvioso de la región de Clayoquot Sound ha sido el conflicto medioambiental más importante de los últimos veinte años en Canadá. En la búsqueda de una solución, se han creado interesantes condiciones de diálogo que implicarán cambios paradigmáticos, teóricos y metodológicos en la investigación científica y en los escenarios institucionales en que se resuelven los conflictos medioambientales en la provincia y en el país.

El conflicto medioambiental de Clayoquot Sound ha tenido una importante influencia en la paulatina transformación de la agenda pública sobre los problemas del medio ambiente en la Provincia de British Columbia, en Canadá. El conflicto, planteado en torno a la preservación o explotación del bosque templado lluvioso virgen, creó problemas de "governabilidad" y "de buen gobierno" (Correa, 1995).

El conflicto se caracterizó por presentar simultáneamente confrontaciones ideológicas e intereses antagónicos entre medioambientalistas y corporaciones, indígenas y gobierno; por poner en primer plano las demandas indígenas de recuperación de su tierra (véase recuadro), nunca cedida en tratado alguno; por provocar una reacción intensamente anti medioambientalista

en las compañías madereras y sus sindicatos; y por crear una crisis institucional entre el ejercicio constitucional del derecho a desobediencia civil, de una parte, y la obligación del gobierno y de los tribunales de asegurar el cumplimiento de contratos legales entre gobierno y empresas, de otra.

Sin embargo, paradójicamente, la explosividad del conflicto ha terminado por incrementar la capacidad de diálogo de los actores al crearse un campo ético-medioambientalista intermedio. En este logro debe subrayarse la importancia del Panel Científico sobre Prácticas Forestales Sustentables en Clayoquot Sound. Este Panel fue creado en el momento más álgido del conflicto, a fines de 1993, y encargado por el gobierno de la Provincia para elaborar estándares de prácticas forestales sustentables que fueran "no sólo los mejores en la Provincia, sino en el mundo entero" (Panel, 1994). La experiencia del Panel es un ejemplo de la relación entre la actividad científica aplicada y la ecología social del conflicto medioambiental, así como del rol de la ciencia y el conocimiento indígena ecológico tradicional en la mediación del conflicto. El resultado del trabajo del Panel es también la más importante expresión del surgimiento de un terreno ético-ambiental nuevo, con profundas implicancias para la resolución consensual de futuros conflictos ambientales.

## Orígenes del conflicto

Clayoquot Sound es una de las tres regiones del mundo en las que aún queda bosque nativo lluvioso templado (Canadá, Alaska y Chile). Está enclavada en una zona de fiordos, en la costa que mira al Océano Pacífico en la Isla de Vancouver, donde se encuentra también la ciudad de Victoria, capital de British Columbia. Se trata de una región única y bellísima, de playas blancas y rocas relucientes llenas de vida multicolor, valles profundos con riachuelos donde millones de salmones culminan su viaje y encuban sus huevos, lagos de agua dulce prístina y montes alpinos cubiertos de nieves eternas. Esta zona es el hogar de los antiquísimos cedros rojos y de los abetos Douglas, que se empinan por sobre los 100 metros de altura. Provee el medio ambiente natural de los osos negros, pumas, lobos, águilas americanas y otras aves rarísimas, así como de ballenas orcas y grises, y de algunos de los tiburones más raros del mundo.

**Recuadro 3****La cuestión indígena en Clayoquot Sound  
y los nuevos parámetros culturales para el diálogo**

Con el conflicto de Clayoquot Sound, en British Columbia se ha comenzado a reconocer la legitimidad legal y moral de los reclamos de los indígenas por su tierra. Sin embargo, hay también oposición de algunos sectores de la sociedad que utilizan en sus argumentos las doctrinas de "extinción" y de "asimilación". Estos dos conceptos comparten y refuerzan la opinión prejuiciada de que en el mundo tecnológico de hoy los indígenas son participantes plenos en la cultura consumista global y, por lo tanto, no son significativamente distintos culturalmente. Se trata de versiones remozadas del "Acta India" (1876-1960) formulada con el explícito propósito de "asimilar los pueblos nativos a la corriente principal de la sociedad canadiense" (Francis, 1992).

Para los pueblos indígenas de Canadá, como en otras partes del mundo, tierra y gente son una misma entidad. Sus relaciones con la tierra son de carácter organicista, es decir, la ven como una entidad viviente, sensible e inteligente, esencial para su identidad cultural en tanto pueblo, y no como un objeto de derechos de propiedad individual. En British Columbia la mayoría de las naciones aborígenes nunca han cedido su derecho a la tierra a través de acuerdos o tratados, y los pocos tratados que fueron firmados son objeto de interpretaciones contradictorias (Brody, 1981; Francis, 1992). El resultado ha sido que el activismo y la polémica generada por los medioambientalistas reforzó la activación del movimiento indígena, y viceversa. Esto se observa claramente en Clayoquot Sound (Ingram, 1994; Maingon, 1994).

Esta región es históricamente la tierra de las naciones Nuu-Chah-Nulth. Por lo tanto, al formular sus demandas respecto de la zona, cada uno de los actores en conflicto debió entrar en una compleja relación con los pueblos indígenas. La representación de los pueblos nativos de la zona ha operado durante todo el conflicto con gran independencia política, en una relación de lucha y colaboración cambiante con los distintos actores. Han estado unidos a los ambientalistas en el esfuerzo común por poner fin a las prácticas de *clearcutting* (tala rasa) en la región, siendo el reconocimiento de su derecho a sus tierras una condición vital para llevar a cabo una colaboración más estrecha. El movimiento ambientalista se ha plegado a esta demanda, estableciéndose en los hechos una alianza. Respecto de las compañías madereras, los indígenas han mantenido una actitud de oposición combinada con una actitud negociadora y pragmática. Las corporaciones han reconocido algunas de las demandas de título de los nativos con la intención de comprarles su derecho a seguir talando los bosques. Una actitud similar mantienen respecto del Gobierno de la Provincia y del Gobierno Federal: negociar sus demandas de tierra, simultáneamente con su disposición a permitir la explotación maderera ajustada a cánones dictados por su conocimiento ecológico tradicional y a las recomendaciones científicas.

Desde un punto de vista cultural, el conflicto de Clayoquot Sound se refiere a percepciones opuestas de la tierra y a grupos cuyas culturas (o "subculturas") los llevan a resistir la homogenización tecnológica a nivel mundial, y su expresión destructora de ecosistemas locales. Estos fenómenos, que ciertamente tienen significación global, se expresan primeramente a nivel local y es natural que las comunidades humanas que viven enraizadas en la localidad sean las primeras en reaccionar.

Sin embargo, el conflicto ha forzado un diálogo con nuevos parámetros culturales: hay un movimiento ético desde una posición que enfatizaba Clayoquot Sound en tanto área rica en recursos madereros exportables (gobierno, corporaciones, sindicatos y sectores de la comunidad científica), hacia un reconocimiento de su significación cultural, estética, espiritual y biológica. Esto se acompaña de un desplazamiento en el sentido opuesto por parte del movimiento ecologista: los medioambientalistas no indígenas han comenzado gradualmente a comprender lo que fuera siempre obvio para los nativos: los seres humanos no viven en "parques", y un sitio sagrado en que yacen los restos de los ancestros indígenas no puede ser un sitio de turismo recreativo. La historia de Clayoquot Sound ha ido generando una comprensión más profunda de los vínculos entre los problemas sociales y los problemas ecológicos (Berman, 1994). Antes de Clayoquot Sound, la sociedad discutía si se cortaba el 10 o el 12 por ciento. Ahora se discute qué se hará con el 90 por ciento restante, es decir, en qué mundo se desea vivir (Hatch, 1994).

La zona se encuentra entre dos pueblos en agudo conflicto: uno de comunidades de trabajadores madereros (Ueclelet) y otro de comunidades "verdes", de gente dedicada al turismo y a la pesca (Tofino). Las comunidades indígenas se reparten por toda la zona.

El caso de Clayoquot Sound representa el conflicto ambiental más importante, difícil y explosivo ocurrido en el país en los últimos veinte años y se lo considera estratégico, puesto que creará precedentes cruciales para el futuro de la Provincia.

Las protestas medioambientalistas en la región comenzaron en 1979, cuando un grupo de habitantes del pueblo costero de Tofino creó los "Friends of Clayoquot Sound" ante anuncios de que el bosque prístino de Meares Island sería cortado por la gigantesca corporación MacMillan-Bloedel, usando las técnicas prevalecientes en la provincia: *clearcutting*, que literalmente significa "pelada al rape". Se trata de una técnica de graves consecuencias ecológicas que, sin embargo, continúa representando el 90 por ciento de las prácticas madereras en British Columbia (Hammond, 1991; Environment Canadá, 1994; Olsson et al, 1992). Sin embargo, el conflicto es mucho más antiguo, pues se trata de tierras reclamadas por los pueblos nativos de la nación Nuu-Chah-Nulth.

Las primeras protestas marcaron el comienzo de una relación de colaboración y convergencia —no exenta de importantes tensiones y desacuerdos— entre los indígenas y la comunidad ambientalista, relación que ha madurado significativamente en los últimos dos años. Existe entre ellos un claro consenso respecto de que las prácticas de *clearcutting* dañan de manera irreparable los entornos ecológicos, sociales y culturales, cuestión ahora establecida empíricamente por el Panel Científico (Panel, 1994). Pero hay un territorio compartido más profundo entre medioambientalistas e indígenas: una concepción de la relación entre la sociedad humana y la naturaleza en la que se asigna un valor intrínseco (no instrumental) a la diversidad ecológica y a la integridad biótica.

## La "decisión acerca del uso de la tierra en Clayoquot Sound"

En octubre de 1991, Mike Harcourt, el líder del partido socialdemócrata New Democratic Party (NDP) de la Provincia de British Columbia, fue elegido como Premier con un 43 por ciento de los votos, poniéndose término a diez años de gobierno derechista en la Provincia. La base de sustentación electoral más importante de Harcourt resultó de los votos que le brindaron el movimiento feminista, los sindicatos y otros movimientos sociales democratizadores. Indígenas y medioambientalistas lo apoyaron sin reservas, entre otras cosas, por su compromiso público de que los bosques de Clayoquot Sound no continuarían siendo objeto de los devastadores efectos de la técnica de *clearcutting* y que serían protegidos. Harcourt y el NDP recogían también en su plataforma electoral las principales demandas verdes. Sin embargo, el nuevo gobierno se confrontó desde el comienzo con varias limitaciones para cumplir sus promesas electorales:

- Un clima económico nacional e internacional definido por el auge de las políticas monetaristas y de ahorro fiscal, por la creciente privatización de la economía y por la crisis de los proyectos de izquierda.
- Una actitud desafiante de las grandes empresas, que tempranamente comenzaron a amenazar con fuga de capitales y operaciones, y a mandar absolutas seguridades de que el Estado cumpliría sus compromisos adquiridos contractualmente durante el régimen anterior.
- Una necesidad de articular consensos en la Provincia, para asegurar la gobernabilidad.
- Falta de una visión alternativa del futuro que lograra hacerse cargo a nivel programático de la necesidad de superar las contradicciones entre el crecimiento económico ilimitado de la sociedad industrial y el imperativo de asegurar la sustentabilidad ecológica (Daly y Cobb, 1989; Merchant, 1992; *The Ecologist*, 1993; Sachs, 1993).

En este contexto, el gobierno intentó la formulación de un "Compromiso sobre Clayoquot Sound", pero pronto las organizaciones ambientalistas abandonarían las negociaciones iniciadas, puesto que las comunidades indígenas



no estaban siendo partícipes de las negociaciones y consultas y porque cuestionaron el proceso mismo de definición de los problemas. Así, la "Decisión acerca del uso de la tierra en Clayoquot Sound" fue tan sólo un compromiso entre el gobierno de la Provincia y las grandes compañías madereras. Incluso el gobierno compró 50 millones de dólares en acciones, un porcentaje significativo de los títulos de MacMillan Bloedel, pocos meses antes de anunciar la "Decisión". Esta indicaba que en el 62 por ciento de Clayoquot Sound se autorizaría el corte maderero usando *clearcutting* y que el 33 por ciento sería "protegido".

Las organizaciones medioambientalistas y los dirigentes indígenas inmediatamente contraatacaron, sosteniendo que la mitad del área que el gobierno anunciaba que protegería estaba protegida desde antes y que el 63 por ciento de Clayoquot Sound que se abría para *dearcutting* se traducían en un 74 por ciento de los bosques nativos lluvioso-templados. Se criticó también al gobierno por lo que designaba como "corredores escénicos" y "zonas especiales de manejo", que los opositores percibieron como delgadas hileras de árboles cercanos a los cursos de agua, mientras las montañas adyacentes serían literalmente "peladas al rape". Hay que considerar que casi el 70 por ciento de los bosques prístinos de la Isla de Vancouver ya han sido cortados, y de las 170 cuencas y hoyas hidrográficas intactas que tuvo en algún momento la Isla de Vancouver, quedan apenas once, cinco de ellas en Clayoquot Sound. Sólo dos de estas últimas serían protegidas en el marco de la "Decisión" del gobierno.

Antes de la "Decisión", la industria maderera estaba obteniendo en Clayoquot Sound unos 540 mil metros cúbicos de bosque lluvioso al año por medio de *dearcutting*; después de la "Decisión", se le permitió cortar hasta 600 mil metros cúbicos (Berman, 1994; Government of British Columbia, 1993 y 1993a; Ingram, 1994). Entre tanto, los procesos de consulta conducidos por la Comisión de Recursos y Medio Ambiente (CORE) —organismo creado al comienzo del gobierno socialdemócrata, en 1991, para conducir consultas en toda la Provincia acerca de los usos de la tierra y el medio ambiente— recogían la crítica masiva de la opinión pública de British Columbia frente a la "Decisión" del gobierno (CORE, 1994).

## Protestas e internacionalización del conflicto

El 1 de julio de 1993, se abrió el "Campo de la Paz" en que el movimiento ambientalista se instalaba en la zona para bloquear indefinidamente las rutas madereras e impedir así la continuación de las faenas de corte del bosque nativo (Hatch, 1994; Maclsaac & Champagne, 1994). Unas 12 mil personas de variados orígenes, edades y sensibilidades, movilizadas por la consigna "Salvemos Clayoquot Sound", participaron en estos bloqueos ilegales. Por su parte, los trabajadores madereros se organizaron en contra de los ecologistas apoyados por "SHARE", el movimiento organizado por MacMillan Bloedel para ganar a la opinión pública. Tras las manifestaciones, 960 personas fueron arrestadas, acusadas y casi todas condenadas por delitos criminales por desacatar una orden de la Corte Suprema de la Provincia, la cual concedió una suerte de "recurso de amparo" a la empresa maderera MacMillan Bloedel, que goza de la concesión legal otorgada por el Gobierno Provincial para explotar esas tierras ("Tree-farm License 44") (Maclsaac & Champagne, 1994).

Esta fue una de las acciones de desobediencia civil más grandes en la historia de Canadá. El conflicto opuso explosivamente a una inestable y compleja alianza entre el movimiento ecológico radical —de orientación ecocéntrica e inspirado en las tácticas de acción directa no violenta de Gandhi— y los nativos de la zona (los Nuu-Chah-Nulth), por una parte, contra las corporaciones madereras y sus sindicatos y el gobierno provincial socialdemócrata de British Columbia, por la otra.

El conflicto se internacionalizó con la entrada de Greenpeace, Sierra Club, Rainforest Alliance y otros grupos medioambientalistas internacionales, y celebridades como Robert F. Kennedy Jr. y el grupo musical "Midnight Oil", que condujeron una campaña internacional de boicot contra los productos madereros de British Columbia, especialmente en Europa. El boicot fue tan eficaz que obligó al Premier Mike Harcourt a viajar a Europa para contrarrestarlo. La campaña de relaciones públicas para desarticular al movimiento ambientalista y detener el boicot costó al gobierno 46,8 millones de dólares. La firma contratada para esta tarea fue Burson Marsteller, la misma encargada de limpiar la imagen de Exxon Valdez después del accidente petrolero.

## Instancias de mediación y resolución del conflicto

Con estos hechos, el Gobierno Provincial se vio atenazado en un conflicto irreconciliable entre un sector significativo de las fuerzas que le dieran apoyo original (el electorado "verde"), por una parte, y las corporaciones y los trabajadores madereros, por la otra. En un momento en que enfrentaba la disminución acelerada de su legitimidad y de su base de apoyo, el gobierno recurrió a una ambiciosa acción política, proclamando la creación del parque natural más grande del mundo en la frontera con Alaska (Tanshenshini), impidiendo la continuación de su explotación minera y deteniendo así a tiempo otro conflicto que estaba a punto de explotar.

Para el caso de Clayoquot Sound, el gobierno creó dos instancias de mediación y resolución del conflicto:

- Un Comité Asesor de las decisiones relativas a la continuación de la tala de bosques en Clayoquot Sound, integrado en un 50 por ciento por los líderes de las naciones indígenas y 50 por ciento por representantes del gobierno, que debía operar por consenso.
- Un Panel Científico del más alto nivel, de carácter interdisciplinario, con las principales autoridades científicas especialistas en las áreas relevantes, copresidido por un dirigente indígena reconocido como la principal autoridad en su propia cultura y experto en conocimiento ecológico tradicional, y con la participación de tres jefes indígenas hereditarios. Como se verá más adelante, el informe final del Panel representa la articulación de un nuevo terreno para la definición de las relaciones sociedad-naturaleza en la región.

La creación de las dos instancias se produjo en un contexto en que la Comisión de Recursos y Medio Ambiente (CORE) publicaba sus resoluciones. Los principios, estructuras y los procesos de consulta llevados a cabo por CORE se asemejan al de las propuestas formuladas en Chile por Sabatini para la solución negociada de conflictos ambientales (Capítulo 14 de este libro). Se recomendaba allí la preservación intacta de un 13 por ciento del

territorio de la Isla de Vancouver (CORE, 1994). Sin embargo, Clayoquot Sound no entraba en esa cifra, puesto que el conflicto llegó a ser tan explosivo, que se decidió la creación de las dos instancias especiales mencionadas previamente.

## Hacia una solución negociada del conflicto

Hay muchos aspectos de enorme interés en este conflicto. Sin embargo, una auténtica novedad en su desenlace radica en el proceso de creación del Panel Científico sobre Prácticas Forestales Sustentables, así como en su mandato, composición, principios de funcionamiento interno y, muy particularmente, en sus descubrimientos, conclusiones y recomendaciones, reunidas en un informe final de cinco volúmenes y más de 500 páginas.

La creación del Panel se concretó el 22 de octubre de 1993. Su mandato estableció que debía "revisar los estándares de las prácticas forestales actuales en Clayoquot Sound y recomendar cambios para asegurar que esas prácticas sean sustentables. El objetivo del Panel, definido por el Premier Harcourt, es asegurar que las prácticas forestales en Clayoquot Sound no sólo sean las mejores en la provincia, sino las mejores en el mundo. Las recomendaciones del Panel buscan definir prácticas forestales que sean científicamente apropiadas, operacionalmente obtenibles, públicamente aceptables y seguras. (...) El Panel reconoce la importante influencia de los valores e intereses humanos (tanto de las poblaciones indígenas como no indígenas), en el manejo de los recursos en Clayoquot Sound" (Panel, 1994).

Para posibilitar el logro de su ambicioso mandato, se estableció que el Panel tendría una composición multidisciplinaria y sus miembros debían ser reconocidos provincial e internacionalmente como "objetivos, creíbles y como líderes en sus respectivas áreas de peritaje" (Panel, 1994). Se estableció además que no podrían formar parte del Panel personas directamente empleadas por el gobierno, las industrias o las organizaciones medioambientalistas (Panel, 1994). Así fue como el Panel —luego de un delicado proceso de consulta con todas las partes interesadas en el conflicto— quedó constituido por científicos expertos en la ecología de la región y en

biodiversidad; un jefe indígena y tres "ancianos" (*elders*), nativos reconocidos como autoridades en usos tradicionales de la tierra y de los recursos naturales; ingenieros y expertos forestales con experiencia en planificación, manejo e ingeniería forestal; especialistas en suelos, laderas, estabilidad e hidrología; biólogos marinos y especialistas en pesca; y planificadores de recursos escénicos, recreación, turismo y etnobotánica.

En cuanto a los principios generales, el Panel se propuso una base ética y epistemológica de carácter holística y ecológica en que se cuestiona el antropocentrismo y economicismo extremo de las prácticas forestales actuales. Parte de una valorización intrínseca de la vida y la diversidad biológica, valorizando al ser humano, sus intereses y aspiraciones en la medida en que se armoniza y adapta a la estabilidad ecológica de la región. Se propuso contribuir a rectificar la herencia colonialista, trascender el etnocentrismo en las relaciones con los pueblos indígenas y contribuir a la restauración del daño ecológico, reconociendo la fragilidad y provisoriedad del conocimiento científico. Esto se refleja en las directrices prácticas que se dio el Panel y, mucho más importante aún, en la naturaleza de sus más de cien recomendaciones (Panel, 1994). A modo de ejemplo, se pueden señalar algunas de las propuestas de mayor significación paradigmática.

Una de ellas es la que indica que "los procedimientos de planificación actuales son inadecuados para el manejo sustentable de ecosistemas. El Panel recomienda que la planificación en Clayoquot Sound se base en una aproximación ecosistémica y multidisciplinaria; debería integrar todo el espectro de valores de los recursos. (...). La planificación debe conducirse dentro de escalas temporales y espaciales ecológicamente relevantes" (Panel, 1994).

Un segundo ejemplo es la recomendación de "que se postergue la actividad en los ecosistemas no desarrollados hasta que se preparen inventarios adecuados y se pruebe la adecuación de prácticas forestales y sistemas silviculturales ejemplares en otras zonas".

Un tercer ejemplo es el sistema de planificación recomendado, que establece que "la sustentabilidad depende del mantenimiento de la productividad

y de las conexiones del ecosistema" y está basado "en una aproximación ecosistémica, cuyo objetivo principal es sostener la productividad y la diversidad natural de la región de Clayoquot Sound. La planificación se llevará a cabo en varias escalas temporales y espaciales. Esto es de importancia crítica en todas las etapas de manejo del ecosistema forestal" (Panel 1994). El sistema de planificación propuesto por el Panel difiere de las prácticas forestales actuales en tres importantes aspectos:

- establece que la planificación se basará en áreas enteras, en lugar de en volúmenes permitidos de extracción de madera. De este modo, el proceso de planificación identifica un área dentro de una cuenca en la que se permite producción maderera, determina el porcentaje anual del área de la cuenca que puede ser cosechada, e identifica los lugares específicos en los que tal cosecha podrá ocurrir;
- en cada cuenca intervenida, se designan reservas forestales basadas en criterios biológicos y físicos confiables, con anterioridad al delineamiento de las áreas cosechables y a la planificación de actividades forestales específicas; y
- los nuevos niveles establecidos de cosecha reemplazan funcionalmente los "cortes anuales permitidos" por medio de la definición.

Finalmente, un cuarto ejemplo es la recomendación que hace el Panel de un cambio profundo de paradigma "tanto en la planificación como en la implementación del cultivo maderero, desde un foco en los árboles extraídos hacia un foco en los árboles preservados". Este cambio se materializa al nivel de las cuencas por medio del delineamiento de reservas de protección de la integridad del ecosistema y de los valores del bosque, y es implementado al nivel específico del sitio mediante la determinación de los árboles que se preservan en las unidades en las que el corte de árboles será permitido.

## Diálogo entre la ciencia y el conocimiento ecológico tradicional

La presencia de los jefes hereditarios indígenas no fue un acto formal en el que su participación tendría que hacerse sólo en los términos de la agenda de los científicos. Más bien, la tarea del Panel consistió en buscar conscientemente la convergencia del conocimiento ecológico tradicional de los nativos con el conocimiento científico, sin pasar por alto las dificultades epistemológicas que tal esfuerzo plantea (Panel, 1994). El Panel reconoce y contiene muchos ejemplos que demuestran que "la base de conocimiento de las naciones Nuu-Chah-Nulth es extensa. En tanto pueblos indígenas que han vivido en Clayoquot Sound por miles de años, los pueblos Nuu-Chah-Nulth poseen un gran conocimiento y experiencia personal en los ecosistemas de Clayoquot Sound. Su historia, cultura y espiritualidad están firmemente vinculados a los bosques y aguas de la zona, de los que depende también su bienestar futuro" (Panel, 1994).

Partiendo de ese reconocimiento, el Panel incorpora en su informe una cuidadosa revisión de la literatura acerca del conocimiento ecológico tradicional y elabora 27 recomendaciones orientadas a corregir la actual falta de consideración por las perspectivas nativas. Las recomendaciones cubren aspectos tales como la incorporación del conocimiento ecológico tradicional y la participación basada en el respeto mutuo; la colaboración en la planificación medioambiental, en la elaboración de inventarios, en el monitoreo de las prácticas futuras, y en la investigación destinada a complementar el conocimiento científico, en el manejo compartido de los territorios tradicionales, incluyendo todas las actividades forestales y de significación ecosistémica.

Las recomendaciones también incluyen también el uso prioritario de los criterios tradicionales de organización social y relaciones de propiedad; la implementación de actividades de manejo de ecosistemas en los territorios tradicionales; la restauración ecológica en las áreas dañadas en prácticas forestales pasadas; la ampliación de la definición de "lugares de herencia cultural", incluyendo los lugares históricamente sagrados; y la creación de nuevos programas de educación y entrenamiento en el manejo de ecosistemas forestales para nativos, priorizándose el conocimiento ecológico tradicional (Panel, 1994).

Una primera conclusión de este caso es que la experiencia del Panel muestra una dirección inédita en la perspectiva de la solución negociada de conflictos medioambientales. El proceso y los resultados del Panel ponen de manifiesto la creación de un terreno epistemológico, cognitivo y ético nuevo (al menos en términos de conflictos medioambientales negociados), que permitió la creación de un campo de sentidos en que los actores en conflicto pueden reformular sus relaciones. No está claro aún si el gobierno provincial tendrá la voluntad y la capacidad política de implementar las recomendaciones como se comprometiera a hacerlo al crear el Panel. El conflicto no ha terminado aún y MacMillan Bloedel continúa practicando *clearcutting*. Sin embargo, la entrada a la negociación se hizo posible únicamente cuando las recomendaciones del Panel dejaron en claro que las prácticas forestales anteriores son ecológicamente inaceptables en términos de los estándares internacionales y de los nuevos criterios de protección de la biodiversidad y la sustentabilidad ecológica y social.

Una segunda conclusión indica que el diálogo guiado por paradigmas de ética ambiental, en el que se crea un campo de sentidos compartidos, es un elemento crucial en la solución negociada de los conflictos medioambientales. Para ello es indispensable que se legitime e institucionalice el derecho de las culturas nativas, de las comunidades locales afectadas y del movimiento ecológico a participar en las negociaciones y mediaciones con su propia voz. Implica el reconocimiento de que, con su poderío institucional, la cultura hegemónica puede silenciar (en los escenarios de negociación y resolución de conflictos) a quienes actúan desde fuera de sus parámetros ético-ambientales. Si tal reconocimiento no se traduce en los diseños institucionales, no será posible encontrar un camino democrático, consensual, para la solución de los conflictos ambientales. No habrá buen gobierno y se crearán problemas de gobernabilidad que afectarán seriamente la estabilidad democrática.

Una tercera conclusión que quedó manifiesta es que poner fin a la práctica de *clearcutting* y la preservación de Clayoquot Sound no era una demanda irracional o romántica: estaba sostenida por un conocimiento empírico ecológico tradicional y por el conocimiento de científicos independientes de los grandes aparatos de producción del conocimiento.

#### *Notas*

1 Una versión anterior de este capítulo fue publicada en la revista *Ambiente y Desarrollo* (XI) 4, 1995.



Capítulo 9  
**INFORMACIÓN CIENTÍFICA  
Y CONFLICTOS AMBIENTALES:  
TRASFONDO SOCIOECONÓMICO DEL  
CONFLICTO DE PUCHUNCAVI<sup>x</sup>**

*Sanford Malman, Francisco Sabatini, Guillermo Geisse*

**E**l largo conflicto ambiental entre la población de Puchuncaví y el complejo industrial de Ventanas ha tenido como uno de sus componentes centrales la controversia sobre la verdadera magnitud de los hechos involucrados y las relaciones causales existentes entre éstos. Los hechos incluyen, principalmente, la contaminación atmosférica y la pérdida de población de las áreas rurales.

¿Es la declinación de los sistemas de vida rurales parte de un proceso de urbanización, es decir, de una modernización económica y elevación de las condiciones de vida de la población local, o se trata, más bien, de un efecto producido por la contaminación asociada a esas industrias?

Una premisa básica del enfoque negociado de resolución de conflictos ambientales es que la existencia y disponibilidad de información científica objetiva puede jugar un rol crucial en la reconciliación de posturas extremas.

En este sentido, parece importante examinar el grado en que los datos censales demográficos y económicos disponibles en Chile pueden usarse para evaluar hipótesis alternativas sobre la relación entre modernización económica de localidades concretas, impactos ambientales, y transformación de los modos de vida tradicionales. Por su relevancia para el tema de los conflictos ambientales, puede ser de especial interés conocer el efecto que la

degradación del medio ambiente, derivada de nuevos proyectos productivos, provoca sobre la estructura del poblamiento y las economías tradicionales. Están de por medio cuestiones tan centrales como la relación entre crecimiento económico y conservación ambiental, así como la vinculación entre pobreza y medio ambiente.

### Tres hipótesis sobre Puchuncaví

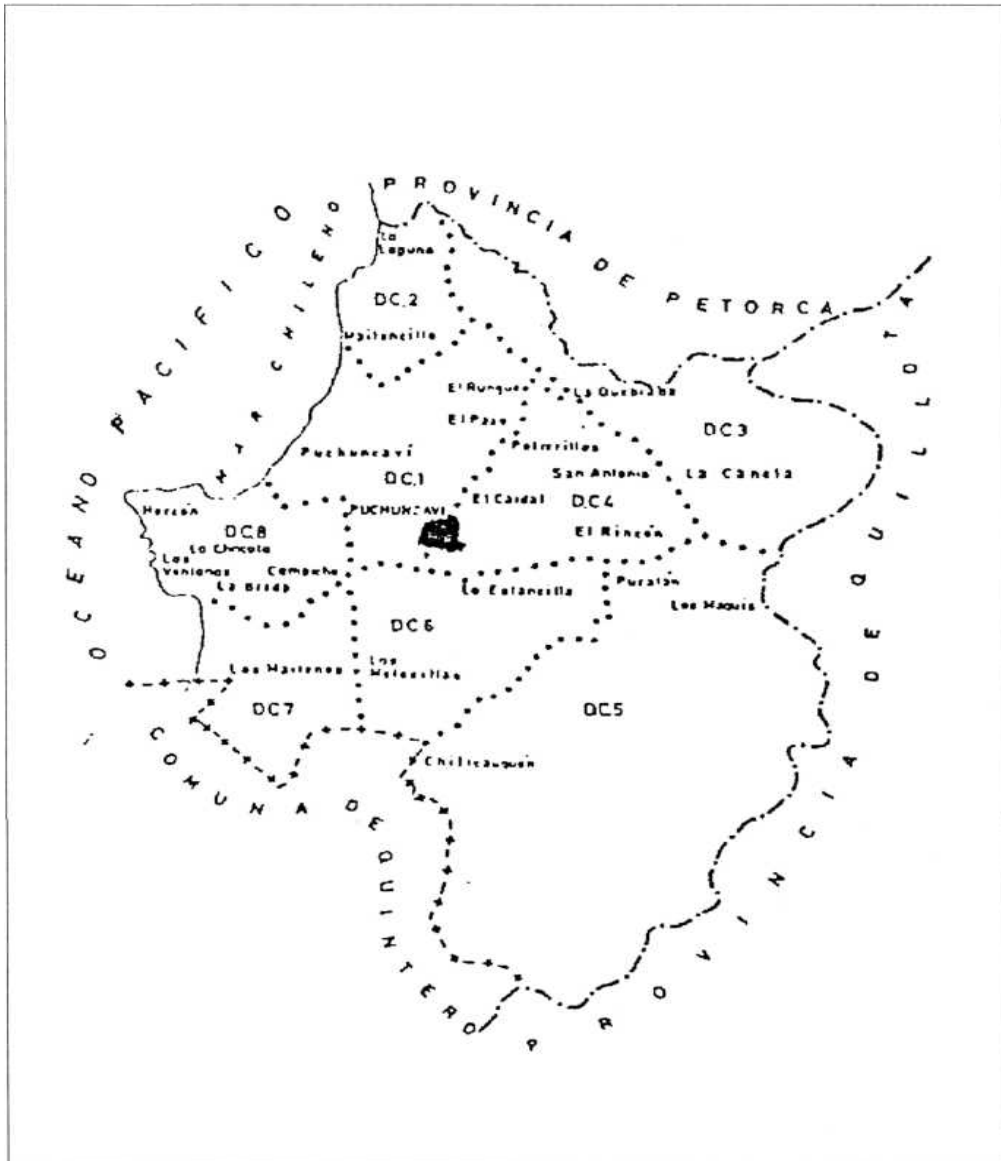
El largo conflicto ambiental de Puchuncaví ha dado lugar a tres hipótesis que relacionan la evolución del poblamiento y de la actividad agrícola de la comuna con la contaminación del valle desde la instalación de las plantas industriales de ENAMI y CHILGENER hace treinta años.

La primera, ampliamente popular entre la población local, es que el "colapso" de la agricultura tradicional, así como el éxodo de la población desde las localidades rurales de la comuna, deben ser básicamente atribuidos al impacto ambiental de los efluentes provenientes de la fundición y refinería de ENAMI, y de la planta termoeléctrica (de carbón) de CHILGENER.

Desde la perspectiva de estas empresas se han propuesto dos hipótesis que, por atribuir los cambios mencionados a causas distintas que la contaminación, deben ser consideradas complementarias entre sí. Por una parte, la que señala que los efectos sobre el poblamiento y sobre la economía tradicional han sido principalmente causados por factores de atracción urbana consistentes en oportunidades de empleo, tanto directas como indirectas, generadas por las plantas industriales. Por otra parte, se propone una hipótesis que afirma que la contaminación constituye tan sólo uno entre una serie de factores contribuyentes a los cambios en la economía tradicional y al consiguiente despoblamiento de las zonas rurales.

Estos factores, en términos generales, habrían estado vigentes desde antes de la instalación de las plantas e incluyen la pérdida de posición de los cultivos tradicionales en los mercados, las sequías, plagas y enfermedades que afectan a la ganadería y la agricultura, y la atomización de la propiedad de la tierra en unidades económicas de baja productividad.

Mapa  
9.1



Por tratarse de las empresas que están contaminando, es de su interés defender estas explicaciones, independientemente de la información que puedan mostrar para respaldarlas.

Es innegable el daño causado por la contaminación en la agricultura de Puchuncaví. El trigo y las lentejas han sido tradicionalmente dos cosechas importantes. Según un estudio del sector agrícola para la comuna preparado por la Overseas Development Administration (ODA, 1993), la afirmación de que el desarrollo de cultivos agrícolas ha sido y continúa siendo afectado por contaminantes gaseosos es apoyada por las imágenes de satélite y fotografías aéreas. El análisis de esta información mostró que, entre 1963 y 1981, las áreas de trigo invernal se redujeron en un 68 por ciento y las áreas dedicadas al cultivo de lentejas disminuyeron en un 49 por ciento (ODA, 1993).

En términos más generales, parece fuera de discusión el impacto negativo que los contaminantes han tenido en los suelos, los cultivos, los animales y la salud humana. Sin embargo, la información disponible es tan pobre, que resulta difícil probar el deterioro de estas variables. Ni siquiera resulta fácil afirmar, por ejemplo, que ha habido una merma significativa de la producción agrícola. Además, aunque se dispusiera de esa información, los deterioros no podrían atribuirse, con plena seguridad, a la contaminación.

La información científica, especialmente la obtenida fuera de condiciones de laboratorio, no permite probar con certeza la existencia de relaciones causales entre los fenómenos. De hecho, la justicia chilena rechazó varios recursos de protección presentados contra estas empresas, por no existir pruebas de la relación causal entre los humos y los daños denunciados.

Queda, así, planteada una disyuntiva de fondo, que escapa al alcance de la ciencia. No existe conocimiento que pruebe en forma absoluta las relaciones de causa y efecto. Las "verdades" de la ciencia nunca dejan de ser hipótesis, es decir, "verdades provisorias". Las empresas tienden a concluir que mientras no se pruebe, en forma segura, que sus efluentes provocan los daños, no se justifica detener el desarrollo económico. En términos jurídicos, serían inocentes mientras no se prueba su culpabilidad. Y como es virtualmente imposible alcanzar esa certeza, tanto en términos epistemológicos como

prácticos, entonces las empresas podrían seguir adelante. Sin embargo, tampoco se puede probar que no existe esa causalidad. Y si el riesgo ambiental es políticamente valorado, en estos casos deberían introducirse modificaciones a las actividades productivas.

En suma, la mala calidad de la información disponible para Puchuncaví y, en general, el carácter hipotético de todo conocimiento científico, no permiten lograr certeza al analizar las hipótesis enunciadas. Sin embargo, esta incertidumbre podría respaldar tanto la propuesta de minimizar los riesgos ambientales modificando las actividades productivas, como la de no interrumpir estas últimas sobre la base de juicios poco seguros. En último término, se trata de una opción más política que técnica o científica. Así son los conflictos ambientales.

## Los principales argumentos

La hipótesis que culpa a la contaminación de la declinación económica y demográfica de Puchuncaví, especialmente de sus áreas rurales, da lugar a las siguientes aseveraciones, que hacen las veces de argumentos usados para respaldarla:

- La comuna de Puchuncaví habría perdido población o, en el mejor de los casos, ritmo de crecimiento demográfico después de la instalación de las plantas industriales hacia 1965.
- La tasa de éxodo desde las localidades rurales de la comuna habría aumentado considerablemente después de 1965. Este cambio puede ser tan sólo parcialmente atribuido a los procesos de urbanización que estaban en curso en el país por esos años. En comunas cercanas similares no afectadas por la contaminación industrial y el despoblamiento rural habría sido mucho menor. Por otra parte, se señala que el despoblamiento rural habría sido particularmente marcado en las áreas más cercanas al complejo industrial y, por lo tanto, más afectadas por la contaminación.
- La productividad agrícola de la comuna habría caído sostenidamente después de la instalación de las plantas hacia 1965, como efecto de la contaminación de los suelos, de la vegetación y de los animales.

- Desde que las plantas comenzaran a operar, habría habido una fuerte pérdida de importancia relativa y absoluta del empleo agrícola en la comuna, la que ha estado muy por encima del cambio experimentado en comunas cercanas.

La segunda hipótesis señala que la presencia de las industrias contaminantes ha sido un factor de movilidad social importante para los habitantes de Puchuncavi. No sólo se habrían mudado desde las localidades rurales a las áreas urbanas de la comuna, estimulados por la expansión del complejo industrial y sus efectos económicos multiplicadores, sino que también habrían emigrado fuera de la comuna. En particular, se señala, ENAMI-Ventanas ha desarrollado a lo largo de los años numerosos programas de vivienda para sus trabajadores en comunas vecinas tales como Quintero, Con-Con y Limache.

De esta forma, la declinación agrícola y demográfica de Puchuncavi, y especialmente de sus áreas rurales, habría sido la consecuencia de estas fuerzas "de atracción" urbano-industriales.

La tercera hipótesis, referida a los "factores de expulsión", al igual que la primera, está construida en la "certeza" de que la contaminación provocada por las industrias es sólo una entre otras causas de la declinación rural de Puchuncavi, y probablemente no la más importante. La hipótesis señala que la declinación de la economía y población rurales de Puchuncavi es anterior a las plantas industriales y obedece a la conjunción de una serie de factores de distinto tipo, como los precios de mercado de los cultivos tradicionales, sequías y plagas, y a la parcelación de la propiedad del suelo.

El argumento se construye con las siguientes afirmaciones:

- La declinación demográfica y productiva de las áreas rurales de Puchuncavi obedecería a severas limitaciones de agua, especialmente en los meses de verano y en años de sequías, y a la falta de infraestructura de riego.
- La reducción del stock ganadero obedecería a plagas y robos, además del efecto de las sequías.

- La parcelación de las propiedades agrícolas habría llevado a una proliferación de pequeñas unidades productivas incapaces de garantizar ingresos familiares competitivos con los que obtienen los trabajadores urbanos, ya sea en el sector industrial o en los servicios.
- La ausencia de organizaciones de agricultores que pudieran proveer mejores alternativas para la comercialización de la producción, la adquisición de insumos y el cambio tecnológico, habrían contribuido a la declinación rural de la comuna.

Las hipótesis segunda y tercera se complementan, en el ámbito de la argumentación, con la tendencia a minimizar los efectos negativos de la contaminación sobre los sistemas tradicionales de vida de Puchuncavi. Hasta 1990 este argumento era absoluto: las empresas no reconocían que contaminaban.

## Estructura demográfica de Puchuncavi

La comuna de Puchuncavi fue creada en 1940 como una escisión de territorios antes pertenecientes a la comuna de Quintero. Los agricultores de Puchuncavi, que representaban tal vez la principal fuerza económica de la antigua comuna, presionaron por mayor autonomía a través de la creación de una nueva comuna.

Actualmente, Puchuncavi incluye 22 localidades distribuidas en ocho distritos censales. En el Cuadro 9.1 se muestra el tamaño relativo de estas 22 localidades para el año 1992. Allí se aprecia que más del 53 por ciento de la población comunal reside en el distrito censal de Campiche, el que corresponde a la parte central costera de la comuna y que incluye el complejo industrial de Ventanas. La localidad de Ventanas ha llegado a ser la de mayor tamaño de la comuna, representando el 21 por ciento de la población comunal en 1992. Campiche ha sido el distrito de más rápido crecimiento demográfico desde 1952.

Las nueve localidades urbanas de la comuna se encuentran concentradas en tres de los ocho distritos censales (Campiche, Puchuncavi y La Laguna), los que representan casi el 90 por ciento de la población comunal.

<b>Distrito y localidad</b>	<b>Población 1992</b>	<b>Porcentaje de la comuna</b>
<b>Puchuncaví (Distrito 1)</b>		
El Paso	138	1,4%
El Rungue	322	3,2%
Puchuncaví	2.037	20,4%
<b>subtotal</b>	<b>2.497</b>	<b>25,0%</b>
<b>La Laguna (Distrito 2)</b>		
La Laguna	422	4,2%
Maitencillo	742	7,4%
<b>subtotal</b>	<b>1.164</b>	<b>11,7%</b>
<b>La Canela (Distrito 3)</b>		
La Quebrada	70	0,7%
La canela	109	1,1%
<b>subtotal</b>	<b>179</b>	<b>1,8%</b>
<b>San Antonio (Distrito 4)</b>		
San Antonio	19	0,2%
Los Melosillas	29	0,3%
El Rincón	96	1,0%
<b>subtotal</b>	<b>144</b>	<b>1,4%</b>
<b>Puculan (Distrito 5)</b>		
Chilicauquén	34	0,3%
Las Maquis	176	1,8%
Pucalán	246	2,5%
<b>subtotal</b>	<b>456</b>	<b>4,6%</b>
<b>Los Melosillas (Distrito 6)</b>		
El Cardal	11	0,1%
La Estancilla	11	0,1%
Potrerillos	32	0,3%
<b>subtotal</b>	<b>54</b>	<b>0,5%</b>
<b>Los Maitenes (Distrito 7)</b>		
Los Maitenes	171	1,7%
<b>Campiche (Distrito 8)</b>		
Campiche	497	5,0%
La Chocota	579	5,8%
Horcón	1.040	10,4%
La Greda	1.109	11,1%
Las Ventanas	2.080	20,9%
<b>subtotal</b>	<b>5.305</b>	<b>53,2%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>19.970</b>	<b>100,0%</b>

\* Basados en datos preliminares del censo de 1992.

Cuadro 9.1

Población por localidades de la comuna de Puchuncaví año 1992\*

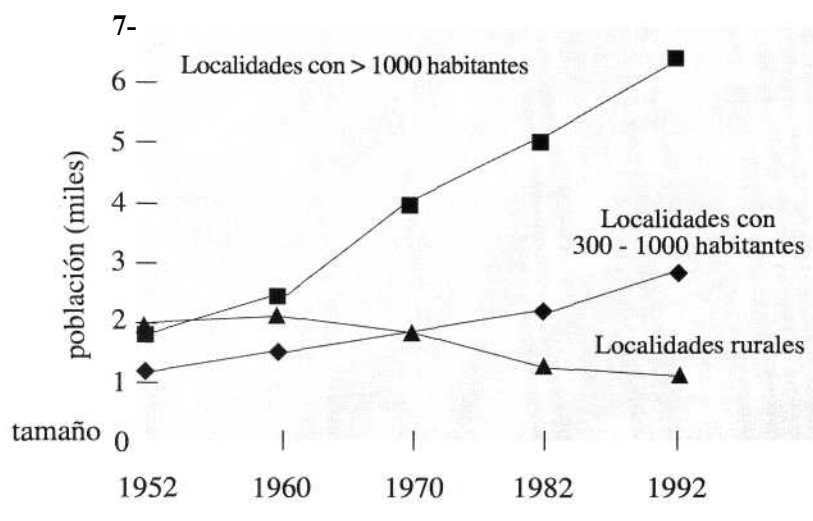


## Despoblamiento rural

Puchuncaví, como muchas otras comunas rurales del país, experimentó un importante proceso de urbanización en el período 1952-1992. El ritmo de crecimiento de las 22 localidades de Puchuncaví en esos cuarenta años fue muy diferente según su tamaño. Las localidades más grandes (sobre 1.000 habitantes en 1992) crecieron más rápido que las restantes, excepto en el período 1952-1960. Las localidades intermedias (entre 300 y 1.000 habitantes) tuvieron un crecimiento estable, pero más moderado. En contraste, las localidades rurales (menos de 300 habitantes), como un grupo, comenzaron a perder población después de 1960 (véase Gráfico 9.1).

Gráfico 9.1

1952-1992: Evolución de la población según tamaño localidades al año 1992



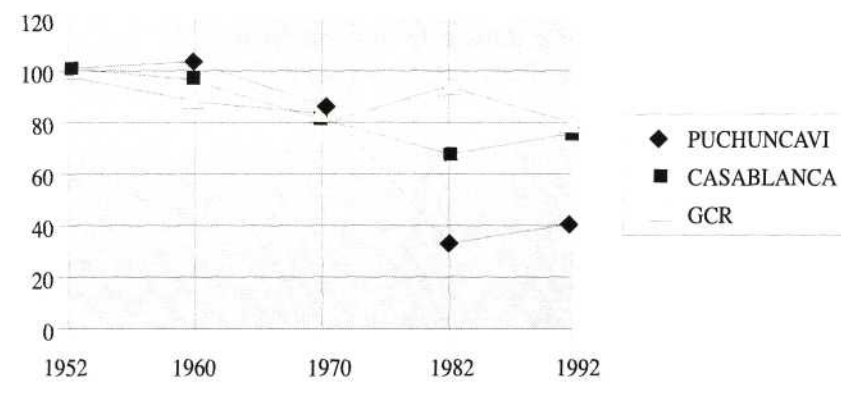
A pesar de que la rápida urbanización era un fenómeno nacional en estas décadas, el ritmo con que las áreas rurales de la comuna han ido perdiendo población es, sin embargo, significativamente mayor en Puchuncaví en comparación con otras comunas rurales cercanas. El caso de Casablanca, una de las comunas más rurales de la región, puede servir de comparación. Mientras el porcentaje de población rural sobre el total de la comuna de Puchuncaví disminuyó desde 88,1 a 17,8 por ciento entre 1952 y 1992, en Casablanca la disminución fue desde 75,9 a 37,9 por ciento.

La tendencia al éxodo rural comparativamente más fuerte de Puchuncaví se puede apreciar también al contrastar la evolución de la población rural de Puchuncaví con la de un Grupo de Comunas de Referencia (GCR) circundantes a Puchuncaví.<sup>2</sup> En el Cuadro 9.2 se entrega un índice de evolución de

**Cuadro 9.2 Cambios en la población rural**

	Población total	Población urbana	Población rural	Porcentaje rural	índice de pobl. rural
<b>PUCHUNCAVÍ</b>					
1952	5.129	610	4.519	88,1%	100
1960	6.216	1.629	4.587	73,8%	102
1970	7.770	3.823	3.947	50,8%	87
1982	8.395	6.819	1.576	18,8%	35
1992	10.661	8.765	1.896	17,8%	42
<b>CASABLANCA</b>					
1952	10.938	2.633	8.305	75,9%	100
1960	12.474	4.405	8.069	64,7%	97
1970	12.304	5.603	6.701	54,5%	81
1982	14.213	8.575	5.638	39,7%	68
1992	16.590	10.302	6.288	37,9%	76
<b>GCR<sup>1</sup></b>					
1952	494.125	424.189	69.936	14,2%	100
1960	611.896	548.630	63.266	10,3%	90
1970	728.981	670.900	58.081	8,0%	83
1982	914.977	849.566	65.411	7,1%	94
1992	1.031.878	976.034	55.844	5,4%	80

Grupo de comunas de Referencia.



Fuente: Censo de población 1952, 1960, 1970, 1982, 1992.

la población rural con base 100 en 1970. Es posible apreciar que después de la instalación de las plantas, Puchuncavi perdió población rural mucho más rápido que el GCR.

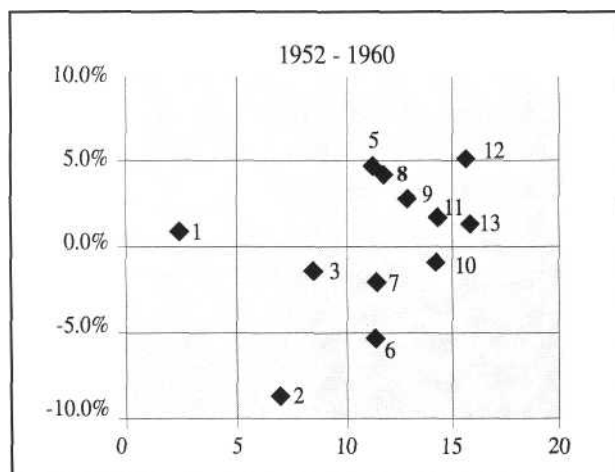
Por otra parte, en el período previo a la instalación de las plantas, la población rural de Puchuncavi crecía mientras que la del GCR decrecía. En la década de construcción de las plantas (1960-1970), la población rural disminuía en términos absolutos tanto en la comuna de Puchuncavi como en el GCR, aunque con más rapidez en aquélla.

Por otra parte, la afirmación de que el éxodo rural sería mayor en las localidades más cercanas a las plantas industriales, producto de su mayor exposición a los contaminantes, no encuentra asidero en los datos demográficos. En el Gráfico 9.2 se muestra, para cada uno de los cuatro períodos intercensales existentes entre 1952 y 1992, la relación entre distancia al complejo industrial y el crecimiento demográfico relativo de las trece localidades rurales de la comuna. Claramente, no hay una relación entre distancia y cambio demográfico, salvo, paradójicamente, para el período 1952-1960 (excepción hecha del caso de Los Maitenes), cuando no existían las plantas ni la contaminación.

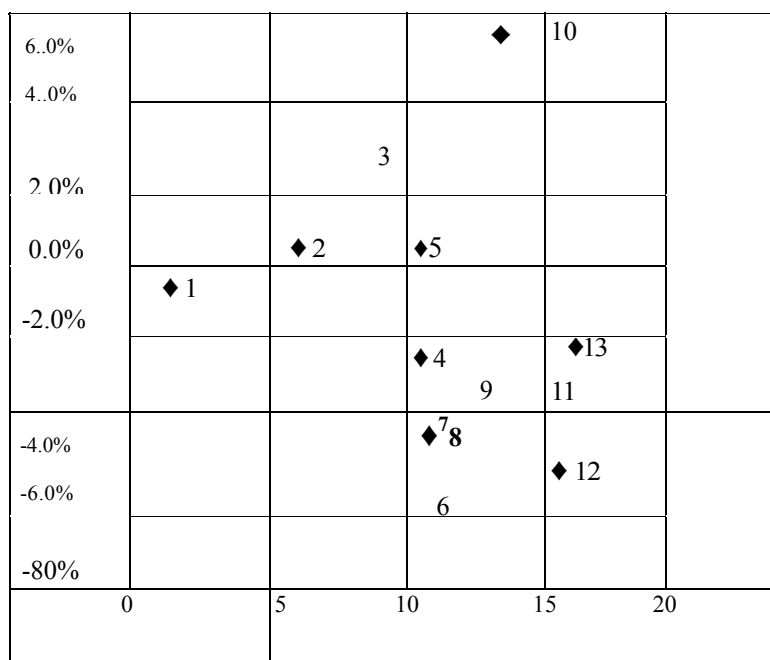
Gráfico 9.2

Relación entre distancia\* al complejo industrial y el crecimiento demográfico relativo de las 13 localidades rurales de Puchuncavi (por cuatro periodos intercensales)

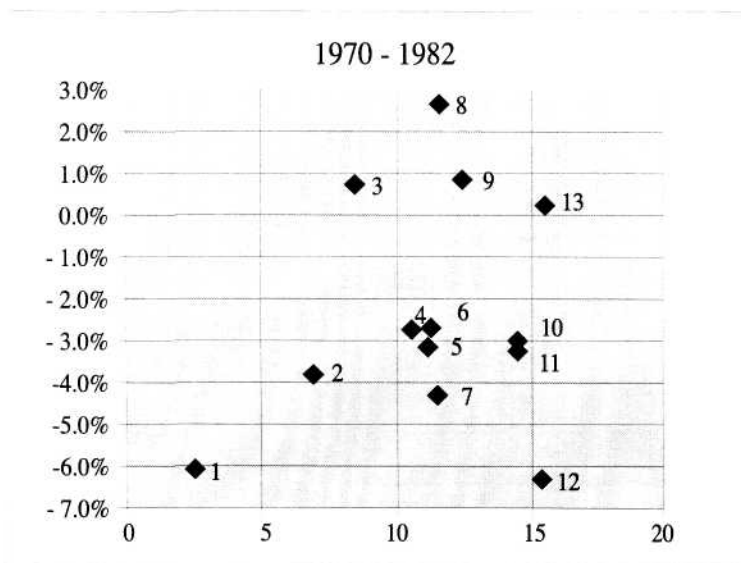
Localidad	1952	1960	Tasa anual de crecimiento	Distancia
Los Maitenes	366	403	1,2%	2,6
Los Melosillas	58	28	-8,7%	7,0
El Paso	123	106	-1,8%	8,4
El Rincón	86	126	4,9%	11,2
Chilicauquén	138	89	-5,3%	11,3
San Antonio	140	116	-2,3%	11,6
La Estancilla	21	30	4,6%	11,6
Potrerillos	46	58	2,9%	12,5
Pucalan	273	257	-0,8%	14,5
La Quebrado	140	163	1,9%	14,5
La Canela	330	492	5,1%	15,4
Las Maquis	268	297	1,3%	15,5



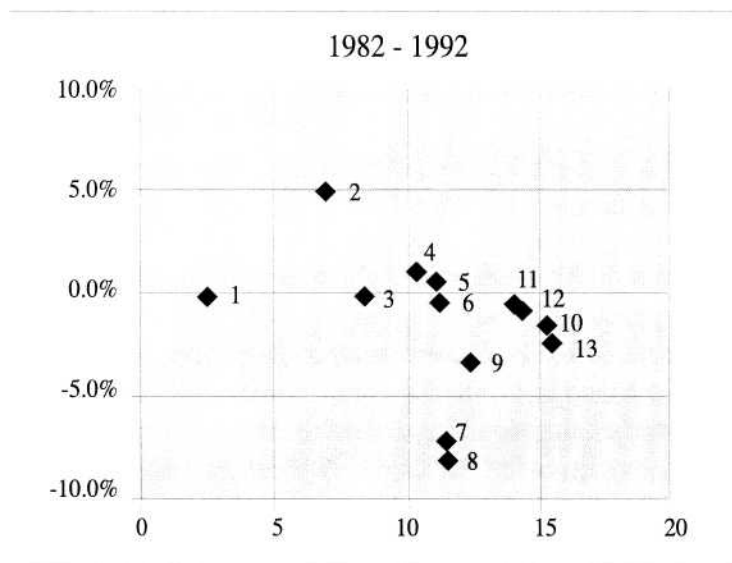
Localidad	1960	1970	Tasa anual crecimiento	Distancia
Los Maitenes	403	371	-0,8%	2,6
Los Melosillas	28	29	0,4%	7,0
El Paso	106	128	1,9%	8,4
El Cardal	18	14	-2,5%	10,5
El Rincón	126	133	0,5%	11,2
Chilicauquén	89	49	-5,8%	11,3
San Antonio	116	70	-4,9%	11,6
La Estancilla	30	19	-4,5%	11,6
Potrerillos	58	41	-3,4%	12,5
Pucalán	257	406	4,7%	14,5
La Quebrado	163	111	-3,8%	14,5
La Canela	492	288	-5,2%	15,4
Las Maquis	297	218	-3,0%	15,5



Localidad	1970	1982	Tasa anual crecimiento	Distancia
Los Maitenes	371	172	-6,2%	2,6
Los Melosillas	29	18	-3,9%	7,0
El Paso	128	139	0,7%	8,4
El Cardal	14	10	-2,8%	10,5
El Rincón	133	90	-3,2%	11,2
Chilicauquén	49	35	-2,8%	11,3
San Antonio	70	41	-4,4%	11,6
La Estancilla	19	26	2,6%	11,6
Potrerillos	41	45	0,8%	12,5
Pucalan	406	267	-3,4%	14,5
La Quebrado	111	75	-3,2%	14,5
La Canela	288	128	-6,5%	15,4
Las Maquis	218	224	0,2%	15,5



Localidad	1982	1992	Tasa anual de crecimiento	Distancia
Los Maitenes	172	171	-0.17c	2,6
Los Melosillas	18	29	4.9%	7,0
El Paso	139	138	-0.1%	8,4
El Cardal	10	11	1.0%	10,5
El Rincón	90	96	0,6%	11,2
Chilicauquén	35	34	-0.3%	11,3
San Antonio	41	19	-7.4%	11,6
La Estancilla	26	11	-8.2%	11,6
Potrenllos	45	32	-3,4%	12,5
Pucalán	267	246	-0.8%	14,5
La Quebrado	75	70	-0.7%	14,5
La Canela	128	109	-1.6%	15,4
Las Maquis	224	176	-2.4%	15,5



\* Calculado por los autores basándose en mapas de la comuna del Instituto Geográfico Militar

Kilómetros			
0 - 5 km.	5 -10 km.	10 -15 km.	15-20 km.
1.Los Maitenes	2.Los Melosillas 3.El Paso	4.El Cardal 5.El Rincón 6.Chilicautén 7.San Antonio 8.La Estancilla 9.Potrerosillos 10.Pucalán 11.La Quebrado	12.La Canela 13.Las Maquis

La fundición de cobre de ENAMI emite considerables cantidades de metales pesados, particularmente cobre y plomo, además de zinc, cadmio y arsénico. Según los estudios de Chiang (1985 y 1989) y González Bergqvist (1986), la mayor parte de la contaminación de metales pesados ocurre dentro de un radio de cinco kilómetros desde la fundición, con el peor efecto en las áreas ubicadas al este y noroeste de la fundición. La explicación para la baja relación estadística entre distancia y cambio demográfico podría estar en que si bien la contaminación atmosférica de la comuna incluye partículas, cuya acción decrece significativamente con la distancia desde sus fuentes de origen, también produce lluvia ácida, cuya variación dentro del territorio de la comuna es menos significativa. Otra explicación sería la ausencia de información pública y confiable sobre la contaminación y sus efectos en las distintas localidades de la comuna.

Una manera de explicar la forma particular de los cambios demográficos registrados en el período 1952 - 1960, podría ser que las localidades más cercanas a las plantas fueron especialmente afectadas por la atracción de las áreas urbanas. En ese tiempo, la influencia de las comunicaciones y facilidades de transporte pudo haber sido comparativamente menor en las áreas rurales del interior. A la vez, la declinación de la agricultura más dinámica del período previo al complejo industrial, la de las lentejas que se exportaban, debe haber afectado especialmente a las áreas cercanas a la costa, con mejor infraestructura de transporte.



La hipótesis 1 afirmaba que la contaminación industrial explicaría una corriente de emigración de población desde las áreas rurales de la comuna, por encima de lo que podría atribuirse a los procesos de urbanización que afectaban a todo el país. Señalaba, además, que la emigración sería particularmente más fuerte en las localidades más cercanas a las plantas industriales. Es posible concluir que la primera afirmación parece confirmada por los datos, pero no la segunda.

Una hipótesis aún más compleja podría defenderse buscando explicar los datos referidos a la evolución demográfica según distancia al complejo industrial: aunque la contaminación (parte de ella) ha afectado con especial fuerza a las localidades rurales más cercanas a las plantas, ellas no habrían perdido población porque han ido sustituyendo su función rural por la de constituir lugares de residencia de trabajadores urbanos. El mejoramiento de los medios de transporte habría acentuado el rol urbano de "barrios-dormitorio" de las localidades rurales más accesibles. En estricto rigor, esta explicación se encuentra en el campo lógico de la segunda hipótesis más que en el de la primera.

En efecto, la hipótesis 2 —que argumenta sobre la atracción ejercida por el polo urbanoindustrial— también resulta compatible con la fuerte emigración rural que se registró en Puchuncaví para el período 1970-1992, en comparación tanto con períodos previos como con el GCR.

La hipótesis 3 —que afirma que la decadencia rural es anterior a la instalación del polo industrial y la contaminación— es la menos compatible con la información discutida: no explica el cambio observado con las tendencias demográficas una vez que entra en operación el complejo industrial. Para que la hipótesis 3 explicara los hechos debían haberse producido, en forma coincidente con la inauguración del complejo industrial, cambios sustantivos en los otros factores mencionados (plagas, sequías, mercados, etc.), todo lo cual resulta muy poco probable. Por otra parte esta hipótesis se contradice con el hecho de que la población rural de Puchuncaví crecía, mientras disminuía en el GCR.

## Tamaño poblacional de Puchuncaví

Según la hipótesis 1, la contaminación habría hecho que la población total de la comuna disminuyera más, o creciera menos, que la población de comunas cercanas desde que las plantas industriales entraron en operación.

Sin embargo, los datos no respaldan esta conjetura. Es verdad que Puchuncaví ha crecido menos, en promedio, que el GCR, pero ese menor crecimiento ocurrió durante todo el período analizado (1952-1992) y no tan sólo después de la instalación de las plantas (Cuadro 9.3). Sin embargo, esta tendencia general presenta algunas diferencias para los períodos intercensales, punto que se retomará más adelante.

*Cuadro 9.3* Población de Puchuncaví v/s Grupo de Comunas de Referencia 1952-1992

Año	Población	
	PUCHUNCAVÍ	GCR <sup>1</sup>
1952	5.129	499.254
1960	6.216	618.112
1970	7.770	736.751
1982	8.395	923.372
1992	10.661	1.042.539

Período	Tasa anual de crecimiento	
	PUCHUNCAVÍ	GCR <sup>1</sup>
1952-1960	2,4%	2,7%
1960-1970	2,3%	1,8%
1970-1982	0,6%	1,9%
1982-1992	2,4%	1,2%
1952-1992	1,8%	1,9%

<sup>1</sup> Grupo de comunas de Referencia

Incluso, entre 1970 y 1992, cuando ya existía contaminación atmosférica, la diferencia de crecimiento entre Puchuncaví y el GCR fue particularmente pequeña. Mientras la comuna de Puchuncaví incrementó su población en una tasa promedio anual de 1,4 por ciento, el GCR lo hizo en una tasa de 1,6. En cambio, en el período 1952-1960, antes de la instalación de las plantas, el menor crecimiento de Puchuncaví fue algo más marcado. La población total de Puchuncaví creció anualmente un 2,4 por ciento entre 1952 y 1960, mientras que el GCR lo hizo en 2,7 por ciento.

En el período intercensal 1960-1970, cuando se construyeron las plantas e iniciaron su funcionamiento, Puchuncaví creció más rápido que el GCR: 2,3 en comparación con 1,8 por ciento anual. El período de construcción y las expectativas generadas por la decisión del Estado de crear este complejo industrial en la zona, deben haber favorecido la inmigración de población a la comuna.

Si se considera que la contaminación ha tenido un impacto ambiental acumulativo, especialmente en los suelos (ODA, 1993), se podría anticipar una declinación demográfica de la comuna especialmente marcada en el último período intercensal (1982-1992). Sin embargo, contrariamente al argumento, ese menor ritmo demográfico no sólo no tuvo lugar, sino que Puchuncaví creció mucho más rápido que el GCR (2,4 contra 1,2 por ciento anual, respectivamente).

Estos datos sobre evolución de la población total de la comuna son, más bien, consistentes con la hipótesis 3, que señala que las áreas rurales de Puchuncaví —su agricultura e importancia demográfica— estaban en declinación al momento de la construcción del complejo industrial. Así se podría entender el apoyo que encontraron estos proyectos industriales entre la población local de la época, a pesar de la conciencia que existía sobre sus riesgos ambientales. Por otro lado, la decisión sobre dónde localizar las plantas, muy difícil y discutida en la época, estuvo probablemente influida por la poca importancia económica atribuida desde fuera a esta comuna, cuya agricultura tradicional estaba en declinación. Es decir, parece haber habido en esa decisión una cierta cuota importante de "fundamentalismo" económico, esto es, una mayor prioridad para los objetivos eco-

nómicos por sobre los riesgos ambientales, a sabiendas de que éstos existen. Esa decisión contó con el apoyo de una comunidad atribulada por la decadencia de su economía tradicional. En efecto, el rendimiento de los dos cultivos principales de la comuna, trigo y lentejas, era significativamente más bajo en Puchuncaví que en el GCR durante el período previo a la instalación de las plantas industriales (4,4 contra 11,9 quintales métricos por hectárea, para el trigo, y 3,6 contra 7,9 para las lentejas, según el Censo Agropecuario de 1955-56).

## Empleo y producción agrícola

La pérdida de importancia de la actividad agrícola de Puchuncaví en términos de empleo es notoria en el período 1952-1982 (período para el cual se dispone de datos), y es mayor que para el GCR. Este hecho es consistente con las tres hipótesis discutidas.

En 1952, la ocupación en la agricultura representó un 75 por ciento del empleo total en Puchuncaví, comuna que de esta manera era más agrícola que cualquiera otra del GCR. Otras comunas del GCR, que eran entonces fuertemente agrícolas en términos de estructura del empleo, incluyen a Casablanca (66,3), Hijuelas (60,3) y La Cruz (59,3).

Hacia 1970, la actividad agrícola de Puchuncaví se había reducido hasta absorber a sólo un 36,5 por ciento del empleo total de la comuna. Desde 1.426 personas ocupadas en actividades agrícolas en 1952 se pasó a sólo 895 en 1970; una reducción de 37,2 por ciento en términos absolutos, mientras la población comunal había crecido en 51,5 por ciento. Por contraste, en el GCR el volumen de empleo agrícola se redujo sólo en 22,7 por ciento y la población creció 47,5 por ciento. Las únicas otras comunas con una declinación más pronunciada del volumen de empleo agrícola entre 1952 y 1970 que la de Puchuncaví, fueron Casablanca (una baja de 46,6 por ciento) y Quilpué (una declinación de 46,1 por ciento).

Al no disponerse de información comparable sobre empleo para 1960 y 1992, no es posible atribuir la mayor reducción del empleo agrícola

entre 1952 y 1970 en Puchuncaví, en comparación con el GCR, ni a la contaminación (1965-1970, hipótesis 1), ni a la atracción del nuevo complejo urbano-industrial desde cuando se inició su construcción (1960-1970, hipótesis 2), ni a la mayor declinación de la economía rural de la comuna en comparación con la de otras comunas (1952-1992, hipótesis 3).

La pérdida de importancia absoluta y relativa del empleo agrícola en Puchuncaví continuó después de 1970. En 1982, Puchuncaví tenía 600 empleos, lo que representaba apenas 42,1 por ciento de su nivel de 1952, y sólo 29,4 por ciento del empleo total de la comuna en este último año. La única comuna del GCR con una reducción más grande entre 1952 y 1982 fue Quilpué, sometida a un fuerte proceso de urbanización como parte del área Metropolitana de Valparaíso. Puchuncaví pasó de ser la comuna más agrícola de las dieciséis comunas del GCR en 1952, a ser en 1982 más agrícola que sólo cinco de ellas.

En suma, los datos sobre empleo disponibles no permiten discriminar entre las tres hipótesis respecto a la importancia de que el complejo industrial haya o no tenido sobre la declinación de la agricultura de Puchuncaví.

Las características de riego y tamaño de los suelos agrícolas en Puchuncaví claramente indican que la comuna no está en una situación favorable para alcanzar una alta productividad agrícola, independientemente de los impactos de la contaminación. Los recursos de suelo de la comuna de Puchuncaví son muy marginales para la producción de las cosechas de alto rendimiento. Los suelos son predominantemente de clase VI (44,3 por ciento del área total de la comuna) y clase VII (21,1 por ciento), apropiados sólo para ganadería y silvicultura. El 17,3 por ciento del área es de clase VIII, sin valor agrícola o silvícola. El 12,3 por ciento y 1,2 por ciento de los suelos son arables de secano clases IV y III, respectivamente, aptos para el cultivo de pastos y cereales de bajo rendimiento. Menos de un 2 por ciento del área total de la comuna corresponde a suelos con riego. En contraste, para el GCR, el 7,9 por ciento del total tiene riego (CIREN-CORFO, 1991).

En 1991, el tamaño promedio de los predios agrícolas en la comuna de Puchuncaví era de 13,9 hectáreas (CIREN-CORFO, 1991). En contraste,

para el GCR, el tamaño promedio era de 35,2 hectáreas. Mientras en Puchuncaví las propiedades sobre 500 hectáreas concentraban un 46,4 por ciento del total de la superficie agrícola, en el GCR ese porcentaje era de 70 por ciento (CIREN-CORFO, 1991).

No obstante estas características de riego y tamaño de los predios agrícolas de la comuna de Puchuncaví, parece plausible rechazar la tercera hipótesis por razones lógicas. Las explicaciones posibles para la aparente decadencia de la economía agrícola distintas que la contaminación, otorgan importancia a variables tales como sequías, plagas, precariedad de los ingresos familiares, debilidad de las organizaciones de los agricultores, etc. Sin embargo, la tercera hipótesis, para tener credibilidad, requeriría que hayan tenido lugar significativas diferencias en los valores de estas variables, tanto entre Puchuncaví y el GCR como entre períodos de la evolución de la comuna de Puchuncaví. Sólo así se podrían explicar las fuertes variaciones observadas en el tamaño de la población rural, tanto temporales como territoriales. La información disponible, pese a su precariedad, nos lleva a rechazar esta posibilidad.

## Resumen y conclusiones

En el período posterior a la entrada en operaciones de las plantas de ENAMI y CHILGENER, Puchuncaví experimentó declinaciones dramáticas en su población rural (con la migración hacia las áreas urbanas de la comuna), y disminución del empleo agrícola en favor de otras ramas de actividad económica. Estos cambios son marcadamente más fuertes tanto en comparación con la situación de la comuna antes de la inauguración del complejo industrial de Ventanas, como con la situación del Grupo de dieciséis Comunas de Referencia (GCR) adyacentes a Puchuncaví. En consecuencia, no podrían ser explicados como parte de las tendencias de urbanización que caracterizaban al país en esas décadas, especialmente a comunas de base rural, como Puchuncaví y la mayoría de las del GCR.

Asimismo, estos fuertes cambios históricos, así como las marcadas diferencias territoriales (entre Puchuncaví y el GCR), son difícilmente compati-

bles con la tercera hipótesis considerada. Según ésta, la declinación rural de Puchuncaví es anterior e independiente de las plantas industriales. Rescatamos, eso sí, la afirmación contenida en esta hipótesis en el sentido de que la agricultura de Puchuncaví experimentaba un proceso de estancamiento o declinación antes de que apareciera la contaminación industrial. Ello habría creado entre la población local un ambiente propicio para la instalación de las plantas, por las expectativas de trabajo y crecimiento económico local. También explicaría que los riesgos ambientales de esos proyectos hayan sido pasados por alto, a pesar de ser conocidos, como la información de prensa de la época demuestra.

Las dos primeras hipótesis discutidas son compatibles con las variaciones descritas de la población y el empleo rurales. Ellas aparecen como contrapuestas, pero en realidad pueden ser complementarias. Una afirma que el despoblamiento rural y la pérdida de empleos agrícolas por encima de otras comunas se deben a la contaminación. La otra hipótesis señala que esos cambios y diferencias se deberían a la atracción ejercida por el modo de vida urbano, en rápida expansión desde la construcción de las plantas industriales. Sin embargo, a pesar de ser complementarias, parece necesario conocer su importancia relativa en explicar los fenómenos observados: es muy diferente, por lo que implica como desafío para futuros esfuerzos de desarrollo de Puchuncaví, el que la emigración rural se haya debido principalmente a la contaminación o que, en cambio, obedezca más bien a factores de atracción. Este tipo de conocimiento permitiría anticipar, con mayores posibilidades de éxito, el impacto socioeconómico de futuros proyectos en esta u otras comunas.

El análisis de la información empírica pertinente a partir de los datos disponibles de los censos, ha demostrado el alcance de la reestructuración de la economía de la comuna de Puchuncaví atribuible al complejo industrial de Ventanas. Parte de las dificultades para aceptar o rechazar las hipótesis que han estado en discusión al respecto, se debe a las limitaciones de los datos disponibles. Las debilidades para discernir entre las hipótesis de ninguna manera eximen de responsabilidad a ENAMI y CHILGENER en el deterioro ambiental de la comuna que ha acompañado sus contribuciones al desarrollo económico y a las mayores oportunidades de movilidad social y espacial para muchas familias de Puchuncaví.

Lo que la pobreza de la información dificulta es un conocimiento más acabado de aspectos y factores de gran relevancia a la hora de diseñar acciones y planes de recuperación y desarrollo futuro de la comuna, tales como el grado y tipo de arraigo de la población, y la importancia del deterioro ambiental en el mantenimiento de la pobreza o en la emigración. Sin embargo, es posible que, aún contando con buena información censal, sobre todo en materia agropecuaria, no se hubiera podido discriminar bien entre las hipótesis, especialmente entre las dos primeras. En parte, eso se debe a que las hipótesis pueden ser complementarias, pero también a que se requeriría de otro tipo de datos, como los relativos a percepciones y motivaciones, especialmente de migración.

Este estudio ha destacado la necesidad de contar con información demográfica y económica confiable respecto a las localidades, a fin de comprender los tipos de impactos que los grandes proyectos de inversión tienen sobre las comunas y regiones en que se sitúan. La importancia de incluir el análisis socioeconómico dentro de esfuerzos de gestión ambiental local, requiere de una inversión nacional adecuada para asegurar la disponibilidad de la información necesaria. Requiere también de estudios ad hoc, especialmente en el área de percepciones, motivaciones y actitudes.

Esta mejor información y estudios son necesarios para evaluar la verdadera importancia que sobre las comunidades locales tienen, en el largo plazo, proyectos como el complejo industrial Ventanas, tanto en términos de desarrollo, de alcanzar mejores niveles de vida y posibilidades de movilidad social, como de deterioro o transformación del medio ambiente. Tanto los nuevos proyectos de inversión como los esfuerzos de las autoridades locales por el progreso de sus comunidades podrían beneficiarse enormemente con este tipo de antecedentes.

#### *Notas*

- 1 Una versión anterior de este capítulo fue publicada en la revista *Ambiente y Desarrollo* (XI) 4, 1995.
- 2 GCR (Grupo de Comunas de Referencia) corresponde a las 16 comunas que formaban la antigua provincia de Valparaíso (hacia 1970), excluidas las comunas de Juan Fernández y Puchuncaví. Esas 16 comunas son Algarrobo, La Calera, Casablanca, El Quisco, Hijuelas, La Cruz, Limache, Llay-Llay, Nogales, Olmué, Quillota, Quilpué, Quintero, Valparaíso, Villa Alemana y Viña del Mar



## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROYECTO GASODUCTO GASANDES: PONIENDO A PRUEBA EL DESARROLLO SUSTENTABLE<sup>1</sup>**

*Aarón Padilla*

**E**l medio ambiente ha sido un tema de frecuente discusión en los últimos años en Chile. Ello se debe a que el regreso a la democracia permitió definir una normativa ambiental nueva, lo que, a su vez, abrió la posibilidad de contrapesar la política económica elevando la prioridad de la protección del medio ambiente.

El marco fundamental de la normativa medioambiental es la Ley de Bases del Medio Ambiente, aprobada a comienzos de 1994. En términos de participación ciudadana, esta ley contiene un mecanismo fundacional: por primera vez, la idea de participación ciudadana adquiere un papel principal dentro de la legislación para el medio ambiente en Chile.

La Ley de Bases define un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que entrega a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) la responsabilidad de asegurar los mecanismos que permitan una participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA). Para esto, la ley contempla que:

- Las municipalidades, con el apoyo de CONAMA, aseguren que haya una adecuada publicidad del proyecto y un ejemplar disponible de la Declaración del Impacto Ambiental (DÍA) y del EsIA.

- Las comunidades puedan imponerse del contenido del EsIA y del tenor de los documentos acompañados, a objeto de poder formular las respectivas observaciones dentro de un plazo de 60 días hábiles contados desde la publicación del extracto.
- Las observaciones de las comunidades reciban una ponderación adecuada por la CONAMA y el proponente.
- Las comunidades tengan el Derecho de Reclamación ante la autoridad superior, en el caso de considerar que sus observaciones no hubieren sido debidamente ponderadas (Astorga, 1995).

### La participación ciudadana efectiva y la evaluación ambiental

La participación ciudadana puede ser definida "como un proceso continuo, donde se desarrolla una comunicación de doble vía entre las partes involucradas, con el propósito de conciliar la protección del medio ambiente y el desarrollo de acciones humanas" (Espinoza et al, 1995). Involucrar a la gente permite que las decisiones de política contengan los valores, el conocimiento, y las experiencias de la población (World Bank, 1992). A través de esto la participación permite mejorar el diseño y la implementación de proyectos, a la vez que también puede servir para la resolución de algunos conflictos de carácter local (Solari, 1995).

Mientras más pronto se inicie la participación ciudadana, más se verán fortalecidas las decisiones ambientales involucradas en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Esto, según Espinoza et al. (1995), se puede dar a través de distintas vías: previniendo potenciales conflictos, evitando consecuencias negativas en una etapa en que aún se pueden realizar modificaciones al proyecto, mitigando eventuales daños ambientales desde el inicio e incluyendo aspectos no considerados previamente por el proponente o la autoridad ambiental (Espinoza et al, 1995).

Así, la meta principal de la participación ciudadana es promover un proceso de búsqueda de consensos. Esto, a su vez, implica facilitar una relación simétrica en términos de poder, una transferencia abierta de información entre todos los actores, y la búsqueda de una decisión final que refleje un dinamismo dialéctico de sacrificio que permita que todos los involucrados queden satisfechos con el resultado. Vista de esta forma, la meta implícita de la participación ciudadana en el SEIA es evitar los conflictos ambientales, los que son la contradicción misma del consenso.

Un caso que ha puesto a prueba el SEIA en Chile, así como la efectividad de los mecanismos de participación que éste contempla para la prevención de conflictos ambientales, ha sido el proyecto de construcción de un gasoducto cuyo trazado pasa por el Cajón del Maipo, un sector poblado ubicado al sureste de la ciudad de Santiago. Una combinación de factores especiales —el gran tamaño del proyecto, el respaldo indirecto del gobierno a través de una concesión al sector privado, la percepción de un eventual daño al medio ambiente y de atropello a los derechos civiles, un alto grado de organización y participación de las comunidades locales y una importante campaña de publicidad de la empresa inversionista— permiten analizar en detalle las carencias que presenta el SEIA en materia de participación ciudadana.

Es por ello que el análisis de este caso resulta especialmente relevante en términos de sacar lecciones y de mejorar el sistema para proyectos futuros.

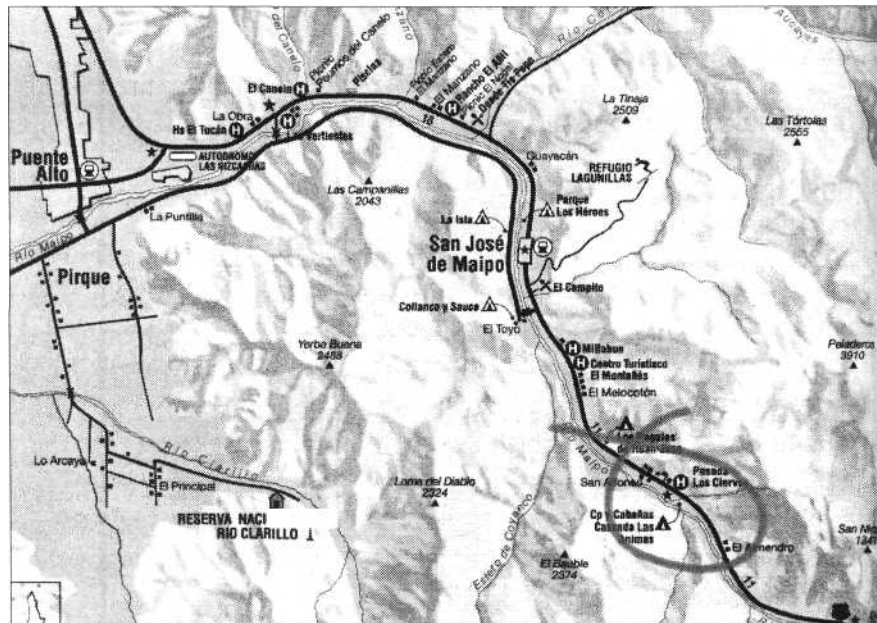
## Historia del caso del gasoducto

El proyecto de GasAndes y el gasoducto en el Cajón del Maipo es la culminación de un proceso iniciado a principios de los años noventa.<sup>2</sup> La Comisión Nacional de Energía comenzó a analizar en septiembre de 1990 la manera de concretar un proyecto de construcción de un gasoducto desde Neuquén, provincia del centro-sur de Argentina, hasta Santiago. El gobierno chileno buscaba alternativas energéticas que redujeran la contaminación del aire en Santiago. El gas natural ofrecía dos buenas ventajas: una fuente de energía más limpia y la proximidad a Chile de las provincias de Argentina que lo producen.

La Ley de Concesiones permite al Estado chileno entregar una concesión a una empresa para encargarse de un proyecto que el gobierno estima necesario para el bienestar de la ciudadanía. La empresa recibe el derecho de construir el proyecto e imponer una tarifa a los consumidores que se beneficiarán de él. En este caso, la Comisión Nacional de Energía decidió someter el ducto de gas natural al sistema de concesiones (GasAndes, 1995).

Es importante señalar que, a pesar de que el SEIA tiene varios mecanismos para la participación ciudadana, la Ley de Concesiones no contempla ningún mecanismo formal que involucre a la ciudadanía en la toma de decisiones. Es la combinación de las dos normativas, entonces, la que regula la evolución de un caso como el del gasoducto.

Dos compañías multinacionales, Gas Trasandino y GasAndes, a través de inversiones extranjeras y chilenas, postularon a la realización del gasoducto. GasAndes escogió el Cajón del Maipo (véase mapa) —un cañón cordillerano ubicado inmediatamente al sureste de Santiago— como el sitio más viable para el proyecto del gasoducto. El 13 de septiembre de 1995, GasAndes



recibió la concesión del gobierno.<sup>3</sup> Junto con entregar la concesión a Gas Andes, el gobierno exigió como condición que la empresa sometiera el proyecto al SEIA.

## La inquietud ciudadana y los impactos ambientales

El proyecto del gasoducto produjo una reacción en contra que contenía una mezcla inseparable de factores: los recursos ambientales, la propiedad privada y el derecho más amplio de participar en un proceso democrático. Puesto que el proyecto fue sometido al SEIA, las implicaciones medioambientales fueron el foco de la atención pública.

El EsIA contiene una detallada descripción de los posibles daños ambientales de la construcción, su funcionamiento, y posibles accidentes del gasoducto. Los impactos ambientales identificados pertenecen a las siguientes categorías: clima y calidad del aire, geología, geomorfología, suelos, hidrología y calidad de aguas, flora y fauna, paisaje y estética, ruido, y áreas de riesgo (CADE-IDEPE, 1995). Además, el estudio contempló los impactos socioeconómicos, la calidad de vida y la arqueología (CADE-IDEPE, 1995).

Una buena parte de las aprensiones de las comunidades afectadas tenía que ver con los impactos ambientales. Las comunidades expresaron su preocupación por la posibilidad de catástrofes naturales debido a la recurrencia histórica de tales fenómenos en el Cajón del Maipo. Los cuatro documentos entregados a la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) de la Región Metropolitana por parte de las comunidades, llaman la atención acerca de la alta probabilidad de riesgo de accidentes por desastres naturales tales como terremotos, inundaciones, erosión, actividad volcánica y glaciares de roca.<sup>4</sup> El documento de la Corporación de Pirque (CORPIRQUE), una de las organizaciones comunitarias activas en el caso, contiene un anexo con antiguos artículos de prensa acerca de catástrofes en el Cajón del Maipo y de otros relativos a accidentes con gasoductos en otras partes del mundo (CORPIRQUE, 1995).

Las comunidades también expresaron inquietudes en relación a que la presencia del gasoducto y el daño asociado destruiría la actividad turística en

el área. En particular, los habitantes del lugar denominado Cascada de Las Animas cuestionaron el paso del gasoducto por su propiedad, la que había sido declarada Santuario de la Naturaleza por el Consejo Nacional de Monumentos Nacionales, el 2 de agosto de 1995.<sup>5</sup>

Todas estas preocupaciones eran de naturaleza ambiental y, por lo mismo, relevantes para ser consideradas a lo largo del proceso de EIA. Sin embargo, había otros aspectos de suma relevancia que no cabían dentro de las deliberaciones naturalmente conectadas al medio ambiente: en especial, los referidos a la propiedad privada y al derecho de participar democráticamente.

En primer término, los lugareños del Cajón del Maipo se organizaron en gran parte debido a la concesión entregada a Gas Andes, la que atravesaría zonas de propiedad privada en su trazado. En este aspecto, el proyecto del gasoducto va más allá que un proyecto cualquiera del sector privado con implicaciones ambientales. Este hecho provocó una gran reacción de los ciudadanos afectados por un impacto físico de largo plazo en sus propias tierras.

En segundo lugar, dado que el proyecto implicaba un sacrificio personal sin elección, los ciudadanos insistieron en tener un papel equitativo en la mesa de negociación. Cuando tuvieron la oportunidad de expresarse a través de las observaciones al EsIA, naturalmente exigieron una consideración de cambio al trazado que iba a cruzar por sus propiedades.

Las comunidades se preocuparon especialmente por lo que percibieron como una falta de consideración de trazados alternativos, exhibiendo a través de esta queja su inquietud tanto por la propiedad privada como por el no haberse considerado la posición de los habitantes locales desde el inicio del proyecto. La comunidad expresó que el trazado escogido por GasAndes era el más rentable económicamente, en lugar de ser el más sustentable ambientalmente, haciendo notar que mucha gente se informó del proyecto después de que la ruta del trazado ya había sido seleccionada.<sup>6</sup> Aquí un derecho más amplio entró en el conflicto en torno al gasoducto: el derecho de determinar los detalles de un proyecto que, en las propias palabras del gobierno, era para el bienestar del país entero.

## Implementación de las instancias de participación ciudadana

Durante el tiempo de la competencia por la concesión entre las empresas GasAndes y Gasoducto Trasandino, la participación ciudadana en el caso ya había comenzado de manera informal. Durante el invierno de 1994, antes de la entrega oficial de la concesión a GasAndes pero cuando ya esta empresa estaba consolidando su posición como líder en la competencia, se cambió el trazado original para cruzar por Pirque.<sup>7</sup> Inmediatamente, la comunidad en Pirque empezó a protestar contra el proyecto. En agosto, poco tiempo después, se realizó una reunión en el Cajón del Maípo para considerar algunos cambios en el trazado y para responder a las inquietudes de los lugareños.

En resumen, durante toda la primera etapa no hubo participación ciudadana. Cuando ésta apareció, en la segunda etapa, se trató principalmente de una participación informal iniciada por las propias comunidades locales. GasAndes publicó a fines del año 1994 un documento informativo que describía su proyecto "con el objeto de que se aporten observaciones para ser consideradas en la evaluación de impacto ambiental" del mismo (*El Mercurio*, 30/12/1994). Sin embargo, el único proceso de consulta directa sucedió muy poco antes de la entrega de la concesión a la empresa, el 13 de septiembre de 1995.

Nunca hubo durante el proceso una consulta a la ciudadanía como iniciativa de GasAndes ni del gobierno: todas fueron reacciones a la participación de las comunidades. La primera manifestación de preocupación de parte de las comunidades ocurrió en enero de 1995, cuando algunos vecinos de la localidad de San Alfonso se informaron de que el trazado del gasoducto contemplaba pasar por las partes altas del Cajón del Maipo. El 28 de enero de 1995 el Comité Ecológico del Cajón del Maipo, formado por miembros de la comunidad local, señaló su preocupación por el impacto ambiental del trazado proyectado por GasAndes que atravesaría la zona.

Al saber de la entrega de la concesión y del requisito acompañante de ingresar el proyecto al SEIA, las comunidades comenzaron a organizarse para participar a través de los canales definidos dentro de la Ley de Bases de

Medio Ambiente, así como a través de otras actividades informales. En agosto de 1995 la comunidad de Pirque realizó la primera manifestación frente a la Municipalidad de esa comuna, para rechazar la construcción de la obra. Otros vecinos de las comunidades afectadas —San Alfonso, San José de Maipo y San Bernardo— junto a organizaciones no gubernamentales ambientalistas, también realizaron manifestaciones y conferencias de prensa. La publicidad del caso en la prensa seguía aumentando.

Durante este tiempo, CADE-IDEPE —la empresa consultora contratada por GasAndes— hacía el trabajo necesario para presentar el EsIA. Por su parte, la COREMA Metropolitana —unidad encargada de revisar el EsIA y monitorear el proyecto— ponía en marcha varias actividades para informar a la gente de la zona afectada.

Una semana después de recibir la concesión del gobierno, en septiembre de 1995, GasAndes sometió el EsIA a la COREMA Metropolitana. Con este hecho, los mecanismos de participación del SEIA empezaron a funcionar. Unos pocos días después, algunos miembros del Comité Técnico de la COREMA y representantes de GasAndes viajaron a reunirse con las comunidades para realizar asambleas informativas abiertas sobre el proyecto, en las cuales cualquier vecino de la comunidad podía participar.<sup>8</sup> Se realizaron cabildos ambientales en cuatro comunidades: San José de Maipo, Pirque, Buin y San Bernardo.<sup>9</sup>

Al mismo tiempo, estuvieron disponibles en la COREMA copias del EsIA para que los vecinos realizaran observaciones. Esta agencia estatal recibió cinco documentos conteniendo el punto de vista de los afectados: dos del Comité Ecológico del Cajón del Maipo, uno de los vecinos y profesionales de la localidad de San Alfonso, uno de Cascada de Las Animas, y uno de CORPIRQUE. Una vez que la COREMA recibió estas observaciones, las entregó a GasAndes para que respondiera a las inquietudes ciudadanas. Durante estos mismos 60 días, los servicios regionales con competencia ambiental revisaron los contenidos del EsIA y también presentaron sus observaciones. GasAndes produjo un *Addendum* al EsIA que contenía las respuestas a las observaciones de las comunidades y de los servicios estatales.



El Comité Técnico de la Unidad de EIA de la COREMA, y los servicios regionales competentes, tomaron en cuenta tanto las observaciones como las respuestas del proponente, a la vez que deliberaron sobre el proyecto completo. El 30 de enero de 1996 se publicó el informe final, y el 31 de enero se publicó la resolución que autorizaba el comienzo de la construcción del gasoducto de Gas Andes.

En la resolución final, la COREMA Metropolitana exigió un cambio de sitio de la derivación de San Bernardo (denominada City Gate 1) y dejó que el consejo técnico del Consejo Nacional de Monumentos Nacionales se encargara de establecer una mitigación del paso del gasoducto por el Santuario de la Naturaleza Cascada de Las Animas (*La Segunda*, 17/2/1996).

Todos los marcos legales acerca de la participación ciudadana durante la evaluación del EsIA establecidos por la Ley de Bases de Medio Ambiente, se cumplieron. Las comunidades pudieron usar los canales formales para participar y expresar sus observaciones ante la COREMA y GasAndes.

Después de la resolución final de la COREMA, la única vía disponible para las comunidades locales era el proceso de apelación. La organización de base CORPIRQUE, entregó el 15 de febrero de 1996 una respuesta ante el Consejo Directivo de la CONAMA, apelando al trazado por Pirque (*La Segunda*, 17/2/1996). Mientras tanto, GasAndes ya estaba empezando con la fase de construcción en terreno, a la vez que seguía negociando la indemnización con los dueños de las propiedades por las que pasaba el trazado. La empresa acababa también de firmar un acuerdo con la Municipalidad de Pirque para contribuir con dinero en la construcción de viviendas básicas para las familias pobres de la comunidad.<sup>10</sup> Mientras se esperaban los resultados de las apelaciones pendientes, la impresión que se daba era que el proyecto no experimentaría cambios que impidieran su materialización.

¿Qué se puede decir acerca de la participación ciudadana tras el largo proceso que estaba a punto de finalizar? A la vez que había algunas partes afectadas satisfechas, quedaba un conflicto no resuelto, liderado por los actores que más protestaron durante el proceso. Se habían acabado los canales formales una vez que terminaron las apelaciones. Resultado: hasta marzo de este año no se había

logrado una salida de consenso. Sólo en julio de 1996, tras un serio aumento de la tensión entre los habitantes de San Alfonso y la empresa, se llegaría a un acuerdo entre las partes involucradas.

## **La normativa existente y lo que sucedió**

¿Cuáles son las características claves que se pueden extraer de este caso para entender lo que pasó?

Primero que nada, hay que reconocer que este proyecto es un caso fundacional: todas las partes involucradas lo consideran como una piedra angular en el desarrollo del tema relativo al medio ambiente y la participación ciudadana. Nunca antes había existido en el país un proyecto con implicancias ambientales significativas donde a la vez fuera posible que los ciudadanos participaran en la toma de decisiones. El proyecto del gasoducto GasAndes se transformó así en la primera muestra del naciente sistema de participación ciudadana en Chile y, de diversas formas, puso a prueba la Ley de Bases del Medio Ambiente. Por esto resulta un caso apropiado para el análisis y para comprobar la salud actual del sistema.

Debido a que el SEIA todavía no estaba oficialmente vigente,<sup>11</sup> la CONAMA tuvo que utilizar algunas medidas *ad hoc*, tales como los cabildos ambientales en las comunidades afectadas. Hizo falta el reglamento que definiera las etapas del proceso, y también la experiencia en el tema de la participación ciudadana. Otra característica relevante de este caso es que se alcanzó un alto grado tanto de organización por parte de las comunidades locales, como de publicidad del conflicto en la prensa. Durante más de un año y medio, el conflicto originado por el gasoducto llamó la atención de muchas personas dentro y fuera de Chile, por lo que es muy probable que este proyecto alcance con el tiempo un lugar importante en el proceso de mejoramiento y aprendizaje del SEIA.

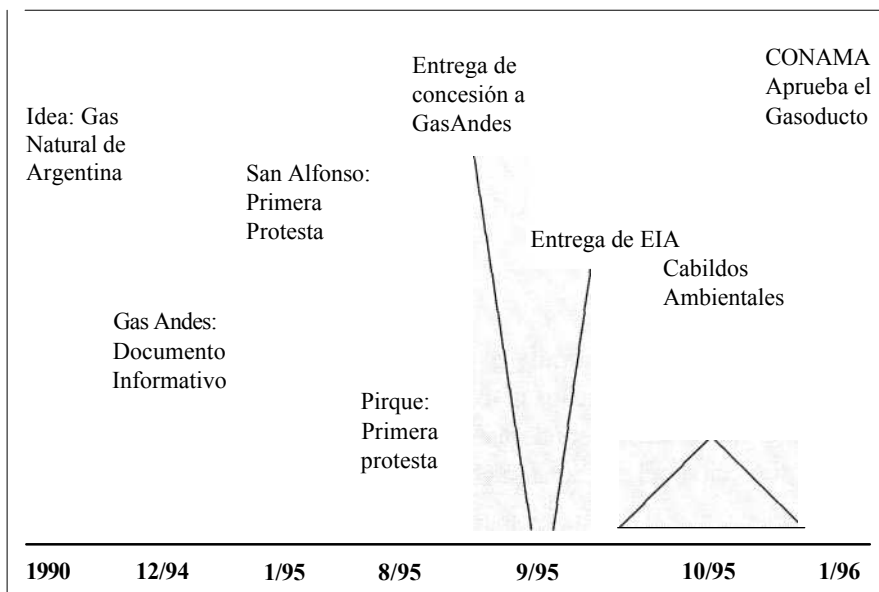
Si algo comprueba el caso del gasoducto es que hay insuficiencias en la legislación existente.<sup>12</sup> En primer lugar, falta incorporar la participación ciudadana en etapas tempranas de los proyectos. En el cronograma indicado en la Figura 10.1 se puede apreciar que la primera instancia de participación se manifestó más de cuatro años después de que se comenzara a considerar la idea de traer gas natural a Chile.

Ya en los meses previos a la entrega de la concesión, y al comienzo del proceso contemplado en el SEIA, habían surgido las voces de las comunidades afectadas, las que sentían, por fin, que podían expresar sus preocupaciones a través de los canales del SEIA. El tiempo en el cual participaron formalmente las comunidades representa un período muy corto y muy tardío dentro del cronograma total del proyecto. Lo que sucedió, entonces, fue un ciclo de reacciones encadenadas: las comunidades reaccionaban a las decisiones de la empresa y el gobierno; Gas Andes y la COREMA reaccionaban a las reacciones de las comunidades, y así seguía el ciclo. Jamás hubo la posibilidad de un rediseño que considerara de manera equitativa las posiciones de todas las entidades comprometidas.

Otro aspecto sugerente del caso es que el proceso de la Ley de Concesiones —que no considera la participación ciudadana— se realizó antes de que se pusiera en marcha el SEIA, que sí incorpora la opinión de las comunidades.

Figura 10.1

Cronograma de los principales hitos en el proyecto del gasoducto



Pero además de la falta de conexión entre estos dos procesos, se manifestaron algunas limitaciones del propio SEIA. Carlos Salamanca (1995) identificó recientemente la insuficiencia manifestada en el caso del gasoducto, señalando que" [el EsIA pasó a] formar parte de estrategias comunicacionales, en desmedro de instancias de participación-negociación". Como ha sido mencionado, el sistema no considera la consulta obligatoria de los ciudadanos en el desarrollo del proceso de estudio, siendo este un factor consustancial de la evaluación ambiental (Salamanca, 1995). Los temores relativos a la historia de las catástrofes naturales en el Cajón del Maipo, así como el desacuerdo en la ubicación del trazado, son dos aspectos que pudieran haber sido resueltos si desde el comienzo hubiese existido un diálogo dinámico entre las partes involucradas.

En fin, aun cuando la normativa vigente incorpora la participación ciudadana, ésta no evitó el conflicto ambiental. Si bien es cierto que ningún sistema puede garantizar una satisfacción total de todas las partes involucradas, el nivel de incertidumbre, desconfianza y conflicto no resuelto en este caso, es una señal de que los mecanismos existentes no son suficientes.

El Manual de Participación Ciudadana para la Prevención de Conflictos Ambientales —producto de un programa ejecutado por la ONG Casa de la Paz— identifica cuatro fuentes posibles de conflicto que se dieron en este caso:

- Desconocimiento, falta de claridad y prioridad respecto de qué aspectos del medio ambiente se quiere proteger y cómo hacerlo.
- Inexistencia de un marco legal que regule la realización del proceso de evaluación ambiental.
- Especificidad territorial que adquieren los impactos ambientales y diferentes valores que los involucrados les atribuyan a dichos impactos.
- Intento de satisfacer intereses que no tienen directa relación con la protección del medio ambiente (Espinoza et al, 1995).

## Las lecciones del caso

La interacción entre GasAndes, el gobierno chileno y las comunidades afectadas, muestra que aún quedan limitaciones sistémicas que impiden procesos verdaderos de participación ciudadana. No se trata de incumplimiento de la legislación existente en Chile sobre participación ciudadana en asuntos relacionados con el medio ambiente. Las leyes y los mecanismos que contemplan son los que muestran carencias.

Entre los aspectos que el caso puso en el tapete y que pueden ser mejorados, están los siguientes:

### *La pregunta por el desarrollo económico*

Este es un aspecto que se puede resumir en la pregunta: ¿qué es el desarrollo económico en Chile? El corazón del proyecto gasoducto GasAndes tiene que ver con esta pregunta más amplia, puesto que en este momento no existe en el país un acuerdo social entre el gobierno, el sector privado y los ciudadanos en este tema. La falta de este acuerdo básico se refleja no sólo en la presencia de ideas contradictorias en el debate público: lo más importante es la falta de un sistema de negociación. El desarrollo sustentable debe ser ambientalmente sustentable y democráticamente sustentable a la vez. El caso del gasoducto demuestra que no se pueden separar las dos caras de la moneda. Durante el desarrollo de este caso, los ciudadanos utilizaron el tema del medio ambiente —y su genuina preocupación por los impactos ambientales y el SEIA— como el vehículo para expresar una preocupación mayor acerca del destino del desarrollo en Chile. Lo mismo ha pasado en otras partes. Por ejemplo, muchos ambientalistas que criticaron el NAFTA utilizaron la lucha contra ese acuerdo comercial como vehículo para expresar una preocupación mayor por los efectos peligrosos del libre comercio ejercido sin consideraciones ambientales.

### *Enlaces entre el SEIA y la Ley de Concesiones*

En este caso, la COREMA Metropolitana no pudo hacer nada para cambiar el hecho de que las comunidades no podían participar en las etapas del

desarrollo de la idea de traer gas natural a Chile, ni en el proceso de la concesión, cuando GasAndes definió su proyecto y el trazado del ducto. Las comunidades sentían que estaban reaccionando a varias decisiones ya tomadas. En cuanto al medio ambiente, ya es tarde para encargarse de los desechos cuando salen del tubo: una participación ciudadana "al final del tubo" no sirve. El paraguas de este caso fue el desarrollo económico, pero frente a este tema sólo una redefinición del concepto con una participación ciudadana equitativa y oportuna podrá proveer una fundación sólida para el consenso.

Un buen comienzo en la tarea de crear la institucionalidad para el consenso es establecer enlaces entre el proceso de otorgar concesiones y el proceso de analizar el EsIA. Se debería considerar el impacto ambiental y las observaciones de las comunidades afectadas antes de otorgar el permiso a una determinada empresa para realizar un proyecto.

El gobierno chileno expresó la necesidad de traer gas natural al país como una alternativa más limpia —más sustentable— en términos del medio ambiente. Si el impulso inicial contenía la cara medioambiental, ¿por qué las autoridades no consideraron el tema del medio ambiente con el mismo énfasis hasta el final del proceso?

En resumen, hay dos cosas que se pueden hacer frente a este punto. Primero, parece conveniente cambiar el orden de la entrega de concesiones y el ingreso de los proyectos al SEIA. Segundo, sería conveniente unir las decisiones económicas, las consideraciones ambientales y la participación ciudadana.

*Involucramiento institucionalizado más temprano  
de los ciudadanos afectados*

Un componente imprescindible de la participación ciudadana es el involucramiento temprano de las comunidades afectadas. Por lo tanto, como se ha señalado, hay que involucrar a la gente antes de la entrega de la concesión. Esto puede lograrse si se cambia el orden de la concesión y la EIA. Además, la ciudadanía debe participar durante la definición de la idea del proyecto propuesto, así como durante la realización del EsIA.

Una consulta durante la etapa de definición de los aspectos de un proyecto como el del gasoducto (una obra semi-pública, con el respaldo del gobierno) permitiría que la empresa tome en cuenta la mezcla de recursos afectados: el medio ambiente, la propiedad privada y el derecho de participar. El gobierno debe asumir el papel facilitador de este proceso. Si el gobierno busca lograr el bienestar de los ciudadanos a través de un proyecto de esta naturaleza, debiera asegurar, por lo menos, que las comunidades participen en un proceso de negociación y consulta.

### **¿Qué viene ahora?**

El proyecto de gasoducto en el Cajón del Maipo fue un proceso complejo, con la participación de una gran variedad de actores en momentos distintos. Las interacciones entre GasAndes, el gobierno chileno y las comunidades afectadas demuestran que todavía queda mucho por hacer para lograr una participación ciudadana efectiva.

Las características extraordinarias del caso no lo hacen único. Al contrario, demuestran que el tema del medio ambiente no existe en un vacío. Es por eso que el proceso de desarrollo de un proyecto de esta envergadura debiera desenvolverse con un alto dinamismo. De lo contrario, el sistema no bastará para resolver los conflictos entre las partes.

¿Existe la voluntad por parte del gobierno de aprender de este caso y hacer los cambios necesarios en el SEIA? ¿Cómo participarán comunidades con menos recursos y menos publicidad en casos futuros? La respuesta a la segunda pregunta depende de la respuesta a la primera. De lo que se trata es que el desarrollo sustentable no quede como un lema sin respaldo. Se debe emprender el trabajo necesario para convertirlo en realidad a través de las leyes, de una institucionalidad efectiva y de la participación equitativa.

### *Notas*

- 1 Una versión anterior de este capítulo fue publicada en la revista *Ambiente y Desarrollo* (XII)3, 1996.
- 2 El Ministerio de Economía, la Comisión Nacional de Energía y el Presidente de la República decidieron que el proyecto de gas natural sería en beneficio del

- país, por lo que merecía el respaldo del gobierno a través de la Ley de Concesiones. El Ministerio de Economía señaló —según se consignaba en la campaña publicitaria del gasoducto Gas Andes (1995)— que "la distribución del gas natural es precisamente uno de los elementos que forman parte integral de la política del supremo gobierno tendiente a disminuir el nivel de contaminación ambiental, principalmente de material particulado existente en esta ciudad (Santiago)".
- 3 El trazado en territorio chileno tiene una longitud de 145 kilómetros. Se inicia en el paso Maipo a 3.583 msnm, desciende y cruza las Municipalidades de San José de Maipo, Pirque y San Bernardo (CADE-IDEPE, 1995).
  - 4 Comité Ecológico del Cajón del Maipo. 1995. Observaciones al EsIA para el proyecto de gasoducto de Gas Andes. Preparado para CONAMA por Gas Andes S.A. 12/95; Vecinos y Profesionales de la Localidad de San Alfonso. 1995.  
Observaciones a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) presentadas por el consorcio GasAndes a la CONAMA para su proyecto gasoducto. 12/95; Cascada de Las Animas, 1995.  
Observaciones al EsIA del proyecto de gasoducto de GasAndes, 12/95; CORPIRQUE (1995) Presentación de observaciones al EsIA proyecto gasoducto GasAndes, 12/95.
  - 5 Cascada de Las Animas, 1995. Observaciones al EIA del proyecto de gasoducto de GasAndes.
  - 6 Mary Anne Müller, Presidenta CORPIRQUE. Comunicación personal. 8 de marzo de 1996.
  - 7 ídem.
  - 8 José Briones, COREMA Región Metropolitana. Comunicación personal. 5 de marzo de 1996.
  - 9 ídem.
  - 10 Mary Anne Müller, Presidenta CORPIRQUE. Comunicación personal. 8 de marzo de 1996.
  - 11 El reglamento que legaliza el funcionamiento del SEIA fue recién promulgado en abril de 1997.
  - 12 Aquí hay una importante distinción que hacer: muchos delitos ambientales estudiados han involucrado un quiebre de la legalidad existente por parte de una empresa. Eso no sucedió en este caso: GasAndes simplemente operó dentro de una normativa que era inadecuada.



## ASOCIACIONES DE CANALISTAS EN CHILE: TRADICIÓN, PODER Y LEGALISMO EN LA GESTIÓN DE CONFLICTOS<sup>1</sup>

*Claudia Sepúlveda, Francisco Sabatini*

La propuesta de implementar en Chile procedimientos de resolución negociada de conflictos ambientales aparece como una opción prometedora pero difícilmente compatible con la cultura política del país. Factores como el centralismo y el legalismo y, en términos más generales, la ausencia de una tradición democrática de base, constituyen patrones culturales que atentarían contra el éxito de tales procedimientos. El mismo término *conflicto* provoca distancia y desconfianza en diversos ámbitos de nuestra sociedad.

Pero ¿qué tan incompatible con nuestra cultura política es la resolución negociada de conflictos considerando que procedimientos similares ocupan un lugar central en antiguas tradiciones, como es el caso de la gestión comunitaria del agua? ¿Qué tanto se diferencian estas tradiciones de los procedimientos que actualmente se promueven para resolver conflictos ambientales de manera negociada? ¿Hasta qué punto los procedimientos de resolución de conflictos que dichas tradiciones contienen son aplicables a las disputas ambientales?

En un intento por responder estas preguntas se revisará el caso de una institución tradicional de Chile que ha incorporado con éxito a lo largo del tiempo procedimientos de resolución de conflictos: las asociaciones de

canalistas.<sup>2</sup> El carácter eminentemente privado de estas organizaciones y el hecho de que su surgimiento permitiera regular con éxito el alto potencial de conflictividad que históricamente caracterizó al uso del agua en Chile, nos llevaron a suponer que en torno a ellas se había ido gestando una particular *subcultura* de resolución negociada de conflictos, dentro del contexto más amplio de la cultura política chilena.<sup>3</sup> Los factores culturales que explican el éxito de las asociaciones de canalistas en la gestión de sus disputas internas podrían eventualmente aplicarse al diseño y puesta en marcha de mecanismos de resolución negociada de conflictos ambientales en otros sectores de actividad.

### Un enfoque teórico para el estudio de las asociaciones de canalistas

El estudio de la administración de bienes de propiedad comunitaria (como algunos sistemas de riego, pesquerías artesanales o bosques de propiedad colectiva) ha sido abordado largamente por las ciencias sociales. El famoso artículo de Garret Hardin (1968), *The tragedy of the commons*, explica los problemas de degradación ambiental que son esperables en situaciones donde muchos individuos usan en común un recurso, y que resultan de la contradicción entre las ganancias marginales privadas, obtenidas por los usuarios individuales, y los costos sociales marginales, que se reparten entre todos los usuarios actuales y futuros del recurso. Esta contradicción se conoce como el efecto del *free rider*. cuando las personas no pueden ser excluidas de los beneficios que otros generan, no estarán motivadas para contribuir en su producción y preferirán usufructuar del esfuerzo de los demás. Pero si todos los individuos optan por no colaborar con la generación del beneficio colectivo, éste no se producirá y en definitiva todos se verán perjudicados por la decisión que cada uno tome de manera individual.

Los postulados sostenidos por Hardin desataron una discusión, que se prolonga hasta nuestros días, sobre cuál es la fórmula más adecuada para administrar recursos usados en común por numerosos individuos. Diversos autores han recomendado que la mejor forma de evitar la *tragedia de los comunes* es implementando sistemas de gestión privada o, alternativamente,

de gestión estatal de los recursos naturales. Sin embargo, ni el Estado ni el mercado han mostrado ser exitosos en lograr que los individuos utilicen los sistemas de recursos naturales de manera sustentable en el tiempo (Ostrom, 1988). Por otro lado, y contrariamente a lo sostenido por Hardin, la lógica de la gestión comunitaria de recursos naturales, incluida su explotación económica, ha mostrado ser particularmente protectora del medio ambiente en muchos casos (MacNeill, 1992).

Elinor Ostrom (1988) estudió siete organizaciones de gestión comunitaria de recursos que han sobrevivido por siglos en cuatro contextos culturales diversos y con notable éxito.<sup>4</sup> La autora concluye que el principal factor común de éxito de las organizaciones estudiadas es su flexibilidad para adaptarse a las condiciones locales. Todas ellas han ido evolucionando hacia diseños que, por su adecuación a las variables geográficas, ecológicas y sociales locales, posibilitan sistemas de producción comunitaria ambientalmente sustentables. Del estudio de Ostrom se desprende que la amenaza de colapso ambiental que Hardin formalizó como la *tragedia de los comunes*, no proviene tanto del carácter comunitario de la propiedad de los recursos como de la forma en que sus múltiples usuarios se organizan para acceder a ellos.

Entre los factores organizacionales que explican por qué algunas formas de gestión comunitaria de recursos han tenido éxito en alcanzar la sustentabilidad, sobresale el que las normas que las regulan hayan sido originalmente establecidas por los propios usuarios a través de procedimientos más o menos consensuales. Aunque el contenido de tales normas es muy variable, ellas comparten algunos principios básicos de diseño entre los que cabe destacar los siguientes:

- La existencia de *instancias de resolución de conflictos* de acceso rápido y de bajo costo.
- La definición de *límites claros* que precisen los derechos de utilización del recurso.
- La existencia de *mecanismos de monitoreo* para fiscalizar el cumplimiento de las normas y los acuerdos del grupo.

- La existencia de *sanciones graduadas* aplicables a quienes transgredan las normas del grupo.
- El *diseño colectivo* de las normas, de manera que éstas puedan ser modificadas por los propios usuarios.

La existencia de este tipo de normas constituye un fuerte incentivo para que los usuarios de recursos de uso comunitario abandonen la tentación de desarrollar conductas oportunistas. Si todos o casi todos siguen las reglas, el recurso se consumirá con mayor eficiencia, se reducirán los niveles de conflicto y el sistema en su conjunto será más sustentable en el tiempo. Así, los beneficios netos que cada usuario obtiene al apropiarse del recurso a través de compromisos colectivos tienden a ser superiores a los que obtendría si lleva a cabo estrategias independientes. En situaciones donde no existen reglas como las descritas, por el contrario, las conductas oportunistas de tipo *free rider* serán más frecuentes, resultando difícil establecer compromisos de acción colectiva estables y duraderos.

Una de las principales barreras a salvar para que los usuarios opten voluntariamente por estrategias de cooperación, es que el grupo debe ser capaz de establecer compromisos confiables sin la necesidad de recurrir a agentes externos. De otra manera, los costos de fiscalización serían tan altos que el sistema comunitario resultaría de por sí inviable. El provecho personal que cada usuario obtiene del cumplimiento de las normas del grupo constituye un incentivo suficiente para asegurar su colaboración con el monitoreo de las mismas, así como con la denuncia de los infractores.

En las organizaciones de regantes que funcionan con modalidad de turnos —siempre según Ostrom— los individuos que están más propensos a violar las reglas suelen estar en contacto directo con aquellos que están más interesados en que éstas se cumplan. El regante que termina su turno podría sentirse tentado a prolongarlo, pero la tentación disminuye cuando es vigilado por el regante al que le corresponde iniciar su propio turno. Este segundo regante podría a su vez sentirse inclinado a adelantar su turno, pero es vigilado por el primero, que recién termina el suyo. Ninguno de los dos necesita invertir recursos adicionales para monitorear al otro, pues la supervisión de

las reglas es un subproducto de la motivación que cada regante tiene por obtener el máximo beneficio posible de la porción de agua que en derecho le corresponde.

En este punto, los sistemas de gestión colectiva del agua comparten una condición básica que es común a los procedimientos exitosos de resolución negociada de conflictos ambientales: la motivación que todas las partes tienen en hacer cumplir los acuerdos de solución a los que han llegado a través del consenso (Fiske, 1995).

Todas las organizaciones exitosas de gestión colectiva de recursos estudiadas por Ostrom se caracterizan porque su diseño involucra distintos niveles de gestión que se encuentran estructuralmente anidados unos en otros. El nivel básico siempre corresponde a una comunidad local de individuos que comparten un mismo territorio y mantienen entre sí vías permanentes de comunicación e interacción. Sobre este nivel se levantan los arreglos institucionales más complejos, como las instancias que agrupan a los representantes de las distintas comunidades de usuarios, que es donde se definen las estrategias comunes (para situaciones de crisis como la sequía, por ejemplo) y se resuelven los conflictos surgidos entre los usuarios de los distintos niveles.

Tal vez el ámbito donde la gestión comunitaria de recursos ha sido más exitosa sea el del agua de riego. A través de la historia y en diversos lugares del mundo han existido organizaciones locales tradicionales que administran sistemas de riego de propiedad comunitaria y que han sido creadas, justamente, para resolver la contradicción, identificada por Hardin, entre las ganancias privadas y los costos sociales del uso colectivo de un recurso (Martínez Alier, 1995). En el caso de Chile, estas organizaciones corresponden a las asociaciones de canalistas.<sup>5</sup>

## Las asociaciones de canalistas y la resolución de conflictos

Las asociaciones de canalistas comenzaron a surgir en Chile a partir de la segunda década del siglo pasado. La primera de ellas fue la Sociedad Canal del Maipo, fundada en 1827.<sup>6</sup> La función de estas organizaciones es admi-

nistrar la distribución y mantención de las aguas captadas y conducidas por un mismo canal matriz.

El origen de las asociaciones de canalistas en Chile está estrechamente vinculado a la existencia de conflictos por el uso del agua. Fueron "los numerosos conflictos en la organización social de los sistemas de regadío, los que hicieron necesario ordenar el funcionamiento de las organizaciones de regantes para mejorar la eficiencia del uso del agua" (Guzmán, 1989). El mismo término *conflicto* aparece con frecuencia en los cuerpos legales y normas que regulan las relaciones entre regantes. Esta familiaridad con el conflicto se debe al carácter esencialmente competitivo de la asignación y distribución del agua, lo que ha llevado a afirmar que "la gestión del agua es la gestión de conflictos" (Dourojeanni, 1993).

Las fórmulas de resolución negociada de conflictos entre los usuarios del agua han estado presentes desde muy temprano en la historia de las asociaciones de canalistas del país. Ya en los estatutos de la Confederación de Canalistas de Chile, fundada en marzo de 1949, se menciona entre sus funciones la de "mediar, a petición de los interesados, en los conflictos que pudieran suscitarse entre comunidades de aguas, asociaciones de canalistas y juntas de vigilancia" (Estatutos de la Condeferación de Canalistas de Chile).

Los primeros conflictos por el uso del agua en Chile tuvieron su origen en la práctica de los propietarios riberanos de extraer la totalidad de las aguas en el lugar de su captación (Peralta, 1993). Esta práctica ocasionaba numerosas controversias entre los usuarios de un mismo cauce natural, las que se fueron resolviendo en la medida que las leyes definieron y limitaron los derechos de aprovechamiento. Durante este siglo y hasta la década pasada, la principal causa de conflictos por el agua radicó en el gran porcentaje de usuarios sin derechos de aprovechamiento debidamente legalizados, lo que daba origen a disputas entre quienes reclamaban el uso de una misma porción del recurso. Hoy en día, la principal causa de conflictos por el agua está en el aumento de la demanda por su uso y en la competencia entre actividades, lo que genera no sólo escasez sino graves problemas de calidad (Jorquera, 1993).

Actualmente se observa una preferencia por resolver los conflictos entre regantes a través del logro de acuerdos más que a través de acciones judiciales. En efecto, los usuarios de aguas en Chile han hecho un uso muy ocasional del procedimiento de *amparo judicial de aguas*, el instrumento legal que contempla el Código de Aguas de 1981 para resolver las disputas por el uso y distribución del recurso. El que la opción judicial haya mostrado ser demasiado lenta, cara y engorrosa (Del Valle, 1989), ha llevado a que "una gran mayoría de los usuarios de agua la evite, prefiriendo abordar los conflictos informalmente o a través de las asociaciones de canalistas" (Bauer, 1995).

El modelo de análisis de gestión comunitaria de recursos propuesto por Ostrom presenta un enorme valor para el estudio de los conflictos ambientales que surgen en las asociaciones de canalistas de Chile. Sin embargo, dicho modelo no establece ninguna distinción entre los diversos tipos de conflictos a los que estas organizaciones se ven enfrentadas y tampoco se hace cargo de las implicancias que cada uno de ellos tiene para la sustentabilidad ambiental global de los sistemas comunitarios de gestión del agua.

Al interior de las asociaciones de canalistas de Chile los conflictos más frecuentes son el robo de aguas, el incumplimiento de obligaciones hacia la organización y el desacato a las normas de distribución extraordinarias, aplicadas durante episodios de sequía. Se trata de conflictos que no son ambientales, es decir, que no se generan por externalidades ambientales como las que alteran la calidad del agua a través de procesos como la contaminación o la acumulación de sedimentos.<sup>7</sup> Los conflictos que surgen al interior de las asociaciones de canalistas son más bien conflictos de gestión, detonados principalmente en torno al ejercicio de los derechos de propiedad sobre el agua. Se encuentran, por tanto, centrados en la aplicación y monitoreo de las normas de convivencia —como las identificadas por Ostrom— que permiten regular tales derechos.

Y no es que las asociaciones de canalistas no enfrenten problemas ambientales que podrían eventualmente detonar como disputas entre actores. Por el contrario, situaciones como la descarga de residuos (domésticos, agrícolas o industriales) sobre los canales de riego, están comenzando a emerger como una preocupación importante entre los canalistas y, por cierto, están

impactando negativamente la sustentabilidad ambiental de sus actividades productivas. Sin embargo, dado que estas organizaciones carecen de procedimientos de regulación adecuados para enfrentar los conflictos por externalidades ambientales —incluyendo la existencia de normas propias y de sistemas de fiscalización y sanción efectivos— cuando éstos llegan a manifestarse su resolución es delegada a las instituciones y leyes del país, las que muchas veces resultan incapaces de superarlos.

Se genera así un vacío de gestión que podría eventualmente afectar la sustentabilidad global de los sistemas naturales en que operan las organizaciones de regantes. Ello en la medida que muchas situaciones ambientalmente críticas —y en particular aquellas relacionadas con los límites ecológicos de los ecosistemas— escapan al ámbito de acción de estas organizaciones o ni siquiera logran expresarse como disputas abiertas.

### Legislación, tradición y poder en la gestión del agua

Aunque la legislación sobre aguas fue dictada en Chile a mediados de este siglo, el país contó con una temprana regulación sobre el tema que provino de leyes españolas (Castillo, 1994). Entre las principales herencias de estas leyes destaca la apropiación de una confusión jurídica en la definición del derecho de propiedad sobre el agua (Stewart, 1970). Al momento de la Conquista convivían en España dos doctrinas legales que se contradecían mutuamente en su concepción de las aguas, enfatizando una su carácter de bien público y la otra su carácter de bien privado. Ambas fueron traspasadas a las colonias. En Chile, la pugna entre estas doctrinas se tradujo en fuertes tensiones entre las concesiones privadas de agua y los intentos de salvaguardar su carácter de bien público. La preminencia de una u otra varió en distintos períodos históricos, pero ciertos precedentes jurídicos contribuyeron a consagrar la doctrina de la propiedad privada.<sup>8</sup>

En el caso de las aguas que eran conducidas por canales artificiales, el Código Civil de 1855 establecía que éstas "pertenecen exclusivamente al que con los requisitos legales haya construido el cauce" (Stewart, 1970). Es decir, se reconocía la propiedad privada del agua por parte de los dueños de



las obras de riego. Sin embargo, el mismo Código establecía que los derechos privados sobre el agua podían ser limitados por el Estado en períodos de escasez. Así, el carácter de bien público del agua sólo quedaba garantizado en los momentos de crisis.

Hasta el surgimiento de las asociaciones de regantes los conflictos entre usuarios del agua estuvieron cruzados por esta ambivalencia jurídica. Se generó así una "dicotomía entre la enunciación de los principios acerca de cómo debería asignarse y usarse el recurso hídrico y la forma en que en la práctica se utiliza y asigna" (Stewart, 1970). Esto es, se asentó una tensión entre una ley que definía derechos privados sobre el agua y una tradición de acceso público al recurso. Esta situación contribuyó a que fueran abriéndose paso sistemas autorregulados e informales de gestión del agua, siendo su máxima expresión el *turno*. A través de este sistema los regantes comenzaron a establecer convenios pactados libremente para distribuir el agua al interior de una comunidad de usuarios, reduciendo el rol de las autoridades al acto de respaldar su cumplimiento.

Pero los sistemas autorregulados para la administración del agua eran altamente permeables a la influencia de intereses y de relaciones de poder (Stewart, 1970). Así "la resolución de conflictos entre usuarios de agua de medios económicos, políticos y sociales dispares (...) no es absolutamente independiente de la escala de poder existente (siendo lo más probable que) la parte más poderosa obtenga más que si las posiciones relativas de las partes fueran similares" (Stewart, 1970). De allí que, al librarse la distribución del agua a la tuición de las organizaciones de regantes, la estructura de éstas conservaría "las diferencias en las posiciones relativas de poder de sus miembros" (Stewart, 1970).

Estas conclusiones sugieren que los procedimientos informales implementados por las asociaciones de canalistas para resolver los conflictos por el uso del agua —dada su permeabilidad a las diferencias de poder entre los intereses en pugna— adolecen de una naturaleza no democrática. La reflexión sobre la posibilidad de replicar este tipo de procedimientos a la resolución de conflictos ambientales debe hacerse cargo del peso que en ellos tiene la estructura social de la que forman parte. ¿Hasta qué punto la natura-

leza no democrática de los mecanismos para resolver sus disputas internas empleados por las asociaciones de canalistas reduce su importancia como modelo a aplicar en otras áreas de conflictos ambientales? Intentaremos aproximarnos a una respuesta a través de un estudio de caso.

### **Un caso de estudio: la Asociación Canales Unidos de Buin<sup>9</sup>**

La Asociación Canales Unidos de Buin (ACUB) fue fundada en 1903. Su unidad organizacional básica está conformada por comunidades de aguas o accionistas individuales, que en total corresponden a unos 800 regantes. Mientras las 27 comunidades de aguas agrupan a los accionistas menores que comparten un mismo canal secundario, los accionistas más grandes captan y conducen sus aguas por canales de uso individual. Para efectos prácticos las comunidades de agua tienen los mismos derechos y obligaciones que los accionistas individuales. Unas y otros son responsables de la mantención y mejoramiento de las obras de riego que son de su beneficio directo, y ambos deben contribuir a financiar los gastos que requieran las obras que son de beneficio colectivo.

Por encima del nivel organizacional básico se ubica el nivel de la administración general del sistema de riego, cuya función es desempeñada por un Directorio, una Asamblea de Accionistas y una Gerencia. Esta última tiene a su cargo personal técnico, de terreno y administrativo, y cuenta con asesoría legal permanente. Este nivel superior, que corresponde a la ACUB, tiene por misión asegurar que todos los usuarios reciban el agua a la que tienen derecho. Para ello ésta debe ser captada desde su cauce natural —en este caso del Río Maipo— y conducida hasta cada uno de los canales secundarios que son su destino final. Para financiar su gestión la ACUB define un presupuesto anual que es aprobado por la asamblea anual de socios y que se prorratea entre todos los usuarios de acuerdo al número de acciones que les corresponde.

Dado que técnicamente las comunidades de aguas que integran la ACUB corresponden a un solo accionista —pues las aguas de todos sus integrantes recorren juntas un mismo canal secundario— están obligadas a organizarse para distribuir el recurso de manera eficiente, para realizar la mantención de

las obras de riego de propiedad colectiva y para cumplir con el pago de sus cuotas. Sin embargo, las comunidades de aguas bien organizadas, con ascendencia sobre sus miembros y normas claras para resolver sus diferencias, son minoría al interior de la ACUB.

Es una situación frecuente que estas comunidades estén encabezadas por dirigentes de organizaciones territoriales que, por extensión —y dada la falta de otros interesados en desempeñar esta tarea— han asumido la función de administrar el tema del agua de riego entre sus vecinos. Este tipo de comunidades se ven cíclicamente afectadas por vacíos de conducción, dado el precario apoyo que sus dirigentes reciben por parte de los socios. En otros casos, las comunidades simplemente carecen de organización y los distintos regantes operan como si no tuvieran nada en común, entendiéndose cada uno por separado con la ACUB para efectos del pago de sus cuotas. Entre las comunidades que presentan un mayor nivel y estabilidad organizativa destaca el caso de un grupo de parceleros de la Reforma Agraria quienes, además de gestionar conjuntamente el agua, desarrollan de manera colectiva algunas actividades productivas.

Una explicación posible para el bajo nivel organizativo que en general se observa entre estas comunidades de aguas, está en la relación de dependencia que ellas han mantenido históricamente con el sistema global de gestión del agua de riego, representado por la ACUB. La ACUB no sólo ha mostrado ser excepcionalmente eficiente en la administración del agua, sino también en la resolución de los conflictos surgidos entre los usuarios de las comunidades que la integran. De allí que éstos hayan tenido pocos incentivos para desarrollar organizaciones fuertes y capaces de gestionar con éxito sus asuntos internos.

Por otra parte, la ACUB también tiene interés en que los conflictos entre usuarios de las comunidades se resuelvan, pues ellos necesariamente afectan el funcionamiento global del sistema. En la medida que las comunidades mantengan su conflictividad potencial bajo control, podrán responder mejor a los compromisos que tienen con la ACUB y, en particular, con el pago de sus cuotas. Aunque la ACUB tiene como política no involucrarse directamente en los conflictos del nivel local, emplea su ascendencia y legitimidad

social para influenciar la forma en que las comunidades les hacen frente. Una de las vías para lograrlo ha consistido en promover la aplicación de acciones legales para la resolución de los conflictos del nivel local. Así lo explica una encargada de comunidad:

*Canales Unidos (ACUB) siempre nos dice que si alguien no paga hay que llevarlo a la justicia, y que cuando hay robo de agua hay que llamar a carabineros (Entrevista a encargada de comunidad).*

Dado que la inexistencia de organizaciones formalmente constituidas y debidamente acreditadas ante la Dirección General de Aguas (DGA), es un impedimento para que las comunidades puedan hacer uso de medidas legales (tales como multas, cortes de agua o denuncias judiciales), la ACUB ha destinado esfuerzos especiales para que las comunidades se organicen y se inscriban en la DGA. Sin embargo, este proceso ha sido lento y de las 27 comunidades de aguas de la ACUB sólo 6 han cumplido con el trámite mientras otras 5 están en vías de hacerlo. A pesar de este esfuerzo, las leyes pocas veces se llegan a aplicar y lo más común es que sólo sean empleadas como mecanismos de presión para amenazar a los usuarios que no cumplen con sus obligaciones o que incurren en conductas sancionables. De allí que en la práctica lo que prima son procesos de negociación informal sustentados en normas consensuadas de convivencia, tal como relatan los siguientes entrevistados:

- *Nunca se llega al juzgado (...) No estando atrasados en el pago a Canales (ACUB), lo resolvemos entre nosotros (Entrevista a encargado de comunidad).*
- *Todo está basado en la personalidad jurídica, pero como no la tenemos nos regimos por la convivencia, nada más (Entrevista a encargado de comunidad).*

Es en este terreno de negociación informal de conflictos donde la ACUB despliega su segunda estrategia para enfrentarlos. Ella consiste en influenciar las normas de convivencia con que las comunidades resuelven sus diferencias a fin de ajustarlas a la estructura social más amplia de la que forman parte. La manifestación más evidente de esta estrategia se da en la insistencia de la ACUB para que las comunidades que se están organizando elijan al

accionista mayor como su representante. Con ello la ACUB busca que las comunidades se vuelvan permeables a sus diferencias internas de poder, lo que facilita la resolución de conflictos en base al ejercicio de la autoridad. Así se desprende del relato de algunos entrevistados:

- *Cuando hemos tenido que tomar alguna medida nos reunimos entre los tres más grandes (...) Después les cobramos a los demás* (Entrevista a encargado de comunidad).
- *Los más grandes reclaman los turnos, los chicos se acomodan* (Entrevista a encargada de comunidad).

Este estilo de resolver los conflictos surgidos entre los usuarios de las comunidades es altamente consistente con la tradición local de gestión del agua, cuyas raíces están en la estructura social de la Hacienda colonial. Es esta misma tradición la que permite explicar la gran influencia que la ACUB ejerce sobre las comunidades, y que se traduce en un enorme ascendiente técnico y económico, pero, sobretodo, social.<sup>10</sup> La influencia de las diferencias de poder en los distintos niveles de la estructura organizacional le permite a la ACUB imponer finalmente sus propios criterios para la resolución de conflictos, jugando un papel que podríamos denominar de "mediación pre-democrática de disputas". Así, aunque las comunidades se resistan a aplicar la vía legal para la resolución de sus conflictos, solicitan finalmente la intervención de la ACUB, que termina cumpliendo una función similar a través del cobro de multas o la suspensión del suministro de agua. Se trata de un sistema global de gestión del agua de riego caracterizado por un estilo de relaciones paternalista-dependientes, heredadas de la estructura social de la Hacienda, que ha mostrado una alta estabilidad a lo largo del tiempo y una gran eficiencia en la prevención y resolución de conflictos por el uso del recurso.

## La salida pre-democrática a los conflictos y el sistema global de gestión ambiental

El caso de la ACUB presenta algunas diferencias importantes respecto a los ejemplos exitosos de gestión comunitaria analizados por Ostrom. Tal vez la principal sea la elevada heterogeneidad social que caracteriza internamen-

te a la ACUB, aspecto que Ostrom considera perjudicial para la consolidación de sistemas autorregulados de gestión colectiva de recursos. Así, la capacidad para prevenir y resolver conflictos en el caso de estudio presentado no derivaría de la existencia de una subcultura de negociación —como inicialmente se hipotetizó— cuestión que requeriría de partes relativamente equiparadas en fuerzas y, por tanto, en poder social. El éxito de la ACUB descansaría más bien en elementos de la estructura social prevaleciente, como el fuerte carácter paternalista sobre el que se asienta su estilo pre-democrático de gestión de conflictos.

Esta modalidad de resolución de conflictos difiere del ideal democrático, donde es fundamental la participación y el control directo del proceso por parte de todos los involucrados, incluyendo la definición de normas a través de procedimientos más o menos consensuales. A pesar de ello, el caso estudiado comparte con los presentados por Ostrom la lógica de ser un sistema global de gestión de recursos comunitarios bien adaptado a las condiciones locales. Entre tales condiciones sobresale la estructura social altamente heterogénea sobre la que descansa la cultura hacendal.

Es muy probable que los intentos por implementar fórmulas de resolución negociada de conflictos ambientales en Chile se vean fuertemente permeados por rasgos culturales como los que están a la base de la salida pre-democrática descrita. De hecho se trata de contenidos que son comunes a la matriz más amplia de nuestra cultura política. La salida pre-democrática de conflictos podría llegar a ser especialmente importante en la medida que las salidas alternativas (fundamentalista, por cooptación, o por extorsión cruzada)<sup>11</sup> vayan perdiendo terreno y que los intentos de resolución negociada de disputas ocurran en el contexto de una gran desigualdad social, situación frecuente en nuestro país.

Lo anterior nos pone frente a la necesidad de reflexionar sobre cuáles son las condiciones requeridas para que la negociación de conflictos ambientales avance hacia estilos cada vez más democráticos. La condición más o menos democrática de los procedimientos a aplicar estará principalmente determinado por el carácter participativo o impuesto de las normas que regulen las relaciones entre los actores involucrados. Así, mientras más participativo

sea el diseño de las leyes, políticas y reglamentos que constituyen el marco global en el que se lleva a cabo la negociación ambiental más probabilidades existirán de que ocurran salidas democráticas a los conflictos.

Para avanzar en la dirección señalada la institucionalidad global de gestión ambiental debe ser concebida como un sistema compuesto por niveles estructuralmente anidados, cada uno de los cuales corresponde a una esfera específica de resolución de conflictos de interés. Si en los niveles superiores no se da un proceso de resolución democrática de conflictos —que se traduzca en políticas, normas y reglamentos consensuados— los niveles inferiores serán más permeables a la influencia de las diferencias de poder entre los actores involucrados. A su vez, mientras más democrática sea la definición de los contenidos del sistema global de gestión ambiental en sus niveles superiores, los conflictos que surjan en los niveles locales estarán menos expuestos a una mediación autoritaria por parte de los primeros.

### ***Agradecimientos***

*Los autores agradecen la desinteresada y eficiente colaboración de la Asociación Canales Unidos de Buin, y en especial de su Gerente, Arlette Fauré, de su abogado, Rafael Del Valle, de su Presidente, Eduardo Valdivieso, y de todos los encargados de comunidades de aguas que gentilmente aceptaron responder a nuestras preguntas.*

### ***Notas***

- 1 Una versión anterior de este capítulo fue publicada en la revista *Ambiente y Desarrollo* (XII)4, 1996.
- 2 Según estimaciones de la Unidad de Registro de Organizaciones de Usuarios de la Dirección General de Aguas, en Chile existirían unas 800 organizaciones de regantes, entre las cuales se cuentan las asociaciones de canalistas.
- 3 Alrededor del 80 por ciento de los recursos de aguas en Chile son administrados por el sector privado a través de las organizaciones de regantes, las que controlan cerca de 2 millones de hectáreas.
- 4 Los casos estudiados, y los recursos correspondientes, son tierras de pastoreo y bosques en Suiza, bosques de montaña en Japón, y sistemas de irrigación en Filipinas y España.
- 5 Las asociaciones de canalistas corresponden al nivel organizacional intermedio de la gestión colectiva del agua en Chile, siendo las comunidades de aguas el nivel básico y las juntas de vigilancia el nivel superior. Las comunidades de

aguas y las asociaciones de canalistas tienen jurisdicción sobre los cauces artificiales y otras obras de riego que conducen, captan y almacenan el agua que se distribuye entre sus usuarios. Por su parte, las juntas de vigilancia son las organizaciones de usuarios de agua que tienen tuición administrativa sobre los cursos naturales de cierta cuenca hidrográfica o de parte de ella en caso que la cuenca se encuentre dividida en varias secciones.

- 6 A comienzos de este siglo la legislación recogió la necesidad de promover y fortalecer este tipo de organizaciones a través de otorgarles personalidad jurídica con la dictación en 1908 de la ley que regula las asociaciones de canalistas. En 1951 se dictó el primer Código de Aguas, en el que se incluyeron además las comunidades de aguas y las juntas de vigilancia.
- 7 Véase Capítulo 3 de este libro, para una discusión sobre las diferencias que existen entre los conflictos ambientales por externalidades y los conflictos socio-ambientales.
- 8 Este era el caso de ciertos derechos anteriores al Código Civil de 1855, como los derechos inmemoriales, los derechos riberanos y las mercedes de agua (Stewart, 1970).
- 9 El caso de estudio consistió en la realización de entrevistas estructuradas a 12 de los 26 encargados de comunidades de aguas que integran la Asociación Canales Unidos de Buin (ACUB), además de entrevistas a miembros de su directiva.
- 10 Esta opinión fue confirmada por el abogado de la ACUB.
- 11 Véase Capítulo 1 de este libro.



Capítulo 12  
**¿POR QUE LA ESCONDIDA?**  
*Guillermo Geisse, Francisco Sabatini*

**L**a Compañía Minera Escondida ha estado sometida a una crítica sostenida, especialmente en los primeros años de esta década, por la contaminación de la costa alrededor del Puerto Coloso (ver recuadro). Esta situación de impugnación ambiental del proyecto por algunos actores sociales aparece como paradójal frente a la forma en que la empresa ha manejado el tema.

En este artículo se discuten algunos factores que podrían explicar que la crítica se haya concentrado en esta empresa. El propósito no es discutir si Escondida contamina. No nos ocupamos de evaluar la calidad de los argumentos de quienes aparecen enfrentados en esta discusión: la empresa y sus detractores. El artículo, en cambio, parte de una constatación que nadie rebate: esta empresa se ajusta a estándares ambientales más elevados que la mayoría de otras empresas mineras de la región y del país, tanto privadas como públicas.

La empresa, por ejemplo, no ha eludido la discusión pública de los alcances ambientales de su proyecto de producción y exportación de concentrado de cobre. Ingenieros de Escondida han participado activamente en seminarios, encuentros y exhibiciones a los cuales han sido invitados a presentar las

características ambientales del proyecto en general y del puerto de embarque en particular. En estos eventos ha habido amplia oportunidad para una discusión crítica del proyecto entre una variedad de participantes: científicos, ONGs, funcionarios públicos. La empresa ha incorporado desde el inicio de su proyecto minero, y en el diseño mismo de los procesos productivos, avanzadas tecnologías y formas de gestión ambiental.

Aún más, la compañía minera ha realizado estudios ambientales que responden a normas de países desarrollados a pesar de que ellos no eran exigidos por la legislación chilena.

La población de Antofagasta tiene una percepción general positiva del proyecto, tanto en lo referente a sus efectos en la economía como en la calidad de vida de la ciudad y la Región. La percepción positiva incluye y subraya la actitud abierta de la empresa con la comunidad en cuanto a la información sobre los aspectos críticos del proyecto.

A pesar de lo anterior, en la ciudad de Antofagasta se han efectuado diversas denuncias y críticas públicas sobre el proyecto de la empresa Minera Escondida. Estas críticas provienen principalmente de grupos ecologistas, de la prensa local y de sectores universitarios.

Si bien la empresa obtuvo todas las aprobaciones oficiales, tanto para el puerto de embarque del concentrado de cobre como para la nueva planta de cátodos a un costado del puerto, la disputa no se pudo evitar. La literatura sobre disputas ambientales en otros países con mayor experiencia que Chile, nos enseña que estos conflictos tienden a prolongarse indefinidamente con un alto costo cuando no existe capacidad de gestión pública en materias ambientales. Cuando existe este "vacío de gestión ambiental", los conflictos se extienden, y la intransigencia y la desinformación de las partes se toman de la mano. Las más afectadas son las personas del lugar, que ven frustradas sus aspiraciones de desarrollo. Finalmente, la discusión tiende a confundirse en vez de aclararse, perdiéndose la oportunidad de convertirla en un proceso de aprendizaje y acción colectivos fundados en el diálogo.

**Recuadro 4****La controversia ambiental sobre Escondida**

La ejecución del proyecto de Minera Escondida se inició en 1988 y entró en producción a fines de 1991. Según la empresa, tanto las faenas de extracción en la mina como las instalaciones del puerto, donde se filtra y embarca el material, fueron diseñadas con especificaciones ambientales rigurosas, cumpliendo con estándares internacionales, en muchos casos más estrictos que los exigidos por las normas nacionales. Se dispuso, por ejemplo, que el agua que transporta el concentrado desde la mina al puerto de Coloso fuera tratada de tal modo que exceda sólo ligeramente los valores máximos permitidos por la norma de riego. Para efectuar una disposición ambientalmente segura, este efluente es vertido al fondo marino a través de un difusor de 1.320 metros mar afuera y a 60 metros de profundidad. De acuerdo al diseño, a un radio horizontal de 100 metros del difusor y a no más de 20 metros sobre él, el efluente tiene una dilución que le permitiría cumplir con las normas de calidad de la Environmental Protection Agency (EPA) norteamericana y con una norma chilena aún no publicada.

A pesar de la preocupación de la empresa por la ingeniería ambiental del proyecto, desde fines de 1989 Escondida ha estado bajo permanente acoso de grupos ambientalistas locales y otros sectores, que han cuestionado diversos aspectos del proyecto. En una primera etapa, entre 1989 y 1991, el debate se centró en la calidad y eventuales riesgos ambientales del efluente. A esta crítica la empresa respondió diciendo que el diseño de las obras contemplaba —tal como se ha indicado— resguardos ambientales que cumplían sobradamente con la legislación vigente y que evitaban los supuestos riesgos.

La segunda —y más intensa— etapa de debate, se inició en 1991 luego del anuncio por parte de la empresa de un proyecto para producir cátodos en Punta Coloso. La preocupación de los sectores ambientalistas se dirigió a la seguridad ambiental de las instalaciones del puerto de Coloso, que se ubican apenas unos kilómetros al sur de la ciudad de Antofagasta. Las críticas principales, que han aparecido en cerca de una veintena de artículos de la prensa local y nacional, han sido tres.

En primer lugar, se señaló que un aluvión ocurrido en la zona en 1991 habría acarreado hacia el mar el concentrado acopiado en el puerto. Al respecto, la empresa señaló que esta fue una afirmación formulada sin ninguna base, lo que habría quedado demostrado por el mismo hecho de que nadie aportó prueba alguna de su ocurrencia.

La segunda crítica ha señalado que las operaciones actuales del puerto ya habrían contaminado todo el sector de Coloso por acción del efluente y por el polvo de concentrado, tal como lo señalara el propio Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) presentado por la empresa. En relación a este punto, Escondida ha indicado que el bajo flujo de emisión (181/s) y sus bajas concentraciones —documentadas en el EsIA— demuestran que el aporte de metales pesados se ha mantenido dentro de lo exigido por la autoridad marítima, lo que estaría corroborado —además— por mediciones en la calidad del agua de mar en la cercanía de la zona de descarga submarina, realizadas por instituciones independientes.

En cuanto al polvo fugitivo, esta situación habría sido detectada tempranamente por la empresa, la que habría iniciado —sin mediar, ni esperar requerimiento alguno— acciones de mitigación para controlar el problema, consistentes en un dispositivo para cubrir las correas transportadoras de material.

La tercera crítica de los sectores ambientalistas se refiere específicamente al proyecto de cátodos, cuya planta se ubica anexa al puerto, en Punta Coloso. De acuerdo a estas opiniones, esto significaría tener una planta de alto riesgo ambiental al lado de la ciudad, a sólo metros de la zona urbana, lo que —además— transformaría todo el sector sur de la ciudad en un barrio industrial. Adicionalmente, habría un alto riesgo por el transporte de amoníaco, reactivos metalúrgicos y cátodos hacia el puerto de Coloso, lo que se tendría que hacer atravesando la zona urbana de la ciudad. Al respecto, la empresa ha expresado que la alternativa de ubicación tiene ventajas operacionales y de costos de inversión, y que, no presenta riesgo ambiental alguno ni para los trabajadores de la planta, ni para la comunidad de pescadores artesanales de la caleta adyacente, tal como lo demostraría el EsIA que la empresa presentara a las autoridades. La empresa se reunió con la Comisión de Desarrollo Urbano de Antofagasta para explicar los alcances del proyecto, la que no habría objetado la localización de la planta.

Adicionalmente a estas tres críticas, los grupos ambientalistas y otros sectores se han quejado de que la empresa Escondida sería un "enclave" clásico, dejando poco o nada del excedente económico en la zona mientras se lleva fuera de la Región un recurso natural no renovable. Frente a esto, la empresa ha señalado que, a través de diversas iniciativas, ha colaborado con instituciones locales y ayudado al mejoramiento de infraestructura caminera. Además, siempre según la empresa, su nivel de gastos locales bordea los 100 millones de dólares anuales, lo que habría significado un fuerte empuje al desarrollo regional.

*Fuentes:*

*Recortes de prensa de El Mercurio de Antofagasta.  
Ojeda, José Miguel "Minera Escondida: programa ambiental en zonas de descarga de efluentes" (Santiago: Cipma, Ambiente y Desarrollo VI(1), 1990.*

## Vacíos de la gestión ambiental en la región

En términos generales, la gestión ambiental incluye tres funciones a lo largo del eje que une lo técnico con lo político: la función de administración de bienes comunes y servicios públicos de carácter más técnico que político, la función resolutoria en el marco de desarrollo sustentable en la cual se une lo técnico con lo político, y la función de dirimir conflictos entre grupos de intereses que compiten por recursos ambientales, la que cae dentro de lo político.

En una democracia, tanto la eficiencia en la administración como la creatividad de las resoluciones y la eficiencia en definir conflictos dependen en medida importante del grado de participación ciudadana activa, informada y responsable.

Lamentablemente, en Chile el excesivo centralismo del poder político-administrativo se levanta como un obstáculo difícil de salvar para la participación de la población regional en la gestión ambiental. La gente no participa ante autoridades que no tienen poder de decisión, dentro de un sistema que no les exige dar cuenta a las poblaciones locales de sus decisiones.

En las regiones chilenas, incluida la Segunda Región de Antofagasta, las autorizaciones de localización de plantas y aplicación de normas para minimizar la contaminación corresponden al gobierno central, ya sea directamente o a través de sus delegados en las regiones. Por esta razón, en el caso de la planta Coloso de Minera Escondida las denuncias sobre eventuales problemas de uso del suelo urbano y de contaminación, independientemente de si son correctas o no, deberían dirigirse al sistema gubernamental y no a la empresa. Bien dirigidas, estas críticas contribuirían a centrar el debate en el tema de la descentralización y, en consecuencia, a incentivar la participación ciudadana informada, lo que a su vez, contribuiría a la resolución de conflictos ambientales similares a futuro. Paradojalmente, sin embargo, los críticos aparecen como más interesados en denunciar a Escondida que en promover la descentralización, como veremos más adelante.

## ¿Por qué Escondida?

Ausente la gestión ambiental mediadora y negociadora de las autoridades locales y regionales, la población se fue informando a través de los medios de prensa de la confrontación entre las partes interesadas y no a través de un diálogo que apunte al acercamiento de las posiciones y a una mejor información de la opinión pública. Sin direccionalidad, la discusión se fragmentó en aspectos técnicos muy específicos y en problemas puntuales, fue fácil presa de contenidos ideológicos raramente hechos explícitos por sus sostenedores, y se prestó para eludir responsabilidades.

La investigación realizada para responder a la pregunta de por qué las críticas se concentraron en la contaminación que estaría provocando Minera Escondida en Punta Coloso, sugiere la existencia de motivaciones ajenas al tema específico de contaminación, que está en el centro de las críticas. En este caso ha sido posible identificar tres tipos de motivaciones:

### ***Motivaciones ideológicas***

Las convicciones de carácter ideológico que sirven de motivación a algunos de los críticos de Escondida, parecen nutrirse tanto de las versiones más esquemáticas de la antigua Teoría de la Dependencia, como de interpretaciones emparentadas con aquéllas que surgieron en los años setenta y que están referidas a la temática ambiental. De acuerdo a dichas versiones de la Teoría de la Dependencia, los países de la periferia del sistema capitalista mundial estarían irremediabilmente condenados al "desarrollo del subdesarrollo", esto es, al empobrecimiento. Los polos dominantes del sistema, radicados en los países industrializados, someterían a los países de la periferia a relaciones de explotación y dependencia que impedirían su desarrollo económico. Esa dominación la ejercerían los primeros países a través de los capitales transnacionales y de la división internacional del trabajo entre países exportadores de materias primas y países industrializados, a través de la cual fluye gran parte del excedente producido por los primeros en favor de los segundos.

Por otra parte, las interpretaciones surgidas en los años setenta mencionadas anteriormente, hacían recaer la responsabilidad de la "crisis ambiental

del Sur" en los capitales transnacionales que buscaban revertir la caída generalizada de las tasas de ganancia que se observaban entonces en las economías desarrolladas. Para conseguir ese fin, las empresas transnacionales buscarían acceder a la explotación de recursos naturales abundantes y mano de obra barata en los países del Sur, para lo que contarían con la complicidad de políticas ambientales y laborales permisivas, además de ventajas relacionadas con el régimen tributario, el régimen de propiedad (de propiedad minera en este caso) y franquicias ampliamente liberales de importación de capitales de inversión y exportación de excedentes.

De acuerdo a estas críticas, inversiones como las realizadas por Minera Escondida en la Segunda Región tienden a consolidar nuestra situación de país subdesarrollado. El subdesarrollo de Chile, afirman estos críticos de Escondida, está basado en la forma de explotación de los recursos naturales, la que se lleva a cabo con la menor cantidad posible de agregación de valor. Intereses económicos y políticos internacionales nos obligarían a asumir el rol de productores de materias primas en la economía globalizada. Nosotros asumimos, y nuestros gobernantes asumen como modelo económico, el limitarse a ser meros productores de materias primas, enfatizan los críticos.

Las dos conceptualizaciones comentadas han sido cuestionadas por los hechos. Por una parte, el surgimiento de los NICs (new industrialized countries), de los cuales los tigres del sudeste asiático son los más célebres, desmiente la afirmación de que no es posible el desarrollo capitalista en los países de la periferia y muestra que las inversiones de capitales transnacionales pueden contribuir a un desarrollo económico vigoroso, incluyendo el surgimiento de un empresariado nacional fuerte. Por otra parte, muy luego después de los enfoques de los años setenta sobre la "crisis ambiental del Sur", se demostraría empíricamente que las empresas que trabajan con los más altos estándares ambientales en nuestros países son, precisamente, las transnacionales. Ciertamente, lo anterior no quiere decir que estas empresas se ajusten necesariamente a los mismos estándares ambientales de sus países sede, pudiendo producirse a nivel de firmas diferencias de costos y competitividad asociadas a las distintas normativas ambientales de unos y otros países. Sin embargo, éste no parece ser el caso de empresas como Escondida que, por su nivel tecnológico y política ambiental, han optado por

trabajar con los estándares de los países desarrollados. Y aunque no fuera así, los problemas ambientales de nuestros países difícilmente podrían ser atribuidos a estas empresas.

Por otra parte, no cabe duda que las políticas de apertura y liberalización de los mercados con el objeto de aprovechar las ventajas comparativas de la economía nacional constituyeron el marco de referencia que decidió a Escondida a invertir en Chile, como ocurrió con muchas otros capitales extranjeros y locales.

Aunque parece indiscutible que esas ventajas han existido, lo que parece discutible es que la relativa permisividad ambiental implícita en nuestra legislación y prácticas de control ambiental estén siendo aprovechadas por estas empresas, como la crítica sugiere y, aún más, que ese aprovechamiento constituya uno de los pilares de sus ganancias. Por otra parte, el enfoque crítico que comentamos parece crecientemente divorciado del contexto chileno, donde el capital extranjero requerido al comienzo de la apertura de la economía comienza a ser parcialmente sustituido por capital nacional, y cuando aumenta la participación de capitales nacionales en inversiones fuera del país.

La concentración de la crítica en la contaminación de Escondida, la más representativa de las empresas capitalistas de la zona y probablemente la menos contaminante de todas ellas, encuentra una primera motivación en estas convicciones que parecen descansar más en juicios ideológicos que en hechos demostrables. Un dato interesante de la controversia es que estas creencias no son defendidas explícita y públicamente y que, en cambio, la crítica se dirige al tema de la contaminación en sus aspectos más técnicos.

### ***Motivaciones culturales***

Elementos culturales propios del carácter social chileno y, en general, latinoamericano, llevan a asignar a terceros una importante responsabilidad en la solución de las propias carencias y problemas. Esta asignación de responsabilidad se refiere tanto a la identificación de culpabilidades como de tareas, y afecta especialmente a los actores con más recursos y poder en un contexto social y territorial dado.



Varios funcionarios municipales entrevistados dijeron respaldar las críticas a Escondida por la contaminación en Punta Coloso, al mismo tiempo que reconocieron que hay otras empresas y actividades cuyo impacto de contaminación es considerablemente mayor. En parte, justifican las críticas por tratarse de una empresa que, por ser nueva, debe funcionar con estándares ambientales más exigentes. Pero también las justifican por tratarse de una empresa que está obteniendo "cuantiosas ganancias" y que "no hace gran cosa por la Región", según su propia declaración después de ser requeridos para explicar la aparente incongruencia de sus posiciones.

Personas de los más diversos sectores de la comunidad asignan a Escondida, directa o indirectamente, responsabilidad en la falta de solución de problemas y necesidades locales que nada tienen que ver con el giro de la empresa, por el sólo hecho de ser grande y poderosa. En esa posición es posible reconocer elementos culturales de tipo paternalista y clientelista. Actualmente, y ante cierta disminución del papel del Estado en la economía, parece explicable que la población asigne con más fuerza a empresas como Escondida el desempeño de este rol protector y proveedor. La población tiende a establecer con estas empresas relaciones complejas de dependencia, crítica y exigencia, similares a las que se establecían con el hacendado en la sociedad agraria y con el Estado y el sistema de partidos durante este siglo.

### ***La falta de integralidad del análisis sobre el medio ambiente***

Sean cuales sean las motivaciones detrás de las críticas a Escondida, el debate se ha concentrado en aspectos técnico-ecológicos y puntuales. El conocimiento desarrollado en la Región es marcadamente disciplinario y con énfasis en problemas parciales. Así planteado, el debate no ayuda a comprender la interrelación de los problemas, a descubrir las potencialidades ambientales de la Región, a identificar prioridades de acción ambiental, ni a invitar a los diferentes actores sociales —incluyendo Escondida— a definir compromisos prácticos entre conservación ambiental y crecimiento económico regionales.

Que la empresa se haya mantenido en el plano estrictamente puntual y técnico-ecológico de la discusión local es entendible. Lo es menos cuando se trata de la población y de quienes asumen su representación. No es que no existan talentos en la Región para enfoques integrales y orientaciones propositivas. Como lo hemos visto en los puntos anteriores los talentos han estado influidos por enfoques integrales pero amarrados a teorías que tienden a cuestionar por doctrina a los sectores más dinámicos de la producción local, o por actitudes culturales que conducen, por la vía de la pasividad y la dependencia, a su propia exclusión.

¿Cómo entender que el esfuerzo de diagnóstico de quienes critican a Escondida no se haya puesto en el recurso agua del cual depende en forma tan evidente la sustentabilidad de la Región? ¿Cómo interpretar el hecho que vecinos de barrios pudientes se unan a las denuncias de contaminación focalizada, sin hacer valer su influencia y participación para que la ciudad cuente con un plan de desarrollo integral, incluyendo usos de suelo?

De desarrollarse capacidad de gestión local para vincular crecimiento con conservación en forma integral y prepositiva, ¿no sería ésta la mejor forma de negociar con Escondida, incorporándola así al desarrollo de la Región, en vez de esperar que toda las iniciativas recaigan sobre la empresa?

## Una preocupación ambiental justificada

El vacío en materia de gestión ambiental descentralizada y participativa, y su ocupación por factores y motivaciones ajenas al tema ambiental, explicaría la paradoja que representa el caso de Minera Escondida en la Segunda Región. Sin embargo, ese vacío es también un vacío temático. El tema ambiental aparece demasiado circunscrito a los aspectos de contaminación.

Detrás de las críticas a Escondida hemos detectado un tema ambiental que creemos de gran interés para el desarrollo regional, pero que raramente se hace explícito. Se trata de la preocupación existente por el uso que se da a la base de recursos naturales de la Región. Por tratarse principalmente de recursos mineros no renovables, como el cobre, muchos entrevistados mani-

festaron espontáneamente interés en el tema de la reinversión local de excedentes.

Esta preocupación de amplios sectores ha sido recogida en la Estrategia Regional de Desarrollo de la Segunda Región, la que es ampliamente reconocida como una de las más estructuradas del país. A pesar de lo anterior, llama la atención que la evaluación pública que se hace de Escondida esté tan circunscrita a la contaminación y no incorpore en forma explícita el uso de recursos minerales no renovables y de recursos de aguas profundas. El predominio de las motivaciones ideológicas y de tipo cultural discutidas anteriormente tal vez expliquen que la discusión pública se haya concentrado en la contaminación.

La inquietud por el uso de los recursos naturales y por la reinversión local de excedentes económicos generados se expresa en la siguiente pregunta que se hacen los más variados sectores de la población local: ¿de qué forma la Región está sustituyendo el capital natural que consumen las empresas mineras con otras formas de capitalización "renovables", como serían el desarrollo industrial y el desarrollo de una cierta capacidad empresarial?

En los hechos, se establece una suerte de intercambio entre las empresas mineras de carácter estratégico,<sup>2</sup> como Escondida, y la comunidad regional. Las primeras hacen uso de recursos naturales, especialmente las reservas mineras y de aguas, y la comunidad regional recibe a cambio la creación de nuevos empleos y una cierta elevación general de la actividad económica local.

En el caso que se analiza, este intercambio no parece tener satisfechos a amplios sectores de la comunidad; su percepción es que reciben menos que lo esperado. Esta insatisfacción latente o abierta es la base de la relativa animosidad que se percibe hacia la empresa, y que lleva a mucha gente a justificar las críticas sobre contaminación comentadas anteriormente.

La discusión de fondo, referida a cómo el uso de los recursos naturales de la Región favorece el desarrollo económico de ésta y el bienestar de sus habitantes, no se ha producido. Las empresas en general, y en particular las empresas extranjeras, parecen renuentes a entrar a un debate como éste. La

sola idea de debatir o discutir públicamente el rol de la empresa y sus proyectos en el desarrollo de la Región, parece provocar resistencia. Escondida ha preferido vincularse con la comunidad en base a hacer donaciones en dinero y recursos materiales para proyectos en las más diversas áreas de interés local, tales como escuelas, clubes de fútbol e iniciativas similares. Escondida también ha apoyado iniciativas como la creación de la Corporación de Desarrollo Productivo de la Segunda Región, pero sus aportes más conocidos son los primeros.

Esta forma de vinculación tiende a fortalecer la mentalidad dependiente discutida más arriba. Inadvertidamente y más allá de su buena disposición para con la comunidad regional, la empresa parece haber contribuido a elevar las expectativas de la población.

En medida importante, algo similar puede decirse de la falta de integralidad del análisis sobre el medio ambiente, el tercer factor discutido anteriormente. Escondida ha creído necesario —o no ha podido evitar— el enfrentar las críticas sobre el tema ambiental de la misma forma excesivamente técnica y puntual que han tenido aquéllas. La falta de diálogo sobre el tema de fondo dificulta que las motivaciones ideológicas y clientelistas que entran en el debate público se hagan explícitas, lo que las vuelve particularmente difíciles de enfrentar.

El desafío de los grupos regionalistas, incluidos los empresarios con vocación regional, es poner en la agenda del diálogo ambiental la contribución de las empresas estratégicas al desarrollo sustentable de la Región. La pregunta que hay que responder es: ¿cómo hacer para que el uso que se está haciendo de los recursos del medio ambiente ayude a compatibilizar el interés económico de las empresas con el interés local por el desarrollo sustentable?

En suma, el debate sobre el impacto ambiental de Escondida en la Segunda Región parece estar fuera de centro. La clave sería poder situar la discusión en el tema capitalización regional a partir de recursos no renovables. Para ello deben primar el diálogo y la compatibilización de intereses en vez de la confrontación, y los temas de fondo desde el punto de vista del desarrollo regional, antes que temas secundarios.

Es posible que lo anterior signifique la necesidad de que, por una parte, la empresa revise su política corporativa de relación con la Región y, por la otra, que el gobierno regional haga lo mismo con sus propias políticas. La primera debería hacer esa revisión ya que el compromiso de las empresas con su región irá siendo cada vez más necesario, incluso en términos de eficiencia y competitividad (Sabatini, 1992; Ruckelhaus, 1991). El gobierno regional, por su parte, debiera avanzar en la construcción de sistemas regionales de gestión ambiental que, entre otras cosas, den dirección y sentido constructivo al debate público.

El riesgo de no llenar el vacío que actualmente existe en materia de gestión ambiental en las regiones, es que éste puede ser ocupado —tal como en el caso de la Minera Escondida— por prejuicios ideológicos o pasividad. El resultado es un debate público marcado por la confrontación, en vez del diálogo, y la consiguiente postergación de una adecuada —y provechosa— resolución de los conflictos entre crecimiento económico y conservación ambiental en la Región.

### **Reflexión final**

Cualesquiera sean sus motivaciones, la acción ambiental de los diferentes sectores de la comunidad, incluyendo los grupos ecologistas, tiene primera importancia para el desarrollo sustentable. En otro artículo hemos expuesto nuestro pensamiento sobre el papel protagónico y positivo del movimiento ecologista en la verdadera revolución que está provocando el ascenso del tema ambiental en el mundo (Sabatini, 1992).

El desarrollo sustentable es esencialmente una racionalidad de largo plazo. No podemos esperar que las iniciativas por introducir esta racionalidad provengan de intereses económicos o partidarios. Es la elevación de la conciencia ambiental y de la acción organizada de la sociedad civil la que está introduciendo modificaciones de fondo en los parámetros culturales y éticos que condicionan, con un horizonte de larga duración, las decisiones tanto de los agentes que concurren a los mercados como de quienes actúan en el sistema político democrático.

Sin embargo, para que la acción ambiental de la población contribuya al desarrollo sustentable es importante que se dirija a los temas verdaderamente centrales para la sustentabilidad: en el caso analizado en este artículo, el uso de los recursos naturales desde el punto de vista de la comunidad, y de la comunidad regional en particular.

El caso paradójico que representa Minera Escondida —una empresa con estándares ambientales de excepción que es blanco de críticas— constituye un llamado de atención sobre la necesidad de reorientar la acción ambiental de la población y de los grupos ecologistas que bien puede ser válido para otras regiones y sectores de actividad del país.

*Notas*

- 1 Una versión anterior de este capítulo fue publicada en la revista *Ambiente y Desarrollo* (IX)3, 1993.
- 2 Se trata de empresas que pueden ser consideradas como estratégicas tanto por su envergadura económica en relación con la economía regional y local (especialmente en términos de producción y empleo), como por disponer de capital de riesgo y tener acceso a fuentes de innovación tecnológica.

Capítulo 13  
**EL BOSQUE DE CHIMANES:  
UN ESCENARIO DE CONFLICTOS SOCIALES  
(1986 -1993)**

*Zulema Lehm*

Una de las preocupaciones centrales de la sociología ha sido y es la temática del conflicto social. En el marco del debate clásico, y de una manera esquemática, se podrían diferenciar las tendencias del llamado "equilibrio social" y el de "la lucha de clases". Parece ser que ninguna de estas escuelas de pensamiento da cuenta de manera adecuada de los problemas que enfrentan las sociedades estructuradas sobre una matriz colonial,<sup>1</sup> como la boliviana o la de otros países del tercer mundo, puesto que ambas suponen mínimamente el reconocimiento del "otro" en el campo del conflicto. En países como el nuestro, la negación de los pueblos indígenas en tanto actores sociales ha sido la norma, aun a pesar de que la población indígena constituye aproximadamente el 60 por ciento de la población total. Nuestro propósito será demostrar que una de las bases fundamentales para la resolución de los conflictos sociales es el reconocimiento de los sujetos, en este caso, las poblaciones indígenas, como actores sociales y políticos y, por tanto, el reconocimiento implícito o manifiesto de la existencia del conflicto mismo.

A pesar de las críticas al concepto de "actor social", por hacer referencia a una interpretación teatral de identidades prestadas, lo utilizaremos de un modo metafórico para representar un hecho trascendente, cual fue, la emergencia del movimiento indígena del Beni en el escenario de la vida social y política de Bolivia. Yendo aún más allá en esta alegoría, iniciaremos nuestro

artículo describiendo el escenario y presentando a los actores para luego pasar al desarrollo del drama, acto por acto.

Metodológicamente intentaremos, más que analizar un conflicto puntual, abordar la temática en términos de un proceso, destacándose etapas y momentos de quiebre que ponen en evidencia las posiciones de los distintos actores. Ello implica dar cuenta, al mismo tiempo, de la variabilidad de estas posiciones y ver a los actores desde una perspectiva dinámica. Como podremos observar en el curso de la exposición, las experiencias relacionadas con el Bosque de Chimanes son particularmente ricas y paradigmáticas de la alta conflictividad de las realidades amazónicas.

Finalmente, cabe mencionar que este trabajo es el resultado de un acopio sistemático de información desde 1986 en el Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni, y muchas de las reflexiones aquí presentadas son el resultado de un debate colectivo en el seno de dicha institución, marcado por el desafío que representa el trabajo de apoyo a las organizaciones indígenas.

## El escenario: el llamado "Bosque de Chimanes"

El Bosque de Chimanes es un área de aproximadamente 1.2 millones de hectáreas, ubicadas en el sudoeste del Departamento del Beni (véase Mapa 13.1). Clasificado como bosque húmedo subtropical, es una de las zonas más ricas de Bolivia en especies maderables comerciales como la mará (*Switenia macrophila*) y el cedro (*Cedrela odorata*). El área se extiende desde las estribaciones cordilleranas (serranías de Mosetenes y Eva Eva) hacia la llanura beniana, conteniendo desde bosques altos y complejos al aproximarse a la serranía, hasta islas de sabana estacionalmente inundables y humedales (yomomos y curichis) en la llanura.

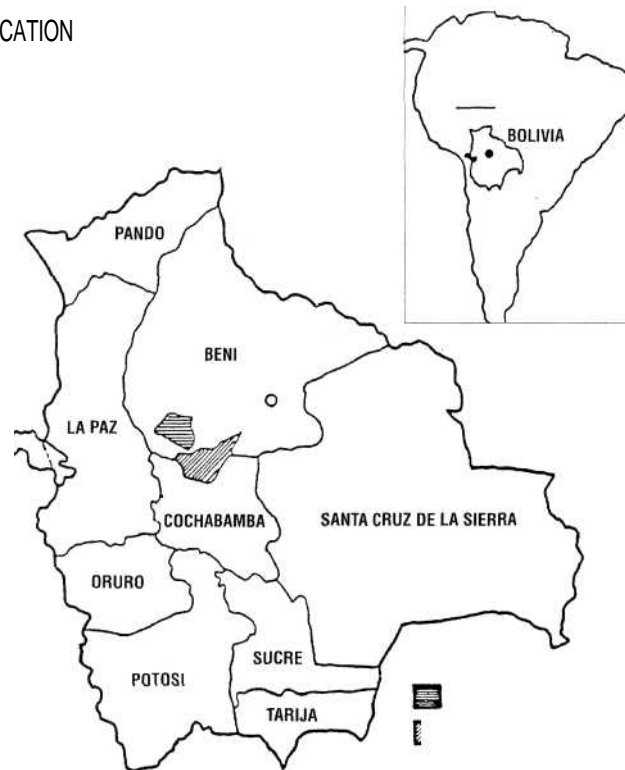
El bosque debe su nombre a que su extremo occidental, más próximo a las estribaciones cordilleranas, o más exactamente casi toda la cuenca del río Maniqui, constituye el habitat tradicional del pueblo indígena Chiman, correspondiente a la familia lingüística xz. Sin embargo, en la



Mapa 13  
1

El bosque de Chima  
Chimanes.

LOCATION



Fuente: CIDDEBENI 1990

llanura que encierra el Bosque de Chimanes también existen comunidades y asentamientos correspondientes a los pueblos Yuracare (familia lingüística Yuracare), Mojeños (Arawac) y Movimas (lengua no clasificada). La población indígena que habita en la región de Chimanes asciende a 6.200 personas. En la región también existen estancias ganaderas —ubicadas mayormente en las zonas de sabana natural— siete concesiones forestales y algunas comunidades campesinas mestizas. En la proximidad de este bosque se encuentran centros urbanos de relativa importancia como San Borja, con 11.072 habitantes, y San Ignacio de Mojos, con 4.832 (INE-Beni, 1993).

En atención a la riqueza forestal existente en la región, en 1978, a través del Decreto Supremo N° 15.584, el Estado declaró el Bosque de Chimanes como Reserva de Inmovilización Forestal. De acuerdo a la Ley General Forestal un área de estas características debe ser declarada Reserva de Inmovilización Forestal como un *status* transitorio que prohíbe la extracción forestal en tanto se realizan estudios que permitan clasificar las áreas en Bosques de Producción Permanente o en Bosques de Protección. Es decir, con el fin de abrirlos mediante una licitación pública para ser aprovechados por empresas madereras, o mantenerlos definitivamente como bosques protegidos con limitaciones permanentes para el aprovechamiento de sus recursos.

En 1982, 135 mil hectáreas de esta Reserva, ubicadas en la zona norte, se destinaron a constituir la Estación Biológica del Beni, que en 1986 fue declarada Reserva de la Biosfera por la UNESCO. Entretanto, en la zona sur, a pesar de encontrarse prohibido el aprovechamiento de recursos forestales, se mantuvo la explotación del área por parte de dos empresas madereras que desde 1985 presionaron para que se levantase la condición de Reserva de Inmovilización. De esta manera, y en el marco de un complejo proceso que será analizado con detenimiento más adelante, a fines de 1986 el gobierno boliviano resolvió el cambio de *status* legal del Bosque de Chimanes, convirtiendo 579 mil hectáreas de su extensión, ubicadas en la zona sur, en Bosque de Producción Permanente, esto es, susceptibles de aprovechamiento forestal por parte de empresas madereras legalmente constituidas.

### De la reserva de inmovilización a la constitución del bosque permanente de producción: los actores no indígenas

Si, como mostraremos más adelante, los actores se constituyen a través de la "acción social", esto es de iniciativas que involucran a personas, entidades o grupos sociales, de nuestra exposición anterior podemos abstraer inicialmente un actor central: el Estado boliviano, cuyo accionar no constituye un ente monolítico. Por el contrario, se presenta a través de diversas representaciones y sus decisiones atraviesan mediaciones hasta llegar refiguradas a una región marginal como la del Beni. Entre esas representaciones están la Presidencia de la República y el Ministerio de Asuntos Campesinos, e incluye

otras instancias como el Centro de Desarrollo Forestal, entidad encargada de la administración forestal a nivel central y nacional. A partir de 1986, como resultado de la movilización de distintos sectores de la región del Beni en contra del centralismo estatal, esta entidad cuenta con una instancia descentralizada denominada Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte. Esta instancia prácticamente sobrevive gracias a los ingresos por Derecho de Monte que abonan las empresas madereras, manteniendo con ellas un interés común por continuar la explotación maderera.

Al mismo tiempo, el Ministerio de Asuntos Campesinos cuenta también con un Instituto Indigenista Boliviano, encargado de velar por los intereses de la población indígena del país. Es con la emergencia del movimiento indígena, particularmente del Oriente del país, que esta entidad cobra relevancia, siendo ascendida de rango y ampliadas sus atribuciones al interior de la estructura estatal. Sin embargo, reproduciendo prácticas patrimoniales fuertemente enraizadas, se constituye —juntamente con el Consejo Nacional de Reforma Agraria— en expresión paradigmática del clientelismo y la cooptación de las organizaciones indígenas y campesinas, jugando en este marco un peligroso rol ambiguo según las presiones que provienen desde la sociedad civil que pueden reforzar unas u otras tendencias al interior de la estructura gubernamental.

Durante el período que duró la condición de Reserva de Inmovilización —como ya se ha señalado— explotaron el área por lo menos dos empresas madereras, las cuales presionaron para que se levantara dicha condición a fin de permitir un aprovechamiento más libre del bosque. Frente a esto el Comité Cívico del Beni —entidad que representa a las organizaciones sociales e instituciones no estatales de la región— inició un complejo proceso en el que se conjugaban tanto el interés por conservar los bosques de la región como por obtener el 11 por ciento de las regalías por la extracción maderera. Tanto para las empresas como para el Comité Cívico del Beni la presencia de indígenas en el bosque era tangencial.

El movimiento cívico procuró que el levantamiento de la Reserva de Chimanes se realizara sobre la base de algunos mecanismos de control sobre las empresas que ingresarían al área declarada como Bosque de Producción.

En este contexto, el Comité Cívico del Beni elaboró un interesante documento dominado Política Forestal Beniana.

La Política Forestal Beniana constituyó un intento inédito por establecer desde la sociedad civil regional un instrumento que regulara la extracción maderera en el departamento, imponiendo un cumplimiento estricto de la Ley General Forestal. Se pretendía inducir a las empresas a un aprovechamiento diversificado, a la industrialización progresiva de la madera, a un aprovechamiento empresarial basado en el manejo del bosque y al cobro de regalías sobre la explotación maderera. Sin embargo, la política forestal consideraba a la población indígena más que como sujetos sociales o interlocutores, como objetos sobre los cuales recaían las acciones: debían ser protegidos por los empresarios madereros y contratados como fuerza de trabajo. Hasta entonces solamente se conocía de la existencia del grupo Chiman en el Bosque y no de los otros grupos étnicos que allí habitan. Así, el movimiento Cívico consiguió que el Estado otorgara autonomía económica y de gestión al Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte, en base a la Ley General Forestal y a la Política Forestal Beniana (CIDDEBENI, 1989).

A principios de 1987, el Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte convocó a una licitación pública a las empresas para la otorgación de Permisos de Inventario Forestal y para la obtención de autorizaciones de explotación denominadas Prioridad de Áreas de Corte en el Bosque de Chimanes. En el proceso fueron seleccionadas siete empresas madereras.<sup>2</sup>

Según la Ley General Forestal, su Reglamento y la Política Forestal Beniana, las empresas debían cumplir en un plazo no mayor de 150 días con una serie de requisitos antes de establecer los contratos de aprovechamiento por 10 y 20 años. Sin embargo, siguiendo una práctica normada pero no debidamente aplicada en el país, entre 1987 y 1990 se les otorgaron "permisos especiales de corte anual"<sup>3</sup>. De esta manera, la aplicación inadecuada o el incumplimiento de la normas legales por los propios entes estatales constituyeron naturalmente una fuente de conflicto y un serio obstáculo para su solución.

En el mismo año de 1987, y con la finalidad de "lograr el uso sostenido de los recursos bióticos del Bosque de Chimanes" y fortalecer la capacidad técnica, administrativa y financiera del Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte, se organizó una comisión Técnica Transitoria que posteriormente se denominaría Programa Chimanes. En ella participaron inicialmente la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA), la Estación Biológica del Beni, el Instituto de Ecología de la Universidad Mayor de San Andrés, Conservación Internacional, representantes de las empresas madereras con áreas de corta en el Bosque de Chimanes y representantes del Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte (CIDDEBENI, 1989).

El Programa Chimanes tenía como rol fundamental orientar técnicamente al Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte para hacer efectivo el aprovechamiento sostenible del bosque. Con el propósito de convertir a Chimanes en un área modelo de manejo integral, se organizó formalmente en tres sub-programas: Biológico, Socio-Económico y Forestal. El Programa Chimanes se convertiría en un apéndice más del Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte, reduciendo su rol crítico y avalando un conjunto de irregularidades que serán expuestas más adelante.

## El proceso de la organización indígena

En el proceso de institucionalización y toma de decisiones en torno al Bosque de Chimanes se observa hasta entonces un gran ausente: la población indígena.

Para los chimanes el uso de los recursos del bosque y la agricultura en pequeña escala es básicamente para la subsistencia, sin obviar el comercio que realizan de algunos productos agrícolas como el arroz, además de la comercialización creciente de "paños de jatata" (*Geonema deversa*), una pequeña palmera cuyas hojas sirven para el techado de construcciones en el trópico. Una característica histórica cultural del pueblo chiman se refiere a la ausencia de liderazgos centralizadores, refiriéndose éste más bien a líderes con influencia sobre su propio grupo doméstico de 5 a 10 familias, que son las que constituyen un asentamiento. Es recién con el conflicto generado a partir de la explotación maderera que se crea una organización con funciones

de representación del grupo en su conjunto denominado Consejo Chiman (CIDDEBENI, 1989).

Por su parte, el pueblo Mojeño se ha caracterizado por constituir en la llanura asentamientos más numerosos, ubicados mayormente a orillas de los ríos, aunque también dispersos en un amplio territorio y con una alta movilidad poblacional (Lehm, 1991). Aunque su economía es mayormente de subsistencia en base a la agricultura de roza -tumba -quema, la caza, la pesca y la recolección, los mojeños se vinculan al mercado a través de pequeños excedentes agrícolas y, en caso de necesidad mayor, a través de la venta de canoas, ruedas de carretón y otros productos fabricados de la madera (CIDDEBENI, 1990).

En 1987, en Trinidad —capital del Departamento— algunos indígenas mojeño-trinitarios que habían migrado a la ciudad organizaron un seminario —con el apoyo de la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB)— donde participaron, además de sus representantes, los Cabildos de las comunidades ribereñas del Mamoré y de algunas comunidades asentadas sobre la carretera Trinidad—Santa Cruz. De esta manera surgió la Central de Cabildos Indígenales Mojeños (CCIM).<sup>4</sup> Entre 1987 y 1988, con el apoyo del CIDOB, de algunas instituciones y organizaciones no gubernamentales, los dirigentes de la Central realizaron sucesivos Encuentros Indígenas en otras localidades. A través de estos Encuentros se organizaron "Sub-Centrales de Cabildos", las cuales involucraban —además de la población indígena de dichos centros semi-urbanos— a las comunidades rurales de su entorno. De esta manera, la Sub-Central Indígena de San Ignacio de Mojos incluyó, entre otras, a las comunidades del llamado Bosque de Chimanes.

Entre 1988 y 1989, la Central desplegó una intensa actividad en relación a otros pueblos indígenas del Beni, de tal manera que en noviembre de 1989 se organizó el Primer Congreso de los Pueblos Indígenas del Beni con la participación de representantes de los Mjeños y miembros de otros grupos, como los Movimas, los Baures, los Yuracarés, los Chimanes, los Sirionós, los Chácobos, los Esse Ejjas, los Itonamas y los Tacanas. Este Congreso dio origen a la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB).

## La construcción de las demandas territoriales indígenas en el Bosque de Chimanes

Lo que al principio fue un proceso sin sobresaltos, a partir de diciembre de 1987 se convirtió en una acelerada y conflictiva dinámica. En efecto, en el Bosque de Chimanes, y casi simultáneamente al inicio de las actividades extractivas, surgieron los primeros indicadores de conflicto. Las autoridades de las comunidades indígenas del área central —donde mayormente habitan mojeños, yuracarés y movimas— empezaron a enviar cartas a su entidad matriz, solicitando primero orientación sobre la situación de sus derechos frente a la presencia empresarial y luego denunciando la tala de los árboles que ellos también utilizan.

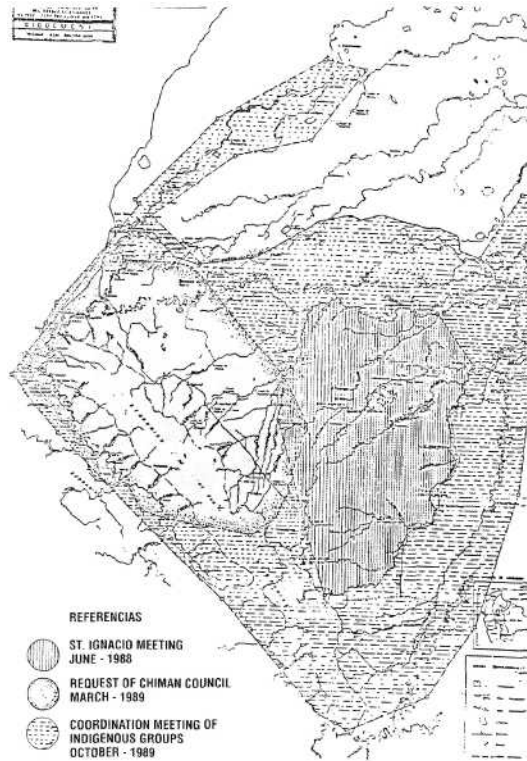
Muy pocas o ninguna de estas comunidades contaban con títulos de propiedad sobre las tierras que ocupaban. Ello en gran medida porque el proceso de Reforma Agraria en el Beni se abocó a la consolidación de las propiedades ganaderas, y también porque al ser vivientes tradicionales del área, la condición de Reserva les había permitido gozar de cierta seguridad en el marco del desconocimiento más o menos generalizado de su existencia por parte de los organismos estatales y privados.

Posteriormente, en junio de 1988, la Sub-Central de San Ignacio convocó a un Encuentro de Corregidores y Representantes Indígenas del cual surgió la primera demanda territorial en el Beni. Solicitaban que el Estado les reconociera como Territorio propio un espacio ubicado en el área central del Bosque de Chimanes, entre los ríos Cuverene y Cavitu (véase Mapa 13.2). Precisamente en la zona donde se habían otorgado las Áreas de Corte a las empresas madereras. Acompañaban a esta demanda inicial un conjunto de denuncias referidas a: la destrucción de tierras por ingreso de maquinaria (skeeders), la prepotencia del personal de las empresas madereras, y la prohibición para seguir cortando árboles con los cuales construyen sus viviendas y elaboran canoas, ruedas y otros elementos para vender.

El liderazgo mojeño en esta demanda territorial tenía implicaciones culturales muy profundas. En el centro del Bosque, donde habían sido otorgadas

Mapa  
13.2

Las demandas territoriales en el bosque de  
Chimanes



las Áreas de Corte, se ubica una importante comunidad de Buscadores de la Loma Santa, denominada Carmen del Aperecito. De esta manera, una importante población mojeña del Bosque tanto por su número como por la fuerza de sus planteamientos y capacidad movilizadora, basada en una ideología milenarista que conjuga elementos sagrados y profanos (Lehm, 1993), se encontraba ante el dilema de tratar de proteger el lugar sagrado —objeto de sus búsquedas— frente a la presencia empresarial. En estas circunstancias era central la preocupación de que la legislación vigente —que otorga solamente 50 hectáreas por familia— no permitiría consolidar un espacio lo suficientemente amplio como para proteger su Loma Santa. En base a esto, la idea de demandar un Territorio propio cobraba sentido.



Este conjunto de elementos profundos de la cultura Mojeña pasaban desapercibidos o no eran comprendidos en su verdadera magnitud, tanto por los empresarios madereros como por las distintas instancias estatales, así como por el movimiento cívico. Si en un principio la idea de Territorio no era más que una consigna enarbolada por los dirigentes indígenas de origen urbano y, particularmente, por las comunidades de Búsqueda de la Loma Santa, esa consigna se llenó de un contenido específico.

Entre tanto la empresa maderera Havel solicitó una reunión con los representantes de la Sub-Central Indígena de San Ignacio y del Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte con la finalidad de dejar sin efecto la demanda territorial indígena. En este contexto se reconocía un aspecto importante: la desinformación de las comunidades indígenas en torno a la Política Forestal Beniana y el proceso que le había dado lugar. La desinformación, tanto en relación a los procesos de la "sociedad regional beniana" como respecto de las realidades indígenas, coadyuvaría a agudizar un conflicto cuyo eje central eran los intereses económicos por una parte y económico-culturales por otra. Al mismo tiempo, se ponían en evidencia los problemas de comunicación entre dos mundos culturalmente distintos y ubicados en posiciones desiguales. ¿Cómo transmitir en términos seculares —de tal manera que fuera comprensible para empresarios y otros— creencias religiosas que dado el contexto provocarían burla más que entendimiento? Los dirigentes indígenas y las instituciones que les apoyaban —la parroquia de San Ignacio y CIDDE BENI— jugaron un rol de traductores de la demanda indígena.

La gestión de la demanda indígena ante el Estado fue postergada hasta un nuevo Encuentro de Corregidores y Representantes Indígenas en el que, además de ellos y de las entidades que inicialmente les habían dado su apoyo, participaron representantes del Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte, de la empresa maderera Havel, del CIDDEBENI y de la Universidad Técnica del Beni. De esta reunión emergió una nueva demanda: la participación de representantes indígenas en las instancias de planificación y decisión sobre el Bosque de Chimanes, es decir, en el Directorio del Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte. En dicho Encuentro, también se conformó una comisión con el objetivo de estu-

diar en un plazo de 90 días las alternativas de un área a ser reconocida por el Estado como Territorio Indígena. Con ello se intentaba dar pasos de solución al conflicto en el marco de la región sin trascender a la esfera del Estado central.

Cabe destacar que los distintos grupos indígenas no tenían una posición única. Hasta entonces el liderazgo de la demanda en el Bosque de Chimanes había estado en manos de la Sub-Central de San Ignacio y de la Central de Cabildos Indígenales Mojeños que, como se ha señalado, representaban fundamentalmente a las comunidades asentadas en la zona oriental y central del Bosque de Chimanes, no tanto así a la población chimane. Los representantes de los empresarios al Encuentro de Corregidores y Representantes Indígenas llevaron una carta en la cual firmaban varios chimane. En ella manifestaban no tener problemas con los empresarios madereros, quienes les brindaban trabajo y cooperación para su transporte. También manifestaban no estar de acuerdo con la demanda territorial que se había presentado ni con las denuncias, al mismo tiempo que desconocían la representatividad de la Sub-Central de San Ignacio y de la Central de Cabildos Indígenales Mojeños. La posición divergente de los chimane se explica por el hecho que en la zona de mayor concentración de este grupo indígena, no se habían otorgado concesiones forestales a empresas madereras y el área se mantenía como un área de Reserva que debía ser administrada por la Corporación de Desarrollo del Beni.

### La Comisión Técnica inter-institucional: un esfuerzo de reconciliación

Un antecedente importante del conflicto a tener en cuenta fue la emisión de la Resolución Suprema N° 205.862 durante el gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989). La Resolución establecía como "necesidad nacional y social el reconocimiento, asignación y tenencia de áreas territoriales en favor de los grupos selvícolas y comunidades originarias del Oriente y la Amazonia boliviana". A su vez prohibía la otorgación de todo tipo de derechos en el área demandada por los indígenas en el Bosque de Chimanes, mientras no se realizara un estudio para hacer efectiva la dotación de áreas territoriales. Con

tal fin encomendaba al Centro de Desarrollo Forestal Nacional la conformación de una Comisión Técnica Socio-Económica Interinstitucional. El estudio fue efectivamente ejecutado por la Comisión entre marzo y junio de 1989.

La comisión interinstitucional se organizó en dos niveles. Uno de decisión y otro técnico. Para ello cada institución participante propuso a sus propios técnicos (antropólogos, forestales y ecólogos), al mismo tiempo que los indígenas nominaron sus propios concededores de la región. En marzo de 1989, cuando el equipo técnico realizaba las labores preparativas para el trabajo en el campo, emergió una nueva demanda territorial indígena en el Bosque de Chimanes, esta vez presentada por el Consejo Chiman. Demandaban toda la región del río Maniquí incluyendo la serranía de Eva Eva y una parte de la llanura, es decir, un territorio mucho más extenso que el demandado por la Sub-Central de San Ignacio de Mojos en junio de 1988 (véase página 274). A la comisión se le presentaba un doble problema: compatibilizar dos demandas territoriales indígenas superpuestas y, al mismo tiempo, buscar el modo de resolver el conflicto entre estos territorios y las concesiones madereras.

El equipo técnico de la comisión Interinstitucional ingresó al área realizando un censo poblacional y recogiendo información sobre las actividades económicas y el uso del espacio por parte de las poblaciones indígenas. A través de ello se pudo constatar que los pueblos indígenas habían desarrollado un sistema adaptativo de ocupación del espacio, manteniendo los asentamientos en las zonas marginales del bosque y a orillas de los ríos más anchos, caracterizadas por ser las zonas más aptas para la agricultura. Al mismo tiempo mantenían un área central para el acceso intercomunal a los recursos de caza, pesca y recolección, así como preservando los asentamientos más tradicionales, entre ellos las comunidades de buscadores de la Loma Santa, caracterizadas por su alta movilidad.

Al momento de elaborar las recomendaciones se llegó a una situación de conflicto sin posibilidades de solución. Las empresas, por un lado, no estaban dispuestas a ceder un metro cuadrado de sus concesiones y las organizaciones indígenas, por otra parte, insistían en que se debía reconocer como territorio no sólo las áreas circundantes a las concesiones forestales sino una

zona en el centro del Bosque de Chimanes que asegurase mínimamente su acceso a los recursos. En relación a la superposición de las áreas demandadas por los indígenas, se recomendó que la zona superpuesta fuese reconocida como Territorio Multiétnico en atención a que desde tiempos inmemoriales dichos pueblos habían convivido resolviendo los derechos de uso de los recursos en base a sus propios mecanismos culturales.

El Comité Cívico del Beni, a su vez, se alineaba con los empresarios madereros con el argumento de que al cederse a los indígenas algún área de las concesiones, se reduciría el ingreso correspondiente al 11 por ciento de la extracción forestal. Por su parte, los representantes estatales, con una baja capacidad de liderazgo, neutralizaban su función mediadora y dirimidora dejando que fueran las partes quienes resolvieran el conflicto. Finalmente, se llegó a un desempate en consideración de una situación coyuntural: la incertidumbre en torno al próximo cambio de gobierno. Se recomendó que, en una primera etapa, se consolidasen en favor de los indígenas las áreas que rodeaban externamente a las concesiones forestales, sin afectarlas.

Sin embargo, las recomendaciones de la Comisión Técnica Socio-Económica —plasmadas en un Proyecto de Decreto Supremo— fueron criticadas por las bases indígenas del Bosque de Chimanes porque:

- se proponía dotarles de "tierras tradicionalmente ocupadas" cuando el concepto más apropiado era el de "territorio indígena";
- "las tierras que se nos quieren dotar son pequeñas y la mayoría tienen dueño" y "se nos quiere dotar en forma dividida siendo que queremos una sola masa de territorio";
- "estas dotaciones no dan respuesta a nuestra solicitud territorial en el área central" (del Bosque de Chimanes).

Por otra parte, los indígenas manifestaban su acuerdo con otros puntos del informe de la comisión. Entre ellos, con el artículo 1, "porque es cierto que desde época anterior a que lleguen los españoles vivimos en el bosque y se nos debe respetar con nuestra propia forma de vida. Como tenemos dere-

cho a que se nos respete manifestamos que nos vamos a parar fuerte todas las comunidades para hacernos respetar". También manifestaron su acuerdo con el artículo 4 "en el cual el Estado reconoce nuestros derechos como ciudadanos bolivianos que somos igual que los blancos". Finalmente, los indígenas proponían que se levantaran todas las concesiones forestales del Bosque de Chimanes y se declarara toda el área como territorio indígena. Se producía así una radicalización de la demanda territorial al solicitar los indígenas no sólo el área entre los ríos Cavitu y Cuverene, sino todo el Bosque de Chimanes.

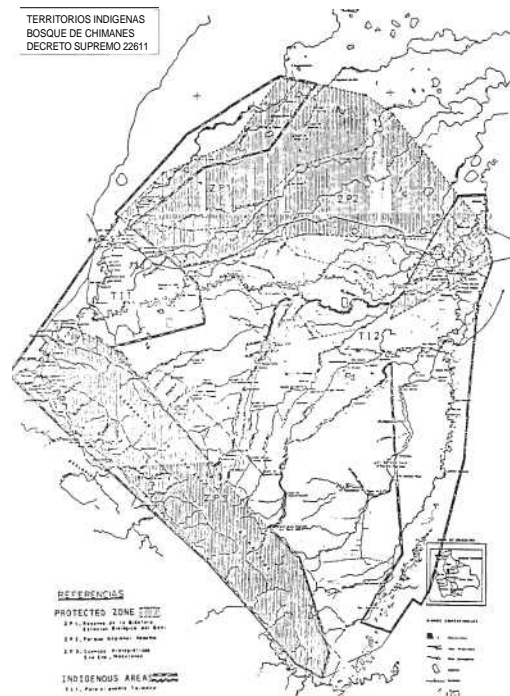
Por su parte, el Programa Chimanes se debatía en un conflicto interno. Al mismo tiempo que las instituciones integrantes manifestaban "identificarse plenamente con las acciones emprendidas por el gobierno, en cuanto a la necesidad de proporcionar territorios a los pueblos indígenas habitantes de la región de Chimanes", solicitaban autorizar nuevamente los contratos especiales para las empresas madereras en el área "únicamente por el año 1989" (Carta del Directorio del Programa Chimanes al Ministro de Asuntos Campesinos, 25/1/89). De este modo, a instancias del Programa Chimanes se dejaba sin efecto la Resolución Suprema N° 205.862, que prohibía la otorgación de derechos en Chimanes, mientras no se resolviese la demanda territorial indígena. El Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte continuó otorgando permisos de corte a las empresas madereras. Entre 1987 y 1990 se extrajeron del Bosque de Producción Permanente Chimanes aproximadamente 85 mil metros cúbicos de madera bajo un sistema silvícola selectivo. De esta forma, se acrecentaba la actividad extractiva en el Bosque de Chimanes y, aunque se iniciaron algunas iniciativas de reforestación, éstas no alcanzaban a reponer mínimamente la biomasa extraída (Goitia, 1990).<sup>5</sup> Estas acciones sólo ampliaban los conflictos en el Bosque de Chimanes.

El Programa Chimanes encargó un nuevo estudio a CIDDEBENI, recogiendo y ampliando la base de conocimientos lograda con el estudio anterior. El nuevo estudio recomendaba una rezonificación general del área que tomase en cuenta al conjunto de los actores con presencia en ella. Se proponía establecer Zonas de Protección, Territorios Indígenas y Zonas de Aprovechamiento Empresarial, lo que suponía una reducción en la extensión de las concesiones forestales, una reversión de aquellas que hasta entonces no ha-

bían cumplido con los requisitos legales y la reubicación de las restantes al interior del área, para dar lugar en la zona central a un territorio que mínimamente abasteciese las necesidades indígenas y les permitiera reproducir modelos no depredatorios del bosque. El estudio también recomendó reducir la demanda territorial indígena al área que encierran los ríos Chinsi Viejo y Cuverene, en lugar de Cavitu-Cuverene (véase Mapa 13.3), de tal manera que el Territorio incluía al conjunto de los asentamientos y además a las áreas indispensables para el uso de los recursos. Se siguió la implementación de un Plan de Manejo del conjunto del área incorporando y compatibilizando los distintos tipos de zonas que se reconocían en Chimanes. Al mismo tiempo, debía incorporarse a las organizaciones indígenas en las instancias y procesos de toma de decisiones, en el Directorio del Centro Forestal Regional Norte y en el Directorio del Programa Chimanes.

Mapa 133

### Propuesta de territorio indígena de CIDDEBENI



El Programa Chimanes y el Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte tomaron en cuenta parcialmente las recomendaciones de este segundo estudio en lo que se refería a la incorporación de las organizaciones indígenas en las instancias de planificación y decisión. No ocurrió lo mismo con las recomendaciones relativas al reordenamiento territorial de Chimanes, las que fueron asumidas, en cambio, por las organizaciones indígenas.

Paralelamente, el proceso de gestión de las organizaciones indígenas ante el Estado fue creando una creciente movilización entre las comunidades. Entre 1988 y 1990 se produjeron siete Encuentros Indígenas en la región de Chimanes y numerosos seminarios, talleres y mesas redondas. En este proceso fue fortaleciéndose un movimiento de solidaridad con los pueblos indígenas que se aglutinó en torno a la llamada Coordinadora de Solidaridad con los Pueblos Indígenas, una entidad que agrupa a personalidades, parroquias e instituciones vinculadas a la iglesia católica y a más de 70 entidades no gubernamentales del país.

### La movilización indígena: la Marcha por el Territorio y la Dignidad

Entre fines de 1989 y principios de 1990, las gestiones indígenas no encontraron eco inmediato, dada la transición al nuevo gobierno de Jaime Paz Zamora. Sin embargo, se continuaba la extracción maderera en Chimanes, provocando un creciente malestar entre las comunidades del área. Frente a ello, las organizaciones indígenas empezaron a reflexionar sobre posibles medidas de presión.

En un documento titulado "Planteamiento de la Central de Pueblos Indígenas del Beni al Excelentísimo Presidente de la República, Lic. Jaime Paz" —fechado en Trinidad el 13 de noviembre de 1989— los pueblos indígenas proponían reformular la propuesta de la Comisión Técnica Socio-Económica, dando continuidad espacial a las tierras marginales que ésta había propuesto dotarles de manera fragmentada, y agregando un área en el centro del Bosque de Chimanes. Al mismo tiempo, proponían la reducción de las concesiones forestales en tamaño y en número, sobre la base de una "rezonificación del Bosque de Chimanes". Con ello la demanda indígena se apartaba del planteamiento radical de "levantar todas las concesiones forestales y declarar territo-

rio indígena todo el Bosque de Chimanes", pero sin abandonar totalmente la propuesta original de las comunidades.

Durante el proceso organizativo, de formulación y gestión de la demanda territorial indígena en el Bosque de Chimanes, se plegaron con demandas propias las comunidades indígenas del Parque Nacional Isiboro-Sécure y el pueblo Sirionó de El Ibiato. El Primer Congreso Indígena se manifestaba en favor de las tres demandas territoriales y además solicitaba la promulgación de una "Ley Boliviana de Pueblos y Comunidades Nativas".

Con el propósito de unificar las tres demandas territoriales, se realizaron todavía cuatro Encuentros Indígenas, tres de ellos en cada una de las regiones que demandaban territorios y el cuarto, denominado Segundo Encuentro de Unidad de los Pueblos Indígenas, con la participación de más de 200 representantes de las tres zonas que demandaban Territorios. En cada uno de estos Encuentros los corregidores y representantes indígenas establecieron un plazo al gobierno para que diera una solución a las demandas territoriales, señalando como fecha tope el 2 de agosto de 1990. De lo contrario, se acordó la realización de una marcha a pie hasta la ciudad de La Paz, es decir, de 600 kilómetros y un mes de duración, como la única medida de presión efectiva.

En respuesta, el gobierno envió un conjunto de propuestas para resolver cada una de las demandas indígenas. Si bien las propuestas reconocían la necesidad de rezonificar el área central del Bosque de Chimanes, dejaban sin definir las condiciones y el tiempo en que esto se realizaría. Más aún, el gobierno no garantizaba el cumplimiento de la Resolución Suprema N° 205.862, que prohibía la extracción maderera en Chimanes mientras no se resolviera la demanda territorial indígena. De esta manera, los indígenas ratificaron el plazo del 2 de agosto para que el gobierno resolviese "las tres (demandas) en un sólo documento jurídico", señalándose que de no ser así se produciría una Marcha hasta la ciudad de La Paz, "por el Territorio y la Dignidad", y se fijaba como fecha de su inicio el día 15 de agosto de 1990.

Tanto en el proceso de gestión como en el de la movilización, el rol de la prensa regional y nacional fue fundamental. Desde 1987 ésta realizó un seguimiento del proceso organizativo, al principio en tímidas notas en las secciones



internas de los periódicos, y progresivamente en las primeras planas. La cobertura por parte de la prensa encontró un nivel sorprendente durante el desarrollo de la Marcha. Durante los 34 días de su duración fue acompañada permanentemente por cuatro periodistas de la prensa escrita, la radio y la televisión, y se realizaron importantes campañas radiales y televisivas con la finalidad de informar a la opinión pública y recaudar vituallas y alimentos.

El 16 de agosto se anunciaba en casi todos los periódicos del país que de Trinidad habían salido 300 indígenas rumbo a La Paz. El 19 de agosto se informaba que en San Ignacio se habían plegado otros 300 indígenas y al llegar a La Paz, el 17 de septiembre, 34 días después de la salida, se contaban más de 800 indígenas.

La respuesta gubernamental frente a la Marcha Indígena fue ambigua. El Ministerio del Interior amenazó con enviar tropas del ejército para detener el movimiento, por encontrarse infiltrado por "extremistas de reconocida filiación política" (*Ultima Hora*, 9/9/90). Por otra parte, el gobierno ofreció camiones del ejército para trasladar a los caminantes hasta La Paz.

En sucesivos momentos, el gobierno intentó retomar las negociaciones, insistiendo sobre propuestas ya realizadas o intentando quebrar la unidad del movimiento indígena. Con tal fin, el Ministerio de Asuntos Campesinos emitió una Resolución dotando de un Territorio Indígena a los chimanes, respondiendo así a parte de su demanda original. El Consejo Chiman aceptó la resolución ministerial, negando su participación en la Marcha Indígena. Cuando la Marcha estaba cerca de La Paz, los dirigentes del Consejo Chiman enviaron una carta al Presidente de la CPIB señalando "haber sido amedrentados", por lo cual no pudieron participar en la Marcha (*La Palabra del Beni*, 9/9/90). Finalmente, el Presidente, el Gabinete Ministerial, los Presidentes de ambas Cámaras Legislativas y el Comandante General de las Fuerzas Armadas se trasladaron a Yolosa. La demanda territorial en el área central del Bosque de Chimanes permanecía sin solución.

Entre tanto, las empresas madereras defendían sus intereses a través de Solicitadas Públicas —espacios pagados en la prensa— en las cuales manifestaban apoyar "la necesidad de que el Estado reconozca los derechos indígenas", principalmente de educación y salud. Reconocían también la

necesidad de que el Estado crease áreas territoriales en favor de las etnias, pero advertían que debía tenerse en cuenta que ellos habían consolidado sus derechos legalmente y, además, habían realizado inversiones. En relación a la Marcha, manifestaban que más que el resultado de una búsqueda de reconocimiento a sus derechos, los indígenas estaban siendo manipulados por intereses externos a ellos. En este punto intervino también la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, uno de los órganos de poder más importantes del país. En una postura más radical la Confederación manifestaba su intolerancia ante la posibilidad de que los indígenas contaran con territorios propios, siendo esto —según su percepción— un intento por constituir pequeños estados independientes y promover la desarticulación del Estado nacional (*Los Tiempos*, 14/9/90).

La articulación de las tres demandas territoriales, si bien permitía el accionar unificado del movimiento indígena, condujo a que también los empresarios madereros se aliaran con la Federación de Ganaderos del Beni, cuyo poder y capacidad de influencia proviene de ser la entidad representativa del sector económico más importante del departamento. Actuaba como Presidente de la Federación de Ganaderos un representante departamental ante la Cámara de Diputados y miembro de la bancada de gobierno. En este contexto, aunque se produjo el intento por parte de la bancada parlamentaria del Beni de intervenir en el conflicto como mediadora, los pronunciamientos del Presidente de la Federación de Ganaderos deslegitimaron esta posibilidad.

Por su parte, el Comité Cívico del Beni promulgó un documento manifestando que si bien apoyaba las demandas indígenas, también debía considerarse el hecho de que los únicos ingresos para el progreso de los centros urbanos provenían del 11 por ciento de las regalías madereras (*El Mundo*, 16/9/90). Posturas más radicales tuvo el Comité Cívico de San Borja, que amenazó con realizar un paro cívico si el gobierno accedía a la demanda de los indígenas en el Bosque de Chimanes (*Presencia*, 23/9/90).

Ni el Programa Chimanes ni las organizaciones conservacionistas que lo constituían emitieron una posición respecto a la demanda indígena durante la Marcha. Ello a pesar de que las organizaciones conservacionistas fueron permanentemente interpeladas por el movimiento indígena, cuyos dirigentes sostenían que los territorios indígenas eran una posibilidad real de conservación y

desarrollo sustentable. El responsable del sub-programa forestal manifestó — en representación de la Asociación de Ingenieros Forestales— su radical desacuerdo con la acción y demandas indígenas, reiterando el peligro que significaban para la constitución en Chimanes de un modelo de uso sostenido de los recursos maderables (*Presencia*, 8/9/90; 11/9/90). Este mismo dirigente intentó mediar entre el Estado y los indígenas durante el transcurso de la Marcha, tratando de hacerles comprender a éstos últimos las ventajas que la presencia empresarial significaba al proporcionarles fuentes de trabajo y servicios de transporte.<sup>6</sup> Con ello desconocía el contexto social y cultural de las comunidades mojeñas asentadas en Chimanes, las que precisamente retornaron a sus espacios pre-reduccionales huyendo de los enganches de fuerza de trabajo durante el auge del caucho. La respuesta de los dirigentes indígenas fue que "ellos no querían patrones sino trabajar por ellos y para ellos mismos".<sup>7</sup>

A medida que la Marcha avanzaba hacia La Paz fue gestándose un movimiento de solidaridad pocas veces visto en la historia de Bolivia. Los colonizadores andinos de las zonas tropicales apoyaron a los caminantes con vituallas y alimentos a lo largo de la extensa zona del Alto Beni y Yungas, que separa el Altiplano de los llanos benianos. También apoyaron la Marcha la Central Obrera Boliviana, la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, universidades y colegios de profesionales, la Federación de Trabajadores de Prensa y Televisión, y la Coordinadora de Solidaridad con los Pueblos Indígenas, entre otras entidades.

Igualmente importante sería la posición de la Iglesia Católica, manifestada por la Confederación Episcopal Boliviana, la máxima instancia de esta iglesia en el país. Su apoyo explícito a la Marcha consistió no sólo en aportes con vituallas y prestación de servicios por parte de las parroquias dispersas en el área rural, sino también en apoyo político. Así, la Iglesia Católica se constituyó en mediadora y en garante de los compromisos asumidos por el gobierno con los pueblos indígenas a "condición de ex-comunión", en caso de que éstos no se cumplieran. Las negociaciones se vieron entorpecidas cuando, al llegar a La Paz, las organizaciones indígenas se enteraron que el mismo día en que la Marcha salía de Trinidad se habían entregado nuevos permisos de corte a las empresas madereras del Bosque, infringiéndose nuevamente la Resolución Suprema N° 205.862.

Finalmente, el resultado inmediato de la Marcha fue la emisión de tres Decretos Supremos mediante los cuales se reconocían cuatro territorios indígenas: dos en el Bosque de Chimanes, uno en el Isiboro-Sécure y uno en El Ibiato. Un cuarto Decreto constituía una comisión para elaborar una Ley que regulara los derechos de los indígenas en el Oriente y la Amazonia de Bolivia.

## El proceso post-Marcha

Dos hechos —la dictación del Decreto Supremo N° 22.611 y el manejo del Bosque de Chimanes— constituyen hitos centrales con posterioridad a la Marcha. El referido decreto reconocía como "área indígena" toda la región del Bosque de Chimanes, prohibiendo la otorgación de derechos a terceros. Establecía dentro de esta región tres tipos de zonas: de Protección, Territorios Indígenas y de Aprovechamiento Empresarial. Entre las zonas de Protección, se establecían la Estación Biológica del Beni, el Parque Regional Yacuma y la Zona de Protección de Cuencas Hidrográficas Eva Eva - Mosetenes. A su vez, se distinguían dos Territorios Indígenas, uno para el pueblo Chiman en la zona occidental del Bosque —con 392 mil 220 hectáreas— y otro, denominado "multiétnico", para los pueblos Mojeño, Chiman, Yuracaré y Movima, con una extensión aproximada de 352 mil hectáreas. Con ello se daba solución a las demandas territoriales planteadas tanto por la organización de los indígenas chimane como por la Sub-Central de San Ignacio. Además se declaraba el espacio restante de 420 mil hectáreas como Zona de Aprovechamiento Empresarial donde se reubicaría a las empresas que tenían permisos y habían cumplido con la legislación pertinente.

Las empresas madereras Fátima y Bolivian Mahogany —parte de cuyas concesiones caían en el Territorio Indígena Multiétnico— podrían extraer madera hasta el 31 de octubre de 1990 (según el volumen que tenían autorizado) y retirar las trozas cortadas así como sus instalaciones y equipos, hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Asimismo, se establecía que las empresas madereras debían sujetarse a un Plan de Manejo particular de la zona de aprovechamiento empresarial, enmarcado a su vez en un Plan de Manejo integral de toda la región. También se establecía que una vez que las empresas madereras hubiesen cumplido con sus contratos de <-

chamiento a largo plazo, las zonas de aprovechamiento empresarial del área Indígena Región de Chimanes pasarían a formar parte de los Territorios Indígenas. Se prohibía terminantemente "el aprovechamiento y comercialización por parte de terceros de los recursos naturales renovables en los Territorios Indígenas (...) ya sea directa o indirectamente, quedando igualmente prohibida la cesión de estos derechos o su transferencia en favor de cualquier persona o empresa" (Presidencia de la República, 1990).

La promulgación de los Decretos fue el resultado de un acto de decisión política del gobierno en un contexto de apoyo generalizado de la población boliviana en favor de la demanda indígena. Se podría señalar que la Marcha cumplió así la función de un "rito de pasaje" hacia la constitución del movimiento indígena del Beni en actor social y político dentro del escenario nacional. En este sentido, el reducido y aislado escenario del Bosque de Chimanes trascendió al nivel del país en su conjunto.

La promulgación del Decreto 22.611 no logró eliminar la conflictividad de la región. La falta de claridad en la definición de los límites del Bosque alimentó la tensión entre empresas madereras y comunidades indígenas. A pesar de que los límites del Territorio Multiétnico en la zona central correspondían a accidentes geográficos, los empresarios justificaban la continuidad de la extracción por no estar claramente establecidos.

En efecto, la Cámara Forestal señalaba que con la emisión de los Decretos el gobierno había inferido daños legales y económicos a las empresas. La realidad era, sin embargo, que las empresas no tenían derechos efectivamente consolidados, sino sólo "permisos especiales de corte anual", lo que se debía a que muchas de ellas no habían cumplido con los requisitos para consolidar las concesiones. Los daños económicos aludidos se referían a inversiones que las empresas habrían realizado en las áreas reconocidas como Territorios Indígenas. Esto es, básicamente, la apertura de caminos y sendas de penetración, obras que no estaban autorizadas por los planes de manejo respectivos. Por otra parte, el Comité Cívico de San Borja se declaró en estado de emergencia frente a la emisión de los Decretos y a la probable pérdida de las regalías del 11 por ciento. Los ganaderos, por su lado, amenazaron con presentar un recurso de nulidad

ante la Corte Suprema de Justicia. Todos estos pronunciamientos ponían en evidencia otra faz de la conflictividad emergente en torno al Bosque de Chimanes: el conflicto que oponía a los empresarios frente al Estado, y que se iría acallando en la medida en que el gobierno otorgara garantías a los empresarios para que continuaran trabajando (*Presencia*, 25/9/90).

A su vez, entre enero y junio de 1991 la Central de Pueblos Indígenas del Beni y la Sub-Central de San Ignacio, denunciaban el incumplimiento en la aplicación del Decreto 22.611. En mayo la Sub-Central de San Ignacio convocó a una comisión interinstitucional con el fin de verificar estas denuncias, la que realizó un recorrido por las comunidades indígenas del Bosque de Chimanes y emitió un informe en el que identificaba conflictos con ganaderos, con las empresas madereras, con el Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte, con el Programa Chimanes y con "motosierristas".

Una vez declarados los Territorios Indígenas se produjo una invasión de motosierristas al área, es decir, de individuos portando una motosierra que ingresan a las zonas forestales para tumar los árboles y hacer tablones. Aunque esta actividad está prohibida por la Ley General Forestal, en el área del Bosque de Chimanes se ha constituido en un serio, complejo y problemático fenómeno social y económico que involucra a colonizadores andinos, pequeños campesinos oriundos de la región, sectores marginales de los centros urbanos y a algunos indígenas. Es decir, a capas empobrecidas de la sociedad. Los empresarios madereros coinciden en señalar que este fenómeno se ha agudizado al constituirse los Territorios Indígenas en un espacio de nadie y, por otra parte, los indígenas señalan que son los propios empresarios quienes habilitan<sup>8</sup> gente induciendo de esta manera al motosierrismo. La madera cortada ilegalmente es luego vendida en remates públicos a las empresas forestales, que pagan sólo una fracción de su precio de mercado.

Otros factores contribuyen a agudizar el conflicto. Las organizaciones indígenas están en desacuerdo con las cuotas que a cada una les corresponde por concepto de venta de madera del bosque. Por otra parte, en el seno mismo de las comunidades del Bosque también existen diferencias entre aquellos indígenas que ven en la venta de madera un medio para acceder a cierta suma de dinero que aumente sus ingresos familiares y aquellos que ven en la base de

recursos una posibilidad de mejorar las condiciones de vida del conjunto de las comunidades del área, involucrando con ello el beneficio que pueda quedar para las futuras generaciones.

También se ha puesto de manifiesto un conflicto entre el Estado y las empresas madereras *versus* las ONGs que apoyan a los indígenas, así como entre estas ONGs y las propias organizaciones indígenas. Con el argumento de que los indígenas "son perfectamente capaces de negociar sus propios asuntos" se ha intentado excluir a las ONGs del proceso. En ello se puede observar una actitud doble. Cuando los indígenas se manifiestan en contra de las irregularidades en que se basa la extracción maderera en el Bosque de Chimanes se argumenta que son manipulados por intereses ajenos. Cuando lo que está en juego es el lucrativo negocio de la madera a través de ventas ilegales, entonces se reconoce su derecho de autodeterminación. Por su parte, las organizaciones indígenas ven en la intervención de las ONG un obstáculo para realizar libremente estas ventas ilegales, a espaldas de las comunidades de base.

Hasta aquí puede señalarse que el proceso del conflicto en el Bosque de Chimanes ha tenido como resultado un alto costo para los recursos naturales del Bosque. Se trata de una etapa de transición en la que se abren varias alternativas hacia el futuro. Una de ellas es la continuidad del proceso destructivo del bosque, poniendo en riesgo las posibilidades de llevar adelante un modelo efectivo de desarrollo sustentable de la región que tenga como actores centrales a las comunidades y asentamientos indígenas que la habitan. Otra alternativa es que la tendencia conservacionista, presente en amplios sectores de la población indígena del área, se vea reforzada. De hecho entre 1991 y 1993 han tenido lugar un conjunto de eventos y actividades que combinan la conservación de los recursos con el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Territorio Indígena Multiétnico. Uno de los eventos más relevantes ha sido la creación de una Coordinadora del Territorio Indígena Multiétnico —con un representante por pueblo— que tiene por función apoyar técnicamente la administración y el manejo del área. A su vez, entre 1991 y 1993 —en base a convenios entre las organizaciones indígenas del área y CIDDEBENI y con el apoyo de otras instituciones— se han implementado una serie de cursos de capacitación técnica a los indígenas en planificación, administración, manejo y control, potenciando sus capacidades tradicionales al mismo tiempo de reforzarlas con métodos nuevos.

Por otra parte, en un proceso que combina la investigación con la capacitación se iniciaron un conjunto de estudios e inventarios sobre los recursos naturales del área. En el marco del proceso de capacitación —y recogiendo los resultados de las investigaciones preliminares— el equipo técnico indígena elaboró en 1992 un Plan Preliminar de Protección y Desarrollo del Territorio Indígena Multiétnico, el que constituye una experiencia inédita en el país. Aunque el Plan presenta deficiencias técnicas en su formulación, su valor está en que a través de él las comunidades indígenas expresan su vocación de conservar los recursos de su Territorio al mismo tiempo que priorizan sus necesidades de desarrollo.

Reconocen como una de las tareas prioritarias "en esta etapa de consolidación del Territorio" la protección del área, y para ello inician acciones destinadas a construir puestos de control, gestionar la instalación de radio-comunicadores y reforzar las acciones de protección. Así, el 9 de abril de 1992 consiguieron el reconocimiento legal de sus "guarda-territorios" con la emisión del Decreto Supremo N° 23.107, mediante el cual el Estado crea la Guardia Forestal Indígena y le otorga atribuciones tales como: 1) Control y protección de los territorios indígenas reconocidos como propiedad social y comunitaria; 2) Defensa y conservación de la flora y todos los recursos naturales que hacen parte de los territorios; 3) Orientar y apoyar las acciones destinadas a la protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas; 4) Decomisar todos los productos del bosque que hayan sido extraídos contraviniendo las normas legales de protección y conservación de los territorios indígenas; 5) Sancionar e imponer multas a todos los infractores; 6) Custodiar los productos y especies que hayan sido decomisados (Presidencia de la República, 1992).

Así, las acciones que llevan adelante las organizaciones indígenas del Territorio Multiétnico, si bien en cierto modo han conducido a una agudización de las agresiones contra sus recursos y su población, por otra parte han potenciado la capacidad y creatividad de las comunidades para ir resolviendo progresivamente los serios problemas que confrontan. Lo anterior, junto con el asesoramiento técnico de las organizaciones indígenas; abre nuevas posibilidades para un reforzamiento de la presencia indígena en el área, así como para crear las bases de un manejo sostenible de los recursos del Bosque de Chimanes.



### Recuadro 5 índices de Actores

**Presidente de la República.** En el modelo de un "presidencialismo híbrido" del Estado boliviano, constituye la máxima instancia de decisión a nivel del país. Sin embargo, muchas de sus decisiones deben ser avaladas o refutadas por el Parlamento Nacional.

**Ministerio de Asuntos Campesinos.** Constituye uno de los 15 ministerios que, juntamente con la Presidencia de la República, conforman el Poder Ejecutivo. Es el encargado de definir y ejecutar la política gubernamental en torno a los problemas agropecuarios y campesinos del país.

**Centro de Desarrollo Forestal.** Entidad estatal perteneciente al Ministerio de Asuntos Campesinos, encargada, a nivel central y nacional, de la administración del sector forestal.

**Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte.** Entidad descentralizada que representa al Centro de Desarrollo Forestal en el Beni. A partir de 1986, como resultado de la movilización de distintos sectores de la región en contra del centralismo estatal, esta entidad cuenta con autonomía económica y de gestión. Tiene un Directorio constituido por el Director Ejecutivo de la entidad, la Prefectura del Departamento, la Corporación de Desarrollo del Beni, el Comité Cívico del Beni, la Universidad Técnica del Beni, la Cámara Regional Forestal y, a raíz de los conflictos con los indígenas en el Bosque de Chimanes, la Central de Pueblos Indígenas del Beni.

**Instituto Indigenista Boliviano.** Entidad estatal perteneciente al Ministerio de Asuntos Campesinos. Se encarga de velar por los intereses de la población indígena del país. Fue creado a fines de la década de los cuarenta y hasta 1990 fue una instancia marginal de dicho Ministerio. Es con la emergencia del movimiento indígena, particularmente del Oriente del país, que esta entidad cobra relevancia, siendo ascendida de rango y ampliadas sus atribuciones al interior de la estructura estatal mediante el Decreto Supremo N° 22.503, emitido a principios de 1990.

**Comité Cívico del Beni.** Entidad no gubernamental que representa a las organizaciones sociales e instituciones no estatales del Beni. Su máxima instancia de decisión la constituye el Congreso Cívico Departamental, que se realiza una vez al año. A partir de la década de los ochenta este tipo de entidades han venido cuestionando seriamente el centralismo estatal y presionando para que se procesen demandas de carácter regional.

**Comisión Técnica Transitoria o Programa Chimanes.** Instancia creada en 1987 con la finalidad de fortalecer la capacidad técnica, administrativa y financiera del Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte, y orientar técnicamente el manejo del Bosque de Chimanes para lograr el uso sostenido de sus recursos. Tiene un directorio en el cual participaron inicialmente la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA), la Estación Biológica del Beni, el Instituto de Ecología de la Universidad Mayor de San Andrés, Conservación Internacional, representantes de las empresas madereras con áreas de corte en el Bosque de Chimanes y representantes del Centro de Desarrollo Forestal Regional Norte. Dos años más tarde, y en el marco de los conflictos del Bosque de Chimanes, el directorio del Programa Chimanes fue recompuesto con el retiro del Instituto de Ecología

de la UMSA y de Conservación Internacional, y el ingreso de la Universidad Técnica del Beni y la Central de Pueblos Indígenas del Beni.

**Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.** Entidad que aglutina a todos los empresarios privados del país, incluidos los empresarios madereros, los que a su vez se organizan en la Cámara Nacional Forestal. Esta última tiene además instancias regionales que se denominan Cámaras Regionales Forestales.

**Federación de Ganaderos del Beni.** Entidad que aglutina a todos los empresarios ganaderos del Beni y Pando, siendo la ganadería la actividad económica más importante del Beni. También es parte de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

**Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB).** Organización que representa a la mayoría de los indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia bolivianos. Nació en 1982 y desde entonces ha venido ampliando su grado de representatividad y legitimidad. Aglutina a centrales de importancia como la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y Central de Indígenas de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO). Forma parte de la Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica (COICA).

**Central de Cabildos Indígenales Mojeños (CCIM).** Organización indígena creada en 1987 para representar a los indígenas mojeños del Departamento del Beni. En 1989 dio lugar a la Central de Pueblos Indígenas del Beni.

**Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB).** Organización indígena creada en 1989 representativa de los dieciséis pueblos indígenas que habitan en el Departamento del Beni. Afiliada a la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB).

**Sub-Central Indígena de San Ignacio de Mojos.** Organización indígena creada como una instancia de la Central de Cabildos Indígenales Mojeños a fines de 1987. Con la creación de la CPIB, en 1989 pasó a ser una de sus subcentrales. Aglutina a los indígenas que viven en la ex-reducción de San Ignacio y a las comunidades indígenas rurales de su entorno, entre las cuales se cuentan las diecisiete comunidades de la zona oriental y central del Bosque de Chimanes.

**Consejo Chiman.** Organización indígena creada a principios de 1989 en base a maestros bilingües de las Escuelas HOREB de Nuevas Tribus para representar a la población indígena Chiman que habita la región del río Maniquí, en el Bosque de Chimanes.

**Coordinadora del Territorio Indígena Multiétnico.** Organización indígena constituida después de la Marcha Indígena para representar exclusivamente a las comunidades y asentamientos indígenas del Territorio Indígena Multiétnico reconocido por el Estado. Está constituida por un representante de cada grupo étnico que habita en la zona oriental y central del Bosque de Chimanes.

**Coordinadora de Solidaridad con los Pueblos Indígenas.** Entidad que agrupa a personalidades, parroquias e instituciones vinculadas a la iglesia católica y a más de setenta entidades no gubernamentales del país.

## Conclusiones

En la introducción a este trabajo habíamos referido el hecho de que la posibilidad de resolver los conflictos sociales pasaba por el reconocimiento mutuo de los sujetos en tanto actores sociales y políticos y, por tanto, de la existencia misma del conflicto. En este sentido, el proceso del Bosque de Chimanes nos muestra que:

- Existió un desconocimiento y negación de la existencia de las comunidades indígenas al mismo tiempo que éstas desconocían los procesos de institucionalización y toma de decisiones que se habían dado sobre el área que habitan.
- Los indígenas, para conseguir que su demanda territorial fuera escuchada y resuelta, debieron primero organizarse. Ello implicaba cambios importantes en sus modos de organización tradicionales. En segundo lugar, tuvieron que formular una demanda y sus alternativas de solución. Y, en tercer lugar, realizar una acción social de trascendencia, como fue la marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad.
- En el contexto de una sociedad con fuertes raíces coloniales, la marcha Indígena cumplió la función de un "rito de pasaje" que permitió la constitución de los pueblos indígenas del Beni en actores sociales. En la percepción indígena, el tránsito hacia su reconocimiento como ciudadanos bolivianos sujetos de derecho.
- El reconocimiento de los Territorios Indígenas abrió las posibilidades de que los indígenas pudiesen negociar y participar en los procesos de planificación y toma de decisiones en relativa igualdad de condiciones. Esto es, se rompió el mito de que las poblaciones indígenas debían "integrarse a la vida nacional" a través de la beneficencia estatal o privada, para dar lugar al hecho de que su "integración" pasaba por el reconocimiento de sus derechos, en el marco de sus propias decisiones y respeto a sus diferencias socio-culturales.
- Todo este proceso se dio en un contexto de conflicto múltiple donde, además de intervenir los empresarios e indígenas, intervenía el Esta-

do, el movimiento cívico, las ONGs, iglesias y confesiones religiosas. El conflicto tampoco estuvo ausente de las relaciones entre las propias organizaciones indígenas. Podría señalarse que el conflicto cumplió una función catalizadora del proceso de constitución de la población indígena en actor social y político.

Si bien el conflicto tuvo un aspecto positivo en el proceso, la dimensión traumática y negativa se acentuó debido a situaciones que obstaculizaron su resolución de una manera estable y duradera. Entre ellas se pueden mencionar:

la aplicación inadecuada o incumplimiento de las normas legales existentes por parte de los propios entes estatales, lo que tuvo como consecuencia lógica la falta de transparencia en los procesos de administración y gestión forestal.

la desfiguración de las entidades que deberían o podrían cumplir un rol de orientación técnica y de control de la administración forestal —caso del Programa Chimanes— no sólo en las esferas donde se toman las decisiones sino fundamentalmente en el Bosque donde se aplican.

La experiencia del Bosque de Chimanes también nos muestra algunos mecanismos que refuerzan la tendencia hacia la resolución del conflicto. Entre ellas:

la investigación y el conocimiento de las realidades en conflicto, así como la socialización amplia de dichos conocimientos; el reforzamiento de la capacidad de negociación a través de la capacitación y el apoyo externo del sector con desventajas estructurales en el conflicto.

En el proceso de gestión y resolución de la demanda por territorio destaca naturalmente el lugar central del Estado. Este, sin embargo, no se presenta como una unidad monolítica sino a través de diversas representaciones y mediaciones que juegan roles y posiciones distintas, y que los indígenas fueron capaces de diferenciar hasta encontrar una respuesta a sus demandas en los niveles más altos del poder estatal.

La experiencia de Chimanes enseña cómo la presión desde la sociedad civil permitió neutralizar las tendencias adversas al interior del Estado y sobreponer las que estaban en favor de las demandas indígenas.

Finalmente, el proceso del Bosque de Chimanes nos muestra al movimiento indígena como un movimiento social propositivo y no solamente reivindicativo.

#### *Notas*

- 1 "Matriz colonial" en el sentido de que las herencias emergentes de las relaciones de dominación resultantes de la conquista española no han sido del todo superadas. La Independencia y, en el caso de Bolivia, la revolución de 1952, con sus postulados de carácter liberal, pusieron más bien en evidencia un "colonialismo interno", mediante el cual una minoría blanca-mestiza domina y discrimina o excluye a una gran mayoría indígena o de origen indígena. Hace referencia, por tanto, a un sistema de dominación sutil pero efectivo.
- 2 Las empresas forestales del país se organizan en torno a la Cámara Nacional Forestal y, en el caso del Beni, constituyen la Cámara Distrital Forestal del Beni, siendo parte de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.
- 3 La Ley General Forestal y su Reglamento, permiten la otorgación de permisos de corte anual" solamente para empresas de tercera categoría, esto es, con baja composición de capital, y solamente por montos menores a 1.000 metros cúbicos.
- 4 Entrevista realizada a Ernesto Noe, en Trinidad, el 1 de junio de 1992.
- 5 En 1989, se asumía que se habían repuesto aproximadamente 12.726 plantas de mará. Ese mismo año se otorgaron cuotas de corta por 24.292,66 metros cúbicos de mará a cuatro de las siete empresas del Bosque de Chimanes (Goitia, 1990).
- 6 Entrevista en Reunión Puerto San Borja, 20 de agosto de 1990.
- 7 ídem.
- 8 "Habilito": modalidad mediante la cual el poseedor de capital adelanta dinero o mercancías a cuenta de trabajo por realizar. Esta modalidad fue muy difundida en la Amazonia a partir del auge del caucho a fines del siglo pasado y comienzos del presente.

## ¿QUE HACER FRENTE A LOS CONFLICTOS AMBIENTALES?

*Francisco Sabatini*

**T**radicionalmente, los conflictos ambientales en Chile se resuelven por la vía judicial o, la mayoría de las veces, por la imposición del más fuerte. En este último caso, destacan dos modalidades específicas importantes en nuestro medio: la salida fundamentalista, que puede ser ecológica o económica, y la salida por cooptación. Ambas encuentran apoyo en rasgos de nuestra cultura política y de nuestra sociedad.<sup>2</sup>

En el mejor de los casos, los conflictos adquieren la suficiente importancia como para desencadenar formas implícitas, no reconocidas, de negociación ambiental. Es posible hablar aquí de negociación ambiental informal. Sin embargo, en nuestro medio las negociaciones informales, más que derivar en negociaciones formales y explícitas, dan lugar a formas de resolución de conflictos en las que predominan la cooptación, diversas formas de paternalismo y la dependencia de las comunidades respecto de soluciones externas a sus problemas. Causa central de que no ocurra la negociación formal es el desequilibrio de fuerzas entre las partes en disputa.

Por otra parte, la debilidad de la gestión pública ambiental, especialmente en materia de capacidades de mediación y negociación de conflictos, refuerza el predominio de esas alternativas no democráticas de resolución de los problemas y de los conflictos ambientales.

El propósito de esta reflexión es, justamente, explorar caminos posibles de acción para favorecer *la negociación ambiental formal*, entendiéndola como una forma democrática de gran potencialidad para resolver conflictos ambientales.

Las técnicas de negociación ambiental están en pleno desarrollo en países industrializados, donde su uso se expande rápidamente. Sin embargo, nuestra tarea no es tanto aplicar y adaptar estas técnicas, sino hacer crecer el convencimiento entre los actores relevantes —gobierno, empresas y comunidades— sobre lo conveniente que es reconocer que los conflictos existen y darles una solución negociada. Nuestro desafío actual es construir las mesas de negociación más que adquirir las técnicas y destrezas de negociación una vez que aquéllas existen.

A continuación, discutimos algunas orientaciones de enfoque para la gestión pública en materia de conflictos ambientales. Luego recomendamos cuatro líneas de trabajo y, finalmente, incluimos dos notas sobre el futuro, una de pesimismo y otra de optimismo.

## Orientaciones para la gestión ambiental

- *La debilidad de la gestión ambiental del Estado es un factor de resolución inadecuada de problemas ambientales y de multiplicación innecesaria de conflictos.*

Es usual que las empresas que enfrentan problemas de relación con las comunidades locales por los impactos ambientales asociados a sus actividades, tiendan a cerrarse a la discusión de esos problemas y, muchas veces, ni siquiera reconozcan la existencia de conflictos con la comunidad. La prioridad que tienen los objetivos de ganancia económica para las empresas por sobre consideraciones (y gastos) sociales o ambientales, no constituye una explicación suficiente para esta actitud. De hecho, empresas que realizan importantes inversiones en control ambiental o que colaboran en financiar actividades sociales y obras de adelanto en su localidad, hacen lo mismo.

Esta actitud se explica, en medida importante, por la debilidad de la gestión pública ambiental. Al no existir canales institucionales para resolver los problemas y conflictos ambientales, abrirse a su discusión pública equivale, para muchas empresas, a someterse a un virtual "juicio de las masas" y quedar sujetas a prejuicios no declarados contra la empresa privada. La debilidad y falta de especificación territorial del cuerpo de normas ambientales no hace sino agravar esta incertidumbre.

Las empresas prefieren apelar a las funciones sociales que cumplen —creación de empleo y de riqueza—, enfatizando de paso la responsabilidad principal que les cabe al Estado y a sus políticas en la conservación ambiental. Por lo demás, se señala, esas políticas son financiadas en medida importante con los impuestos pagados por las mismas empresas.

Algunas empresas, generalmente de mayor tamaño, declaran su propósito de ajustarse gradualmente a las normas como forma de solucionar los problemas ambientales que están provocando al entorno. Pero ese ajuste no significa que los impactos ambientales vayan a desaparecer del todo. El derecho de la comunidad local a resistir actividades que impactan su calidad de vida o deterioran los recursos naturales que soportan su actividad económica, es permanente bajo democracia y nunca podrá ser cancelado del todo, especialmente si se considera que la aplicación de las normas a cada caso particular puede ser objeto de interpretaciones distintas y de controversias. La ausencia del Estado no sólo se nota a nivel de políticas y normas ambientales, sino también en términos de capacidad de mediar entre estos intereses encontrados.

La debilidad de la gestión ambiental del Estado también afecta a la comunidad local y sus organizaciones. Es usual que la comunidad local o grupos de ella apoyen a organizaciones radicalizadas de ecologistas que dirigen su acción contra las empresas. Dos elementos que explican este hecho son la inseguridad y la insatisfacción.

La inseguridad es producto de que el Estado aparece inactivo frente a impactos ambientales que están deteriorando el medio local, careciendo ade-



más de una opinión clara sobre qué debe hacerse. Las empresas, por ser una parte interesada en minimizar la importancia de esos impactos, no son confiables para la población, más allá del esfuerzo que objetivamente estén haciendo en materia ambiental.

La insatisfacción deriva de que los adelantos sociales y económicos atribuibles a las actividades productivas suelen ser percibidos como insuficientes en relación con el deterioro causado al entorno o a los recursos naturales locales. La carencia de estrategias locales o regionales de desarrollo que definan políticas de uso de los recursos ambientales, sin duda contribuye a este sentimiento.

A su vez, tal percepción da lugar a formas veladas de extorsión sobre las empresas. El apoyo de la población local a grupos ecologistas fundamentalistas puede ser una forma de presionar a las empresas para lograr una compensación más justa por los impactos ambientales que ellas causan, sea contaminación, deterioro de la base de recursos naturales o consumo de recursos no renovables. Es, en definitiva, una forma algo burda de buscar compensaciones por los daños ambientales. Mientras el Estado no asuma el tema de las compensaciones por daño ambiental como un derecho de las comunidades locales, y mientras aquél sea percibido como casi unilateralmente comprometido con el crecimiento económico a expensas del medio ambiente, se puede esperar que la "paradoja de la Escondida" —una empresa con estándares ambientales muy superiores a otras empresas sometida a una fuerte presión por grupos ecologistas apoyados por la comunidad local— se repetirá (véase Capítulo 12 en este libro).

En suma, tanto los productores como la comunidad afectada son virtualmente forzados a los fundamentalismos cuando se enfrentan a la solución de problemas y conflictos ambientales en un contexto de vacío en materia de gestión ambiental pública.

- *Un sistema de gestión ambiental apto para el manejo de conflictos debería incluir la negociación voluntaria entre las partes en pugna.*

La forma habitual de resolución de conflictos ambientales se caracteriza por el enfrentamiento de intereses específicos y de posiciones de principio en procesos largos cuyos elementos principales son la denuncia pública, la descalificación, el establecimiento de demandas judiciales, el uso de la dilación, la manipulación de la información, la intervención de motivaciones ideológicas o de otro tipo no declaradas y, en general, el peso de posiciones irreductibles o fundamentalistas.

Aun cuando pueda darse un proceso informal, no reconocido, de negociación ambiental, las salidas que tienden a imponerse corresponden a alguna versión de lo que denominamos anteriormente *imposición del más fuerte*.

En cambio, las formas voluntarias de negociación de conflictos ambientales permiten acercarse al ideal de compatibilizar crecimiento con conservación.<sup>3</sup> En términos prácticos, estos procedimientos voluntarios podrían beneficiar a todos los involucrados: ahorro de tiempo y de dinero, mejor calidad de vida, integración al contexto social y geográfico.<sup>4</sup> Los beneficios son también nacionales: la eficiencia en resolver las disputas ambientales agrega competitividad a la economía, la democracia se desarrolla y fortalece en la base de la sociedad, y el medio natural es protegido.

- *La negociación ambiental es una cuestión esencialmente política y secundariamente científico-técnica. La variable fundamental es la relación de fuerzas entre las partes, y los factores sociales y culturales tienen gran influencia en sus resultados.*

El conflicto ambiental es un campo específico del conflicto político. Envuelve cuestiones de poder y materias que rebasan con mucho lo que pudiera ser un conflicto local o comunitario (Jacobs & Rubino, 1988). La comprensión de los factores que influyen sobre el contenido y dinámica de los conflictos, de gran especificidad cultural y local, resulta crucial para su resolución. Las disputas son tanto sobre hechos como sobre intereses y valores, y es usual que estos últimos tiendan a primar sobre los primeros.

La amplia variedad de técnicas de negociación existente es importante para llegar a estos acuerdos. Sin embargo, el factor más importante es el

grado de equilibrio de fuerzas entre las partes en disputa. Según McCarthy y Shorett (1984), "si una de las partes en disputa cree que puede lograr una victoria unilateral, claramente no verá necesidad de entrar en negociación".

Los aspectos técnico-científicos de la negociación no son los más gravitantes, como se tiende a pensar. En parte, esto es así porque dichos aspectos son controvertibles y están sujetos a la manipulación. Según Gorczyński (1991), por su lenguaje y por su arrogancia científica, "los ingenieros y otros fríos y desapasionados expertos" no logran jugar bien el complicado juego de la negociación ambiental.

Susskind et al. (1983) destacan las limitaciones del conocimiento científico como base para la resolución de disputas ambientales, y cómo este hecho reduce la efectividad de los tribunales de justicia. La mejor alternativa, según los mismos autores, es la de "acuerdos contingentes" entre las partes en conflicto. En efecto, la información científica y técnica, especialmente cuando no existe equilibrio de fuerzas, suele ser utilizada y hasta cierto punto manipulada por la parte fuerte para el beneficio de sus posiciones. Quien financia estudios que generalmente son caros, ejerce influencia sobre los resultados obtenidos. Debemos ser realistas. La objetividad científica es un ideal noble, pero sólo un ideal.

Sin embargo, las controversias técnicas y científicas, que son usuales en relación con problemas y conflictos ambientales, pueden tener una salida política democrática. Como la verdad científica absoluta no existe, lo que debe buscarse en las soluciones a los conflictos es una combinación entre calidad técnico-científica y el compromiso de las partes y de la población con la solución escogida. Siempre existe el riesgo del error, y es mejor equivocarse juntos.<sup>5</sup>

- *A pesar de que la población, como tal, puede no ser parte directa de un conflicto ambiental, siempre es un actor importante.*

Su involucramiento no sólo puede contribuir a resolver los conflictos, sino también a mejorar las perspectivas locales de desarrollo sustentable.

Promover la participación de la población en la resolución de conflictos *in situ* es conveniente por diversas razones. La primera de ellas es que toda negociación ambiental —ya sea informal o formal, llevada en forma abierta o a puertas cerradas— es, en último término, un hecho público, un hecho sometido a la atención y al escrutinio de la comunidad. La población igual participa y es aconsejable tratar de que esa participación sea beneficiosa. La participación de que hablamos puede consistir tan sólo en canalizar información hacia la población y en tener el cuidado de captar sus opiniones y puntos de vista. No es necesario algo muy formalizado.

La segunda razón es que en cualquier sistema mínimamente democrático, el peso del factor opinión pública es gravitante en los conflictos, haciendo de la población local el negociador ambiental de última instancia (Gorzinsky, 1991). La parte que tenga el apoyo de la opinión pública local tiene un poderoso instrumento para hacer variar el resultado de la negociación en su favor.

Una tercera razón se relaciona con el desarrollo sustentable. Los distintos grupos que integran la comunidad local tienen simultáneamente intereses en el desarrollo económico y en la conservación del medio natural. Se sitúan en una posición intermedia entre los intereses de quienes son partes principales en los conflictos *in situ*: las empresas y los grupos o actividades directamente afectados por los impactos ambientales. De esta forma, la participación de la población en el debate de fondo que acompaña al conflicto abre mejores posibilidades de avanzar en la compatibilización entre desarrollo y conservación.

Una cuarta razón es que la explicitación de los conflictos ambientales y su discusión abierta favorecen la elevación de la conciencia ambiental entre la población. Con ello, se legitiman los impactos ambientales como problemas públicos requeridos de solución. Además, la participación de la población en la discusión que acompaña a los conflictos otorga una base de legitimidad política tanto a las labores de mediación de las autoridades como a las acciones de regulación ambiental que pueda emprender el Estado respecto de esos problemas. Es más, la discusión pública que acompaña a la negocia-

ción de disputas ambientales puede ser un excelente medio para mejorar y explicitar las estrategias regionales y locales de desarrollo, incluidas sus orientaciones respecto al medio ambiente.

Por último, el involucramiento ciudadano en el manejo de conflictos ambientales ayuda a resolver la tensión congénita de la gestión pública entre sus roles de mediación de conflictos y de negociación de sus propias políticas. Por medio de mecanismos democráticos de nivel local, las autoridades se fortalecen como una parte interesada en el conflicto que puede negociar en nombre de los intereses generales de la comunidad local y nacional, en comparación con intereses de grupos o sectores de la comunidad. Entre esos mecanismos destacan las elecciones y la discusión pública de las propuestas políticas en pugna. De esta forma, las autoridades locales pueden agregar la acción de negociación en favor de sus políticas a sus funciones tradicionales de mediación.

### Cuatro líneas de trabajo

Las líneas de acción que se sugieren en los párrafos siguientes deben ser asumidas preferentemente por el gobierno, dada su responsabilidad técnica y política frente a los conflictos, y considerando el rol mediador y negociador que debe jugar en la resolución negociada de las disputas ambientales.

Es posible pensar en mediadores privados de los conflictos, pero como la institucionalización de formas expeditas de resolución de conflictos debe ser una tarea prioritaria del Estado, nos parece que el rol del gobierno será el más importante, al menos en un primer período.

Por otra parte, y dado el contraste entre la especificidad local de los conflictos ambientales y el centralismo político chileno, parece aconsejable asignar a los gobiernos regionales y locales una tarea de primera línea en la implementación de estos mecanismos. Por lo demás, las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipales y la ley marco del medio ambiente, Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, aprobada el 9 de marzo de 1994, les asignan importantes responsabilidades en materia ambiental.

Las recomendaciones que siguen apuntan a fortalecer dos de las funciones de la gestión pública —las de mediación y las de negociación— que resultan vitales para abordar los conflictos ambientales *in situ* que se están generalizando en el país. Propondremos estas recomendaciones bajo el supuesto de que, paralelamente, se está reforzando una tercera función, la de regulación. Esta consiste en la formulación de políticas ambientales, incluyendo la incorporación de la contabilidad ambiental a las cuentas nacionales y regionales.

Una primera línea de acción es la adopción de *medidas que favorezcan el equilibrio de fuerzas entre las partes en conflicto*. La existencia de un contexto político y legal que favorezca este equilibrio es la condición que mejor asegura la disposición de las partes a entablar negociaciones. Dado que el no solucionar los conflictos puede tener costos importantes para la comunidad, para las empresas y para el país, la búsqueda de dicho equilibrio debe ser una orientación de la política pública.

Las medidas concretas pueden incluir:

- Reformas a procedimientos judiciales o nuevas disposiciones legales tendientes a proteger los intereses de grupos afectados por la acción de terceros sobre el medio ambiente, y a facilitar el ejercicio práctico de estos derechos.
- Fortalecimiento del ejercicio libre y responsable del periodismo, con el fin de mejorar la calidad de la información sobre el impacto y conflicto ambientales. La denuncia seria es un factor que contribuye al equilibrio de las fuerzas.
- Creación de servicios de asistencia técnica de apoyo a las partes débiles en los conflictos, usualmente grupos de la comunidad. Este servicio del gobierno regional, que podría funcionar tal como el servicio de asistencia judicial gratuito, serviría no sólo para favorecer el equilibrio de fuerzas sino también, e igualmente importante, para desactivar conflictos radicados en mala o errónea información.<sup>6</sup>

Una segunda línea de acción tiene que ver con *medidas que favorezcan la negociación voluntaria entre las partes en conflicto*. El clave rol neutral que la legalidad y el sistema político asignan a los gobiernos en sus distintos niveles territoriales —más allá de su compromiso de hecho con el crecimiento económico en desmedro del medio ambiente, como discutiremos luego— puede ser usado para implementar acciones que favorezcan el establecimiento de negociaciones entre las partes envueltas en conflictos ambientales. Las medidas concretas pueden incluir:

- La producción y canalización de información sobre los conflictos desde y hacia las partes en conflicto y hacia la opinión pública en general. Esta información incluye descripción del proyecto o acciones y su impacto ambiental, y los puntos de vista de las partes.
- Reformas a procedimientos administrativos —tales como obtención de permisos y otros— y procedimientos judiciales que favorezcan e incluso fuercen la búsqueda de acuerdos negociados entre las partes. Podría ensayarse algo parecido a las comisiones tripartitas de avenimiento en materia sindical.
- Prestación de servicios diversos a las partes, sea directamente o a través de terceros, como sería el caso de cursos de capacitación en técnicas de negociación, desarrollo de seminarios, creación de canales regulares de información y otras iniciativas similares.
- Diseño y puesta en práctica de un procedimiento de diagnóstico consensual tendiente a producir información sobre los impactos ambientales, que resulte creíble para todas las partes. La desinformación, intencionada o no, suele ser una de las fuentes principales —y a veces fáciles de remover— de los conflictos ambientales. Mientras no haya acuerdo mínimo sobre cuáles son estos impactos, parece difícil que haya acuerdo sobre las soluciones. El procedimiento podría incluir la designación unánime de una institución académica que se encargue de revisar, analizar e interpretar la información existente (Resolve, 1991).

La tercera línea de trabajo se relaciona con *acciones de desarrollo de un contexto democrático participativo*. La tolerancia, la disposición al diálogo y la negociación de intereses encontrados, son atributos democráticos esenciales de la alternativa de resolución de conflictos ambientales que se busca favorecer. La educación pública sobre formas democráticas de relación social y solución de conflictos, parece crucial.

Algunas de las acciones podrían ser las siguientes:

- Fomentar la discusión democrática de las estrategias local y regional de desarrollo, incluida la definición de prioridades en materia de medio ambiente.
- Establecer canales claros y expeditos de participación pública a nivel local. La participación e involucramiento de la población local contribuye significativamente al éxito de los programas públicos ambientales. En su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992, el Banco Mundial argumenta en favor de esta idea respaldándola con experiencias prácticas (World Bank, 1992). Estos canales claros y expeditos de participación pueden incluir uno o más de los siguientes procedimientos:
  - hacer efectivo el derecho a saber del ciudadano local, así como también formas para estimular el ejercicio de este derecho;
  - establecer operativamente el derecho a ser escuchado y a recibir respuestas escritas de parte de las autoridades responsables;
  - abrir canales de participación que impliquen mayor descentralización de poder decisional en favor de la ciudadanía (como podría ser el caso de plebiscitos), y estipular claramente las oportunidades en que podrían utilizarse;
  - crear y desarrollar instancias de participación pública directa, en que las personas o las organizaciones de la comunidad puedan dar su opinión, hacer ver sus intereses e, incluso, entregar propuestas.



La participación pública directa es importante en términos de educación pública en el tema ambiental y en el desarrollo de una cultura democrática, y es importante como herramienta de control político sobre las autoridades.

Más allá de una cierta pasividad y dependencia respecto de soluciones externas a los propios problemas, entre la población existe una capacidad nada despreciable de organizarse en torno a problemas y aspiraciones sentidos como propios. Sin embargo, esa capacidad suele neutralizarse por los sentimientos de impotencia que produce el alto grado de centralismo en la toma de decisiones. Por lo mismo, la descentralización política resulta clave.

Finalmente, la cuarta línea de acción consiste en *medidas de fortalecimiento institucional, político y técnico de los gobiernos regionales y locales*. Un gobierno local o regional técnica y políticamente fuerte y hábil, promete ser un buen mediador, lo que puede acercar a las partes a un proceso de negociación de sus diferencias. Por el contrario, un mediador débil desestimula a las partes a negociar "alrededor" de él, puesto que no hay garantía de que pueda contribuir a la implementación de los acuerdos logrados.

Al mismo tiempo, ejercer estas labores de mediación representa una oportunidad de descentralización política *de facto* en favor de los gobiernos locales o regionales, que éstos pueden estar interesados en aprovechar (Sabatini, 1993; en Vergara, 1993 se analiza un ejemplo de cómo es posible aprovechar estas oportunidades). El poder relativo de negociación de sus propias políticas, programas y proyectos, es mayor para un gobierno local o regional cuanto más equilibradas están las fuerzas en conflicto. Los conflictos ambientales deben ser percibidos, por lo tanto, como posibles instancias ventajosas de gestión pública local.

En los Estados Unidos la resolución negociada de disputas ambientales está creciendo rápidamente como campo de trabajo para los planificadores (planners), ya sea que trabajen en organismos de gobierno o en organizaciones de la comunidad. Han desarrollado una jerga para referirse a estas instancias de planificación urbana y gestión ambiental locales. Hablan de los conflictos NIMBY<sup>7</sup> y de los conflictos LULU.<sup>8,9</sup> Los mecanismos y formas

para resolverlos que los "planners" están planteando, tienen como denominador común la participación y la negociación.

Por otra parte, la resolución negociada de conflictos puede contribuir a mejorar la legislación ambiental, especialmente la definición y especificación regional y local de normas. Algunas de las acciones posibles de desarrollar en este sentido, son:

- Elevar la capacidad de interlocución técnica de las agencias públicas y del gobierno regional, especialmente frente a las empresas.
- Elevar la capacidad de interlocución política de las agencias públicas y del gobierno regional, principalmente frente a la ciudadanía local y frente a poderes e intereses centrales.
- Desarrollar esfuerzos y capacidades técnicas y políticas de anticipación de conflictos ambientales, con el fin de desactivarlos, en especial a través de la aplicación de modalidades participativas de evaluación de impactos ambientales. Pretender que estas evaluaciones de impactos son procedimientos meramente técnicos, es un error que podría tener consecuencias graves en términos de conflictos ambientales.

### Una nota de realismo: cultura política chilena

Las líneas de acción y recomendaciones específicas enumeradas pueden parecer ingenuas si se considera el abismo existente entre la complejidad del desafío y la precariedad de las herramientas con que se cuenta en Chile para enfrentarlo.

Los problemas ambientales son inherentemente conflictivos, y son conflictivos en mayor grado que otros problemas sociales o públicos: es difícil cuantificarlos, identificar sus fuentes o responsables, precisar quiénes se benefician y quiénes se perjudican con ellos, así como individualizar sus causas. El conocimiento científico sobre los problemas ambientales y sus causas —como en general el conocimiento científico— es hipotético, por lo que el diseño de las normas ambientales e instrumentos de política para

enfrentarlos es en parte discrecional, arbitrario o político. Además, los problemas ambientales, por su fuerte especificidad territorial, tienden a ser irrepetibles.

Por otra parte, en el país se carece de las destrezas y recursos institucionales, técnicos y políticos que la gestión de problemas y conflictos ambientales requiere. Se carece del grado de descentralización política y capacidad local de mediación y negociación necesarias. Una cultura y un sistema políticos fuertemente centralistas, "verticalistas" y poco participativos, como los de Chile, representan una desventaja importante en este sentido. El compromiso del gobierno central con la estrategia económica, con relativo sacrificio del medio ambiente, tiende a imponerse a los gobiernos locales y, especialmente, a los regionales, debilitando la neutralidad que éstos requieren para mediar en caso de conflictos ambientales *in situ*.

Sin embargo, el Estado "tutelar", típico de Chile y de América Latina, está en crisis. La economía y la sociedad ya no están ni pueden estar en gran medida subsumidos por el Estado, como ocurrió tradicionalmente. Los procesos de liberalización económica están significando la autonomización creciente de la economía respecto del Estado, y Chile es el país que más camino ha recorrido en América Latina al respecto. Por otra parte, la crisis del Estado del Bienestar ha relajado la fuerza de los mecanismos de "inclusión social" que puede aplicar el Estado, cosa que en el pasado éste hacía inspirado en la idea de "democracia sustantiva". La sociedad ha sido, en buena medida, "exteriorizada" respecto del Estado.

Esta autonomía recíproca que van ganando los tres polos del sistema político —Estado, sociedad y economía— reclama la definición de una nueva forma de relación entre ellos. Lo que se observa hoy es una alianza entre el nuevo Estado y los sectores hegemónicos en la economía de mercado, que son ahora en gran medida autónomos respecto del Estado, quedando la sociedad civil relativamente aislada.

Todo parece supeditarse a la estrategia predominante del crecimiento económico. El tema ambiental no tiene gran prioridad política en sí mismo, esto es, no tiene prioridad significativa por su importancia para la calidad de vida

de la población. Como otros temas, su prioridad depende de que sea percibido como importante para el éxito de la estrategia económica, para la competitividad económica del país.

El correlato político de esta nueva realidad es una suerte de democracia elitista en que el juego político se reduce a las capas dirigentes, y donde la negociación entre los representantes políticos del Estado y los empresarios es crucial. La población tiene que elegir entre propuestas cerradas o "empaquetadas" en el mercado electoral, quedando inactiva hasta la próxima elección. La marcada percepción de la población respecto a una gran distancia entre los intereses de la gente y los temas de discusión de los políticos, es así explicable.

Hoy es común que se hable de los problemas de gobernabilidad cuando se analizan las democracias contemporáneas. Se los define como los que afectan la relación entre sociedad civil y Estado. En los países desarrollados, el debilitamiento del Estado del Bienestar, primero, y el descrédito relativo en que han caído los sistemas electorales últimamente, junto al surgimiento de nuevos movimientos y demandas organizadas a nivel de sociedad civil (medio ambiente, regionalismo, feminismo y otros similares), explican la emergencia de los problemas de gobernabilidad en las últimas dos a tres décadas. Pero en Chile, y en general en América Latina, la sociedad civil no parece tener la fortaleza ni la autonomía frente al Estado como para, en principio, hablar de problemas de gobernabilidad. Al menos en el caso del medio ambiente, lo que existen son más bien problemas de gobierno. Hay una marcada debilidad de la capacidad de gestión ambiental por parte del Estado, más que fricciones con la sociedad civil.

La autonomización relativa de los tres polos del sistema político abre la interrogante sobre cuál será su futura relación, así como sobre los problemas de gobernabilidad que seguramente surgirán de los desajustes entre polos que se irán volviendo relativamente más autónomos. Pero eso es aún algo que pertenece al futuro, ya que los elementos básicos del Estado "tutelar" siguen operando: el clientelismo, la cooptación, y la pasividad de la población. La pasividad se refiere tanto a su falta de organización como al hecho de asignar la responsabilidad de la solución de sus problemas a terceros,

especialmente al Estado y, crecientemente, a las empresas. La pasividad no es, sin embargo, un rasgo absoluto. Es alimentada por el centralismo, que promueve la resignación y, en cierta medida, el fatalismo. No ha surgido una estructuración política distinta que la tradicional, porque la cultura política chilena no ha cambiado radicalmente.

Dado tal esquema político y patrones culturales, y considerando el carácter inherentemente conflictivo de los problemas ambientales, tal vez la mejor forma de conseguir una gestión estatal ambiental de relativa importancia y trascendencia es estimulando la explicitación de los intereses y puntos de vista conflictivos que los impactos ambientales suscitan. Lo habitual es que se intente evitar que los problemas ambientales den lugar a conflictos abiertos. Pero eso puede tener un alto costo: los afectados por los impactos ambientales, muchas veces grupos de escasos recursos, asisten al deterioro de su calidad de vida o del ambiente natural y los recursos naturales que sustentan su economía en ausencia de un sistema de gestión ambiental público que pueda protegerlos.

Lejos de evitar o ignorar los conflictos, conviene canalizarlos, asumirlos como realidad hasta cierto punto inevitable, y sacar provecho de ellos en términos de desarrollo democrático, conocimiento ambiental e inventiva tecnológica y empresarial para resolverlos.

Estamos frente a una suerte de "paradoja de la gobernabilidad" para el tema ambiental, la que es generalizable a otros ámbitos de la gestión pública: la inexistencia de problemas de gobernabilidad constituye una de nuestras principales desventajas desde el punto de vista del sustento político de una gestión ambiental efectiva que avance en la solución de los problemas ambientales que afectan la calidad de vida, la conservación ambiental y la competitividad. Parece conveniente constituir o fortalecer una sociedad civil que sea capaz de plantear con fuerza exigencias tanto al Estado como a la economía de mercado sobre problemas ambientales (y otros). De esta forma, llegar a tener conflictos y problemas de gobernabilidad en materia ambiental puede ser visto como un objetivo intermedio en el camino que nos conduzca a una sociedad ambientalmente sustentable, además de económicamente desarrollada y socialmente integrada.

## Una nota de optimismo: la centralidad de lo ambiental

Hemos destacado la especificidad territorial de los problemas ambientales y su carácter inherentemente conflictivo. También hemos señalado el rápido cambio de escenario cultural e internacional en que estos problemas y conflictos deberán enfrentarse: mayor conciencia ambiental y mayores presiones internacionales. La estrategia del avestruz —esconder la cabeza— tiene límites tal vez más severos que lo que muchos imaginan. Problemas y conflictos tenderán a multiplicarse.

La descentralización política y territorial es el camino principal para enfrentar el desafío que representan los conflictos ambientales *in situ*. Dos factores pueden alimentar un grado prudente de optimismo al respecto. El primero es que los conflictos ambientales generan la necesidad y, a la larga, una demanda por mayor poder de gestión y decisión desde las mismas localidades y territorios en que ocurren. Esta demanda por descentralización vendría a llenar un vacío importante del proceso de descentralización política: la oferta de descentralización que ha hecho el Estado no ha encontrado eco en una demanda por mayor descentralización ni en el uso de los "recursos de descentralización" existentes por parte las comunidades territoriales (Arocena, 1989). En todo caso, esta débil demanda podría deberse a que la oferta es igualmente débil. ¿Hasta qué punto la oferta de descentralización es real, en el sentido de poner al alcance de las comunidades y sus organizaciones una mayor cuota de las decisiones que afectan sus vidas?

El segundo factor es el contexto de mayor conciencia y vigilancia ambientales, tanto nacional como internacional, que hace más factible que se equilibren las fuerzas de las partes enfrentadas en los conflictos *in situ*. Las comunidades locales y los grupos que las integran pueden ahora encontrar importantes aliados externos para su causa. Como el inmovilismo propio del empate de fuerzas a nadie conviene, los distintos actores envueltos terminarán favoreciendo la descentralización, requisito para aplicar formas negociadas y más eficientes de resolución de conflictos ambientales difícilmente reducibles a soluciones-tipo que pudieran ensayarse desde el gobierno central.

En los cambios fundamentales que está experimentando nuestra sociedad, un derrotero importante ha sido la descentralización relativa de las decisiones económicas en favor de mecanismos de mercado, reservando para el Estado las funciones de regulación y de protección del bien común. En todo el mundo se están explorando las regulaciones ambientales económicas o de mercado. El contenido de estas regulaciones va expresando los cambios que están ocurriendo en relación a los límites éticos y valóricos sobre el medio ambiente que la sociedad, a través del Estado, impone al despliegue de las fuerzas económicas. Estas regulaciones representan también la búsqueda de formas más eficientes y claras de gestión estatal para hacer frente a un desafío que parece rebasar la capacidad de los sistemas regulatorios y de fiscalización convencionales. En forma parecida, la descentralización política y territorial en favor de los gobiernos locales, de los ciudadanos y sus organizaciones, resultan indispensables para enfrentar y canalizar adecuadamente los conflictos ambientales *in situ*. Una comunidad local con poder para negociar las compensaciones o beneficios de desarrollo que contrapesen los impactos ambientales negativos, es la situación más favorable para la resolución oportuna, justa y conveniente de los conflictos ambientales.<sup>10</sup>

#### *Notas*

- 1 Una versión anterior de este capítulo fue publicada en la revista Ambiente y Desarrollo (XI) 1, 1995.
- 2 Nuestro interés está centrado en los conflictos *in situ* entre empresas que desarrollan proyectos productivos que impactan el medio natural, comunidades locales y autoridades, los que se diferencian de los conflictos *de enfoque* sobre políticas ambientales.
- 3 La idea de compatibilizar crecimiento y conservación incluye: un juicio científico compartido (aunque siempre provisorio) sobre los límites de intervención posible de los ecosistemas; y acuerdos sociales sobre hasta qué punto los costos ambientales y el deterioro de la calidad de vida son compensados por los aumentos en los niveles de vida asociados al crecimiento económico.  
Por lo tanto, la idea de compatibilizar crecimiento y conservación no es objetiva ni inmutable, correspondiendo más bien a un consenso abierto a modificaciones.
- 4 Bingham (1986) discute detalladamente los pros y contras de la resolución negociada de conflictos ambientales, basado en un estudio de diez años de aplicación de estas técnicas en los Estados Unidos.

- 5 Los factores de costo son, por cierto, también un criterio que contrapesa las opciones técnicas.
- 6 El desplazamiento de profesionales y técnicos entre este servicio, las consultoras que trabajan para las empresas y los equipos técnicos de las agencias públicas, es un aspecto que debe evaluarse cuidadosamente.
- 7 NIMBY: *Not in my back yard* (no en mi patio trasero).
- 8 LULU: *Locally unwanted land uses* (usos de suelo localmente indeseados).
- 9 Una extensa bibliografía sobre NIMBYs y LULUs se puede encontrar en Horah y Scott (1993).
- 10 Idealmente, esas negociaciones deben iniciarse antes de que comience el proyecto productivo. El proyecto minero Red Dog de la empresa Cominco en el norte de Alaska, es un ejemplo de buenas relaciones entre empresas y comunidad local basadas en la consideración plena de los intereses de cada parte. Véase Malean y Hensley(1994).



Capítulo 15  
**NEGOCIACIÓN AMBIENTAL,  
PARTICIPACIÓN Y SUSTENTABILIDAD**

*Francisco Sabatini, Claudia Sepúlveda*

**E**l conflicto provocado por el paso del gasoducto de la empresa GasAndes por la localidad de San Alfonso encontró finalmente una salida a través de la negociación formal entre las partes en disputa.<sup>1</sup> Se puso término así a un largo *impasse* en la concreción de los planes de la empresa, cuya viabilidad apareció por momentos cuestionada por la resistencia de la comunidad afectada. La intensidad del conflicto fue tal, que la violencia física no estuvo ausente. Resulta paradójico que un proyecto sometido voluntariamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) haya suscitado tan agudo conflicto.<sup>2</sup>

Dicho sistema tiene un objetivo político de prevención de conflictos ambientales, fuera del objetivo técnico de protección ambiental. Esta función política del SEIA se cumpliría principalmente a través de la participación ciudadana, la que permitiría dar legitimidad política a las decisiones y evitar situaciones, a veces interminables, de cuestionamiento público.

En el caso del conflicto suscitado por el proyecto de GasAndes se cumplieron todas las instancias de participación ciudadana establecidas legalmente y, aún más, se incluyeron otras que no son exigibles, como la realización de algunos cabildos abiertos. ¿Por qué, incluso así, no fue posible evitar el conflicto?

El caso de San Alfonso ha generado un amplio consenso respecto a que los procedimientos de participación ciudadana del SEIA demostraron ser deficientes para compatibilizar los intereses en juego y prevenir el conflicto. El hecho de que la solución final se haya logrado a través de la negociación directa entre las partes, procedimiento que escapa con mucho al diseño del SEIA, confirma tales deficiencias y sienta un importante precedente que mueve a reflexión.

Las principales lecciones que el caso de San Alfonso deja en términos de la prevención de conflictos similares en el futuro son, a nuestro juicio, las siguientes:

- 1. El SEIA debiera contemplar la posibilidad de elegir entre distintas alternativas de proyectos, en términos de su tecnología y de su localización (en este caso, trazado). Para ello es necesario tener una política de ordenamiento territorial ambiental, que no existe en Chile.*

Los impactos en torno a los cuales se generan conflictos ambientales como el comentado están fuertemente asociados con la localización de los proyectos. De hecho, para lograr una salida al conflicto de San Alfonso se tuvo que generar un mayor campo de alternativas de localización del gasoducto (trazados opcionales). Lo anterior parece obvio, si se considera que la protección del medio ambiente se juega en gran medida en lo territorial. Con el territorio cambia el poblamiento, la geomorfología y las variables ecológicas. Lo mismo puede decirse de los efectos no ambientales, como la desvalorización de las propiedades, el deterioro de sitios con valor histórico o cultural o los impactos negativos sobre alternativas productivas o de desarrollo, como el turismo, en el caso del Cajón del Maipo.

Sin embargo, el diseño mismo del SEIA dificulta el análisis territorial de los impactos que generan los proyectos, pues dicho sistema no contempla la evaluación de alternativas. Los proyectos que ingresan al SEIA lo hacen una vez concluido el análisis de pre-factibilidad o análisis de alternativas, es decir, cuando las decisiones fundamentales de localización y tecnología ya están tomadas. Por otra parte, las Comisiones de Medio Ambiente (nacional o regionales) que son responsables de aprobar o rechazar los Estudios de Im-

pacto Ambiental (EsIA), están legalmente inhabilitadas para recomendar alternativas y, a lo más, pueden sugerir modificaciones menores a los proyectos presentados, como ha ocurrido en los casos de Trillium, de la Planta de Celulosa Valdivia y del mismo GasAndes.

En el caso del gasoducto, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) se circunscribió a un campo muy limitado de alternativas, consistente en distintas formas de enfrentar los efectos ambientales directos del trazado propuesto por la empresa y aprobado previamente por las autoridades. Lo que faltó fue una concepción de ordenamiento ambiental del territorio, elemento que es extraordinariamente débil en la política pública en Chile. El trazado del gasoducto mostró ser finalmente más relevante para la población que aspectos técnicos, como el grosor del ducto y su profundidad.

*2. La participación requerida para evitar los conflictos ambientales no debe realizarse tan avanzado el proceso de EIA ni mantenerse restringida al campo de lo técnico y al nivel de lo informativo.*

El SEIA contempla la participación de la comunidad al final del proceso, cuando las opciones técnicas ya han sido diseñadas y sometidas a la consideración de las autoridades. De hecho, la participación ciudadana contemplada en el SEIA, de carácter informativo, tiene por finalidad que la población conozca los aspectos técnicos de los proyectos.

Más allá de lo insuficiente que esto resulta, debe reconocerse que es un avance en relación a decisiones tomadas sin participación alguna de los afectados. La información implica algún grado de control por parte de la comunidad sobre lo que hacen los técnicos y deciden las autoridades. Las decisiones son siempre mejores y más cuidadosas cuando quienes las toman saben que la población está informada.

En el caso del gasoducto, la participación de tipo informativo exigida por el SEIA no pudo evitar el conflicto a pesar de exceder, en cantidad, a lo solicitado. La propia comunidad generó formas de participaciones cualitativamente distintas, más "horizontales", para hacer llegar sus puntos de vista, opiniones e intereses a la empresa y autoridades del gobierno cen-

tral. Así, fue la participación gestada por la propia comunidad a través de sus organizaciones la que abrió la posibilidad de negociar la solución al conflicto. A su vez, permitió a los vecinos dar a conocer al país sus diversas inquietudes sobre los impactos del gasoducto, las que trascendieron con mucho los aspectos estrictamente técnicos contenidos en el EsIA realizado.

*3. Para evitar los conflictos, el SEIA debe reconocer que las decisiones son políticas y no meramente técnicas, como en general se pretende; y debe dar algún peso en ellas a los puntos de vista e intereses de las comunidades afectadas (es decir, debe descentralizar).*

Las decisiones de aprobación o rechazo de los proyectos que ingresan al SEIA son políticas, a pesar de estar fuertemente sustentadas en consideraciones técnicas. El SEIA reconoce este hecho, pero es inconsistente en la forma de abordarlo.

Por una parte, pretende que la decisión está enteramente basada en información y criterios técnicos cuando da un alcance meramente informativo a la participación. Por otra parte, el mismo SEIA entrega la decisión final de aprobación o rechazo del EsIA a una instancia política (la CONAMA o COREMA), dando así a la opinión de los técnicos el carácter de mero insumo de la decisión.

Si se reconoce que la recomendación de los técnicos es opinable y que hay prioridades y criterios políticos que forman parte de la decisión final, ¿por qué se excluye de ella a la población local?

Detrás de esta incongruencia está el problema más de fondo del centralismo político. Las decisiones relevantes son tomadas por el gobierno nacional o regional, excluyendo los intereses y prioridades de la población local. Esta exclusión comporta el riesgo, como ha quedado demostrado en este caso, de que surjan conflictos ambientales de difícil salida.

La descentralización parcial de las decisiones en favor de las prioridades e intereses de las comunidades locales se justifica con especial claridad en el

caso de problemas ambientales, dados su gran especificidad territorial y su impacto directo en la calidad de vida e intereses de los residentes.

En casos como éste, la vía más adecuada para superar los conflictos es la negociación directa entre las partes, es decir, la descentralización. La salida al conflicto del gasoducto se basó, justamente, en la descentralización y en el uso de una herramienta política: la negociación ambiental.

*4. La salida negociada debe ser incorporada en el sistema público de gestión ambiental como un procedimiento habitual para la prevención o superación de los conflictos e, incluso, debe ser vista como una oportunidad de desarrollo democrático.*

La legislación ambiental ni siquiera contempla la posibilidad de que ocurran conflictos como el de San Alfonso, y la negociación formal entre las partes —a la que se tuvo que recurrir para resolver dicho conflicto— está excluida del SEIA. La experiencia de negociación ambiental ocurrida en el conflicto del gasoducto es de indudable valor por ser la primera que se realiza en forma pública en Chile. Podría ayudar a enfrentar mejor futuros conflictos.

Sin embargo, la misma idea de negociación cuenta todavía con muchos detractores en nuestro país. Cuando se confunden los intereses o puntos de vista propios con la verdad, la negociación adopta el aroma de lo impuro. Esto suele ser aplicable tanto a empresarios como a ecologistas, ambos imbuidos de una idea de "misión superior" que dificulta lo que es propio de toda salida democrática a los conflictos: la tolerancia y la transacción. Estar dispuestos a negociar supone reconocer la legitimidad de las posiciones de los demás.

Para que la negociación se constituya en una alternativa efectiva de resolución de conflictos ambientales se requiere de madurez democrática en la base misma de la sociedad. Esto representa un gran desafío para que podamos ir mas allá de nuestra democracia parlamentaria, excesivamente formal.

La negociación ambiental es un proceso complejo, siempre difícil, que

también puede fracasar. En buena medida, su éxito dependerá de la capacidad de dar espacio al ejercicio de los derechos democráticos de los ciudadanos cuando se toman decisiones relevantes que afectan su calidad de vida; es decir, de la capacidad para incorporar grados crecientes de eficiencia política, y no sólo técnica, en las decisiones. Aunque las decisiones negociadas democráticamente puedan parecer más lentas y engorrosas comparadas con la opción centralista y "vertical", aseguran una legitimidad social que permite, a la larga, evitar costos mayores derivados de cuestionamientos y posibles conflictos.

5. *Para que las decisiones tomadas en el marco del SEIA sean verdaderamente democráticas, no debe descartarse a priori el que la mejor opción sea la de no realizar el proyecto que se evalúa.*

La negociación ambiental democrática no sólo es importante para resolver conflictos como el del gasoducto. Sirve, además, para abrir el debate sobre las opciones de desarrollo que están en juego.

Más de alguien podría temer que, de entregarse tanto peso en las decisiones a instancias de participación y negociación, se correría el peligro de que se generaran coaliciones poderosas contra los proyectos de inversión, poniendo en riesgo el desarrollo económico.

Sin embargo, ese temor es infundado y está mal planteado. Infundado, porque la población suele ser la más vitalmente interesada en el logro de ambos objetivos: crecimiento económico y conservación ambiental. Si hay algún riesgo, es más bien el opuesto: mientras la conciencia ambiental no es alta y la pobreza importante, las personas tienden a optar por los proyectos aún a costa del medio ambiente. Mal planteado, porque la democracia consiste, justamente, en decidir entre alternativas de fondo. De no existir la posibilidad de optar por rechazar el proyecto que se somete al SEIA, se estará reconociendo que la decisión está tomada *a priori*, y que no hay lugar para la democracia.

6. *Aceptar la posibilidad de solución negociada a los conflictos implica, necesariamente, compensar a las comunidades por los costos ambientales o de otro tipo que el proyecto les cause.*

Es de amplio consenso que las externalidades ambientales negativas deberían ser "internalizadas" por quienes las originan. Así opinan los economistas de inspiración neoliberal, para quienes la "internalización de las externalidades" se justifica tanto por razones de eficiencia (que el interés privado se aproxime al interés social) como de equidad (que los costos privados no sean descargados en terceros o en la comunidad). Esta propuesta es apoyada por un amplio espectro de personas, entre los que se incluyen adherentes connotados del enfoque de "economía ecológica".

Las externalidades, entendidas como imperfecciones de mercado, no son fácilmente superables o "corregibles". Cualquier solución para corregirlas, como la creación de mercados artificiales (el de los permisos de emisión transables, por ejemplo), la tributación, las normas de uso del suelo u otras, implica dos tipos de decisiones difíciles: definir qué externalidades serán objeto de regulación y decidir cómo se cuantificarán. La última decisión es técnica y no por ello menos controvertible, mientras que la primera es política. Depende del peso e influencia que puedan tener cada uno de los intereses envueltos en estos conflictos.

La negociación de compensaciones es el mecanismo más universalmente utilizado para reparar los impactos negativos originados por las externalidades ambientales. A veces estos impactos son económicos, como la pérdida de valor de las propiedades en las cercanías del proyecto. Otras veces afectan la calidad de vida. ¿Por qué las personas afectadas debieran "internalizar" este tipo de costos? ¿Acaso no sería lo correcto que las empresas los incluyeran en sus funciones de costos?

*7. La salida al conflicto del gasoducto demuestra lo impracticable que es la doctrina de la compensación con "moneda ambiental" que han adoptado las autoridades.*

Esta doctrina afirma que las negociaciones deben restringirse a acordar compensaciones ambientales para impactos ambientales. Se excluyen otros impactos no ambientales y compensaciones que no consistan en reparaciones ambientales.

Sin embargo, las externalidades ambientales tienen efectos que no son sólo ambientales, sino también sociales, económicos y culturales. Además, es muy difícil distinguir unos de otros. Por ejemplo, el riesgo que representa el gasoducto y que ha estado en el centro del conflicto, ¿es un impacto ambiental, o psicológico o de psicología social, o una mezcla de todo lo anterior? ¿Quedaría fuera o dentro de los impactos que se deben considerar, según esta doctrina?

Por otra parte, lo de la "moneda ambiental" no siempre es claro ni practicable. ¿Qué reparación "estrictamente ambiental" podría definirse, y con qué criterios, para compensar una eventual explosión o inflamación? Para encontrar una salida al conflicto hubo que recurrir a compensaciones "sociales", yendo más allá de esta doctrina. La negociación incluyó los impactos de diverso tipo generados por el proyecto, asumiéndose, de hecho, que su compensación difícilmente podía definirse de otra forma que no fuera en términos monetarios.

*8. Las compensaciones monetarias no son reprochables en sí. Lo que debe evitarse son los extremos: ya sea la "compra" por parte de las empresas del derecho a degradar el medio ambiente, o la extorsión a que éstas pueden ser sometidas por grupos de la comunidad local. El Estado tiene un importante rol que jugar en evitar estos extremos.*

La existencia de compensaciones monetarias no debe ser vista como algo reprochable, como un recurso extremo para salir del conflicto que debería evitarse. Es más bien algo normal y hasta lógico si se considera el carácter de las externalidades como costos de origen privado (el proyecto) que tienden a descargarse en terceros. Las externalidades representan un problema distributivo o de equidad, y las compensaciones son una forma de intentar corregirlo.

Por cierto, las compensaciones no pueden ser la solución para impactos ambientales que superen un cierto nivel de intensidad que haga peligrar la estabilidad de los ecosistemas o la salud de la población. La negociación de compensaciones no sustituye las normas ambientales. Incluso, cuando las normas no existen o no son aplicadas, la negociación de compensaciones



puede ser objetable. Podría llegar al extremo de constituir una forma ilegítima de adquirir un cierto derecho a deteriorar el medio ambiente. Cuando los problemas locales de pobreza y desempleo son mayores, el peligro es mayor.

Por otra parte, las empresas podrían ser sometidas a una virtual extorsión por parte de la comunidad o integrantes de ésta, lo que sería especialmente claro cuando la empresa no dispone de alternativas de localización de su proyecto.

El Estado puede ayudar a evitar ambos extremos. Por una parte, contribuyendo a definir el campo de alternativas de localización para cada empresa a través del ordenamiento territorial ambiental (segunda situación extrema); y, por otra parte, avanzando en la dictación de normas ambientales y aumentando el celo con que se aplican y fiscalizan las existentes (primera situación extrema).

*9. Con el fin evitar conflictos como el del gasoducto, las empresas deben trabajar por establecer, lo más temprano posible, relaciones de colaboración con las comunidades locales.*

Desde una perspectiva empresarial, el tema ambiental acrecienta la necesidad de cuidar las relaciones con las comunidades locales. Sin embargo, los intentos por resolver esta necesidad con acciones de "maquillaje ambiental", con campañas de propaganda o con donaciones a la comunidad hechas con la implícita intención de comprar silencio respecto del tema ambiental, son todas acciones que tienen corto alcance. Subvaloran a la población.

El ciudadano de la "aldea global" es mucho más informado, con más capacidad de formarse juicios propios y con un mayor compromiso con el medio ambiente de lo que muchas empresas parecen creer. La globalización no es sólo económica; es también política y cultural. Hay valores emergentes propios de esta era, entre los que se cuentan el medio ambiente y la democracia directa. Hay también más y mejor información, lo que ha favorecido el surgimiento de una insospechada capacidad de reflexión crítica entre los ciudadanos.

El gerente de GasAndes, Frank Wong, saca sus propias conclusiones: "A futuro, y lo deberíamos haber hecho desde el principio, vamos a pasar más tiempo con las comunidades antes de solicitar la concesión. Es lo que estamos haciendo ahora con el gasoducto por la Quinta Región. Una vez que hayamos tenido esas conversaciones quedará claro el trazado definitivo" (Diario *La Tercera* 30/6/96).

*10. El gobierno debiera contribuir activamente a generar las condiciones para que estos conflictos sean resueltos o prevenidos a través de la negociación formal, entre las que destaca el equilibrio de fuerzas entre las partes en disputa.*

En el caso de San Alfonso, la CONAMA se mantuvo restringida a su rol más técnico, evitando hasta donde le fue posible involucrarse directamente en el conflicto. Al proceder de esta manera, tanto la decisión de negociar como la forma de hacerlo quedaron libradas a la iniciativa y a las capacidades de los propios involucrados para llevar adelante el proceso.

De igual forma que en el área de los conflictos laborales, el Estado puede desarrollar procedimientos legales de apoyo a las salidas negociadas de los conflictos ambientales.

Además, las autoridades pueden jugar un papel importante en crear las condiciones políticas para que las soluciones alcanzadas sean ambientalmente sustentables y socialmente equitativas. La condición principal es el equilibrio de fuerzas. Ese equilibrio es un principio básico de la democracia. Es lo que se busca, por ejemplo, con la separación formal entre los poderes del Estado, o con cautelar el derecho de las minorías políticas (la oposición).

En efecto, el ideal del desarrollo sustentable implica una combinación de objetivos económicos, sociales y ambientales, y para favorecer esa combinación de objetivos es conveniente el fortalecimiento político de la población local. Ella es la más claramente comprometida con el logro simultáneo de los tres objetivos. Además, dicho fortalecimiento ayudaría a revertir en algún grado el desequilibrio de poder característico de estos conflictos. La parte débil en los conflictos ambientales suele ser, precisamente, la comuni-

dad local, por lo que el fomento de las organizaciones de base, como el que realizan los municipios a través de sus Direcciones de Desarrollo Comunitario, debiera fortalecerse.

La salida del conflicto del gasoducto se logró, justamente, cuando las fuerzas enfrentadas tendieron a equipararse. Para ello resultaron vitales, por un lado, el despliegue organizativo de la comunidad y sus grupos, y la simpatía ciudadana que el movimiento despertó, la que quedó registrada en una encuesta CER,<sup>3</sup>. Por otro lado, fue clave el hecho de que el tiempo corría en contra de la empresa, y la atención internacional que produjo la televisación de la represión policial a los vecinos, poniendo en riesgo la imagen pública de la empresa y, especialmente, la de sus socios extranjeros.

#### Notas

- 1 El conflicto se desarrolló desde inicios del año 1995 y culminó con un acuerdo negociado en julio de 1996. El presente artículo sirvió de documento central de un seminario público de discusión de este conflicto que contó con la participación de autoridades, parlamentarios, investigadores científicos, grupos ecologistas y dirigentes de base involucrados, realizado en Santiago el 29 de julio de 1996.  
La revista *Ambiente y Desarrollo* (XII)3, de septiembre de 1996, recoge las presentaciones, discusiones y conclusiones de dicho seminario.
- 2 Entre 1994 y 1997 rigió en Chile un sistema voluntario de evaluación de impacto ambiental. El 3 de abril de 1997 fue promulgado el Reglamento (de carácter obligatorio) del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
- 3 En esa encuesta, difundida el 16 de mayo de 1996, el 58 por ciento de los encuestados declaró tener simpatía o mucha simpatía con las acciones anunciadas en los días previos a la encuesta por grupos del Cajón del Maipo contra el proyecto del gasoducto, acciones que incluían la "toma" de terrenos.

Capítulo 16  
**CONFLICTOS AMBIENTALES Y  
PROFUNDIZACION DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>**

*Francisco Sabatini*

**E**n una evaluación a primera vista, es posible reconocer tanto razones de esperanza como otras de desaliento con respecto a las posibilidades que tienen los profesionales y las ONGs comprometidos con valores de igualdad y solidaridad social de contribuir a la profundización democrática de nuestras sociedades. Entre las primeras destacan la movilización de la sociedad civil durante las últimas décadas; y entre las segundas, el desencanto y apatía de la población con la política, y el establecimiento de una alianza entre Estado y economía corporativa, a expensas de la sociedad civil.<sup>2</sup>

Para que el trabajo de los profesionales y ONGs contribuya a la transformación social no debe ignorar la existencia del Estado o tratarlo simplemente como un adversario, como ha ocurrido con no pocas propuestas de "desarrollo alternativo". El Estado debe ser reestructurado, aunque en forma gradual, a través de un proceso de "aprendizaje social" y de profundas y amplias reformas de la acción pública, cambios que deben apoyarse en la movilización y fortalecimiento de la sociedad civil. Incluso, para que el trabajo por el cambio tenga éxito, resultan esenciales ciertas acciones apropiadas por parte del Estado (Friedmann, 1987; 1992).

Sin embargo, lo real es que la política tiende a "encapsularse" en los afanes compartidos entre Estado y economía corporativa por la competitividad y la inserción económica internacional, dejando a la población librada a lo

que el "chorreo" pueda darle. ¿Qué puede hacerse frente a este distanciamiento creciente entre Estado y población?

Al mismo tiempo que se impone en más y más países como régimen político, la democracia parece experimentar una crisis profunda, siendo una de sus manifestaciones más visibles y notorias el desencanto y apatía de la gente con la política y con los políticos. Esta es la paradoja central de la democracia en nuestros días, que se manifiesta con especial fuerza en América Latina. Mientras la democracia ha terminado por imponerse como sistema político en el continente, el distanciamiento de la población respecto de la política formal es un hecho para todos evidente (Garretón, 1995; Mires, 1994; Franzé, 1994; Moisés, 1994). La paradoja se inscribe en una transformación cultural que, teniendo raíces universales, presenta especificidades latinoamericanas. Este será el tema de la primera sección.

El argumento central del presente capítulo es que estos cambios en los regímenes y cultura política representan un contexto favorable para la acción de profesionales y ONGs en pos de la emancipación de los más pobres y de la profundización democrática. Referiré la argumentación a un área de problemas y tensiones que parece encerrar posibilidades especialmente interesantes: la de los conflictos ambientales locales (CALs).

Los CALs se están multiplicando debido a las nuevas inversiones productivas, la importancia de la explotación de recursos naturales en las exportaciones, la mayor conciencia ambiental y el crecimiento demográfico. En la segunda sección discutiré en forma resumida casos de CALs que hemos estudiado en los últimos tres años en Chile (y cuyo análisis más detallado se encuentra en varios capítulos de este libro).

En la tercera sección identificaré, en la forma de tensiones existentes, algunos espacios de libertad claves que proporcionan los CALs a los profesionales comprometidos con el cambio. El argumento de fondo es que los CALs, por tratarse de conflictos distributivos más que de meros conflictos ambientales, abren la posibilidad de recuperar para la política latinoamericana su gran tema perdido, el nervio de su futuro lo mismo que de su pasado: las desigualdades sociales y la distribución de la riqueza.

El tono de estas páginas es optimista. Más de alguien podría opinar que las circunstancias no lo avalan. Sin embargo, en este punto comparto plenamente la convicción de John Friedmann: demasiado realismo mata los sueños y la energía necesarios para hacer cosas.

### Paradoja democrática y sociedad civil en América Latina

La sola estabilidad democrática actual plantea una paradoja, si se considera cuál ha sido la historia del continente hasta no hace mucho: una sucesión de gobiernos emanados de elecciones y de golpes de Estado. Bolivia es un ejemplo claro: el largo ciclo de inestabilidad y de populismo abierto por la revolución nacionalista de 1952 parece haber llegado a su fin con la recuperación de la democracia en 1982 y con la implementación de una estrategia económica neoliberal desde 1985. Bolivia se ha convertido en un país aburrido para los periodistas, constata Cajía (1994). No ha habido golpes de Estado por tantos años, cuando no era extraño que hubiera más de uno al año.

Una posible explicación es que se trataría de una nueva forma de colonialismo, de imposición de soluciones desde fuera por las naciones poderosas del Norte, de la misma forma como se ha impuesto el modelo económico neoliberal. El ideario democrático se manifiesta, a nivel internacional, como un movimiento de "intolerancia" con los regímenes no democráticos, que justifica incluso intervenciones militares como la de Haití.

Sin embargo, esta explicación no da cuenta de las movilizaciones sociales contra la corrupción y en favor del saneamiento democrático. Los presidentes Fernando Collor, de Brasil, y Carlos Andrés Pérez, de Venezuela, no pudieron terminar sus períodos presidenciales como efecto de juicios por corrupción respaldados por una enérgica movilización de la sociedad civil. La población también ha respaldado los procesos de purga y saneamiento democráticos en otros países, como México, Colombia y Ecuador. Hay ex presidentes y políticos destacados encarcelados, procesados o buscados por la justicia en varios países.

En estas movilizaciones de la sociedad civil se mezclan objetivos pro-democráticos con otros, como la lucha contra la corrupción y la influencia de las mafias de la droga, o la defensa de los derechos humanos. En Chile ha sido condenado y encarcelado el que fuera director de la policía política del régimen de Pinochet en su etapa más represiva, sin duda uno de los hombres políticamente más poderosos del país.

Sin la vigilancia activa de la sociedad civil, todas estas situaciones habrían sido impensables. ¿Qué está detrás de este despertar de la sociedad civil latinoamericana? Por de pronto, está ocurriendo algo bastante más profundo que la simple aceptación de una moda democratizadora internacional. Hay un cambio cultural en marcha que, teniendo mucho en común con lo que está ocurriendo en el mundo, presenta especificidades latinoamericanas.

Cinco factores que parecen estar impulsando este cambio en la cultura política latinoamericana, son los siguientes:

- (i) ***La masiva introducción de inseguridad en la vida de la gente.*** El deterioro ambiental (y la mayor conciencia sobre el mismo), la llamada "flexibilización" de los mercados de trabajo, la reestructuración de las economías y el debilitamiento del Estado del Bienestar, son todos factores universales de producción de inseguridad entre la gente.

El avance de las mafias de las drogas debe ser considerado una causa de insegurización social característica de América Latina, donde se encuentran las principales zonas productoras de cocaína.<sup>3</sup>

En el pasado, la inseguridad se equiparaba a la falta de control sobre el mundo natural, y el progreso consistía en controlar nuevos fenómenos y espacios. Era la "economía de frontera", de acuerdo a la terminología de Colby (1991). En cambio, la inseguridad que enfrentamos hoy es básicamente provocada por nosotros mismos. Proviene de la destrucción del medio ambiente y de fenómenos como las migraciones y el problema de los refugiados, la corrupción y las mafias, y la inseguridad laboral. Giddens habla de la "incertidumbre manufacturada" (1994).

El deterioro del medio ambiente es un factor de inseguridad especialmente importante para comunidades pobres de economía primaria, como son varios de los casos chilenos que revisaremos.

- (ii) Un segundo factor corresponde al ***debilitamiento universal de las ideologías políticas***, lo que en América Latina conduce al retroceso o desaparición de las propuestas de transformación social global que eran parte del panorama político del continente.
  
- (iii) ***La mayor conciencia y capacidad de reflexión crítica de la población*** es un tercer factor de cambio en la cultura política. El carácter "manufacturado" de la incertidumbre tiene de positivo el promover entre la gente una mayor reflexión crítica sobre la organización social y política que nos hemos dado como seres humanos, sobre nuestras metas colectivas y sobre nuestros valores. Esta reflexión crítica ha sido estimulada por la revolución de las comunicaciones y, en particular, por la "televisión global".

La vieja aspiración de Paulo Freiré del desarrollo de una "conciencia crítica" entre la gente, especialmente pobre, está encontrando un terreno abonado. Cada individuo parece tener hoy mejores posibilidades de conocer qué lugar ocupa en su medio social y en su tiempo histórico, y de formarse una idea sobre las posibilidades y caminos para modificar su situación. Es la "imaginación sociológica" de Wright Mills. Según Giddens (1994), asistimos a la "expansión de la reflexividad social", la que debe considerarse parte del proceso de globalización y de formación de una comunidad global.

- (iv) El cuarto factor corresponde al ***surgimiento de nuevos valores***. No cabe duda de que nuevos valores universales se han ido afianzando entre la población de todos los países. Los derechos humanos, la democracia y el medio ambiente son tal vez los principales.<sup>4</sup> El valor de "lo propio", de las identidades étnicas y culturales fuertemente asociadas al territorio, también es un valor universal, aunque pueda tener el tono de lo reaccionario. El valor de la felicidad, al punto del hedonismo, es defendido más abiertamente que antes. Se observa una re-



novada orientación hacia lo lúdico y hacia vivir el tiempo presente. Siendo esta orientación un fenómeno universal propio de tiempos de crisis (Pronovost, 1989), se refleja claramente entre los latinoamericanos, especialmente entre su juventud.<sup>5</sup>

En general, todos estos valores se han fortalecido como reacciones de las personas contra fuerzas poderosas que han trastocado sus vidas y que las han sumido en incertidumbres de distinto tipo. No se trata de nuevas propuestas de transformación social, aunque estas reacciones puedan favorecerlas.

Hasta no hace tanto, la defensa de estos valores estaba claramente condicionada a cuál fuera la situación en que cada uno se encontrara y cuáles fueran sus inclinaciones ideológicas. En América Latina, el respeto a los derechos humanos quedaba explícitamente supeditado a la seguridad nacional (contra el comunismo tanto como contra los países vecinos); la democracia era sacrificada sin mayores inhibiciones en aras de los objetivos de desarrollo económico y social; y la protección del medio ambiente era considerada una moda que importaban las élites intelectuales de América Latina o una nueva forma de control que intentaban las naciones poderosas sobre nuestros países y sus recursos naturales.

(v) ***La concentración de la gente en los asuntos que afectan su vida diaria*** es un quinto factor que parece estar modificando la cultura política. La salud, la pobreza, el medio ambiente y la delincuencia son, entre otros, los temas que más preocupan a las personas y las familias. Están todos marcados por la incertidumbre y la inseguridad social.

Los cinco factores de cambio señalados —inseguridad, des-ideologización, conciencia crítica, emergencia de nuevos valores y concentración de la gente en sus intereses directos— están facilitando la emergencia de una nueva realidad social y política en América Latina. Aunque el punto de llegada no esté claro, podemos reconocer ciertas tendencias. Las resumiremos en tres.

(a) La primera de ellas es el ***retroceso de las concepciones instrumentales de la democracia***. La aspiración por la integración social ha sido, sin duda, el sello del patrón cultural latinoamericano, y la idea de democracia llegó a

ser equivalente al principio ético de la integración social o de la así llamada "democracia social". La "ciudadanía" se llegó a concebir como la reivindicación de derechos sociales, tales como vivienda, empleo y salud. Esta visión favoreció una relación de dependencia respecto del Estado. Antes que una reivindicación de autonomía "frente al Estado" —lo propio de la concepción liberal original de democracia—, la democracia pasó a representar la protección de la gente por parte del Estado (Faletto, 1992). También la derecha supeditó la democracia política al desarrollo económico, y cuando lo consideró necesario, alentó u organizó golpes de Estado.

Asistimos a la revalorización entre la población de la idea liberal europea originaria de la democracia y, más específicamente, de la concepción minimalista de la democracia como "conjunto de reglas procesales" que incluyen las elecciones periódicas, y las libertades de asociación y de opinión (Bobbio, 1992).<sup>6</sup>

**(b) *Desarticulación de la matriz política tradicional de América Latina.***

El avance de los nuevos valores de la globalización y la consolidación de la estrategia económica neoliberal, están favoreciendo la desarticulación de la vieja matriz política latinoamericana.

Bajo el modelo de desarrollo de "industrialización por sustitución de importaciones", el Estado latinoamericano subsumía a la economía y a la sociedad. Estas eran hasta cierto punto apéndices del Estado, que las controlaba y dirigía su evolución. Era más fácil para un empresario privado lograr ganancias a través de medidas de protección, subsidios o apoyos especiales estatales, que compitiendo en los mercados. El Estado ejercía, además, como empresario: creaba y administraba grandes empresas consideradas estratégicas.

Por otra parte, el Estado tendía su manto protector sobre la sociedad reconociendo (y financiando) nuevos "derechos sociales". El modelo latinoamericano de "industrialización sustitutiva" terminó como consecuencia de lo que anticipatoriamente en 1967 John Friedmann denominó "crisis de inclusión": a saber, la incapacidad del Estado de satisfacer demandas sociales cuya magnitud y peso político se acrecentaban con la "hiper-urbanización" (Friedmann & Lackington, 1967).

Sin duda, la desintegración de la matriz ha sido acelerada por la adopción del modelo económico neoliberal. Los procesos de privatización, liberalización de mercados, eliminación de subsidios y racionalización del gasto público han ido redefiniendo la relación entre Estado y economía, y aquella entre Estado y sociedad. Los tres polos han cobrado autonomía entre sí.

La economía corporativa se ha fortalecido y ganado independencia respecto del Estado. Desde un plano de mayor equilibrio de fuerzas, Estado y economía han establecido una alianza estratégica en pro de la competitividad económica internacional, aunque cargada de tensiones políticas. Por su parte, la sociedad ha sido "externalizada" respecto del Estado. La protección paternalista ha disminuido o desaparecido, y la población ha quedado librada a las oportunidades que el crecimiento de la economía pueda brindarle.

El populismo, la modalidad de acción política más común y más propia de esta matriz política tradicional, y el proteccionismo, expresión de la tutela estatal en el área de la economía, están en retroceso en el continente. Queda planteada la duda sobre hasta qué punto la desintegración de esta matriz política implicará también cambios en pautas culturales mucho más antiguas que el modelo de "industrialización sustitutiva", especialmente la que se refiere al rol tutelar que ha tenido el Estado sobre las sociedades latinoamericanas desde el momento mismo de la Conquista. El paternalismo estatal y el centralismo político, son realidades culturales en gran medida heredadas de los españoles, que podrían estar iniciando un retroceso.<sup>7</sup> El deterioro ambiental está conectado con el centralismo político, y más adelante veremos cómo los CALs pueden vincularse con la lucha anti-centralista en cada país.

(c) Una tercera tendencia es la ***pérdida de contenido social de la política formal y su distancia respecto de los intereses de la gente***. El retroceso de las concepciones instrumentales de la democracia y el ascenso del modelo neoliberal de desarrollo han drenado a la política oficial latinoamericana de parte importante de sus contenidos propositivos, en particular de aquellos referidos a la superación de la pobreza y las desigualdades sociales.

La lucha por el poder y las ambiciones personales ocupan un mayor espacio relativo. Los partidos pierden militantes y se vuelven doblemente

cupulares: internamente y con respecto a la base social. Su función de mediación entre el Estado y las demandas de la sociedad civil se ha debilitado considerablemente. Aparecen insertos en la máquina del Estado y preocupados de la buena marcha de la estrategia económica o de acrecentar sus cuotas de poder, más que de las demandas de la gente. Esta es una tendencia igualmente válida para países en que el divorcio entre ciudadanos y partidos políticos ha sido siempre marcado, como Brasil y Bolivia, o para países con sistemas de partidos más arraigados y estables, como Chile y Uruguay.

La apatía de la población con la política oficial es, de hecho, invariablemente registrada en las encuestas de opinión, aun en casos, como el chileno, que —según Moisés (1994)— cuenta con el sistema de partidos tal vez más estable y con mayor arraigo popular en el continente. Las encuestas de opinión en Chile revelan que los problemas más importantes para la gente son la pobreza, la salud y la educación, siendo las tareas prioritarias para Chile eliminar la pobreza y avanzar hacia la igualdad de oportunidades (Participa, 1994). Los políticos son percibidos como guiados por otras prioridades, lo que los sitúa como las personas e instituciones peor evaluados.<sup>8</sup> Finalmente, dos tercios de la población chilena manifiesta bajo interés por la política, incluyendo el informarse y hablar de política (CEP, 1995a, 1995b, 1995c).

El "chorreo" ha pasado a ser, en los hechos, la más importante de las políticas sociales de los gobiernos latinoamericanos. Es vociferada por la derecha y tácitamente aceptada por muchos otros, incluso por sectores de la izquierda, especialmente donde éstos se encuentran integrando coaliciones de gobierno, como en Chile y Bolivia.

En la primera mitad de la década de los noventa, varios países que crecieron y controlaron su inflación lograron reducir sus niveles de pobreza y desempleo. Sin embargo, fueron resultados muy moderados, por cuanto en general ni siquiera lograron revertir el retroceso que significó la crisis de los años ochenta (Cepal, 1995).

Chile, una economía que exhibe más de diez años de crecimiento fuerte y estable, muestra una disminución en los índices oficiales de pobreza y de desempleo, pero pérdidas en la calidad de los empleos y polarización social.

Siguiendo una tendencia internacional hacia la polarización social (Dahrendorf, 1995), la globalización de la economía chilena ha llevado a este país, con una reconocida tradición de logros sociales, a tener hoy la segunda peor distribución del ingreso del continente después de Brasil (Cepal, 1995; Naciones Unidas, 1994).<sup>9</sup>

Los factores y tendencias de cambio cultural y político discutidos crean expectativas razonables de que se pueda evolucionar hacia una matriz política más igualitaria y democrática en América Latina. La vieja matriz se ha desarticulado. Sus tres polos —Estado, economía y sociedad— han ganado autonomía, pero no ha surgido una forma de relación estable entre ellos. El Estado y la economía corporativa han recompuerto sus relaciones, en buena medida sobre la base de marginar a la sociedad civil. Resta la inclusión de este tercer polo, el más debilitado por la crisis y el modelo económico. La activación de la sociedad civil de las últimas décadas, en parte causada por esta marginación y por el deterioro de las condiciones materiales y subjetivas de vida, fundamenta esas expectativas.

La incapacidad del modelo económico neoliberal de combinar crecimiento con redistribución social de la riqueza está acelerando cambios en la cultura política latinoamericana que se inscriben en tendencias mundiales y que han tenido y tendrán como principal actor a la sociedad civil. En efecto, la reemergencia del discurso sobre la sociedad civil está en el corazón del vasto cambio en la cultura política contemporánea (Cohén y Arato, 1994). A pesar de llevar ya cierto tiempo, el ascenso de la sociedad civil es un proceso histórico que aún no ha perdido fuerza ni vigencia (Friedmann, 1996).

## Conflictos ambientales locales y sociedad civil en Chile

La noción autoritaria y verticalista del poder que los latinoamericanos heredamos de los Conquistadores nos hace refractarios a la idea misma del conflicto. Lo entendemos como algo excepcional, que sale del flujo normal de las relaciones sociales, y que debe ser evitado. Las autoridades los ignoran y, cuando no pueden hacerlo más, tienden a resolverlos imponiendo una decisión administrativa.

Aun en períodos democráticos, nuestra habilidad para hallar salidas negociadas y pragmáticas a los conflictos es baja. El desafío actual que los CALs nos plantean en América Latina no está referido, por lo mismo, tanto a las técnicas de negociación —que concentran la preocupación de los profesionales de naciones desarrolladas— como a las estrategias políticas necesarias para impulsar la formación de mesas de negociación. Y en esa labor política, los profesionales comprometidos con el cambio están llamados a jugar un papel destacado.

Muchos de los CALs que están surgiendo en gran número se originan de inversiones productivas, destacando las orientadas a exportar recursos naturales. Los CALs son conflictos entre actores de una localidad, suscitados básicamente por intereses contrapuestos en torno al impacto ambiental de una determinada actividad. Estos conflictos *in situ* deben diferenciarse de los conflictos "de enfoque", relativos a políticas ambientales, donde interviene fuertemente las diferencias valóricas (Bingham, 1986).

Las actividades que generan el impacto ambiental suelen también producir beneficios, como empleo y estímulos a la economía local, lo que hace compleja la evaluación que la población y las autoridades locales hacen de aquéllas. Aunque las diferencias valóricas también juegan en los CALs, la posibilidad de negociar soluciones es, en principio, alta. Entre la población impera el pragmatismo ambiental, especialmente en comunidades pobres. La gente quiere y necesita el crecimiento económico y acoge los proyectos de inversión pero, al mismo tiempo, tiene conciencia de que la degradación ambiental puede afectar seriamente su calidad de vida.

El análisis de los CALs en Chile ofrece algunas ventajas. La de Chile es una economía de rápido crecimiento, fuertemente dependiente de la explotación de recursos naturales —exportación de *commodities*—, lo que está favoreciendo una amplia gama de impactos ambientales, la erosión de ecosistemas, el descenso de la calidad de vida y la multiplicación de CALs a través del país.

Por otra parte, Chile es el país que primero inició la reforma económica y fue de los últimos en recuperar la democracia. Hay una brecha enorme entre

crecimiento económico e impactos ambientales, por un lado, y capacidad de acción ambiental tanto a nivel popular como estatal, por el otro.<sup>10</sup> Los CALs que están surgiendo son, por lo mismo, desafíos de gestión no menores, tanto desde la perspectiva del Estado como de la movilización de la sociedad civil en la defensa de sus espacios vitales.

En tercer lugar, Chile tiene una larga tradición de acción social y política en la base de la sociedad; y, al mismo tiempo, es quizás el sistema político más centralista de América Latina. Los CALs ponen en tensión estos dos elementos antagónicos de la cultura política chilena, en condiciones en que el rol de mediación que cumplieron históricamente los partidos políticos entre sociedad civil y Estado se ha debilitado significativamente.

Por último, las tendencias de polarización social que subyacen al crecimiento económico chileno hacen que la dimensión político-distributiva en-vuelta en los CALs aflore con más claridad.

## El valle de Puchuncaví y los danzantes "chinos"

Puchuncaví es una comuna agrícola y pesquera situada en la costa al Norte de Valparaíso. Su población, de aproximadamente diez mil personas, especialmente agricultores y pescadores pobres, ha sufrido por treinta años los efectos económicos y sobre la salud de la contaminación industrial. La contaminación ha sido producida por dos plantas de gran tamaño construidas al comienzo de la década de los años sesenta por el Estado, como un polo de desarrollo para esta región: una planta termoeléctrica (privatizada en 1987) y, principalmente, una fundición y refinería de cobre productoras de lluvia ácida, aún de propiedad estatal. Sin embargo, estas industrias han hecho una importante contribución a la movilidad social y han estimulado una rápida urbanización de la comuna (véase capítulo 9).

La primera impresión que se lleva un visitante del lugar es la aparente pasividad y resignación de la gente frente a esta verdadera agresión ambiental de tres décadas de duración. Sin embargo, este largo conflicto ha tenido varios "puntos altos", siendo tres los principales, y de los cuales se pueden

extraer reflexiones más generales. El denominador común de ellos es la capacidad de acción organizada de la comunidad.

El primero fue el conflicto que suscitó la ubicación del complejo industrial, en el que distintas localidades lucharon por atraerlo a su territorio. La comunidad de Puchuncaví, cuya agricultura estaba en declinación, demostró tener capacidad de organización y de presión, y ganó. Es notable constatar que en esa época había plena conciencia de los riesgos ambientales del proyecto.<sup>11</sup> Finalmente, en una demostración de "fundamentalismo económico", esto es, de total prioridad por los objetivos económicos a expensas de la conservación ambiental, el proyecto se ejecutó con la activa complicidad de la misma comunidad de Puchuncaví. La pobreza crea condiciones inmejorables para que surja esta complicidad autodestructiva.<sup>12</sup>

Un segundo momento fue la movilización de la comunidad en los años posteriores a la puesta en marcha de las plantas, para protestar por el impacto de los humos sobre la salud y la agricultura. La movilización adoptó variadas formas, pero esta vez no tuvo éxito. El daño ambiental era considerado un costo del progreso y los afectados debían sacrificarse por la región y el país.<sup>13</sup>

Tal vez la demostración más importante de la capacidad de organización local que existe en Puchuncaví es la planificación de los bailes "chinos",<sup>14</sup> en cuyas rogativas, sin embargo, ya no se hace mención a los humos de las chimeneas, a pesar de que el daño a los suelos y a la salud de la población es acumulativo en el tiempo.

La pasividad que exhiben los puchuncavinos no es, un rasgo absoluto. Nace de la resignación. Pasividad y desmovilización son fenómenos inducidos por la falta de expectativas de poder influir en el curso de los acontecimientos. Y el Estado tiene una gran responsabilidad. Sus políticas de descentralización del poder no son suficientes. Además, sigue evaluando la organización autónoma de la población más como una amenaza que como una forma de desarrollo democrático.

Pero la pasividad se alterna con la movilización de otros períodos. El tercer momento de movilización coincidió con la democratización del país.



Se extendió desde meses antes de la derrota de Pinochet en el plebiscito de octubre de 1988 hasta 1990, poco después de inaugurado el gobierno democrático, cuando los intentos de "cooptación" del movimiento por parte de las autoridades y empresas rindieron frutos.<sup>15</sup> Se vivían elecciones cruciales para el futuro del país y existía un ambiente internacional de vigilancia ambiental. El tema de la privatización de las empresas que aún quedaban en manos del Estado, como esta fundición y refinería de cobre, era abiertamente agitado por la derecha. La empresa estatal, principal responsable de la contaminación atmosférica de Puchuncaví, se encontraba en una posición de relativa debilidad, y esta vez no pudo hacer oídos sordos a las demandas de la comunidad.

Luego de dos años de movilización de la comunidad y en pleno régimen democrático, el Alcalde convocó a la formación de un Comité de Defensa del Medio Ambiente, al que se integraron representantes de los grupos de la comunidad más activos y de las dos empresas contaminantes. El nuevo gobierno democrático instaló un sistema de monitoreo de la contaminación del aire en distintos puntos de la comuna, formalizó un "plan de descontaminación" gradual, y organizó un fondo concursable para microproyectos productivos administrado por el Consejo Municipal (electo democráticamente). Además, ambas empresas empezaron a hacer inversiones orientadas a elevar su productividad y abatir los niveles de las emanaciones.<sup>16</sup>

El Comité de Defensa del Medio Ambiente se ha mantenido como una instancia formal, donde las empresas exponen sus planes y acciones, pero donde no se discute ni negocia el tema ambiental. Tampoco se controla ni evalúa desde allí el avance del "plan de descontaminación". Las relaciones entre empresas y comunidad, con el Alcalde ejerciendo un rol mediador, consisten en un flujo cruzado de demandas de la comunidad y aportes de las empresas para la solución de problemas y aspiraciones puntuales no relacionados con el tema ambiental. Ha habido aportes para electrificación rural, equipamiento de las escuelas, y capacitación laboral, entre otros. Desde entonces, ha tenido lugar lo que Gorczynsky denomina "negociación ambiental informal" (1991). Las partes no reconocen estar negociando el tema ambiental, pero sus relaciones están condicionadas por él.

La comunidad ha probado que puede infligir costos a las empresas agitando el tema ambiental, pero su poder es aún limitado. El equilibrio se ha establecido en una suerte de "extorsión subordinada". La comunidad está consiguiendo aportes a cambio de un relativo silencio. El Alcalde ha sido un maestro en administrar este equilibrio. La comunidad y sus dirigentes no están plenamente satisfechos. Piensan que por ahora no se puede hacer más, que están consiguiendo algunas cosas. Pero manifiestan plena conciencia de que, con sus aportes, las empresas les están "dorando la pildora" o "emborrachando la perdiz".

El conflicto de Puchuncaví nos enseña tres cosas sobre los CALs. Primero, que la pobreza es un obstáculo para avanzar en la protección del medio ambiente; segundo, que el Estado tiene un rol indispensable que jugar en permitir y alentar la organización de la comunidad y, con ello, la resistencia a formas de desarrollo económico que deterioran el medio ambiente y la calidad de vida; y, tercero, que la conjunción entre movilización organizada de la comunidad, por una parte, y contexto político democrático y preocupación pública por el medio ambiente, por otra, impiden la continuación de prácticas de "fundamentalismo económico" como las que llegaron a ser tradición en el prolongado conflicto ambiental de Puchuncaví.

### La "primavera dorada" del capitalismo salvaje

En abril de 1993 la empresa maderera Golden Spring ("primavera dorada"), con casa matriz en Hong Kong, compró un fundo de aproximadamente 23 mil hectáreas cubierto de bosque nativo en la austral Isla de Chiloé. Su proyecto consiste en la explotación a gran escala del bosque con el fin de exportar "rollizos" de madera autóctona. La Isla es asiento de comunidades indígenas huilliches —"gente del sur"—, uno de cuyos asentamientos principales es vecino al fundo de Golden Spring. El conflicto se desató cuando la empresa, sin permiso y con engaños, inició el ensanche de un camino que le permitiría sacar la madera y que atraviesa la propiedad en que se ubica la comunidad indígena.

Las organizaciones indígenas plantearon demandas territoriales y ambientales y, con el apoyo de grupos ecologistas, lograron generar en pocas sema-

ñas un conflicto de notoriedad nacional. Las demandas territoriales de los huilliches incluían la restitución de los derechos de propiedad privada violados al construir ilegalmente el camino, el reconocimiento de los derechos de propiedad ancestrales sobre parte de las tierras adquiridas por la empresa maderera, y la defensa de su economía local, la que incluye una explotación artesanal del bosque nativo, además de agricultura, ganadería y pesca (véase capítulos 4 y 7). Esta última demanda territorial se refiere a la defensa de su "espacio vital", en palabras de John Friedmann (1988). Las demandas ambientales buscan garantizar la sustentabilidad del ecosistema que soporta su economía y, asociado a ella, mantener su organización política.

En contraposición, la demanda de los grupos ecologistas y de las agencias gubernamentales con responsabilidad en el tema, como la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la Corporación Nacional Forestal, se centró en la conservación del bosque nativo chileno. La empresa fue interpelada en función de esta demanda más estrictamente ecológica. La discusión nacional entre enfoques de política ambiental sobre el bosque nativo afloró a propósito del conflicto de Chiloé. Es una discusión de años todavía no resuelta en el país. Aún no existe una ley sobre bosque nativo, a pesar de dos proyectos enviados por el Ejecutivo al Congreso después de 1990.

Por otra parte, cuando el conflicto subió en intensidad, las agencias públicas locales, en parte por su debilidad, y los empresarios, como forma de evitar negociaciones inconvenientes para ellos con la comunidad local, solicitaron la intervención de las autoridades del gobierno nacional. Desecharon, así, una instancia de negociación que se había formado en el lugar, pero que aparecía difícil de conducir hacia un esquema de "negociación informal", como el de Puchuncaví. A pesar de la buena disposición de la empresa para establecer ese tipo de relaciones, muestra de lo cual son las ofertas de aportes a la solución de problemas locales que alcanzó a hacer, esta posibilidad abortó. La causa fue, en parte, que los indígenas no estuvieron dispuestos a transar sus demandas territoriales ancestrales y de defensa de su economía territorial y, en parte, la figuración nacional que el conflicto había alcanzado y la vasta movilización de grupos ecologistas en torno a él.

Aunque la pobreza de muchos campesinos, indígenas o no, ha generado cierto apoyo local para la presencia de la empresa, la oposición local y nacional ha sido tan fuerte que la explotación maderera está actualmente detenida. La empresa desarmó sus maquinarias y se las llevó en barcos y despidió a la mayor parte de sus trabajadores. Se vive un período de incertidumbre en que la empresa aparece jugando la última y más fuerte de sus cartas: la amenaza de abandonar el proyecto. Es la extorsión llevada a su climax por una empresa que, a diferencia de muchas otras, puede desmontar sus instalaciones. Algunos alcaldes de comunas de la Isla que podrían beneficiarse con las oportunidades de empleo que abre el proyecto, lo mismo que las autoridades provinciales y regionales, lamentaron públicamente la interrupción del mismo.

El conflicto en torno al proyecto de Golden Spring se centralizó, perdiendo influencia las organizaciones huilliches y, en general, la comunidad local. La situación generada se ajusta a una suerte de "paradoja de la figuración pública exitosa", la que parece propia de sistemas políticos centralistas: mientras más sensibilizada esté la opinión pública nacional sobre un CAL, y más se involucre en la demanda de su solución, mayor es el riesgo de que éste termine como campo de batalla de un conflicto *entre enfoques* a nivel central y que, como resultado, el conflicto *in situ* quede oculto tras un debate fundamentalista que entorpece y retarda su solución (véase capítulo 4).

La centralización del conflicto ha significado la polarización del debate entre los intereses económicos y los intereses ecologistas en torno al bosque nativo. Mientras tanto, las posiciones más cercanas al ideal del desarrollo sustentable —compatibilizar crecimiento económico y conservación ambiental—, como la que defienden los huilliches, perdieron fuerza. La razón de fondo que desplaza a un CAL como éste de su eje original es tan obvia que se la pasa por alto fácilmente: mientras la comunidad local está vitalmente interesada en compatibilizar crecimiento y conservación, para superar su pobreza sin socavar su calidad de vida, los agentes externos, incluyendo los inversionistas, el gobierno nacional y los ecologistas de Santiago, no tienen ese mismo compromiso vital. Unos defienden la prioridad de las inversiones como fuente de generación de ganancias, impuestos y empleos, por sobre la conservación ambiental; y los otros aparecen dispuestos a la protección de

los bosques muchas veces a riesgo de volver inviables los proyectos económicos. A pesar de la vigorosa reacción nacional que el proyecto de Golden Spring provocó y que tiene detenida la explotación maderera, los huilliches y la comunidad local no han sido claros ganadores.

El conflicto de Chiloé nos enseña sobre los riesgos de centralización de los CALs, tanto en términos de su gestión como de sus contenidos. En términos políticos, parece necesario enfatizar la dimensión territorial de los CALs y no dejarse llevar por una visión demasiado "experta" centrada en las variables ecológicas, como la de muchos de los ecologistas. Los conflictos ambientales son, en buena medida, conflictos por el control de las economías territoriales y de los "espacios vitales" de la gente. La descentralización del poder político en favor de las comunidades territoriales parece crucial para dotar de mayor poder a quienes están vitalmente interesados en el desarrollo sustentable.

### Santiago como Leonia: la ciudad de las basuras <sup>17</sup>

Santiago de Chile, con sus más de cinco millones de habitantes, ha tenido dificultades para encontrar dónde depositar sus basuras. Los dos grandes vertederos con que contaba Santiago hasta hace poco se colmaron y su cierre se postergó varias veces. Desde 1993 se han buscado nuevos emplazamientos en los alrededores de la ciudad, lo que ha suscitado una seguidilla de conflictos entre las autoridades y los vecinos de los lugares pre-seleccionados.<sup>18</sup> Los vecinos de los antiguos rellenos sanitarios han estado en pie de guerra durante los últimos años reclamando porque se cumpla con el cierre definitivo de estas instalaciones (en Lerda y Sabatini, 1996, se estudia el problema de los residuos domiciliarios de Santiago).

Como en varias otras ciudades de América Latina, la falta de anticipación y la debilidad de la planificación urbana, junto a una mayor conciencia ambiental y fortaleza de la sociedad civil, han vuelto altamente conflictivo el tema de la basura de las ciudades.

Tal vez quien más ha tenido que lidiar con el tema de la basura de Santiago es el Alcalde de Til-Til, una comuna escasamente poblada de familias

pobres en el borde Norte de la ciudad. Es una excelente localización para uno de los tres grandes rellenos sanitarios que las autoridades se propusieron construir para la ciudad. La distancia al Centro de la ciudad es comparativamente corta, y sus suelos son de seco y de baja calidad agrícola.

Hubo dos negociaciones con Til-Til a propósito de la basura de Santiago que vale la pena comparar. La primera fue una negociación con ribetes de escándalo público. La comunidad de Til-Til, con su Alcalde a la cabeza, reaccionó enérgicamente a la decisión de la empresa "Emeres", constituida por la mayor parte de los municipios de la ciudad, de localizar su próximo relleno sanitario en la comuna. Los directivos de la empresa intentaron establecer relaciones "cordiales" con el Alcalde y dirigentes comunitarios, mostrándose dispuestos a hacer aportes para la comuna. La notoriedad pública que tuvo el conflicto gracias a la prensa, y la unidad que mantuvieron entre sí los distintos grupos y dirigentes de la comunidad, dieron mucha fuerza negociadora al Alcalde. Pudo forzar una mesa de negociación y exigir la concurrencia de parlamentarios y del Intendente de la Región Metropolitana para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. Fue asesorado por profesionales de grupos ecologistas. Se acordaron públicamente una serie de compensaciones que incluían, entre otros, aportes permanentes al presupuesto del municipio y un concurso anual de becas de estudio para escolares.

Finalmente, el sitio seleccionado fue desechado por las autoridades del gobierno nacional y, con él, los acuerdos logrados. La razón que se adujo es que un estudio técnico más profundo había determinado que el sitio presentaba riesgos de contaminación de aguas subterráneas. Otra razón no declarada fue el disgusto del gobierno con el tipo y la forma de la negociación realizada. Las autoridades son reticentes a la idea de las compensaciones y a que la discusión se escape de los temas estrictamente ambientales. Además, el carácter público con que se habían negociado las compensaciones sentaba un precedente que consideraban peligroso, pensando en futuros conflictos.<sup>19</sup>

El segundo caso corresponde a una localización cercana a la anterior, al otro costado de la carretera Panamericana, principal acceso a la ciudad. La iniciativa esta vez fue de la otra empresa, "Cerros de Renca", que agrupa a dieciséis municipios de las zonas Norte y Oriente de Santiago. Tuvo lugar

una extensa negociación a puertas cerradas entre los alcaldes, representados por la empresa "Cerros de Renca", el contratista privado que construiría y operaría el relleno sanitario, y el Alcalde de Til-Til.

La primera decisión de estos negociadores fue excluir a la prensa del acceso libre a la información, y manejar muy cuidadosamente las relaciones con ella. El Alcalde piensa que en el anterior conflicto la prensa llegó a tener un grado de influencia excesivo y negativo, lo que finalmente habría sido importante en el fracaso de las negociaciones.<sup>20</sup>

El Alcalde estableció una negociación a tres bandas: con los alcaldes interesados en depositar su basura en Til-Til, con la empresa contratista, y, en forma separada, con el gobierno central. El no podía oponerse legalmente a que el relleno sanitario se localizara en su comuna, pero tenía la posibilidad de entorpecer el proceso, postergando su puesta en funcionamiento. La presión social por el cierre de los vertederos antiguos volvía crítica la variable tiempo, dando al alcalde de Til-Til un gran poder negociador. Fue así como consiguió que cada uno de sus tres interlocutores accediera a pagar importantes compensaciones de distinta naturaleza a la comunidad local para que el relleno sanitario comenzara a operar en marzo de 1996, como estaba contemplado y como se requería urgentemente.

El Alcalde considera que este relleno sanitario se suma a otros dos proyectos localizados en Til-Til que también los afectan negativamente: un tranque de relave que la estatal mina de cobre Andina estaba pronta a construir, y la cárcel de alta seguridad inaugurada hace poco en la localidad de Punta de Peuco —donde está preso el general Contreras. "Esta es otra situación dañina al medio ambiente... aunque en este caso al medio ambiente social", nos decía el Alcalde refiriéndose a la cárcel. Al menos en el caso de la basura —reflexionaba— la comunidad de Til-Til ha tenido la posibilidad defenderse y quizás pueda llegar a un arreglo más justo.

En último término, la de la basura de Santiago es una negociación política en que los aspectos ambientales son importantes, pero secundarios. El tipo de negociación y los acuerdos alcanzados han dependido de la fuerza que ha podido exhibir cada una de las partes en el conflicto. El hecho de que se

haya llevado a cabo una negociación explícita y formal de compensaciones con la comunidad de Til-Til (aunque protegida de la publicidad) representa una situación inédita en el país, y refleja el virtual empate de fuerzas a que se llegó en un momento entre la comunidad de Til-Til y su Alcalde, por una parte, y la ciudad de Santiago, sus autoridades y las empresas de la basura, por otra.

Otra enseñanza que deja este largo y multifacético conflicto por la basura de Santiago es la similitud que existe entre los CALs y otros conflictos derivados de cambios de uso del suelo, como puede ser la instalación de una cárcel o la realización de proyectos inmobiliarios, incluidos los urbanos.

### Minera "Escondida" gana mucha plata

La compañía Minera Escondida, constituida por capitales privados de varios países, muy pronto pasará a ser la principal productora de cobre fino del mundo. El yacimiento de Escondida está en el altiplano a 160 kilómetros de la ciudad portuaria de Antofagasta. Un ducto que atraviesa el desierto y desciende hasta la localidad de Coloso, en el borde sur de Antofagasta, conduce el concentrado de cobre en forma líquida hasta una planta que le extrae el agua, la purifica parcialmente y la arroja al mar a través de un tubo de 1.300 metros de largo. El concentrado en polvo es embarcado allí mismo. La producción comenzó en 1991, y poco tiempo después la empresa construyó una fábrica de cátodos de cobre en el mismo Coloso.<sup>21</sup>

Desde antes de entrar en producción, este proyecto ha suscitado críticas y diversas protestas por parte de grupos de la comunidad de Antofagasta. Los reparos son de tipo ambiental: contaminación del mar por las aguas vertidas, contaminación de la costa por polvo de concentrado, y riesgos para la población por la instalación de la fábrica de cátodos en un lugar tan cercano a la ciudad.

Uno de los momentos más álgidos del conflicto lo suscitó la empresa, justamente, cuando anunció su proyecto de fabricación de cátodos. La circulación de camiones con materiales peligrosos a través de barrios residenciales fue un riesgo agitado por grupos ecologistas que puso en guardia, entre otros, a los vecinos de uno de los barrios más ricos de Antofagasta. El movi-



miento contra Escondida logró convocar a ecologistas, profesores universitarios, juntas de vecinos, funcionarios públicos y la prensa local.

Minera Escondida ha tenido desde un comienzo una política ambiental moderna y se ha ajustado a estándares internacionales incluso más exigentes que la propia legislación chilena. En cada uno de los puntos levantados por sus críticos, la empresa ha podido defenderse bien. Mantiene sistemas de monitoreo permanente de las variables ambientales que pueden ser afectadas por sus faenas. Una de las facetas más notables de este conflicto es que otras empresas localizadas en Antofagasta y sus alrededores, tanto públicas como privadas, funcionan con estándares ambientales muchísimo más bajos y no han sido sometidas a una crítica tan severa.

En nuestro estudio constatamos que las críticas y protestas contra Escondida contaban con un amplio respaldo en los diversos sectores de la comunidad. Pero, al mismo tiempo, la gente reconocía que la empresa mantenía estándares ambientales superiores al promedio de las empresas mineras y portuarias de la región. Entonces, ¿por qué concentrar la crítica en Escondida?<sup>22</sup>

Las respuestas principales para esta paradoja son dos. La primera es la inseguridad que siente la población frente a proyectos productivos de gran escala como el de Escondida cuando existe un notorio vacío en la capacidad de control y gestión ambiental de las autoridades locales, como sucedía en Antofagasta hacia 1993. Esa inseguridad, acrecentada por la mayor conciencia ambiental de la población, se transforma en apoyo para quienes aparecen defendiendo los intereses de la gente frente a las empresas, especialmente los grupos ecologistas.

La segunda respuesta fue manifestada explícitamente por la gente: Escondida gana mucha plata y no hace gran cosa por la ciudad y la región, las que aún tienen muchos problemas y déficits. La respuesta a veces incluía motivaciones ideológicas —el viejo recelo contra el capital extranjero— y a veces trazas de una cultura "dependiente" —el asignar a terceros, como el Estado o las empresas, la responsabilidad por cubrir las propias carencias.

Pero lo más importante es que en todos los casos las opiniones contenían un juicio claro y enfático: la riqueza generada no está siendo distribuida como sería justo. Y el tema ambiental proporciona una oportunidad para manifestar ese descontento; suele ser el talón de Aquiles de estas poderosas empresas. En suma, el conflicto ambiental de Escondida no es un conflicto ambiental; es un conflicto distributivo con dimensiones ambientales.

## Los conflictos ambientales locales y la acción por el cambio

El nivel de conciencia ambiental existente es indispensable para que un impacto ambiental sea reconocido como un problema público que requiere solución; y la movilización organizada de la comunidad, requisito para que el problema dé lugar a un conflicto ambiental (véase capítulo 1). El surgimiento de un CAL representa, por sí mismo, un progreso. El centralismo político, sin embargo, obstaculiza que los CALs den lugar a una negociación ambiental local. Hay dos tipos de obstáculos: la falta de apoyo y recelo del Estado frente a la organización de la comunidad; y las tendencias a la centralización de los CALs, tanto en términos de contenidos como de gestión.

A continuación discutiré algunos de los rasgos centrales de los CALs que, en parte importante, hemos identificado a partir de los casos de estudio antes reseñados. El propósito es ofrecer una reflexión acerca de las oportunidades de acción política que los CALs abren.

***Los problemas ambientales son inherentemente conflictivos.*** Es difícil cuantificarlos, identificar sus causas y sus responsables, y precisar quiénes se benefician y perjudican con ellos (Guimaraes, 1991). El conocimiento científico de ellos, como el conocimiento científico en general, es hipotético. Entre conocimiento y decisiones media un espacio de incertidumbre y de disputas. Cuando se trata de impactos ambientales derivados de inversiones productivas, en ese espacio se juega mucho: ganancias económicas, por una parte, y calidad de vida, control de los espacios vitales y seguridad, por otra.

***Los conflictos ambientales locales son conflictos políticos.*** La relación de fuerzas determina si los problemas se expresan como conflictos, y cuál es la

forma de su resolución. Esta puede ser la negociación ambiental o alternativas no-democráticas, como la típica decisión administrativa de los gobiernos en favor de los intereses económicos.

Por otra parte, los aspectos técnicos y científicos de los conflictos no son los más gravitantes para su solución a través de la negociación ambiental, al contrario de lo que se tiende a pensar. Aquellos son aspectos también controvertibles, sujetos a la manipulación. Según Gorczinsky, "los ingenieros y otros fríos y desapasionados expertos", por su lenguaje y por su arrogancia científica, no logran jugar bien el complicado juego de la negociación ambiental y terminan desempeñando un rol secundario (1991). Por su parte, Susskind et al. (1983) destacan las limitaciones del conocimiento científico como base para la resolución de disputas ambientales, y cómo este hecho reduce la efectividad de las salidas judiciales a los conflictos.

***Los conflictos ambientales locales son conflictos distributivos.*** No están en disputa tan sólo los impactos ambientales de los proyectos, sino también sus impactos económicos, culturales y sociales. Las externalidades ambientales causantes de estos impactos exceden los mecanismos de mercado y parecen estar más allá de la capacidad de acción (y del interés) de los círculos de la política oficial. Los CALs representan, por tanto, un campo para la acción política directa como la que parece propia de los profesionales que trabajan por el cambio.

***Los conflictos ambientales locales son conflictos territoriales.*** No está en disputa tan sólo la conservación de los recursos naturales o el equilibrio de los ecosistemas, sino que, más integralmente, los sistemas de vida locales y el control de los territorios. La "defensa de la naturaleza" debe ser entendida como defensa de un "mundo vital" (Gorz, 1994). En los CALs colisionan "espacio económico" y "espacio vital" (Friedmann, 1988); se vinculan, de modo inestable, las formas sociales locales con las globales.

***Los conflictos ambientales locales tienen un potencial político de transformación social.*** La pobreza puede ser un obstáculo para que los problemas ambientales deriven en CALs y para que éstos tengan una salida negociada que equilibre los intereses económicos con los conservacionistas. Los po-

bres aparecen dispuestos a transar sus intereses más mediatos, como los de conservación ambiental, por intereses inmediatos, como empleo y satisfacción de necesidades básicas. Sin embargo y paradójicamente, el ecologismo practicado por los pobres tiene un potencial de transformación social del que carece la acción ecologista de otros grupos más acomodados.

La movilización de los vecinos de Pirque, un sector periférico de Santiago, contra la construcción de un gasoducto, o el "movimiento vecinal" venezolano de las últimas décadas, tienen el valor de constituir formas de acción política al margen de los partidos, pero la limitación de ser movimientos de ciudadanos-propietarios que defienden el *status quo*. Representan una forma de ciudadanía excluyente, donde el "otro" (especialmente si es pobre) es reconocido como amenaza al patrimonio ambiental y económico privado y no como un ciudadano con iguales derechos (Lander, 1994).

En cambio, la pobreza empuja a la gente a practicar un ecologismo que abre perspectivas de cambio más profunda.<sup>23</sup> La emergencia de CALs en que están involucradas comunidades pobres debe ser considerada como una oportunidad valiosa para re-centrar la política latinoamericana en el que tal vez constituya su tema político de fondo: las profundas desigualdades sociales que mantienen a tanta gente en la pobreza y que limitan el desarrollo democrático de estas sociedades.

La evolución que se observa en Chile desde las salidas "fundamentalistas" de los CALs a la negociación informal —en que la cooptación que intentan unos se articula con la extorsión subordinada que practican otros— representa, sin duda, un progreso. Aunque extraordinariamente limitada e imperfecta, la "extorsión cruzada" en que consiste la negociación informal es, en los hechos, una forma de redistribución de la riqueza generada por los proyectos productivos. Por cierto, hay que avanzar más. El desafío específico que los CALs plantean a los profesionales latinoamericanos comprometidos con el cambio social es el de forzar mesas de negociación formal donde se definan compensaciones y criterios para distribuir los costos y beneficios ambientales, económicos y sociales de los proyectos de inversión. Algo así como un ejercicio práctico y democrático de economía política.

La multiplicación de CALs provocada por el avance de la economía exportadora y la consolidación del modelo económico neoliberal en América Latina significarán la apertura de espacios de libertad para la movilización de las comunidades locales. Aunque carente de objetivos globales de transformación social y ceñida al carácter reactivo y parcial que le es propia, esta movilización puede ayudar a recuperar el tema distributivo y favorecer la discusión sobre cómo superar la pobreza, la exclusión y la polarización social (véase capítulo 14).

Los espacios de libertad que traen consigo los CALs quedan definidos por una serie de tensiones. Éstas consisten en indefiniciones estructurales o ambivalencias que pueden ser interpretadas con distintos enfoques y resueltas de distintas maneras. Representan espacios de acción política para los profesionales y las ONGs latinoamericanas. A continuación discutiré algunas de ellas, lo que puede servir para perfilar mejor el rol técnico y político de los profesionales y activistas de ONGs en los CALs. Las tres últimas tensiones son las principales y su discusión ya ha sido adelantada: se relacionan con el carácter territorial y político-distributivo de los CALs.

### **1. Tensión entre mediación y negociación: la descentralización política "de hecho"**

Los CALs plantean a las autoridades locales una tensión entre el desempeño de sus roles de mediación y de negociación. El de mediación es, por definición, un rol neutro; y el de negociación, las define como una parte interesada en el conflicto. Forester (1989) discute esta tensión para el caso de los planificadores urbanos enfrentados a conflictos por el uso del suelo.

Es una tensión propia de la democracia. Las autoridades electas lo han sido con un programa de gobierno que representa los intereses de la comunidad. Su deber es impulsar ese programa y negociarlo en situaciones de conflicto por encima de intereses parciales o de grupos internos de la comunidad. Al mismo tiempo, su neutralidad es importante para garantizar la solución pacífica y oportuna de los conflictos. Como advierte Forester (1989), apearse al rol de mediación es restarse a la posibilidad de alterar las desigualdades

de poder prevalecientes, e insistir en el rol negociador con el fin de impulsar los intereses más débiles significa perder independencia y neutralidad.

Sin embargo, paradójicamente, los conflictos ambientales abren la posibilidad a las autoridades locales de no quedar atrapadas en esta disyuntiva y no tener así que optar por uno de los dos roles en desmedro del otro. Mientras mayor el equilibrio de fuerzas de las partes en disputa en un CAL, en mejor situación se encontrará un alcalde para poder sumar a su función de mediación la de negociar una salida al conflicto que incluya sus propios intereses como autoridad democrática.

El empate de fuerzas de los contrincantes de un CAL otorga a la autoridad local mejores posibilidades de influir en las decisiones con que se resuelve el conflicto. Es una forma de descentralización política "de hecho" que puede sobrepasar con creces los poderes formalmente otorgados por las leyes a los gobiernos subnacionales, aun por aquellas que explícitamente buscan la descentralización política. En países tan centralistas como los latinoamericanos, los profesionales y ONGs, en su trabajo de asesoría a alcaldes o de apoyo a las organizaciones comunitarias, tienen como misión importante la de explotar esta posibilidad.<sup>24</sup>

## **2. Tensión entre participación y negociación ambiental**

En la comunidad local puede haber distintos intereses frente a los CALs suscitados por proyectos productivos. Un interés general en los beneficios que el proyecto pudiera tener en términos de empleo local y de estímulo a la economía local, puede contrastar con que haya gente diferencialmente afectada por los impactos ambientales. También podría haber intereses económicos específicos de grupos e impactos ambientales homogéneos. La población o comunidad local, como tal, puede no ser parte directa del CAL.

Sin embargo, la población siempre es un actor importante en los CALs. Hay dos razones principales. Una es que toda negociación ambiental, formal o informal, ya sea llevada a puertas cerradas o en forma abierta, es un hecho público. Según Gorciznsky, la población local es el negociador ambiental en

última instancia, y la parte que tenga su apoyo queda en una situación privilegiada para hacer variar el resultado de la negociación a su favor (1991).

La segunda razón es que la emergencia de la población local como un actor destacado permite poner a los CALs en la perspectiva más amplia del desarrollo local. La población hace pesar su interés en compatibilizar el crecimiento económico con la conservación ambiental por encima de intereses y posiciones de grupo. Además, si dispone de los canales adecuados, habrá participado en la formulación de una estrategia de desarrollo local y en definir criterios de ordenamiento del territorio concordantes con aquélla. Ese interés y estas políticas formarían parte del mandato democrático local dentro del cual tienen lugar los CALs. Incluso, varios CALs podrían ser evitados si el mandato es claro y fuerte.

La tensión entre participación y negociación de los CALs, entre la comunidad y grupos internos de ella, es un espacio de acción de primera importancia para los profesionales y las ONGs. Entre participación y conflictos existen algunos *trade-offs* que pueden ser claves para el desarrollo de las comunidades territoriales. Por ejemplo, el apoyo del profesional a la generación de un mandato democrático local puede fortalecer las posiciones de la comunidad local en los CALs o, incluso, imposibilitar el desarrollo de determinadas actividades, evitando los conflictos que suscitarían. En una escala territorial más amplia, la participación democrática en el diseño de políticas y normas ambientales, nacionales o regionales, puede contribuir a prevenir la ocurrencia de conflictos a nivel local.

### **3. Tensión entre pasividad y movilización de la sociedad civil**

La sociedad civil latinoamericana aparece tensionada entre factores que impulsan su activación y otros que la empujan a la inacción y la pasividad. Los juicios e imágenes en uno y otro sentido se alternan, a veces pretendiendo apuntar a rasgos culturales absolutos. Aún más, la activación puede ser señalada como inducida desde fuera, en concreto, desde el Estado; y la pasividad, como resultado del desaliento derivado de movilizaciones sin éxito.

Ha sido habitual en América Latina que el Estado o los partidos políticos, especialmente con ocasión del enfrentamiento de proyectos políticos nacio-

nales, hayan contribuido a movilizar a grupos de la población en su apoyo. El clientelismo político ha sido un mecanismo importante en estas movilizaciones. Pero también es cierto que en las últimas décadas se ha ido haciendo más habitual la movilización autónoma de la sociedad civil, movilización que el Estado intenta contener o desestimular.

Los CALs chilenos estudiados muestran que la activación y la pasividad pueden ser momentos distintos de un mismo proceso de enfrentamiento entre racionalidad económica (apoyada por el Estado) y defensa de los espacios vitales de la gente. Entre los habitantes de Puchuncaví predominaban sentimientos de impotencia y desconfianza luego que las empresas contaminantes impusieron la lógica de la negociación informal. Cundió el desánimo entre los participantes más activos de la movilización. El nuevo momento de pasividad correspondía más a un momento de reflexión y espera que a un atributo cultural.

Hay, por cierto, factores culturales que empujan en uno y otro sentido. En un estudio de caso entre mujeres pobres de Santiago, aparecieron, por un lado, el machismo, el conservadurismo moral y una concepción no-democrática del poder como factores que inhiben la participación comunitaria; y, por otro, una marcada inclinación hacia la acción colectiva que explica la habitual proliferación de organizaciones de barrio (Sabatini, 1995b). Gramsci señala que la cultura de las masas está formada por elementos culturales diversos e, incluso, contradictorios que se van acumulando, como capas sedimentadas, a lo largo de la historia (Gramsci, 1985; Thompson, 1986).

El profesional o la ONG comprometida con el cambio debe profundizar la comprensión de esta complejidad cultural y de la dinámica oscilante de la participación durante los CALs para que su acción tenga mejores posibilidades de éxito.

#### **4. Tensión entre misión democratizadora de la movilización de la sociedad civil y las relaciones de poder internas de las organizaciones de base**

A través de las organizaciones comunitarias, los integrantes de una comunidad territorial, especialmente aquellos más pobres, logran un cierto gra-



do de "fortalecimiento social" que debe ser considerado una etapa previa del "fortalecimiento político" (Friedmann, 1992). La proyección de estas organizaciones más allá de sí mismas, hacia el espacio público local y nacional, las hace entrar a la acción política. El involucramiento de las comunidades locales en los CALs se hace usualmente desde las organizaciones comunitarias existentes, siendo habitual que las nuevas que se crean se basen en las anteriores.

Sin embargo, la misión profundamente democrática de estas organizaciones, en especial cuando actúan en términos políticos, como es el caso de los CALs, contrasta con su estructura interna de poder. Ésta suele presentar rasgos autoritarios, predominando entre los miembros de la organización concepciones sobre el origen del poder que difieren de la idea democrática de la soberanía popular. Dentro de estas nociones pre-democráticas, el poder aparece más vinculado al rango social y, en general, a desniveles sociales preexistentes.

Cuando los dirigentes no tienen mayor nivel social que la base, lo que es habitual entre gentes pobres, las organizaciones viven una permanente tensión entre base y dirigentes. La desconfianza generalizada hacia los dirigentes comunitarios da lugar a conflictos permanentes, constituyendo un motivo importante de debilitamiento de las organizaciones y de deserción (para el caso de las mujeres de la periferia pobre de Santiago, véase Sabatini, 1995b).

Los profesionales y ONGs deben tener especial cuidado con esta tensión, por cuanto pueden fácilmente quedar atrapados en ella. Siendo profesionales comprometidos con el bienestar de la comunidad, es posible que haya sectores de ésta que estén dispuestos a reconocerles, de hecho, el poder que no les reconocen a sus dirigentes.

## **5. Tensión entre competencia y consenso**

La competencia entre proyectos políticos y la capacidad de producir soluciones de consenso son dos elementos centrales de la democracia. En América Latina, la democracia se ha caracterizado por ser más fuerte en lo primero que en lo segundo. La inestabilidad política y las soluciones autoritarias y

populistas han sido el resultado histórico de este sesgo. La falencia en producir los necesarios consensos es sustituida desde el Estado. La raíz de este rasgo político parece residir en patrones culturales de corte "verticalista" que hacen que el conflicto difícilmente se acepte como algo normal en las relaciones sociales.

La violencia política vivida en décadas recientes de autoritarismo ha predisuesto a la población en favor de los consensos. El temor a reeditar los traumas del pasado inclina a la gente a aceptar consensos sin mucha discusión. La población chilena, a pesar de su tradición de participación y activismo político, ha aceptado con relativa facilidad la adopción de medidas neoliberales resistidas en otros países, como es el caso de la privatización de empresas estatales.<sup>25</sup>

En el caso de los CALs es habitual que el sistema político, con ayuda de la prensa, trate de "producir" e imponer soluciones de consenso a la comunidad afectada. Es lo que pasó en Puchuncaví y lo que las autoridades intentaron hacer en el caso de la basura de Santiago, a pesar de que la negociación que logró forzar el Alcalde de Til-Til se escapa de este esquema.<sup>26</sup> La "opinión pública" es, en último término, un mecanismo de control social. Su imposición a las personas y comunidades produce un efecto de "espiral del silencio", de raíz psicológica, consistente en la renuencia de la gente a quedar excluida de la corriente de opinión dominante (Noelle-Neumann, 1979).

Por lo demás, frente a los CALs la población acepta pragmáticamente la negociación informal y entra en su juego como lo único que parece posible hacer por el momento. El consenso, aunque sea considerado injusto, produce un cierto alivio. La tensión entre consenso y competencia es parte esencial de la dinámica de los CALs que los profesionales comprometidos con el cambio necesitan entender y en la cual deben lograr influir.

## **6. Tensión entre gestión "externa" de los CALs y las alternativas locales tradicionales**

Más allá de su carácter político, los CALs tienen su origen en ciertos impactos o externalidades ambientales. Las ofertas de gestión de los CALs

que provienen de fuera de la comunidad tienden a concentrarse en sus aspectos propiamente ambientales. Consisten en formas de evitar, normar o manejar las externalidades y, en general, los problemas que surgen con la conservación de recursos de propiedad común, como el aire, el agua o la fertilidad de los suelos.

Cuando discute los problemas de gestión ambiental de los recursos y bienes públicos (*common-pool resources problems*), Ostrom destaca dos tipos de ofertas "externas" de gestión: el centralismo estatal y las soluciones de mercado (1988). La primera busca fundamentarse en el conocimiento científico y la información sistemática sobre el estado del medio ambiente. Es el clásico Estado planificador. La segunda oferta enfatiza la necesidad de definir derechos de propiedad privada y de internalizar las externalidades ambientales en sus causantes. Ambas tienen en común el estar alejadas de la complejidad y especificidad que son propias del medio ambiente de cualquier lugar, y el desestimar el aporte que puedan hacer los habitantes y sus organizaciones al diseño de soluciones adecuadas.

La tensión entre gestión externa y capacidad interna de manejo del medio ambiente local se expresa, por una parte, como una tensión entre "ciencia", representada en este caso por el Estado, y "conocimiento ecológico tradicional" (véase capítulo 8); y, por otra, como una tensión entre definición de derechos de propiedad privada y afirmación del control social (colectivo) del medio ambiente local. El profesional comprometido con el cambio, más allá de sus inclinaciones personales por las soluciones "internas", tendrá que dialogar con las propuestas "externas", respaldadas por el Estado y las fuerzas económicas dominantes. Deberá tener en cuenta que no se trata tan sólo de divergencias técnicas o de "estilos de gestión", sino de disputas por el control de los recursos del medio ambiente entre la comunidad local y el sistema político y económico dominante.

### **7. Tensión entre defensa de la economía territorial y defensa del medio ambiente**

El tema ambiental tiende a copar los debates que suscitan los CALs. Las autoridades y empresas tratarán de mantener las negociaciones circunscritas

a lo ambiental. Pero, en realidad, lo que está en juego es el control del territorio y las formas de vida locales. La penetración capitalista trae efectos de mucho mayor alcance que los impactos y problemas ambientales. Suele profundizar la dominación de la racionalidad existencial y del espacio vital por la racionalidad económica y el espacio económico. El profesional comprometido con el cambio debe entender que la disputa por la distribución de externalidades ambientales positivas y negativas se inscribe en la lucha por el control económico, social y político de los territorios locales.

### **8. Tensión entre ecologismo "disciplinario" y ecologismo político-distributivo**

La resistencia de empresas y autoridades políticas a considerar otros impactos que los ambientales en los CALs es la renuencia a entrar en el debate de la distribución de la riqueza y las desigualdades sociales. Ese debate está para ellos resuelto: la pobreza se supera únicamente con crecimiento económico.

Sin embargo, el aumento del número de CALs y la tendencia al equilibrio de fuerzas entre las partes concurrentes a cada uno de ellos empujará a autoridades y empresas a salirse de ese esquema y negociar compensaciones. Una vez iniciada, la negociación de compensaciones conduce, implícita o explícitamente, al terreno de lo político-distributivo.

### **9. Tensión entre *statu quo* y cambio social**

El carácter político-distributivo de los CALs será más marcado y tendrá mayor relevancia política cuanto más pobre sea la comunidad territorial envuelta en el CAL. Hay una diferencia política importante entre las disputas distributivas planteadas por CALs que afectan a grupos medios y altos, y las que plantean los CALs que afectan a grupos pobres. Es el ecologismo del *statu quo*, de los ciudadanos-propietarios, comparado con el ecologismo "alternativo", de desafío potencial a las estructuras sociales, que practican los grupos pobres.

## En suma

La resistencia de los pobres de América Latina a las externalidades ambientales de los proyectos de inversión que se están desparramando por sus regiones y ciudades abre un campo promisorio de trabajo para los profesionales y ONGs inspirados por valores de igualdad, solidaridad y desarrollo democrático. A pesar de tratarse de reacciones sociales que ocurren en un contexto global de desideologización, tienen un importante potencial de transformación social. Establecer el nexo entre lo reactivo y lo propositivo es, precisamente, el desafío fundamental que enfrentan estos profesionales.

La fuerza con que surjan los CALs, por la prestancia de las organizaciones de base que protestan, puede ayudar a forzar cambios graduales en el Estado, desde sus niveles descentralizados (los municipios y las agencias públicas locales) hasta el gobierno central; y desde sus decisiones y programas más puntuales y específicos hasta sus políticas económicas, ambientales y sociales. Establecer una dialéctica de transformación entre Estado y sociedad civil parece ser no sólo requisito de éxito, sino una de las formas concretas en que se despliega el potencial de transformación social señalado. En este sentido, las versiones extremas de la idea del "desarrollo alternativo" suelen caer en el error de ignorar al Estado o de darle la categoría simplista de enemigo.

El trabajo en los CALs puede contribuir a la consolidación de una nueva matriz política para América Latina: una matriz estructurada en relaciones más equilibradas entre Estado, economía corporativa y sociedad civil; estructurada en relaciones basadas en la autonomía y la negociación entre esos tres polos.

Los CALs representan, así, un campo de acción prioritario para estos profesionales y ONGs. Permiten trabajar por una mejor articulación de lo local —los espacios donde predomina la racionalidad de vida— con los procesos globales —los espacios donde predomina la racionalidad económica—. Los CALs son una forma de resistencia a la expropiación de los primeros por los segundos.

Está en juego mucho más que el medio ambiente: el tema de fondo es la defensa de los espacios vitales y del derecho de la gente a decidir cómo aquéllos deberán desarrollarse, así como su derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios y los costos generados a lo largo del proceso. De paso, el afianzamiento de esos derechos ciudadanos es la mejor garantía de sustentabilidad ambiental. La experiencia demuestra que ésta no debe ser confiada entera ni principalmente a las élites políticas y empresariales.

La transición desde la resolución "fundamentalista" de los CALs a la negociación ambiental informal o velada representa un avance en la dirección correcta, por cierto modesto. Es una forma, aunque precaria, de redistribución. Hay también algunos CALs que están derivando hacia mesas de negociación formal. La activación de la sociedad civil, producto de los cambios de fondo que están operando en la cultura política latinoamericana y del avance del desarrollo capitalista neoliberal sobre nuevos territorios, está sosteniendo la multiplicación de los CALs.

Está surgiendo también una serie de conflictos ambientales "de enfoque" que ayudarán a plantear el tema político-distributivo a nivel de las políticas nacionales de desarrollo. El campo que representan los conflictos ambientales para una acción que se juegue por la profundización democrática y el cambio incluirá los territorios nacionales, además de los territorios locales. Y el argumento de la pérdida de competitividad que se levanta en cada país para resistir la formación de políticas ambientales, perderá fuerza en la medida en que el movimiento ecologista internacional se afiance.

Nuestras lealtades están y deben estar siempre divididas entre las diferentes escalas de lo territorial, habida cuenta de que el territorio constituye una de las principales fuentes de vinculación y cohesión entre los seres humanos (Friedmann, 1992). El carácter único o global del medio ambiente representa un nuevo argumento, a la vez que una buena posibilidad, para la integración de lo local y lo global en nuestros proyectos de acción como profesionales comprometidos con la defensa de los espacios vitales de la gente.

## ***Agradecimiento***

*El autor agradece a Tim Allmark sus valiosos comentarios a este trabajo.*

### *Notas*

- 1 Versión modificada del trabajo "Local Environmental Conflicts: Opportunities for Radical Planning", presentado ante el seminario "Planning and the Rise of Civil Society (A Symposium Celebrating the Planning Career of John Friedmann)", Universidad de California, Los Angeles, abril 11-13, 1996.
- 2 Por sociedad civil entenderemos aquella esfera de las relaciones sociales que permanece fuera del alcance del Estado y de la economía corporativa y que está compuesta por estructuras de socialización (la familia, principalmente), asociaciones (especialmente las voluntarias) y movimientos sociales o de formación de opinión pública (Friedmann, 1992; Cohén y Arato, 1994).
- 3 Sin embargo, a pesar de lo seria que es esta amenaza y del grado en que puede comprometer la recién ganada estabilidad democrática, la lucha contra la droga está alcanzando éxitos inéditos, en parte importante por el respaldo que le da la población.
- 4 Las tandas de avisos que intercalan los canales de noticias de la televisión por cable, la que está en rápida expansión en América Latina, están orientados justamente a reforzar los valores democráticos, ambientales y de derechos humanos. Este hecho parece representar un reconocimiento de que son temas que importan a la gente.
- 5 Los bailes del Carnaval de Oruro en Bolivia, practicados hasta hace pocos años por los estratos sociales más pobres y de unas seis horas de duración cada día, ahora integran a gente de todas las condiciones sociales y se extienden a doce horas diarias. En Chile, el fútbol profesional, a pesar del pobre nivel que presenta, está convocando a multitudes y sus barras exhiben un nivel de organización inédito. El aumento del número de partidos transmitidos por televisión no ha minado la asistencia del público a los estadios.
- 6 Por cierto, el retroceso de las concepciones instrumentales de democracia no pone fin al enfoque social de la democracia. La discusión entre los énfasis sociales o político que se da al concepto y a la práctica de la democracia es universal y puede ser considerada como permanente.
- 7 De paso, el problema pendiente del sincretismo cultural entre lo europeo y lo indo-americano podría sufrir un significativo replanteo. Aunque la globalización favorece las tendencias a la homogeneización, también estimula el reforzamiento de las identidades locales. Incluso desde un punto de vista económico, las tradiciones organizacionales e institucionales locales pueden constituir la base de estructuras productivas endógenas más competitivas internacionalmente (Storper, 1994). Es probable que el problema indígena latinoamericano resurja con nueva fuerza.

- 8 De una lista de diez instituciones principales del país, la población evalúa el desempeño de la Iglesia Católica como el mejor y el de los partidos políticos como el peor (CEP, 1995c); y, de un total de 22 profesiones u oficios nombrados, los con mayor credibilidad entre la población son profesores, doctores, sacerdotes y periodistas radiales, y los menos creíbles son empresarios, parlamentarios, banqueros y políticos, estos últimos ocupando la peor posición (MORÍ, 1995).
- 9 Según Cepal (1995), los períodos de crecimiento económico de varios países en los años noventa muestran una "marcada rigidez en la distribución del ingreso". En contraste, "la mayor parte de los costos de la crisis y las políticas de ajuste (de los años noventa) recayeron en los hogares de los siete últimos deciles de la distribución del ingreso". Por otra parte, la calidad y distribución del empleo por estratos de ingreso están evolucionando hacia una mayor heterogeneidad. La "concentración del desempleo en los deciles de menores ingresos... es extraordinariamente alta y persistente", no siendo afectada por el crecimiento económico.
- 10 La recuperación reciente de la democracia en 1990 explica que en Chile haya una capacidad de gestión pública ambiental y un movimiento ecologista menos desarrollado que en otros países. Bajo el régimen militar se llegó a afirmar que "la mejor política ambiental es no tener política ambiental", para así atraer a los inversionistas extranjeros. Aún más, durante ese gobierno toda forma de acción organizada de denuncia, incluida la ambientalista, era sospechosa de ser anti-chilena y podía ser reprimida.
- 11 La reapertura de la vieja fundición Chagres por capitales privados cuando el Estado construía la fundición Ventanas fue decididamente criticada por los grupos de Valparaíso que habían luchado por la concreción del nuevo polo industrial estatal. En la prensa de la época abundan estas críticas, entre ellas las de carácter ambiental. Se señalaba que la reapertura de esa fundición, por las emanaciones que produciría, llevaría la ruina a la agricultura y ganadería del valle del Aconcagua y que afectaría seriamente la salud de la población. En el caso de la fundición de Ventanas, se estimaba que su emplazamiento costero haría menos graves los impactos ambientales en comparación con localizaciones alternativas, pero había conciencia de que ellos ocurrirían de todos modos.
- 12 La retroalimentación entre pobreza y degradación ambiental no requiere, sin embargo, la presencia de inversionistas externos a la localidad para existir; ocurre, por ejemplo, en comunidades rurales pobres geográficamente aisladas que cuentan con economías primarias no diversificadas (Arenas y Sabatini, 1994).
- 13 Aun antes, en 1957, cuando se discutía la ubicación de la futura fundición de cobre y en respuesta a las inquietudes de agricultores de la zona de Puchuncaví, el diario *El Mercurio* de Valparaíso señalaba en su edición del 17 de julio: "Los vecinos deben mirar este problema con ánimo patriótico y aceptar algunos sacrificios; de otra manera no se podría instalar la fundición en ninguna parte en el país. Las naciones que se han industrializado han aceptado estos sacrificios. Es el precio del progreso. La lluvia es indispensable para la agricultura, pero cuando llueve algunos tienen que mojarse".



- 14 Véase artículo "Participación y Conflictos ambientales: las chimeneas y los bailes 'chinos' de Puchuncaví", en este mismo libro.
- 15 La cooptación consiste en socavar la fuerza de la parte contrincante por la vía de reducir su independencia.
- 16 En términos prácticos, el "plan de descontaminación" significó que la contaminación por encima de las normas quedara legalizada por varios años. Hasta el fin del régimen militar ambas empresas no reconocían que contaminaban y los fallos de la justicia adversos a los agricultores señalaban que los daños denunciados no podían ser atribuidos con entera seguridad a los humos de esas chimeneas. Después de aprobado el "plan de descontaminación" los fallos de la justicia han apelado, aunque sea implícitamente, al carácter "legal" de la contaminación.
- 17 "Tal vez el mundo entero, tras pasados los confines de Leonia, está cubierto de cráteres de basura, cada uno, en el centro, con una metrópoli en erupción ininterrumpida" (Calvino, 1988).
- 18 Los alcaldes de los 34 municipios en que está dividida el área urbana de Santiago son los responsables del manejo de la basura. Se encuentran agrupados en dos empresas, cada una de las cuales administra o administraba uno de los dos rellenos sanitarios colmados.
- 19 En entrevista que realizamos en noviembre de 1995, el Director de la Comisión Regional del Medio Ambiente, autoridad encargada de seleccionar la localización de los rellenos sanitarios (según una disposición administrativa adoptada recién en junio de 1995), fue enfático en rechazar la incorporación a las negociaciones de temas ajenos a los ambientales.
- 20 En entrevista que realizamos en diciembre de 1995 el Alcalde de Til-Til señaló: "La prensa tiene que vender... ¡Caramba, es un monstruo de mil cabezas que nos estaba devorando en forma casi total! La prensa nos hacía aparecer como negativos, no receptivos, que no queríamos diálogo... Al tratar de contribuir a agilizar la solución del problema, inconscientemente ellos van agudizando el conflicto, van creando mayor presión".
- 21 Los cátodos son planchas de cobre refinado a través de procesos hidrometalúrgicos.
- 22 En el capítulo 12 se discuten los resultados de este estudio de caso más extensamente.
- 23 De paso, parece necesario cuestionar la idea del ecologismo como un movimiento monotemático propio de sociedades prósperas en su etapa "posmaterialista" (véase, por ejemplo, Inglehart, 1977), y reconocerla importancia del "ecologismo popular" o "ecologismo de la supervivencia" practicado ampliamente por los pobres en muchas partes del mundo (Martínez Alier, 1995).
- 25 La centralización de un CAL es, sin embargo, siempre un riesgo. Los casos estudiados muestran que se facilita cuando las autoridades locales que intervienen en los CALs son débiles. El Alcalde de Puchuncaví goza de apoyo popular y ha sabido organizar la negociación ambiental, aunque sea informal, a su alrededor. En cambio, en el conflicto de Chiloé no existen autoridades locales tan fuertes;

el área del conflicto abarca dos comunas, lo que llevó a que el gobernador de la provincia de Chiloé, un delegado del gobierno central, entrara a tallar en el conflicto. No debe perderse de vista que en Chile, mientras los alcaldes y concejales son elegidos democráticamente, los gobernadores provinciales e intendentes regionales son nombrados por el Presidente de la República.

- 25 Por cierto, la autocomplacencia de los dirigentes políticos con el éxito económico ha ayudado, y el país ha tendido a una relativa "chatura en su debate político, intelectual y cultural" (Garretón, 1995).
- 26 Un estudio de la cobertura de la prensa regional y nacional del conflicto de Puchuncaví en el período 1992-1993 muestra que la prensa dio mucho más espacio a los puntos de vista de las empresas y el gobierno que a los de la comunidad, incluido el municipio.

## **Referencias bibliográficas**

- Arenas, Federico y Francisco Sabatini. 1994. "Pobreza y medio ambiente (I): comunidades territoriales pobres y explotación de recursos naturales ". *Ambiente y Desarrollo* (X)3. Santiago: CIPMA.
- Arocena, José. 1989. "Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria". *Cuadernos del CLAEH* N° 51.
- Arocena, J.; F. Bervejillo; M. Caparro; F. Trylesinski y G. Sotelo. 1993. *Iniciativa local en condiciones adversas: el caso de Quebracho*. Programa de Desarrollo Local, CLAEH. Montevideo.
- Astorga, Eduardo. 1995. *Mecanismos jurídicos para la resolución de conflictos ambientales*. Fundación Friedrich Ebert. Santiago: mimeo.
- Bacigalupo, Héctor. 1994. "Áreas de manejo de recursos bentónicos: una nueva estrategia para la conservación en la pesca artesanal". *Ambiente y Desarrollo* (X)3. Santiago: CIPMA.
- Bauer, Carl. 1995. *Against the current? Privatization, the market and the state in water rights. Chile 1979-1993*. Tesis para optar al grado de Doctor en Filosofía, Universidad de California. Traducción del autor. Berkeley: documento dactilografiado.
- Bauer, R. y A. Bauer. 1969. "America, mass society and mass media ". *Journal of Social Studies* (10)3.
- Bengoa, José. 1985. *Historia del pueblo mapuche*. Santiago: Ediciones SUR.
- Berman, Z. 1994. *Clayoquot & Dissent*. Vancouver: Rosedale.
- Bingham, Gail. 1986. *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience*. Washington, D.C.: The Conservation Foundation.
- Bobbio, Norberto. 1992. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Brody, H. 1981. *Maps and Dreams*. Douglas and McIntyre.
- Bunker, S. 1985. *Under developing the Amazon: extraction, unequal exchange and the failure of the modern state*. Chicago: University of Illinois Press.
- Bustamante, Teodoro. 1995. "La lucha regional por el acceso a los recursos petroleros", en A. Varea (Comp.), *Marea negra en la Amazonia*. Quito: Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN.
- CADE-IDEPE. 1995. *La evaluación de impacto ambiental del gasoducto de Gas Andes*. Santiago: CADE-IDEPE. Documento dactilografiado.

- Cajía, Lupe. 1994. "Bolivia: la democracia se profundiza". *Nueva Sociedad* N° 134.
- Calvino, Italo. 1988. *Las ciudades invisibles*. Tercera edición. Buenos Aires: Minotauro.
- Carey, J. 1978. "The ambiguity of policy research". *Journal of Communication* (20)2.
- Castillo, Marcelo. 1994. *Régimen jurídico de protección del medio ambiente*. Santiago: OPS / OMS.
- Cavada, Juan. 1991. *Desarrollo regional, descentralización y medio ambiente*. Ponencia al Segundo Curso-Taller Fundamentos y Métodos de la Gestión Ambiental, CEPAL-ILPES-MIDEPLAN. Santiago: CEPAL. Mimeo.
- CEP (Centro de Estudios Públicos). 1995a. *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 1 (Tercera Serie) noviembre-diciembre 1994*. CEP, Documento de Trabajo N° 227, enero. Santiago: mimeo.
- CEP (Centro de Estudios Públicos). 1995b. *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 2 (Tercera Serie) mayo-junio 1995*. CEP, Documento de Trabajo N°236, agosto. Santiago: mimeo.
- CEP (Centro de Estudios Públicos). 1995c. *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 3 (Tercera Serie) noviembre 1995*. CEP, Documento de Trabajo N° 241, diciembre. Santiago: mimeo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1995. *Panorama Social de América Latina 1995*. Santiago: Naciones Unidas.
- Chiang, Jaime et al. 1985 "Determinación de cadmio, cobre, manganeso, plomo, hierro, zinc y arsénico en sedimento atmosférico, en la zona de Quintero, V Región, Valparaíso, Chile". *Boletín de la Sociedad Chilena de Química* (30)3.
- Chiang, Jaime. 1989. "Desarrollo industrial y contaminación". *Ambiente y Desarrollo*, (V)2. Santiago: CIPMA.
- CIDDEBENI (Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni). 1989. "Conclusiones del Taller: Conservación y uso sostenido de los recursos forestales para el desarrollo del Beni: Proyecto piloto bosque de Chimanes ". *Nuestro Bosque de Mañana, síntesis documental del Proceso Forestal Beniano 1979-1988*. Trinidad: CIDDEBENI.
- CIDDEBENI (Centro de Investigación y Documentación para el Desarrollo del Beni. 1990. *Diagnóstico socio-económico del Bosque de Chimanes. Primera Fase: El problema de la territorialidad de los pueblos indígenas*. Trinidad: CIDDEBENI. Documento interno.

- CIREN-CORFO (Centro de Información de Recursos Naturales-Corporación de Fomento de la Producción). 1991. **Distribución de predios por estratos en hectáreas físicas, Región V.** Santiago: CIREN-CORFO.
- Cohén, Jean y Andrew Arato. 1994. **Civil Society and Political Theory.** MIT Press.
- Colby, Michael. 1991. "La administración ambiental en el desarrollo: evolución de los paradigmas". **El Trimestre Económico** (43)3.
- Consejo General de Caciques de Chiloé. Sin fecha. **La concepción de desarrollo del pueblo huilliche de Chiloé.** Mimeo.
- Consejo General de Caciques de Chiloé. 1994a. "Las comunidades huilliches de Chiloé afiliadas al gran Consejo Caciques denuncian grave enfrentamiento con transnacional maderera que comenzó tala indiscriminada de sus reservas de bosques nativos y anuncian polémicas medidas ". **Comunicado de Prensa del Consejo General de Caciques de Chiloé, 19 de enero.** Compu: mimeo.
- Consejo General de Caciques de Chiloé. 1994b. **Declaración con motivo de la primera visita del Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), hermano Mauricio Huenschulaf, marzo.** Consejo General de Caciques de Chiloé: Mimeo.
- CORE (Commission for Resources and Environment in British Columbia). 1994. **Land uses in British Columbia.** Victoria: CORE.
- CORPIRQUE (Corporación para la Protección del Medio Ambiente de Pirque). 1995. **Presentación de observaciones al EIA proyecto gasoducto GasAndes.** Santiago: CORPIRQUE. Documento dactilografiado.
- Correa, Enrique. 1995. "El medio ambiente: un desafío de buen gobierno". **Ambiente y Desarrollo, (XI)1.** Santiago: CIPMA.
- Crespo, Carlos. 1996. **La guerra de los pozos: el conflicto por la perforación de pozos profundos en Vinto-Sipe Sipe.** Tesis para optar a la Maestría en Desarrollo Sustentable, Universidad de San Andrés. Bolivia: CESU. Mimeo.
- Dahrendorf, Ralph. 1995. "Can we Combine Economic Opportunity with Civil Society and Political Liberty?". **The Responsive Community: Rights and Responsibilities** (5)3.
- Daly, H. y J. Cobb. 1990. **For the common good. Redirecting the economy towards community and sustainable future.** Boston: Beacon Press.
- De La Calle Ysem, Javier. 1986. **Los huilliche de Chiloé: la defensa de la tierra de unos indios chilenos.** Memoria de Título, Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, septiembre. Documento dactilografiado.

- Del Valle Vergara, Rafael. 1989. "Procedimientos de aplicación común en derecho de aguas ". **Ponencias Segunda Convención de Regantes de Chile**. La Serena, septiembre. Mimeo.
- Dourojeanni, Axel. 1993. "Las cuencas hidrográficas: una opción territorial para dirigir acciones tendientes a la sustentabilidad ambiental". **Ponencias Tercera Convención de Regantes de Chile**. Los Angeles, noviembre. Mimeo.
- El Mercurio de Valparaíso. 1957a. Edición del 15 julio.
- El Mercurio de Valparaíso. 1957b. Edición del 17 julio.
- El Mercurio de Valparaíso. 1959. Edición del 3 junio.
- El Mercurio de Valparaíso. 1960. Editorial. Edición del 26 febrero.
- El Mercurio. 1994a. Entrevista a Russell Ackojf. Edición del 15 mayo.
- El Mercurio. 1994b. "Anuncio de GasAndes". Edición del 30 diciembre.
- El Mundo. 1990b. "Comité Cívico del Beni. Pronunciamiento emanado de la consultiva realizada en la ciudad de Trinidad, en los salones del Comité Cívico Central con participación de los representantes del Directorio del Comité Cívico Departamental, el día 13 de septiembre de 1990". (solicitada). Santa Cruz: 16 septiembre.
- Environment Canadá. 1994. **Biodiversity in British Columbia**. Vancouver: Environment Canadá.
- Espinoza, G; P. Pisani y B. Richards. 1995. **Manual de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental**. Santiago: B.H.A. Impresores Ltda.
- Faletto, Enzo. 1992. "La renovación del estado y la consolidación democrática en Chile". **Cuadernos del Foro 90 N° 1**. Santiago: CINDE.
- Fiske, Emmet. 1995. **Resource Notebook on Conflict Resolution**. Chile: Mimeo.
- Fontaine, Arturo y Harald Beyer. 1991. "Retrato del movimiento evangélico a la luz de las encuestas de opinión pública". **Estudios Públicos N° 44**. Santiago: CEP.
- Forester, John. 1989. **Planning in the Face of Power**. University of California Press.
- Francis, D. 1992. **The Imaginary Indian**. Vancouver: Arsenal.
- Franzé, Javier. 1994. "La sociedad civil frente a la crisis de la política; control y desentendimiento". **Nueva Sociedad N° 134**.

- Friedmann, John & Thomas Lackington. 1967. **Hiperurbanización y desarrollo nacional en Chile: Algunas hipótesis**. Santiago: Documento CIDU, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Friedmann, John. 1987. **Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action**. Princeton University Press.
- Friedmann, John. 1988. **Life Space and Economic Space; Essays in Third World Planning**. Transaction Books.
- Friedmann, John. 1992. **Empowerment; The Politics of Alternative Development** Blackwell.
- Friedmann, John. 1996. **Notes on the Rise of Civil Society & Planning**. Los Angeles: documento dactilografiado.
- Garretón, Manuel Antonio. 1995. **Hacia una nueva era política; estudio sobre las democratizaciones**. México: Fondo de Cultura Económica.
- GasAndes. 1995. **El gasoducto GasAndes**, Folleto Publicitario. Santiago.
- Geisse, Guillermo y Francisco Sabatini. 1993. "Por qué la Escondida". **Ambiente y Desarrollo (IX)3**. Santiago: CIPMA. Santiago: CIPMA.
- Gerbner, G. 1967. "Mass media and human communication theory", en F. Dance (Comp.), **Human Communication Theory**. Nueva York: Holt Rinehart.
- Giddens, Anthony. 1994. **Beyond Left and Right; The Future of Radical Politics**. Stanford University Press.
- Goitia, Luis. 1990. **Informe técnico-económico proyecto de acciones forestales iniciales (Inédito)**. Bolivia: mimeo.
- González, Sergio y Enrique Bergqvist. 1986. "El impacto de emisiones de gases y otros productos desde chimeneas de fundiciones de minerales sobre las actividades agropecuarias". **Ambiente y Desarrollo, (II)3**. Santiago: CIPMA.
- Gorzinsky, Dale. 1991. **Insider's Guide to Environmental Negotiation**. USA: Lewis Publishers.
- Gorz, André. 1994. "Ecología política, expertocracia y autolimitación". **Nueva Sociedad N° 134**.
- Gramsci, Antonio. 1985. **Introducción al estudio de la filosofía. Cuaderno de la Cárcel N° 11**. Barcelona: Crítica.
- Guimaraes, Roberto. 1991. "Bureaucracy and Ecopolitics in the Third World: Environmental Policy Formation in Brazil". **International Sociology (6)1**.

- Guzmán, Gastón. 1989. "Organizaciones de regantes: capacitación social y productiva. Un proyecto SERCAL". **Ponencias Segunda Convención de Regantes de Chile**. La Serena: septiembre. Mimeo.
- Hammond, H. 1991. *Seeing the forest among the trees*. Vancouver: Polestar Press.
- Hardin, Garret. 1968. "The tragedy of the commons". *Science*, (162). Hatch, C. 1994.
- The Clayoquot Protests: Taking stock one year later.**
- Horah, Jan y Heather Scott. 1993. **NIMBYs and LULUs (Not-In-My-Back-Yard and Locally-Unwanted-Land-Uses)**. USA: Council of Planning Librarians, CPL Bibliography N° 302.
- INE-Beni. 1993. **Censo 92: Resultados finales**. Beni: INE.
- Inglehart, Ronald. 1977. The Silent Revolution**. Princeton University Press.
- Jacobs, Harvey & Richard Rubino. 1988. **Predicting the utility of environmental mediation: natural resource and conflict typologies as a guide to environmental conflict assessment**. Madison: Institute for Legal Studies, University of Wisconsin, Working Paper Series N° 9.
- Jorquera, Luis. 1993. "Programa de construcción de obras de riego medianas y menores". **Ponencias Tercera Convención de Regantes de Chile**. Los Angeles: noviembre. Mimeo.
- Lander, Edgardo. 1994. **Movimientos sociales urbanos, sociedad civil y nuevas formas de ciudadanía en Venezuela**. Ponencia al XIII Congreso Mundial de Sociología, Bielefeld, Alemania. Universidad Central de Venezuela: mimeo.
- La Palabra del Beni. 1990. **Consejo Chimán: Carta a Ernesto Noe Tamo de ja CEPIB**. Trinidad: 9 septiembre. Mimeo.
- Larraín, Luis; Javier Hurtado y Pedro Ramírez. 1995. **Ecología de mercado**. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.
- La Segunda. 1996. "Termina Gasoducto en lado Argentino". Edición del 17 febrero.
- La Tercera. 1996. Edición del 30 junio.
- Lehm, Zulema. 1991. "La muerte de los chimanes". **Cuarto Intermedio** N° 14. Cochabamba.
- Lehm, Zulema. 1993. **Milenarismo y movimientos sociales en la amazonia boliviana: la búsqueda de la Loma Santa y la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad**. Tesis de Maestría. Quito: FLACSO. Documento Dactilografiado.



- Lerda, Sandra y Francisco Sabatini. 1996. **De Lo Errázuriz a Til-Til: el problema de los residuos domiciliarios en Santiago**. Santiago: Serie Estudios de Casos, Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile y CIEPLAN.
- Los Tiempos. 1990. "Afirmaciones del secretario ejecutivo de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia: Johny Nogales (sobre la creación de estados dentro del Estado y el riesgo que implicaría que también los aymarás y los quechuas demande sus territorios)". Cochabamba: 14 septiembre.
- Maclsaac, R. & Champagne, A. (Eds.). 1994. **Clayoquot Mass Trials. Defending the Rainforest**. Gabriola Island: New Society Publishers.
- MacNeill. 1992. **The mountains of the Mediterranean. An environmental history**. Cambridge University Press.
- Malman, Sanford; Francisco Sabatini, y Guillermo Geisse. 1995. "El trasfondo socioeconómico del conflicto ambiental en Puchuncaví". **Ambiente y Desarrollo (XI)4**. Santiago: CIPMA.
- Martínez Alier, Joan. 1995. **De la economía ecológica al ecologismo popular**. Barcelona: Editorial Icaria.
- McCarthy, Jane y Alice Shorett. 1984. **Negotiating Settlements: A guide to Environmental Mediation**. New York: American Arbitration Association.
- McCoy, John. 1991. "La embestida evangélica en América Latina ". **Noticias Aliadas (26)24**. Lima.
- McLean, Ron y Willie Hensley. 1994. **Mining and Indigenous Peoples: The Red Dog Mine Story**. Ottawa: International Council on Metals and the Environment, ICME.
- McQuaile, Denis. 1983. **Introducción a la teoría de la comunicación de masas**. España: Paidós.
- Merchant, C. 1992. **Radical Ecology**. New York: Routledge.
- Mires, Fernando. 1994. "La reformulación de lo político". **Nueva Sociedad N° 134**.
- Moisés, José Alvaro. 1994. "Partidos y gobernabilidad en Brasil; obstáculos institucionales". **Nueva Sociedad N° 134**.
- Molina Otárola, Raúl. 1987. **El pueblo huilliche de Chiloé: elementos para su historia**. Castro: OPDECH.
- Molina Otárola, Raúl y Martín Correa Cabrera. 1992. **Tenencia, propiedad y demandas de tierras en las comunidades huilliches de Chiloé**. Santiago-Castro: Comisión Especial de Pueblos Indígenas.

- Morandé, Pedro. 1993. "Persona y naturaleza: perspectivas para una ecología humana". *Ambiente y Desarrollo* (IX)4. Santiago: CIPMA.
- MORÍ (Investigación Internacional de Opiniones de Mercado). 1995. *Encuesta de Opinión Pública*. Santiago: MORÍ, marzo-abril. Documento dactilografiado.
- Muñoz, Gabriel. 1986. "Legislación de Aguas ". *Ponencias Primera Convención de Regantes de Chile*. Santiago: agosto. Mimeo.
- Murty, M.N. 1994. "Management of common property resources: limits to voluntary collective action". *Environmental and Resource Economics* 4.
- Naciones Unidas. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: Naciones Unidas.
- NCPA (National Center for Policy Analysis-EE.UU.). 1992. *Ecología de vanguardia: Una agenda para el futuro* (traducido por Instituto Libertad y Desarrollo). Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Noelle-Neumann, Elizabeth. 1973. "Return to the concept of powerful mass media" , en *Studies of Broadcasting* (9).
- Noelle-Neumann, Elizabeth. 1974. "The spiral of silence: A theory of Public Opinión". *Journal of Communication*.
- Noelle-Neumann, Elizabeth. 1979. "Public Opinión and the Classical Tradition: A Re-evaluation ". *Public Opinión Quarterly* (43)2.
- ODA (Overseas Development Administration). 1993. *Environmental Project-Ventanas Región, Chile*. London: Environmental Resources Limited, Technical Working Paper 2.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 1993. *Taxation and the Environment: Complementary Policies*. París: OECD.
- Ojeda, José Miguel. 1990. "Minera Escondida: programa ambiental en zonas de descarga de efluentes". *Ambiente y Desarrollo* (VI)1. Santiago: CIPMA.
- Olsson, R. et al. 1992. "Forest and Forestry in Scandinavia". *Taiga News*, N" 2.
- Orellana, Rene. 1995. *Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socioambientales*. Cochabamba: CERES-FTPP/FAO. Documento de Trabajo.
- Ortiz, Pablo. 1996. *Apuntes teórico-conceptuales para propuesta metodológica de manejo comunitario de conflictos socioambientales*. Cochabamba: Programa Bosques, Arboles y Comunidades Rurales. FTPP / FAO, Serie Documentos de Trabajo.

- Ortiz, Pablo y Anamaría Varea. 1995. "Conflictos socioambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador; estudio introductorio", en A. Varea (Comp.) **Marea negra en la Amazonia**. Quito: Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN.
- Ostrom, Elinor. 1988. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge University Press.
- Padilla, Aaron. 1996. "Participación ciudadana en el Proyecto Gasoducto GasAndes: poniendo a prueba el desarrollo sustentable ". **Ambiente y Desarrollo** (XII)3. Santiago: CIPMA.
- Padilla, Luis. 1994. **Informe sobre Golden Spríng Forestal (Chile)**. Codeff, Programa Forestal. Valdivia: documento dactilografiado.
- Parker, Cristian. 1993. **Otra lógica en América Latina: Religión popular y modernización capitalista**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Participa, Corporación. 1994. **Proyecto Participa (encuesta nacional)**. Santiago: Participa, noviembre-diciembre.
- Pearce, David & Kerry Turnen 1990. **Economics of Natural Resources and the Environment**. Harvester Wheatsheaf.
- Peralta, Fernando. 1993. "Discurso Inaugural". **Ponencias Tercera Convención de Regantes de Chile**. Los Angeles: noviembre. Mimeo.
- Pérez de Arce, José; Claudio Mercado, y Agustín Ruiz. 1993. **Chinos: Fiestas Rituales de Chile Central**. Santiago: Informe Proyecto FONDECYT 92-0351. Documento dactilografiado.
- Presencia. 1990. "La Sociedad de Ingenieros Forestales a la Opinión Pública "(solicitada). La Paz: 8 septiembre.
- Presencia. 1990. "Sociedad de Ingenieros Forestales de Bolivia. Marcha indígena: manipulaciones ponen en riesgo el más avanzado plan de manejo forestal del país" (solicitada). La Paz: 11 septiembre.
- Presencia. 1990. "Al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (sobre el telegrama enviado por las autoridades e instituciones de San Borja). La Paz: 23 septiembre.
- Presencia. 1990. "Ministro de la Presidencia: no debe preocupar a los madereros convenio con indígenas". La Paz: 25 septiembre.
- Presencia. 1990. "Gobierno respeta pero no comparte criterios de empresarios privados". La Paz: 28 septiembre.

- Presidencia de la República. 1990. **Decreto Supremo N°22.611**. Reconociendo dos territorios en el Bosque de Chimanes, uno para Chimanes y otro denominado territorio multiétnico para Mojeños, Chimanes, Yuracares y Movimas. La Paz: 24 septiembre.
- Presidencia de la República. 1992. **Decreto Supremo N°23.107**. Creando la Guardia Forestal Indígena. La Paz, 9 abril.
- Pronovost, Gilles. 1989. "The Sociology of Time". **Current Sociology** (37)3.
- Ramírez, Fernando. 1996. "La necesidad de avanzar hacia una historia ecológica para Chile". **Ambiente y Desarrollo** (XII)2. Santiago: CIPMA.
- Resolve. 199j. Center for Environmental Dispute Resolution, Informativo N° 23. Washington, D.C.
- Rojas, Alejandro. 1995. "Confrontación, paradigma y diálogo intercultural en la negociación de un conflicto ambiental: el caso de Clayoquot Sound, Canadá". **Ambiente y Desarrollo** (XI)4. Santiago: CIPMA.
- Ruckelhaus, William. 1991. "Quality in the Corporation: the key to sustainable development" en **Corporate Quality / Environmental Management: the First Conference, Proceedings**. Washington, D.C: Global Environmental Management Initiative.
- Sabatini, Francisco. 1992. "Medio ambiente y región: nuevos desafíos para la empresa". **Ambiente y Desarrollo** (VIII)3. Santiago: CIPMA.
- Sabatini, Francisco. 1993. "Empresas estratégicas: agentes claves en el nuevo dinamismo regional". **Ambiente y Desarrollo**, (IX)3. Santiago: CIPMA.
- Sabatini, Francisco. 1994. "Espiral histórica de los conflictos ambientales: el caso de Chile". **Ambiente y Desarrollo** (X)4. Santiago: CIPMA.
- Sabatini, Francisco. 1995a. "¿Qué hacer frente a los conflictos ambientales?". **Ambiente y Desarrollo** (XI) 1. Santiago: CIPMA.
- Sabatini, Francisco. 1995b. **Barrio y Participación; Mujeres Pobladoras de Santiago**. Santiago: Universidad Católica de Chile-Centro de Estudios Sociales SUR.
- Sabatini, Francisco. 1995c. "Ciudad chilena: encrucijadas y posibles salidas". Santiago: Corporación JUNDEP, **Cuaderno Periférico** N° 46, serie La Ciudad del Presente.
- Sabatini, Francisco. 1997. "Local environmental conflicts in Latin America: changing State-civil society relations in Chile" en Douglas, Michael & Friedmann, John

- (Eds.), *Cities for citizens: planning and the rise of civil society*. USA: John Wiley, 1997, en prensa. También en español con el título "Conflictos ambientales locales y profundización democrática ". Barcelona: Ecología Política N° 13 y en Río de Janeiro: IPPUR, Revista de IPPUR (X)3.
- Sabatini, Francisco; Francisco Mena. 1995. "Las chimeneas y los bailes "chinos" de Puchuncaví". **Ambiente y Desarrollo** (XI)3. Santiago: CIPMA.
- Sabatini, Francisco; Francisco Mena y Patricio Vergara. 1996. "Otra vuelta a la espiral: el conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia ". **Ambiente y Desarrollo** (XII)4. Santiago: CIPMA.
- Sabatini, Francisco; Claudia Sepúlveda. 1996. "Lecciones del conflicto del gasoducto en el Cajón del Maipo: negociación ambiental, participación y sustentabilidad". **Ambiente y Desarrollo** (XII)3. Santiago: CIPMA.
- Sabatini, Francisco; Claudia Sepúlveda y Pablo Villarroel. 1996. "Cinco dilemas en torno a la participación ciudadana y la evaluación de impacto ambiental". **Ambiente y Desarrollo** (XI)1. Santiago: CIPMA.
- Sachs, W., ed. 1993. **Global Ecology**. Londón: ZedBooks.
- Salamanca, Carlos. 1995. "Efectividad de la Evaluación de Impacto Ambiental como instrumento de negociación / resolución de conflictos " en **Metodologías para la resolución de conflictos ambientales**. Santiago: Fundación Friedrich Ebert.
- Panel (Scientific Panel for Sustainable Forest Practices in Clayoquot Sound). 1994. **Report of the Scientific Panel for Sustainable Forest Practices in Clayoquot Sound**. Mimeo.
- Sepúlveda, Claudia. 1995a. "El caso de Golden Spring: debilidad en la gestión ambiental local y centralización de los contenidos en los conflictos ambientales". **Ambiente y Desarrollo** (XI)2. Santiago: CIPMA.
- Sepúlveda, Claudia. 1995b. "Potencialidades de la resolución negociada de conflictos ambientales (RNCA) para el desarrollo sustentable del sector forestal chileno ". **Ponencias del 5° Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente**. Santiago: CIPMA, Tomo II.
- Sepúlveda, Claudia y Guillermo Geisse. 1995. "El caso de Golden Spring: la construcción social de la demanda ambiental entre los habitantes de Compu ". **Ambiente y Desarrollo** (XI)4. Santiago: CIPMA.
- Sepúlveda, Claudia y Francisco Sabatini. 1996. "Asociaciones de canalistas en Chile: tradición, poder y legalismo en la gestión de conflictos ". **Ambiente y Desarrollo** (XII)4. Santiago: CIPMA.

- Solari, J. 1995. "Conflictos ambientales: Una visión desde el sector empresarial", en **Metodologías para la resolución de conflictos ambientales**. Santiago: Fundación Friedrich Ebert.
- Stewart, Daniel L. 1970. **El derecho de aguas en Chile: algunos aspectos de su historia y el caso del Valle de Illapel**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Storper, Michael. 1994. "Desarrollo global en la economía global de aprendizaje; el desafío para los países en desarrollo ". **Revista EURE** (20)60. Santiago: IEU.
- Susskind, Lawrence; Lawrence Bacow & Michael Wheeler. 1983. **Resolving Environmental Regulatory Disputes**. Rochester Vermont: Schenkman.
- Susskind, Lawrence. 1995. **Environmental mediation: theory and practice reconsidered**. A talk given november 13,1995 at the Workshop on Environmental Mediation and Negotiation-Sharing Experience. USA: noviembre . Mimeo.
- The Ecologist. 1993. "Whose common future?". London: Earthcan Publications.
- Thompson, Kenneth. 1986. **Beliefs and Ideology**. London: Ellis Horwood, Tavistock Publications.
- Toledo Llancaqueo, Víctor. 1995. "Gestión ambiental, ciudadanía y gestión pública regional". **Ambiente y Desarrollo** (XI)2. Santiago: CIPMA.
- Touraine, Alain. 1990. "Concepto de democracia y proceso de democratización ". **Revista de Trabajo Social** (57)2. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Uribe, Juan. 1958. **Contrapunto de Alféreces en la Provincia de Valparaíso**. Santiago: Ediciones de los Anales de la Universidad de Chile.
- Ultima Hora. 1990. "Subsecretario del Interior: políticos de conocida militancia desvirtúan marcha de las etnias". La Paz: 9 septiembre.
- Vergara, Patricio. 1993. "Proyecto Candelaria en Atacama: Cómo transformar el riesgo ambiental en oportunidad de desarrollo". **Ambiente y Desarrollo** (IX)3. Santiago: CIPMA.
- Vlastélica, Mauricio. 1994. "Empresa Forestal Golden Spring en el Fundo Tepuhueico: los huilliche de Chiloé y la defensa de la madre tierra ". **Serie de Estudios de Conflictos**, N° 6. Santiago: Instituto de Ecología Política.
- Willmott, Peter. 1986. **Social Networks, Informal Care and Public Policy**. Londres: Policy Studies Institute.
- World Bank. 1992. **World Development Report 1992: Development and the Environment**. Auckland: Oxford University Press.

*World Bank. 1992. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992; Desarrollo y Medio Ambiente. Washington, D.C.: Banco Mundial.*

*Ysern, Juan Luis. 1994a. Carta Pastoral a los fieles de la diócesis y personas de buena voluntad sobre: el diálogo para el desarrollo. Ancud: Obispado de Ancud, mimeo, 2 febrero.*

*Ysern, Juan Luis. 1994b. "Palabras de apertura ". Simposio Diálogo para el desarrollo de Chibé. Ancud: Obispado de Ancud, mimeo, agosto.*

***Claudia Sepúlveda L.***

*Es socióloga, titulada en la Universidad de Chile (1992). Cursó el programa de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, del Instituto de Estudios Urbanos de la P. Universidad Católica de Chile, del cual se graduó en 1996. Realizó su tesis en el caso del conflicto ambiental de Golden Spring, parte de cuyos resultados se presentan en este libro. Se desempeña como investigadora de CIPMA desde 1993. Actualmente es la encargada del Área de Participación Ciudadana y Evaluación de Impacto Ambiental de CIPMA, y desarrolla labores de investigación en diversos temas, destacando entre ellos el de cooperación público-privada para la conservación de la biodiversidad y el de instrumentos económicos para la creación y el manejo de áreas silvestres protegidas privadas. Además de su labor como investigadora de CIPMA ha publicado numerosos documentos de trabajo y artículos, entre los que destacan Biodiversidad (I): Conservación biológica fuera de las áreas silvestres protegidas (Junio 1997); Incentivos para la creación y manejo de áreas silvestres protegidas privadas en Chile (Septiembre 1997). Recientemente obtuvo una beca Fulbright para realizar estudios de doctorado en Estados Unidos*



*No existen criterios objetivos ni instrumentos de política establecidos para enfrentar los conflictos ambientales que crecen en número e intensidad en Chile, al igual que en muchos otros países. Derivados por lo general de los impactos ambientales de proyectos industriales, forestales, mineros, energéticos, inmobiliarios o de obras públicas, son conflictos altamente específicos en términos territoriales. No existen criterios objetivos ni instrumentos de política establecidos para enfrentar los conflictos ambientales que crecen en número e intensidad en Chile, al igual que en muchos otros países. Derivados por lo general de los impactos ambientales de proyectos industriales, forestales, mineros, energéticos, inmobiliarios o de obras públicas, son conflictos altamente específicos en términos territoriales e intervienen en ellos numerosos y distintos actores, los que incluso muestran facetas contradictorias. Es el caso de los habitantes de las localidades donde estos conflictos ocurren, tensionados entre las posibilidades de desarrollo que los proyectos les abren y su interés por defender la calidad de vida, que ven en riesgo.*

*Lo que está en juego en estos conflictos de nivel local es mucho más que la conservación ambiental, lo que de por sí bastaría para concederles importancia. También están en juego la distribución de la riqueza generada por los proyectos, las expectativas de desarrollo local, la descentralización política, la participación ciudadana y la suerte de proyectos de los cuales depende el crecimiento de la economía nacional. Habida cuenta de la variedad de intereses que confluyen a ellos - económicos, ecológicos, de desarrollo local y de defensa de la calidad de vida y hasta de estilos de vida- estos conflictos son incluso difíciles de definir, qué decir de resolver.*

*Los trabajos reunidos en este volumen discuten resultados empíricos y conceptuales de estudios de casos de conflictos ambientales, ofreciendo al lector la posibilidad de profundizar el conocimiento de estos complejos y multifacéticos conflictos que desafían a la política pública, a los inversionistas y al sistema democrático.*