



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE ENSEÑANZA CLINICA DEL DERECHO

**MEDIACION AMBIENTAL: UNA ALTERNATIVA PARA LA
PARTICIPACION EN EL SISTEMA DE EVALUACION DE
IMPACTO AMBIENTAL**

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

AUTOR:

Francisco Ruiz Pincetti

PROFESORA GUIA:

María Nora González

Santiago, Chile

2006

TABLA DE CONTENIDO

	Página
INTRODUCCION.....	1
 CAPITULO I	
LOS CONFLICTOS AMBIENTALES: UN ACERCAMIENTO DESDE LA TEORÍA DE CONFLICTOS.....	8
1.- LA TEORIA DEL CONFLICTO.....	8
2.- CONCEPTO DE CONFLICTO AMBIENTAL.....	9
2.1. Una visión común del conflicto.....	9
2.2. Una nueva visión del conflicto.....	13
2.3. Concepto de Conflicto.....	17
2.4. Concepto de Medio Ambiente.....	19
2.5. Concepto de Conflicto Ambiental.....	21
3.- CARACTERISTICAS DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES.....	22
3.1. Involucran contenidos multi e interdisciplinares	23
3.2. Contienen elementos políticos y técnicos....	23
3.3. Son conflictos multipartes.....	26
3.4. Intervienen preferentemente actores grupales	28
3.5. Involucran intereses colectivos.....	32
3.6. Ponen en juego intereses básicos de los actores	33
4.- LOS ACTORES EN EL CONFLICTO AMBIENTAL.....	34
4.1. ¿Quiénes son los actores de un conflicto ambiental?.....	34

4.2.	Los actores de los conflictos ambientales en Chile	36
4.2.1.	El Estado.....	36
4.2.2.	El sector empresarial	39
4.2.3.	El sector ciudadano.....	40
5.-	LAS CAUSAS DEL CONFLICTO AMBIENTAL.....	42
5.1.	Las causas directas en los conflictos ambientales.....	43
5.2.	Las causas indirectas en los conflictos ambientales.....	47
	5.2.1.- Desarrollo versus Protección:	
	El conflicto detrás de todo conflicto ambiental.....	47
	5.2.2.- Desarrollo y protección: Una perspectiva histórica.	47
	5.2.3.- La oposición actual entre desarrollo	
	y protección ambiental.....	50
	5.2.4.- Develando la trampa de oposición.....	50
	5.2.5.- Factores que refuerzan la oposición.....	53
	5.2.6.- Desarrollo Sustentable:	
	Un avance para superar la oposición.....	59
6.-	ALGUNAS CONCLUSIONES.....	63
CAPITULO II		
	LA MEDIACION AMBIENTAL.....	66
1.-	RESOLUCION ALTERNATIVA DE	
	CONFLICTOS AMBIENTALES.....	66
1.1.	Medios tradicionales para la resolución de conflictos	
	ambientales.....	67

1.2.	Argumentos a favor de la resolución alternativa de los conflictos ambientales.....	72
1.3.	Algunas conclusiones.....	84
2.-	LA MEDIACION AMBIENTAL: UNA ALTERNATIVA DE SOLUCION EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES.....	87
2.1.-	Mediación.....	87
2.2.-	Mediación Ambiental.....	88
2.3.-	Características de la mediación ambiental.....	90
2.4.-	El proceso de mediación ambiental.....	100
2.5.-	El mediador ambiental	115
2.6.	Algunas conclusiones.....	119

CAPITULO III

	PARTICIPACION CIUDADANA EN CONFLICTOS AMBIENTALES: UNA MIRADA AL ROL PREVENTIVO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL SEIA.....	122
1.-	FUNDAMENTOS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA.....	122
1.1.	Antecedentes Generales.....	122
1.2.	Concepto de participación ciudadana.....	125
1.3.	Grados o niveles de participación ciudadana.....	126
2.-	PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES.....	129
2.1.	Origen de la relación entre participación ciudadana y conflictos ambientales.....	129

2.2.	Expresión legal en Chile de la participación ciudadana en materia ambiental.....	131
2.3.	Fundamentos de la participación ciudadana en los conflictos ambientales.....	133
3.-	PARTICIPACION CIUDADANA, UNA HERRAMIENTA PREVENTIVA EN EL SEIA.....	138
3.1.	¿Qué es el SEIA?.....	138
3.2.	¿Cómo funciona el SEIA?.....	140
3.3.	Participación ciudadana en el SEIA.....	143
3.4.	Críticas a la participación ciudadana en el SEIA.....	156
4.-	ALGUNAS CONCLUSIONES.....	167

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y PROPUESTA METODOLOGICA PARA

LA MEDIACION COMO ALTERNATIVA DE PARTICIPACION

EN EL SEIA.....	172
1.- CONCLUSIONES RESPECTO DE LA MEDIACION COMO ALTERNATIVA PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA EFICAZ.....	173
1.1. La mediación es un método participativo.....	173
1.2. Favorece el equilibrio de poder entre los actores.....	174
1.3. Permite superar la percepción de injusticia de los ciudadanos.....	175
1.4. Permite trabajar eficazmente temas políticos y técnicos.....	176
1.5. Permite superar la rigidez del actual modelo de participación.....	177
1.6. Permite ajustar las expectativas de los actores.....	178
1.7. Imprime mayor legitimidad social a las soluciones.....	179
2.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL TRATAMIENTO DE LOS DISTINTOS NIVELES DEL CONFLICTO AMBIENTAL...	180
2.1. Los dos niveles de conflicto ambiental.....	180

2.2.	La participación ciudadana en el SEIA confunde los dos niveles.....	182
2.3.	La participación ciudadana en el SEIA no está diseñada para rechazar proyectos.....	184
2.4.	Es necesario resolver los dos niveles de conflicto en instancias de participación distintas.....	187
3.-	RECOMENDACIONES PARA MATERIALIZAR LA MEDIACION AMBIENTAL EN EL SEIA COMO PARTICIPACION EFECTIVA.....	191
3.1.	En cuanto a la oportunidad dentro en el proceso del SEIA.....	191
3.2.	En cuanto a la figura del mediador ambiental.....	195
3.3.	En cuanto al financiamiento de la mediación.....	197
3.4.	La instancia de mediación debe ser obligatoria y la mediación voluntaria.....	198
3.5.	Qué sucede si los actores no alcanzan un acuerdo.....	199
	BIBLIOGRAFIA.....	202

INTRODUCCION:

La nueva realidad de los conflictos ambientales no conoce fronteras. Los principales problemas ambientales en nuestro planeta afectan a todas las naciones sin distinción. Calentamiento global, adelgazamiento de la capa de ozono, destrucción de la biodiversidad, representan realidades que superan los límites políticos de los países, pues los deterioros al medioambiente que se producen en un continente repercuten también en otros.

Esto ha provocado que los conflictos ambientales comiencen a ocupar un lugar preferente en las agendas públicas nacionales e internacionales, todo lo cual hace necesario formular una nueva perspectiva para abordarlos, pues los medios tradicionales no están dando resultado y los efectos negativos del ser humano sobre el planeta parecen ir en aumento y no detenerse.

Así, los países del mundo han reunido esfuerzos para formular propuestas comunes a estos importantes problemas. En este sentido, un hito a nivel internacional fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992, conocida comúnmente como "Cumbre de la

Tierra". En ella los gobiernos participantes suscribieron una serie de acuerdos orientados a concretar el desarrollo sustentable en los distintos países del globo. Dicha conferencia concluyó con la suscripción de su documento principal: “ La Declaración de Río”.

El Principio 10 de dicha declaración indica como criterio rector para el tratamiento de materias ambientales la participación de los ciudadanos afectados:

Principio 10: **“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.** En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y

administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”¹.

Fueron 178 países, entre ellos Chile, los que firmaron la Declaración de Río, asumiendo el compromiso de iniciar las acciones necesarias que garanticen el acceso a la información ambiental, a la justicia ambiental y a la participación ciudadana.

Nuestro país acogió el citado principio al dictarse en 1994 la Ley de Bases Generales del Medioambiente N° 19.300. Dicha norma se promulgó en un momento en que nuestro país enfrentaba un contexto económico pujante, donde la economía nacional se robustecía a base de importantes inversiones nacionales y extranjeras, sobretodo en los mercados de exportación de materias primas.

Cumpliendo con los compromisos internacionales y acogiendo la realidad nacional, se dicta entonces la nueva legislación que se vale de un instrumento de gestión ambiental muy importante: el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Se trata de una herramienta preventiva que tiende a evaluar el ajuste normativo de los proyectos o actividades que generan algún impacto

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992.

ambiental, cuestión altamente relevante en un país donde rige la libertad económica.

Inspirado en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro la Ley N° 19.300 establece una institución novedosa en nuestra institucionalidad, un espacio para la participación de los ciudadanos dentro del SEIA. Dicha participación tiene por objeto la mejora ambiental y fortalecimiento de la legitimidad de los proyectos que afectan el medioambiente.

Todo parece indicar que dichos objetivos no se están cumpliendo, atendida la gran cantidad y magnitud de conflictos que se vienen desarrollando en los últimos años frente a proyectos o actividades que se someten al SEIA. Conflictos caracterizados por la polarización de las posiciones de los involucrados, y el desarrollo de extensos y costosos procesos judiciales y/o administrativos, y donde la dilación, la evasión y la cooptación parecen ser conductas habituales. En consecuencia, se advierte que dicho espacio de participación resulta completamente insuficiente e inadecuado para la prevención de conflictos ambientales.

Todo lo anterior ha motivado el desarrollo de este trabajo, pues creemos necesario buscar medios alternativos de resolución de disputas que permitan alcanzar el propósito preventivo que inspira nuestra legislación ambiental,

perfeccionando el valioso espacio para la participación ciudadana que consagra la Ley de Bases del Medioambiente

En nuestra opinión la mediación ambiental es el medio idóneo para estos efectos.

Como veremos la mediación es un método alternativo de resolución de conflictos de probada eficacia en distintas materias. Las últimas reformas a los procedimientos judiciales chilenos dan testimonio de la incorporación de mecanismos alternativos al judicial, en especial de la mediación, para la resolución de conflictos, formando un entramado de posibilidades de solución donde desempeñan un rol complementario a la labor judicial.

Lo mismo sucede en materias del medioambiente. Es necesario diversificar los medios de solución y explorar mecanismos complementarios a los medios tradicionales.

En suma, la idea de nuestro trabajo es presentar la mediación ambiental como una alternativa para la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Para ello expondremos nuestros argumentos en cuatro capítulos.

El primero de ellos tiene por objeto explorar el conflicto ambiental desde la perspectiva de la teoría del conflicto. Revisaremos entonces algunos conceptos básicos que nos permitirán comprender el fenómeno de los conflictos ambientales y su manifestación. Luego, revisaremos las características y los actores que se ven involucrados en los conflictos ambientales, para terminar profundizando en sus causas.

En el segundo capítulo trataremos la mediación ambiental; abordaremos primero el género y luego la especie, es decir, primero la resolución alternativa de conflictos ambientales y sus principales fundamentos, y después el método específico de la mediación ambiental, donde nos detendremos para conceptualizarla, caracterizarla y conocer su procedimiento.

El tercer capítulo de nuestra exposición tiene por objeto indagar en la participación ciudadana en los conflictos ambientales y proponer una mirada crítica al rol preventivo que cumple en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, para lo cual revisaremos los fundamentos de la participación como fenómeno social y político, y las razones que justifican la participación de los ciudadanos en materias medioambientales. Luego, una vez desarrollado el rol preventivo de la participación dentro del SEIA, formularemos algunas críticas que estimamos pertinentes.

En el cuarto y último capítulo, expondremos nuestras principales conclusiones y presentaremos algunas propuestas concretas para la implementación de un modelo de mediación ambiental dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que fortalezca la participación ciudadana.

Creemos que es necesario y urgente buscar medios de participación ciudadana más eficaces dentro del SEIA, como una manera de materializar la vieja aspiración por compatibilizar el progreso económico de las naciones con la protección del medioambiente.

Estamos convencidos que los conflictos ambientales pueden resolverse en un entorno de paz social a través de la participación y el diálogo. Esperamos que estas líneas sean un pequeño aporte para la reflexión presente y la paz futura.

CAPITULO I: LOS CONFLICTOS AMBIENTALES: UN ACERCAMIENTO DESDE LA TEORÍA DE CONFLICTOS

1.- LA TEORIA DEL CONFLICTO:²

Lo que hoy conocemos como **Teoría del Conflicto** corresponde a una disciplina específica del campo de la sociología, que nace para dar respuesta a la problemática de los conflictos internacionales y que se incorporó posteriormente a las investigaciones sobre los procesos de paz, especialmente en la Europa de la post guerra.

Con el tiempo el estudio del Conflicto fue abordado desde diversas disciplinas que aportaron al análisis sus ópticas particulares. El derecho, la economía, la filosofía, la psicología y la política, son algunas de los campos de estudio que han incorporado al conflicto dentro de sus marcos conceptuales básicos.

² TOUZARD, H. 1981. "La mediación y la solución de los conflictos". Barcelona, Herder.
ENTELMAN, R. 2002. "Teoría de Conflictos. Hacia un nuevo paradigma". Barcelona, Gedisa.
HIGHTON, E; ALVAREZ, G, 1998. "Mediación para resolver conflictos". Buenos Aires, Ad-Hoc.
BRANDONI, F. 2002. "Apuntes sobre los conflictos y la mediación". Revista Interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos: La Trama 2. <www.revistalatrma.com.ar/html/docs/0002_006.PDF>. (Consulta: 11 enero 2005).

En lo que sigue extraeremos algunos conceptos y definiciones básicas de la Teoría de Conflictos que nos permitirán entender los conflictos ambientales.

2.- CONCEPTO DE CONFLICTO AMBIENTAL:

Baste con la simple observación de nuestra realidad cotidiana para caer en cuenta que el conflicto es un fenómeno presente en las distintas manifestaciones de la vida en sociedad. Conflictos políticos, familiares, económicos, ambientales, nacionales e internacionales, entre muchos otros, representan de una u otra forma una realidad inherente al ser humano.

2.1. Una visión común del conflicto:

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, conflicto viene del Latín *Conflictus* que significa: “Combate, lucha, pelea, enfrentamiento armado. Apuro, situación desgraciada y de difícil salida. Problema, cuestión, materia de discusión...”³.

³ www.rae.es

Digamos que, los significados descritos por el diccionario RAE confirman lo que sucede en la realidad cotidiana, en la que “Conflicto” es una palabra de uso común que normalmente evoca un significado negativo en las personas y, por lo tanto, es necesario evitarlo o eludirlo, debido a que se le atribuyen consecuencias perniciosas.

La verdad es que el concepto común que manejamos de conflicto tiene que ver con una representación parcial de él, cuando nos referimos ordinariamente al conflicto describimos una situación de tipo competitiva⁴, lo que en teoría de conflicto se ha conocido como la visión distributiva del conflicto.

El conflicto desde la visión distributiva se observa como una oposición pura donde cada sujeto trata de ganar al máximo a expensas del adversario, lo que promueve la adopción de un planteamiento estratégico competitivo.

El sistema jurídico es precisamente uno de los máximos exponentes de esta particular visión.

En una explicación muy simplificada podemos decir que el ordenamiento jurídico se estructura en base a un conjunto de normas que categorizan las

⁴ Para estos efectos, vamos a entender la expresión competencia como aquella conducta estratégica adoptada por los actores de un conflicto en el que se disputan metas incompatibles “...de suerte que la probabilidad de que una de ellas alcance dicha meta decrece mientras la probabilidad de la otra aumenta.”. DEUTSCH. M. citado por TOUZARD, Op. Cit. P. 48.

conductas humanas en dos grandes grupos: conductas prohibidas y conductas permitidas. Las primeras se definen como el hecho antecedente de la sanción en una norma; y las segundas, como todas las posibles conductas restantes.

Entonces, el Derecho como sistema de normas, se encarga de disuadir a los miembros de una sociedad de incurrir en aquellas conductas que declara prohibidas, ofreciendo mecanismos que permitan la resolución de conflictos, pudiendo en ciertos casos poner a disposición de los individuos el uso de la fuerza monopolizada.

Lo común es que el conflicto se verifique en el ámbito de las confrontaciones regladas por el derecho, donde los actores sustentan pretensiones como legítimas y rechazan las del otro por ilegítimas, por encontrarse en el plano de las conductas no permitidas o prohibidas⁵. De este modo, el Derecho ofrece a las personas una herramienta de solución de conflictos, el Proceso, o sea, un conjunto o serie de actos que se desenvuelven progresivamente con objeto de resolver, mediante juicio de autoridad, conflictos de relevancia jurídica.⁶

⁵ ENTELMAN, R; 2002. "Teoría de Conflictos. Hacia un nuevo paradigma". Barcelona, Gedisa. P.65.

⁶ La definición de proceso es del profesor Cristián Maturana Miquel.

Cabe agregar, que la doctrina procesal considera el conflicto un presupuesto procesal de existencia, esto es, un antecedente que debe concurrir para que un juicio nazca a la vida jurídica.

Existe un conflicto, desde un punto de vista procesal, cuando se **presentan pretensiones incompatibles entre dos o más sujetos, en otras palabras, cuando aparecen peticiones fundadas de quien persigue la subordinación del interés ajeno al interés propio**. El acto jurídico orientado a manifestar esta voluntad individual se conoce como **pretensión**, y que mediante el ejercicio la **acción**, que se exterioriza a través de la **demanda**, moviliza la actividad jurisdiccional del Estado.⁷

De este modo, el Proceso despliega un método adversarial de adjudicación, donde un juez decide a favor de quien presente los argumentos que le permitan adquirir la convicción sobre la *verdad* de la pretensión invocada.

Desde la teoría de juegos podemos advertir que el Proceso concibe el conflicto como un **juego de suma cero**, esto es, una situación de oposición total, donde lo que uno de los actores gana, el otro lo pierde. En él la suma de las ganancias de los jugadores es fija o igual a cero.

⁷ MATURANA, CRISTIÁN. 1997. Separata "Disposiciones comunes a todo procedimiento". Universidad de Chile.P. 159.

Esta forma de visualizar el conflicto, está también presente en otros ámbitos de la vida en sociedad. Situaciones familiares, problemas políticos, litigios internacionales, son representados por los intervinientes como situaciones de suma cero, donde caben sólo soluciones de tipo distributivas.

2.2. Una nueva visión del conflicto:

Hemos constatado que el conflicto es una realidad que acompaña muy de cerca la condición humana, y que la apreciación ordinaria que se tiene de él refiere a una cuestión que produce consecuencias negativas y que conduce a situaciones de perdedor – ganador, y que por lo tanto debe evitarse.

A pesar de todo eso, nada indica que el conflicto sea negativo per se, “algunas de las principales mejoras sociales han tenido su origen en conflictos...”⁸.

Lo que sin lugar a dudas debe ser evitado es el uso de medios agresivos y violentos para resolver disputas. Esto tiene particular importancia tratándose de conflictos ambientales que por su carácter multiparte son proclives al fenómeno de la escalada de conflicto.

⁸ RAIFFA, H. 1991. “El arte y la ciencia de la negociación”. México D.F., Fondo de Cultura Económica. P.17.

En este sentido, se desarrolla desde la teoría un concepto de conflicto que le representa ya no como una situación necesariamente orientada a una solución distributiva, de suma cero, sino como situación compleja donde los intereses que se encuentran involucrados son múltiples y distintos, donde pueden intervenir una diversidad de sujetos, y que admite soluciones que integren la satisfacción de esos múltiples intereses, o sea, el conflicto se visualiza como un juego de suma variable, donde es viable una situación ganador-ganador, en definitiva donde es posible maximizar beneficios.

Este enfoque, orientado hacia la satisfacción, está enraizado en los supuestos de la ideología individualista acerca de la naturaleza humana y la interacción social. "...encarna la idea de que los conflictos representan problemas encarados por individuos autónomos que buscan la satisfacción mutua de sus necesidades. Además, refleja la idea de que la resolución de conflictos puede y debe llevar a soluciones que maximicen la satisfacción de todos los individuos involucrados".⁹

Los teóricos de la satisfacción indican que la respuesta ideal frente al conflicto es la adopción de actitudes colaborativas de modo de propender a la resolución

⁹ FOLGER, J; JONES, T. 1997. "Nuevas direcciones en mediación: investigación y perspectivas comunicacionales". Buenos Aires, Paidós. P. 39.

de los problemas identificados, mediante propuestas construidas sobre criterios de eficiencia, en el sentido del óptimo de Pareto.

“Según el criterio de Pareto, una situación social es óptima cuando es el caso que no se puede aumentar la utilidad de un miembro sin empeorar, por ese hecho, la situación de otro. El principio de optimación de Pareto define, el momento de eficiencia (económica) como una situación de suma cero, es decir, como una situación tal que lo que uno gana inevitablemente el otro lo pierde, o dicho de otro modo, como una situación en la que sólo caben decisiones distributivas.”¹⁰

“Si se aplica este criterio al reparto de un conjunto dado de bienes entre individuos dados, el reparto rinde un resultado óptimo cuando no hay ninguna distribución que mejore la situación de un individuo cualquiera sin empeorar la de otro. Así la distribución es óptima cuando no existe ningún intercambio más que beneficie a ambas partes o que beneficie a uno sin perjudicar al otro.”¹¹

En definitiva, el criterio de optimización de Pareto posibilita que las partes en el conflicto, cuyas conductas se inciden recíprocamente, se dirijan a través de la colaboración hacia una situación de máxima satisfacción de intereses. Si la

¹⁰ PEÑA, C. 1996. “Sistemas alternativos de resolución de conflictos: Antecedentes teóricos, empíricos y dogmáticos”. Estudios Sociales 88. Santiago, CPU. P. 99.

¹¹ RAWLS, J. 1986. “Justicia distributiva”. Estudios Públicos 24. Santiago. CEP. P. 59.

solución en un conflicto satisface a una parte sin afectar el bienestar de la otra, entonces es una solución de eficiencia, que tiende aproximarse a aquella situación que describe la frontera de Pareto, donde no es posible mejorar a uno sin desmejorar al otro, es decir, donde sólo caben soluciones de suma cero. Alcanzado este punto (frontera) ya no es posible una solución eficiente en términos de Pareto.

El fundamento ético del tipo de solución que propone la teoría de la satisfacción se encuentra en una idea del bien que viene del utilitarismo¹², según la cual una acción es buena en la medida que contribuya a maximizar la felicidad del mayor número de personas posible.

En definitiva, esta nueva visión aporta una perspectiva del conflicto más amplia, que lo asume como una realidad ineludible y que proyecta la posibilidad de la colaboración de los involucrados hacia soluciones integrativas.

¹² MILL, J.S; 1984. "El utilitarismo". Madrid. Alianza

2.3. Concepto de Conflicto:

Para efectos de esta exposición asumiremos la perspectiva del conflicto orientada hacia la satisfacción. En esta línea el conflicto se ha definido como una “Percibida divergencia de intereses”¹³.

Esta definición contempla dos conceptos que deseamos destacar. Por una parte, **la percepción**¹⁴ desempeña un doble rol en el conflicto, a saber, como elemento esencial y como factor determinante de la escalada y persistencia del conflicto.

Elemento esencial ya que influye de manera decisiva en la representación psicológica de divergencia que las partes construyen respecto de los intereses de ambas.

La percepción de divergencia suele no tener un asidero en la realidad, pues la mayoría de los conflictos involucran intereses distintos pero no necesariamente opuestos. Lo que ha llevado a afirmar a algunos que: “El conflicto no está en la

¹³ HIGHTON Y ALVAREZ. Op. Cit. P. 42.

¹⁴ Para estos efectos entenderemos percepción bajo la óptica de la psicología social, que ha acuñado el concepto de **percepción social**, según el cual la “función elemental de la percepción está influida por el ambiente social en el que vive el individuo” ...“Nuestras percepciones no son la reproducción como en un espejo de un mundo exterior objetivo, sino que siempre están en parte configuradas por mociones psíquicas del individuo, por necesidades aspiraciones y valoraciones subjetivas”. (LERSCH, P. 1967. “Psicología social: el hombre como ser social”. Scientia. Barcelona. P. 117.).

realidad objetiva, sino en la mente de las personas... Por útil que pueda ser el análisis de la realidad objetiva, finalmente es la realidad, como la percibe cada una de las partes, lo que constituye el problema y la que abre camino a la solución”.¹⁵

Como factor decisivo en la escalada y persistencia del conflicto, actúa induciendo el desarrollo de actitudes negativas hacia el otro, a través de mecanismos como el “error fundamental de atribución”, “que es la tendencia de las personas a ignorar las causas situacionales para el comportamiento de los otros y atribuirlo a causas internas, temperamentales”.¹⁶

Por otro lado, es necesario destacar la expresión **Intereses** que son los “sentimientos de las personas acerca de lo que es básicamente deseable... constituyen las necesidades prioritarias de cada una de las partes que deben satisfacerse para lograr un resultado equitativo y estable”.¹⁷

Lo habitual es que aquellas descripciones iniciales a través de las cuales las partes de un conflicto manifiestan sus percepciones respecto de él¹⁸, no correspondan a los intereses efectivos de ellas y, por lo tanto, sea necesario

¹⁵ HIGHTON Y ALVAREZ.. Op. Cit. P. 28.

¹⁶ GROVER, K; GROSCH, J; OLCZAK, P, 1996. “La mediación y sus contextos de aplicación. Una introducción para profesionales e investigadores. Barcelona, Paidós. P.220.

¹⁷ HIGHTON Y ALVAREZ. Op. Cit. P. 43.

¹⁸ Esto es lo que en Teoría de Conflicto se denomina **Posiciones**.

trabajar en descubrir, reconocer y manifestar aquellas veladas necesidades primordiales, ocultas tras las posiciones iniciales.

2.4. Concepto de Medio Ambiente:

Para efectos de este análisis vamos a considerar una concepción amplia de Medio Ambiente, que contemple no sólo elementos estrictamente naturales sino también al ser humano y los factores sociales y culturales a través de los cuales se relaciona con el entorno natural.

Acertadamente, la propia Ley de Bases del Medioambiente considera un significado amplio de medioambiente al indicar en su artículo 2 letra II) que “Medio ambiente (es): El sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”.¹⁹

A mayor abundamiento podemos agregar que la propuesta original del Ejecutivo consagraba un concepto de medioambiente restringido a los elementos

¹⁹ Ley 19.300.

naturales, lo que nos permite reafirmar la vocación omnicomprensiva del legislador en este punto.²⁰

Muchos conflictos ambientales nos pueden ilustrar la necesidad de no restringir el concepto de medioambiente al espacio físico y natural donde se desarrolla la vida del hombre, y de extenderlo a los elementos contruidos artificialmente y a fenómenos sociales, culturales, políticos y económicos.

A modo de ejemplo podemos mencionar el conflicto surgido en octubre de 2004 entre los vecinos de la comuna de Pudahuel y la empresa de Aguas Andinas S.A., debido a la emisión de malos olores producto de la sobrecarga de lodos acumulados, en la planta de tratamiento de aguas servidas La Farfana, los malos olores y la merma en la calidad de vida , era de tanta importancia para las reivindicaciones de los afectados, como el deterioro en la imagen social de los barrios residenciales de viviendas recién contruidas y la consiguiente disminución en su valor comercial.

²⁰ DEL FÁBERO, G; 1994. "Ley sobre Bases Generales del medio Ambiente". Estudios Públicos. 54. CEP. P. 3.

2.5. Concepto de Conflicto Ambiental:

Haciendo eco de los conceptos que acabamos de revisar podemos señalar que el conflicto ambiental, es una **percibida divergencia de intereses entre dos o más actores sociales, en torno a los impactos ambientales²¹ de una acción, actividad o proyecto.**

Digamos que del concepto de conflicto ambiental se desprenden algunos elementos básicos:

Primero, en todo conflicto ambiental existen **dos o más actores sociales**, esto es, personas o grupos interdependientes, capaces de afectar recíprocamente, opiniones, decisiones y conductas.

Segundo, el conflicto adquiere la forma de un fenómeno social relevante en la medida que **exista conciencia del él y se exprese por algún medio**; tanto es así que por muchos años los impactos ambientales derivados de la emisión de gases industriales fueron considerados un signo visible del progreso.

²¹ El artículo 2º letra k) de la ley 19.300 define **Impacto Ambiental** como “la alteración del medio ambiente provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada”.

Tercero, la relación de **interdependencia grupal** debe darse en términos que los actores perciban incompatibilidad en las metas grupales.

Y cuarto, las metas se refieren a la propuesta particular de los actores sociales frente a los **impactos ambientales de cierta actividad o proyecto**. Los efectos de una actividad o proyecto deben ser considerados en un sentido que no se restrinjan a los impactos “exclusivamente ambientales”, pues es muy difícil establecer el límite que los separa de otro tipo de impactos, verbigracia, sociales, económicos, culturales, entre otros.

3.- CARACTERISTICAS DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES:

Los conflictos ambientales son una especie de conflicto cuyo género son los conflictos públicos²². En adelante describiremos algunas de sus características más relevantes, algunas de ellas son propias del conflicto ambiental y otras las hereda de su afluente conceptual, los conflictos públicos.

²² Aquellos que “surgen acerca de las decisiones, los programas y los proyectos políticos que afectan a una comunidad”. (GROVER K; GROSCH, J; OLCZAK, P; 1996. “La mediación y sus contextos de aplicación. Una introducción para profesionales e investigadores. Barcelona, Paidós. P. 369.). El carácter público de los conflictos está conferido por la naturaleza pública de los intereses involucrados y por afectar a colectividades.

3.1. Involucran contenidos multi e interdisciplinarios:

Hablamos de contenidos multidisciplinares por que su solución requiere conocimientos específicos de variadas disciplinas como economía, derecho, ingeniería, biología y sociología. Sin embargo, su complejidad no se restringe a la adición de los variados marcos conceptuales de la multidisciplina, sino también requiere de la estrecha interconexión de esas disciplinas de modo de obtener soluciones que integren variados criterios extraídos de diversas materias, lo que es propio de la interdisciplina.

3.2. Contienen elementos políticos y técnicos:

Además, el contenido de los conflictos ambientales lo componen elementos técnicos, científicos y regulatorios, sin embargo, no se restringe a ello sino que se extiende decididamente a lo político.

El contenido técnico de un conflicto ambiental, dice relación con los aspectos científico-técnicos de los efectos de determinada actividad o proyecto, las

interpretaciones del marco normativo a que dieran lugar, la corroboración de la información disponible, entre otros.

Este contenido se caracteriza por la incertidumbre propia del método científico que se estructura en base a hipótesis que van siendo rebatidas por otras y del avance progresivo de la tecnología. En este sentido se ha señalado que “La mayoría de los conflictos ambientales se presentan como disputas basadas en elementos de hecho en las cuales los representantes de las partes esgrimen evaluaciones de riesgos contradictorias en un contexto de incertidumbre sustancial”.²³

Por su parte, el contenido político de los conflictos ambientales dice relación con la definición de políticas ambientales, económicas y sociales, que inspiran el actuar de los distintos agentes de desarrollo de un país.

Detrás de cada decisión de carácter ambiental hay una definición política que tiene que ver con decidir el nivel de desarrollo que queremos y el nivel de protección ambiental que estamos dispuestos a proveer²⁴.

²³ PERCIVAL, R. 2004. “Resolución de Conflictos Ambientales: Lecciones aprendidas de la historia de la contaminación de las fundiciones de minerales”. **En:** Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho Universidad de Chile.

²⁴ Al respecto profundizaremos más adelante.

Suele debatirse sobre si los conflictos ambientales deben ser dominados por definiciones técnicas o sobre la base de elementos políticos.

En nuestro parecer entonces, en esto seguimos a Sabatini, el conflicto ambiental, más allá de los discursos de las partes, 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”.²⁵

La importancia de la preeminencia del contenido político- social del conflicto ambiental está en que facilita su solución colaborativa, y abre las puertas a la posibilidad de ver el conflicto como juego de suma variable, reorientar la colaboración y facilitar la habilitación de sujetos para el manejo y prevención de futuros problemas ambientales.

En definitiva, es preciso buscar soluciones que satisfagan niveles adecuados de calidad técnica y de compromiso social y político de los involucrados, de manera que alcancen un nivel de legitimidad que permita su viabilidad y permanencia.

²⁵ SABATINI, F. 1995. Documento. “¿Qué hacer con los conflictos ambientales?”. Santiago, CIPMA. P. 4.

3.3. Son conflictos multipartes:

El conflicto multiparte, o de actores múltiples, es aquel en que se ven involucrados tres o más partes de interés.

El conflicto ambiental esencialmente es un conflicto multipartes y en muchas ocasiones estas partes están formadas por grupos de individuos.

Propio de esta realidad es que los distintos actores exhiban diversos grados de poder relativo, lo que estimula la formación de **coaliciones o alianzas** entre las partes, dirigidas a modificar el mapa del poder en el conflicto y a situarlas en una posición de mayor poder.

La coalición ha sido definida como una “unión de dos o más individuos ante uno o varios adversarios”²⁶, y tiene por objeto el uso común del poder disponible por cada miembro con miras a superar el nivel de poder de él o los adversarios, para así lograr una meta perseguida. Generalmente se trata de alianzas entre individuos que a pesar de reconocer divergencias entre ellos deciden soslayarlas a objeto de actuar concertadamente contra uno o más adversarios

²⁶ TOUZARD. Ob. Cit. P. 62.

En los distintos conflictos de carácter ambiental que se han desarrollado en nuestro país, la coalición más habitual es aquella que se forma **entre las comunidades locales o grupos ciudadanos y las ONGs ambientales**, sea de carácter nacional e internacional. Esto pues, lo común es que los grupos de poblaciones urbanas o rurales representen el sector de menor poder relativo frente a un conflicto, en oposición al gran poder económico de ciertas empresas o grupos económicos que promueven proyectos que generan impacto en el entorno.

Este tipo de coalición es un fenómeno en aumento debido a las progresivas facilidades de comunicación y los procesos de apertura e integración del comercio internacional. Al respecto podemos indicar el siguiente ejemplo: “El 13 de septiembre de 2002 un aviso a página completa en el New York Times afirmaba que “en Chile el bosque nativo está siendo destruido y reforestado con legiones de plantaciones exóticas para elaborar productos forestales baratos para los hogares americanos”. La inserción firmada por la ONG norteamericana Forest Ethics y las chilenas Defensores del Bosque y Terram, entre otras – agregaba: “Cuando compre fíjese en eso”. Esta fue una de las primeras campañas ambientales que se conocen en Chile, en la que la alianza de algunas ONGs nacionales y norteamericanas logran su cometido y fuerzan la adopción de estándares ambientales internacionales a las dos compañías forestales más grandes de Chile: Arauco y Celco.

Así en mayo del 2003, en la sede de Home Depot de Atlanta estas empresas suscribieron un acuerdo histórico en el que se comprometían a terminar con la sustitución de bosques nativos por especies foráneas.²⁷

Intervenciones como ésta en el mundo entero demuestran que los distintos actores que se ven involucrados en un conflicto ambiental, tarde o temprano encuentran las herramientas que les permitan formar coaliciones que fortalezcan su situación de poder relativo.

3.4. Intervienen preferentemente actores grupales:

Sin descartar la intervención de personas individuales, en los conflictos ambientales suelen predominar grupos de heterogénea composición y grados de organización, que van desde agrupaciones ad hoc que se forman en torno a un conflicto específico, hasta organizaciones empresariales o gubernamentales muy bien estructuradas y con reconocimiento jurídico.

De acuerdo al grado de organización que experimenten los grupos manejan distintos grados de información y de poder.

²⁷ Reportajes. La Tercera. Santiago. Chile. 8 de mayo 2005.

Además, entran en juego variables derivadas de la composición étnica y los patrones culturales propios de los grupos de carácter permanente. Cada grupo, comunidades rurales y urbanas, empresarios, comunidades indígenas, ecologistas, entre otros, pueden tener muy distintos conceptos respecto del uso de los recursos naturales y sobre como se representan el derecho de propiedad y la idea de desarrollo.

Algunos fenómenos propios de los conflictos entre actores grupales despiertan particular interés: **La pertenencia grupal, la fragmentación del grupo, y la Escalada del conflicto**. Los explicaremos brevemente.

La pertenencia grupal²⁸: Se trata de un fenómeno que responde a la necesidad de los individuos de construir parte significativa de su personalidad teniendo como base los grupos de pertenencia, por tanto, cualquier amenaza contra el grupo es recibida como una agresión contra cada uno de sus integrantes.

Además, debido a la necesidad de proyectar una imagen positiva hacia el entorno, se intenta magnificar la imagen de los grupos de pertenencia, despreciando la imagen de los grupos a los que no se pertenece.

²⁸ TOUZARD. ob. cit.

En los conflictos de carácter ambiental abundan los enfrentamientos de grupos que nacen con el conflicto, pues se genera una oportunidad para desatar un sentido de pertenencia latente y generar movimientos que se mantienen en el tiempo y que van representando intereses cada vez más globales.

Como ejemplo, podemos mencionar el conflicto que se generó entre el Gobierno, representado por Corema y el Ministerio de Obras Públicas y la comunidad de vecinos de Pedro de Valdivia Norte, en torno al trazado de la autopista urbana Costanera Norte.

Este es un caso emblemático del surgimiento de un actor grupal organizado, que a través de la “Coordinadora No a la Costanera”, llegó a congregarse un total de 24 organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, las que representaban alrededor de unas 50.000 personas.

Se trató de una organización que surgió para oponerse al trazado de la autopista y que, gracias al sentido de pertenencia que surgió debido a factores de identidad común como la homogénea composición sociodemográfica, llegó

a reunir importantes recursos humanos calificados, gran capacidad operativa y autonomía respecto de otras organizaciones no gubernamentales.²⁹

La escalada del conflicto: Digamos que una de las mayores amenazas que representan los conflictos grupales es que promueven la “**escalada del conflicto**”, un fenómeno que consiste en un movimiento hacia mayores niveles de intensidad de la conducta conflictiva³⁰, que depende de una decisión racional que produce un intercambio recíproco y progresivo de conductas agresivas entre los actores.

La escalada se explica básicamente por que la agresión a un actor colectivo, trae como consecuencia un aumento en el compromiso grupal y en el nivel de participación de los miembros de la unidad agredida, acto seguido, aumenta el esfuerzo destinado a la obtención de la meta grupal.

Se habla de escalada, pues se trata de un movimiento dinámico y ascendente, donde cada acción de fuerza trae como consecuencia una medida de fuerza reactiva de mayor intensidad proveniente de la parte que recibe esa acción, lo que promueve a su vez un aumento en la intensidad de la medida de fuerza original.

²⁹ Ver. SABATINI; SÉPULVEDA y BLANCO, 2000. “Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales”. Santiago, CIPMA. Parte I. Capítulo II.

³⁰ Ver. ENTELMAN, R. Op. Cit. Cap. 10.

Ahora, si el contexto no permite una agresión reactiva de la parte de menor poder relativo, se produce la imposición del más fuerte sobre el más débil, lo que genera una solución precaria que provocará la detonación de un conflicto en cuanto se equilibre el poder relativo.

3.5. Involucran intereses colectivos:

Los primeros conflictos de carácter ambiental surgen como disputas entre privados que veían afectada su propiedad sobre alguna especie debido a la contaminación producida por una fuente industrial³¹.

La realidad hoy en día es diferente. Los conflictos ambientales se producen mucho más allá de los ámbitos particulares de la propiedad privada, adquieren entonces un carácter supra particular, por que involucran intereses de carácter colectivo, o sea, cuyos titulares son un conjunto de individuos. Por tanto, los acuerdos entorno a conflictos de este carácter deben ser sometidos a la decisión colectiva, y exceden por mucho las transacciones entre particulares.

³¹ PERCIVAL, R.Op.Cit.

La doctrina distingue los intereses colectivos propiamente tales de los intereses difusos, basándose en que los segundos afectan a un conjunto de personas entre las cuales no existe vinculación jurídica alguna, en cambio los primeros reconocen un vínculo jurídico entre el colectivo que les relaciona con la parte contraria.

Difuso o colectivo³² , no cabe duda que en los conflictos ambientales se ven envueltos intereses no sólo particulares e individuales, sino intereses cuya titularidad recae sobre una colectividad, exista o no vínculo entre ellas.

3.6. Ponen en juego intereses básicos de los actores:

Normalmente en los conflictos ambientales se debaten cuestiones que involucran derechos fundamentales de las personas como el derecho a la vida, a la salud, de propiedad, libertad económica, derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación.

De esta manera, es habitual que se ventilen pugnas entre el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación y el derecho de propiedad o el de

³² Ver MORENO, C; 2004. "Participación Ciudadana en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales. Capítulo II.

realizar cualquier actividad económica lícita, todos estos garantizados por nuestra carta fundamental, y que la misma carta magna prescribe que deben armonizarse, de modo que su ejercicio no excluya el del otro, afectándolo en su esencia.³³

Además, no hay que olvidar que con mucha frecuencia los actores del conflicto ambiental construyen sus argumentos sobre la base de **definiciones valóricas** que pueden tener su foco en fundamentalismos ecológicos o en consideraciones sobre justicia social.

4.- LOS ACTORES EN EL CONFLICTO AMBIENTAL:

4.1. ¿Quiénes son los actores de un conflicto ambiental?:

Las partes o actores del conflicto, son los sujetos cuyos intereses se encuentran, ideal o realmente en oposición.

³³ Sabido es que la nuestra Constitución Política garantiza en su artículo 19 N°8 el derecho a vivir en un “medioambiente libre de contaminación” y que a su vez el mismo artículo 19 N°24 reconoce como límite a la propiedad su función social, y uno de sus componentes es precisamente la “conservación del patrimonio ambiental”.

Las fronteras de los impactos ambientales de un proyecto o actividad no se trazan en forma clara, son más bien difusas, por tanto, determinar a qué personas o grupos alcanzan sus efectos o externalidades, no es tarea fácil.

En respuesta a esta dificultad la literatura referida a los conflictos ambientales utiliza el término “*stakeholders*”³⁴ para nominar a los actores involucrados en el conflicto.

Este término, tiene un significado más amplio de lo que habitualmente conocemos como actores del conflicto, pues comprende a todos aquellos individuos o grupos que presentan algún interés relacionado con la materia en disputa, incluyendo a todos quienes podrán verse afectados por la posible solución, o puedan influir en la implementación adecuada o dificultar o boicotear un eventual acuerdo. Entonces, se trata de un concepto eminentemente práctico que incluye no sólo a los sujetos directamente involucrados en un conflicto sino también a quienes directa o indirectamente puedan influir en su adecuada solución.

³⁴ Este término comenzó a ser utilizado por los teóricos de la administración de empresas para referirse al conjunto de sujetos que sin ser propietarios se ven afectados por la actividad de una empresa, esto incluye desde los proveedores de insumos y servicios hasta las comunidades vecinas.

4.2. Los actores de los conflictos ambientales en Chile:

Siguiendo el concepto anterior, en nuestro país es posible distinguir a quienes históricamente han sido los actores involucrados en conflictos ambientales. Ellos responden a patrones comunes que nos permiten agruparlos de la siguiente manera:

4.2.1. El Estado : Este grupo está compuesto por todas aquellas autoridades y órganos de la administración del Estado centralizada o descentralizada con competencia en materias directa o indirectamente relacionadas con el medioambiente. (Presidente de la República - Ministro Secretario General de la Presidencia - Intendente Regional – CONAMA – COREMA - Servicios públicos con competencia ambiental como el Servicio Agrícola y Ganadero y la Autoridad Sanitaria – Municipalidades).

Se caracteriza por actuar bajo múltiples roles. Entre ellos podemos distinguir los siguientes:

A.- **Promotor:** Bajo este rol el Estado actúa como proponente e inversionista de actividades o proyectos que generan un impacto ambiental. En este sentido órganos del Estado como: El MOPTT, MINVU, SERVIU o las Empresas del Estado como CODELCO u otras.

B.- **Regulador:** El Estado actúa también como ente encargado de aplicar la normativa ambiental acordada, fiscalizando y garantizando su cumplimiento. Además este rol suele ir de la mano con una variante como partícipe en la implementación de medidas de mitigación.

C.- **Mediador:** El Estado está llamado a velar por el bien común, cuestión que implica, en muchos casos, intervenir en los conflictos ambientales desde el rol de mediador, esto es, como veremos más adelante, asistiendo a los actores involucrados en la solución de los conflictos actuando en forma neutral³⁵.

En la práctica, el rol de mediador lo suelen ejecutar autoridades del Gobierno que cumplen roles políticos como los Intendentes Regionales, Gobernadores, Alcaldes, entre otros.

D.- **Opositor:** En muchas ocasiones también al Estado actúa como parte defendiendo los intereses de las partes opositoras a una actividad o proyecto.

De esta manera las Municipalidades, por ejemplo, suelen actuar en defensa de los intereses de la comunidad local.

³⁵ Como veremos más adelante, la neutralidad que exige este rol al Estado encuentra considerables obstáculos al no contar éste con una institucionalidad adecuada que la garantice.

Los roles descritos pueden ser agrupados en aquellos que se inclinan hacia la neutralidad frente al conflicto, Mediador y Regulador, y aquellos que se inclinan hacia la parcialidad frente al conflicto, Promotor y Opositor.

Si consideramos que el Estado suele desempeñar simultáneamente esas múltiples funciones, se genera un panorama especialmente complejo de roles opuestos de un mismo actor.

Asimismo, debemos destacar que las autoridades políticas del gobierno central y local se ven expuestas a una tensión entre dos exigencias: Por una parte, deben procurar el cumplimiento del proyecto político propuesto por el cual fueron electos y, por otra, deben velar por el bien común y resguardar el interés de comunidad entera, por sobre el resguardo de intereses particulares.

Para algunos autores los conflictos ambientales ofrecen la posibilidad a las autoridades políticas de no quedar atrapadas en la disyuntiva de asumir un rol neutral, y sustraerse de la posibilidad de restaurar equilibrios de poder, y asumir un rol parcial, protegiendo los intereses de los más débiles. Pues el rol de mediador (neutral) permite resguardar el equilibrio de poder entre los involucrados, así, “el empate de fuerzas de los contrincantes de un conflicto

otorga a la autoridad local mejores posibilidades de influir en las decisiones con que se resuelve el conflicto”³⁶.

En definitiva, si bien el Estado actúa en los conflictos ambientales desde distintos roles, la principal función de las autoridades debe ser el garantizar el equilibrio de fuerzas de los actores del conflicto de modo de cumplir con su obligación de velar por el bien común y el cumplimiento de su proyecto político.

4.2.2. El sector empresarial : Este sector está compuesto por empresas, asociaciones sectoriales de empresarios, proveedores de bienes y servicios relacionados con el proyecto que genera impacto ambiental, y en general, personas o grupos que promueven un proyecto o una actividad que genera impactos ambientales, o se opongan a él por su inconveniencia económica.

La balanza del poder relativo se inclina decididamente a favor de este sector, que suele manejar a su favor los recursos económicos. El desequilibrio de poder y la falta de una institucionalidad que permita buscar soluciones cooperativas frente a los conflictos ambientales han hecho que este sector actúe casi en forma unilateral en la toma de decisiones.

³⁶ SABATINI, F; 1997. “Conflictos ambientales y desarrollo sostenible de las regiones urbanas”. Revista PRISMA. 204. El Salvador. P.8.

Tan relevante es la influencia de los recursos económicos disponibles para el devenir de los conflictos ambientales que se ha sostenido que en los conflictos ambientales “lo que está en disputa es la distribución de la riqueza generada por los proyectos”³⁷, o sea, la transferencia al entorno local afectado de los recursos necesarios que compensen la disminución de bienestar producido por la contaminación.

Si bien el sector empresarial cumple normalmente el rol de **promotor y ejecutor** de proyectos o actividades que generan impacto ambiental, también en ciertos casos cumple un rol contrario, oponiéndose al desarrollo de éstos. Un ejemplo lo encontramos en la coalición opositora generada entre empresas salmoneeras y organizaciones ambientalistas que impidieron el desarrollo del proyecto “Alumysa” de la empresa canadiense Noranda, que pretendía invertir U\$ 2.750 millones en la Región de Aisén, para instalar una planta productora de aluminio³⁸.

4.2.3. El sector ciudadano: Si bien representa actualmente el sector de menor poder relativo frente a los conflictos ambientales, resulta ser el sector

³⁷Op. Cit. P.7.

³⁸ “Los blancos de los verdes”. El Mercurio. Santiago. Chile. Domingo 04 de septiembre 2005. Nacional.

más dinámico en cuanto a las coaliciones que se promueven dentro de él, y el grupo que en los últimos tiempos ha representado un mayor desarrollo.

Hace algunos años era impensable que la dura oposición de grupos ambientalista y ciudadanos pudiera lograr la paralización de industrias o proyectos de miles de millones de dólares.

Hoy el panorama es distinto, un hecho que marcó un hito en este sentido fue el cierre de la planta de celulosa Celco Valdivia por la muerte de cientos de cisnes de cuello negro, debido a la contaminación de las aguas del río Cruces generada por la evacuación de residuos líquidos contaminantes hacia ese curso de agua.³⁹

Decisivo en este episodio fue la férrea oposición ciudadana al proyecto, encabezada por el movimiento ciudadano “Acción por los cisnes”, que logró aglutinar apoyos de diversas organizaciones sociales, regionales, nacionales e internacionales, además del respaldo de actores políticos nacionales e internacionales⁴⁰.

³⁹ “Lo político y lo económico en el caso de Celulosa Arauco. El ojo de Angelini”. La Nación. Santiago. Chile. Domingo 24 de abril de 2005.

⁴⁰ “Corte de Apelaciones decreta cierre de Celco”. La Nación. Santiago. Chile. Miércoles 20 de abril de 2005.

En definitiva, este grupo representa un sector en proceso de fortalecimiento, especialmente mediante la formación de coaliciones agrupaciones nacionales e internacionales.

En nuestro país podemos mencionar como integrantes de este sector: Organizaciones sociales territoriales y funcionales, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que promueve la protección ambiental, a modo de ejemplo podemos mencionar a: Defensores del Bosque Chileno, FIDE-XII, Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA), Fundación Educación Ciencia y Ecología (Educec), Greenpeace Chile, Instituto de Ecología Política (IEP), Instituto de Ecología de Chile, Red Nacional de Acción Ecológica (Renace), Red de Acción Ciudadana por el Medio Ambiente, Programa Chile Sustentable, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), entre otros.

5.- LAS CAUSAS DEL CONFLICTO AMBIENTAL:

Cualquier actividad orientada a resolver conflictos debe iniciar su labor buscando elucidar cuáles son los elementos o circunstancias que originan el conflicto.

Los conflictos ambientales son fenómenos que responden a la concatenación de muchos elementos que los originan.

No existe el conflicto que reconozca una sola causa, de este modo, podemos afirmar que en todo conflicto ambiental se manifiestan dos niveles de causas, a saber, causas **directas o inmediatas y causas indirectas o mediatas**.

Nos referiremos en lo que sigue a las causas directas de los conflictos ambientales, usaremos para ello una tipología base que nos permitirá esquematizar las causas directas que eventualmente pueden verse representadas en ellos; en el apartado siguiente abordaremos el análisis de las causas indirectas.

Desde ya podemos adelantar que, cualesquiera sean las causas inmediatas de un conflicto ambiental, siempre es posible reconocer como causa remota la díada protección ambiental versus desarrollo económico.

5.1. Las causas directas en los conflictos ambientales:

Los conflictos pueden tener su origen en uno o más de las siguientes causas⁴¹:

Los bienes: Cuando hablamos de bienes como causa del conflicto nos referimos a la existencia de un objeto disputado que representa para las partes un valor material, económico o de otro tipo, en términos que la obtención del objeto por cualquiera de los actores importa la satisfacción inmediata de ese valor material.

No obstante, no siempre los bienes entran en juego en un conflicto exclusivamente por su valor material, sino que en ocasiones adquieren un carácter simbólico, representando otras necesidades de las partes⁴².

Los principios: Se trata de elementos no materiales de un conflicto que constituyen valores que en sí mismos son perseguidos por las partes. Por regla general, los principios son declarados por las partes como no negociables, pues

⁴¹ ACLANT, citado por HIGHTON Y ALVAREZ. Op. Cit. P. 54.

⁴² Situación propia de los conflictos ambientales donde se ven involucrados intereses de grupos culturales diversos, por ejemplo, indígenas que otorgan categorías simbólicas particulares a ciertos lugares o ciertas especies naturales. Es el caso los Pehuenches, para quienes el piñón, "fruto de la araucaria araucana, aporta la identidad étnica al grupo. Y la actividad de recolección está cargada de significación cultural, pues creen que estos árboles fueron dejados en el mapa por el Chao, dios principal" (MORAGA, J. 2001. "Aguas turbias, la central hidroeléctrica Ralco en el Alto Bío Bío". OLCA. Santiago. P.19.)

toda transacción respecto de ellos implica perder en parte algo cuya integridad es considerada fundamental por el individuo

El territorio: El territorio debe entenderse en un sentido físico, y en un sentido psicológico.

En su sentido físico el territorio es concebido como una porción de superficie terrestre, y en su sentido psicológico, en cambio, debe ser entendido como la esfera de influencia de un sujeto en su entorno.

Quien se ve afectado en su territorio psicológico ve amenazada su identidad personal, y se localiza en una situación de inseguridad que motiva la adopción de conductas defensivas.

Las relaciones interpersonales: Son una de las causas más frecuentes del conflicto, ya sea por la disparidad de poder de las partes, por la fragilidad del juego de las expectativas en que suelen sostenerse, o por el enfrentamiento de personalidades poco compatibles.

La teoría reconoce entonces que de las propias relaciones interpersonales pueden surgir los conflictos, por distintos factores en ellos involucrados.

Las múltiples causas en un conflicto interactúan de manera circular, esto es, se superponen de manera que unas son a su vez causas de las otras; lo que hace necesario que la actividad de resolución de conflictos, en cada una de sus intervenciones, sea pensada de modo que pueda detectar de qué manera un tipo de causa puede influir en otro.

Así por ejemplo, un conflicto ambiental reconocerá causa en los bienes cuando los receptores del impacto ambiental de una actividad productiva perciban que no existe correspondencia entre los beneficios sociales y económicos de esa actividad y el deterioro causado en el entorno, y actúen en procura de la obtención de una justa compensación.

Operará el territorio físico como causa cuando la disputa verse sobre los efectos de una planificación territorial basada en la zonificación, a su vez, actuará el territorio psicológico cuando los efectos de una actividad recaigan sobre el ambiente de una comunidad que mantenga un arraigo cultural con el territorio donde habita, como es el caso de ciertas etnias.

Entrarán en juego los principios como causa, cuando los involucrados en el conflicto asuman posturas motivadas por particulares visiones de mundo, sea que se inspiren en un enfoque eminentemente económico, social, ecológico o inspirado en el desarrollo sustentable.

5.2. Las causas indirectas en los conflictos ambientales:

5.2.1.- Desarrollo versus Protección: El conflicto detrás de todo conflicto ambiental.

No obstante gozar cada conflicto ambiental de particularidades que lo hacen distinto al resto, en todos ellos es posible advertir la presencia de una causa remota, que consiste en la **“percepción generalizada de oposición insuperable entre el modelo de desarrollo económico y la preservación ambiental”**.

En este punto buscamos demostrar como esta percepción de oposición se encuentra presente en los distintos conflictos ambientales y de qué manera determina su dinámica promoviendo estrategias competitivas y soluciones no integrativas.

5.2.2.- Desarrollo y protección: Una perspectiva histórica.

Debemos apuntar que la protección del medioambiente es una construcción más bien reciente.

Como sabemos, durante el **siglo XIX** el verdadero móvil detrás de repeler los impactos negativos de una actividad industrial que afectaba negativamente el ambiente eran **disputas entre privados** que veían afectada su propiedad sobre ciertos recursos, y que recibían un perjuicio patrimonial que era reclamado frente a los responsables de una actividad contaminante⁴³.

En la primera mitad del siglo XX, surge el concepto de protección ambiental, con las primeras normas que regulan la contaminación y que comienzan a instalar la idea del uso racional de los recursos, a objeto de “asegurar su renovación y su explotación posterior”. Todo como reacción a los significativos impactos ambientales que empieza a registrar el medio ambiente, como consecuencia práctica del predominio indiscutido de un desarrollo dominado por una visión puramente extractiva, que parece considerar los recursos naturales como inagotables, durante la época de la revolución industrial.⁴⁴

Con el tiempo, ya avanzado el siglo XX, surge la perspectiva *conservacionista* que considera que la protección de los recursos naturales no debe estar

⁴³ Ver: PERCIVAL, R. .2004. “Resolución de Conflictos Ambientales: Lecciones aprendidas de la historia de la contaminación de las fundiciones de minerales”. Ponencia. Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho Universidad de Chile.

⁴⁴ ESPINOZA, Guillermo; RODRIGUEZ-BECERRA, Manuel; 2001. “Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Buenas prácticas y tendencias novedosas”. BID – CED. Santiago. P. II -2.

supeditada a su posterior explotación, incluso, llega a sostener la legítima exclusión de ciertos recursos de su aprovechamiento.⁴⁵

Luego, hacia la segunda mitad del siglo XX surge una verdadera preocupación por la protección del medioambiente, de marcada vocación planetaria por lo que comenzó a ser liderada por Naciones Unidas.

Este proceso condujo a las conferencias de Estocolmo (1972) y de Río de Janeiro, conocida también como la Cumbre de la Tierra (1992). Dos conferencias que constituyen la piedra angular de la actual perspectiva que los países de Naciones Unidas reconocen respecto de la protección ambiental y el desarrollo.

Hoy en día prima el concepto de **desarrollo sustentable**, elaborado por la comisión Brundtland en 1987 y adoptada a nivel mundial luego de la Cumbre de la Tierra. A partir de este concepto los países comienzan a desarrollar propuestas nacionales de políticas de desarrollo económico y social, reconociendo al ser humano como eje central del desarrollo sostenible y promoviendo la compatibilidad entre crecimiento económico y protección ambiental⁴⁶.

⁴⁵ ESPINOZA Y RODRIGUEZ-BECERRA, Ob.. Cit. P. II – 3.

⁴⁶ ESPINOZA Y RODRIGUEZ-BECERRA, Ob. Cit. P. II – 4.

5.2.3.- La oposición actual entre desarrollo y protección ambiental

No obstante los esfuerzos internacionales, hoy parece prevalecer una visión dicotómica de la visión ambiental caracterizada por una **percepción de oposición insuperable entre el modelo de desarrollo económico y la preservación ambiental.**

En principio el panorama resulta simple: Por un lado los desarrollistas, quienes promueven el progreso a ultranza, y buscan la satisfacción de necesidades económicas de los países, y por otro lado, los proteccionistas, que buscan la amparo de los recursos naturales, evitando la contaminación y oponiéndose al desarrollo.

Sendas descripciones, nos ofrecen ilustraciones de dos tendencias presentes frente al tema ambiental. La experiencia indica que esas hipérbolas surgen cada vez con mayor fuerza frente a los conflictos ambientales.

5.2.4.- Develando la trampa de oposición

En la mayor parte de los conflictos ambientales se puede observar cómo de manera espontánea se visualiza el conflicto desde la perspectiva distributiva descrita en capítulos anteriores, y conforme con ello los actores involucrados asumen estrategias competitivas.

Así las disputas se reducen a una situación de oposición total, entre quienes promueven y los que se oponen a una actividad que provoca efectos ambientales.

Según esta lógica, se reproduce una apreciación parcial del conflicto, descartando su carácter multicausal y reduciendo su campo de acción a una mera disputa de bienes. De esta reducción del conflicto resulta una oposición que cierra las puertas de la colaboración entre los involucrados.

Uno de los mayores problemas que genera la representación del conflicto ambiental como juego de suma cero es que inevitablemente conduce a las partes a competir por la obtención de la porción máxima de lo disputado; por ejemplo, si la disputa se genera en torno al emplazamiento de una central hidroeléctrica en una cuenca hidrológica de valor biológico, la probabilidad de satisfacción del objetivo perseguido por quienes proponen el proyecto resulta

ser inversamente proporcional a la probabilidad de satisfacer el objetivo perseguido por quienes se oponen. Los actores del conflicto actúan predispuestos en este sentido “como una sociedad de suma cero, cuando en realidad hay mucha grasa con suma no cero que puede extraerse en beneficio de toda la gente”.⁴⁷

La verdad es que una situación tal, de oposición total, donde sólo caben soluciones distributivas, se da en casos muy aislados, donde la naturaleza de lo que se disputa no admite otra respuesta. Ejemplo de ello, es el caso de la protección de tierra virgen⁴⁸, que para sus defensores se define como “la ausencia total de desarrollo industrial”, así “un área parcialmente intervenida o desarrollada no es tierra virgen”. Un escenario tal impide una salida colaborativa, pues si lo que se busca por una parte es la protección de un espacio con las características descritas no es posible compatibilizar tal interés con siquiera la menor actividad que produzca impacto en él.

Sin embargo, las más de las veces los conflictos ambientales se presentan en un contexto que requiere la existencia de algún nivel de desarrollo, por lo tanto es necesario encontrar las herramientas adecuadas que permitan superar la situación de oposición absoluta, descrita anteriormente.

⁴⁷ RAIFFA, H; 1991. “El arte y la ciencia de la negociación”. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. P. 300.

⁴⁸ WOOD , citado por MITCHELL. B., Op. Cit. P. 225.

En estricto rigor operaría un juego de suma cero, si la oposición de los actores se diera entre protección del medio ambiente y destrucción del medio ambiente, o sea lo que se obtiene de protección se lo sacamos a destrucción y viceversa. Por lo tanto, a nuestro juicio no es posible sostener que entre desarrollo y protección ambiental exista una real contradicción.

5.2.5.- Factores que refuerzan la oposición.

Revisemos algunos elementos que a nuestro entender favorecen el comportamiento de suma cero en los conflictos ambientales.

I. La identidad de los actores.

En primer lugar, es posible advertir que la representación simbólica que las partes hacen de un conflicto ambiental tiene gran importancia en su desarrollo.

Desde el punto de vista de la semiótica del conflicto⁴⁹, la oposición que venimos revisando representa para las partes el enfrentamiento de elementos que constituyen la identidad de los actores involucrados. Así, para un grupo

⁴⁹ SHVARSTEIN, L; 2004. "Semiótica del conflicto". Revista Interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos: La Trama 9.

económico que pretende invertir en el desarrollo de una industria específica lo que está en juego es precisamente un factor de identidad como es la rentabilidad económica. Por otro lado, para los opositores al desarrollo de esa industria involucra un elemento primario de esa identidad cual es la protección del medio ambiente.

Ese elemento identitario es especialmente importante cuando entre los actores del conflicto hay personas o grupos pertenecientes a **etnias o pueblos originarios**. Esto pues suele ocurrir que estos pueblos construyan su identidad cultural con base en ciertos elementos naturales⁵⁰, por lo tanto, para ellos los impactos ambientales de una actividad o proyecto generan impactos culturales de gran relevancia.

Luego, al tratarse de minoría étnicas se suma un factor de oposición, cual es, el enfrentamiento entre grupos dominante y grupo dominado⁵¹. Una respuesta social frente a esta dinámica es la **panetnicidad** que ha sido definida como “el desarrollo de organizaciones y solidaridades que tienden puentes entre los

⁵⁰ Es el caso los Pehuenches, para quienes el piñón, “fruto de la araucaria araucana, aporta la identidad étnica al grupo. Y la actividad de recolección está cargada de significación cultural, pues creen que estos árboles fueron dejados en el mapa por el Chao, dios principal” (MORAGA, JORGE. 2001. “Aguas turbias, la central hidroeléctrica Ralco en el Alto Bío Bío”. OLCA. Santiago. P.19).

⁵¹ Normalmente grupos que viven en sectores aislados y sometidos a condiciones económicas y sociales muy desmejoradas.

subgrupos de colectividades étnicas”⁵². Entonces los grupos dominados fortalecen sus identidades internas y generan identidades comunes con otros grupos étnicos minoritarios.

Pareciera entonces que presenciamos la oposición entre sectores irreconciliables, no obstante, los grupos descritos representan visiones extremas y que comprenden sólo parte de los actores que se ven envueltos en un conflicto ambiental.

Cierto es que la mayor parte de los actores que se ven envueltos en los conflictos ambientales construyen múltiples y heterogéneos significados a su respecto, y no necesariamente estos son excluyentes.

II. El dilema social.

Para nadie parece razonable pensar que ciertas personas tienen interés en la destrucción del medioambiente y buscan los medios necesarios para conseguir su propósito, ya que la preservación de un medioambiente sano y no contaminado es interés de la humanidad entera. Entonces, por qué nos entrapamos en este tipo de disputas.

⁵² FOLGER, J; JONES, T; 1997. “Nuevas direcciones en mediación: investigación y perspectivas comunicacionales”. Buenos Aires, Paidós. P. 191.

Uno de los factores que explica esta situación lo podemos extraer de la teoría de juegos, que nos aporta el concepto de “dilema social”.⁵³

Se presenta un dilema social cuando una colectividad de individuos ve enfrentados el interés colectivo con el interés individual. Los parámetros de la conducta racional indican que en el corto plazo lo favorable es la opción por el interés individual, sin embargo, en el largo plazo lo razonable es favorecer el interés colectivo.

De este modo, quienes ejecutan una actividad contaminante lo hacen a sabiendas del beneficio individual de corto plazo y que una conducta de ese tipo generalizada y extendida en el tiempo es perjudicial colectivamente.

Este dilema, no sólo se aplica a la decisión individual de quien decide contaminar, sino también a los ciudadanos comunes, así se manifiesta en lo que los analistas de conflictos ambientales han denominado NIMBY (Not In My Backyard), que se traduce como “no en mi patio trasero”. Término que se refiere a aquella conducta social estratégica de “grupos que se oponen a una determinada localización de proyectos de impacto urbano necesarios

⁵³ Ver RAIFFA, H; 1991. “El arte y la ciencia de la negociación”. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. Capítulo XXV.

socialmente”, como “cárceles, los basurales, los rellenos sanitarios, las plantas de tratamiento de aguas servidas y los aeródromos”⁵⁴.

En definitiva cuando choca el interés individual con el interés colectivo la probabilidad de que la conducta mayoritaria persiga la satisfacción de este último, genera incentivos para que el hombre medio racional persiga el interés individual pues maximiza sus beneficios en el corto plazo.

III. Contaminar versus no contaminar:

Otro factor que influye en la oposición que venimos comentando, es una errónea idea acerca del concepto “contaminación” que favorece el enfrentamiento entre partes de un conflicto ambiental en la díada: Contaminar / No contaminar.

Los actores de un conflicto reproducen esta díada en el entendido que se encuentran frente a una decisión que exige elegir entre contaminar y no contaminar, como si se tratara de conceptos absolutos que obligaran a inclinarse por una u otra opción.

⁵⁴ PAREDES, R. 2005. Exposición en foro titulado "Ciudad y Desigualdad: Proyectos rechazados localmente, pero necesarios socialmente". Organizado Por el Programa de apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile. PUC.

Revisemos la definición de **Contaminación** que acoge la Ley de Bases del Medioambiente, que en su artículo 2º letra c) indica que es: “la presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, en concentraciones o concentraciones y permanencia superiores o inferiores, según corresponda, a las establecidas en la legislación vigente”.

Analizando esta regla y siguiendo a Del Fávero, afirmamos que “contaminación sólo existirá en la medida que se infrinja una norma preestablecida que señale límites precisos de calidad de algún componente del medio ambiente o de emisión”.⁵⁵

Así, a diferencia de la mera alteración del ambiente, contaminación “implica un acuerdo político y social de orden eminentemente variable de acuerdo a situaciones culturales, éticas, filosóficas, económicas y otras”⁵⁶.

Acertadamente nuestra legislación reconoce que no es posible pretender eliminar el impacto ambiental⁵⁷, y lo hace mediante técnica jurídica al

⁵⁵ DEL FÁVERO, G; 1994. “Ley sobre bases generales del medio ambiente”. Estudios Público. 54. Santiago. CEP. P. 7.

⁵⁶ Ob. Cit. P. 8.

⁵⁷ El artículo 2º letra k) de la ley 19.300 define **Impacto Ambiental** como “la alteración del medio ambiente provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada”.

establecer que cierto nivel de impacto ambiental es tolerable y legítimo, y otro nivel de impacto, no es tolerable y por lo tanto es ilegítimo.

En definitiva, es posible señalar que el concepto de contaminación se establece en directa relación con parámetros determinados⁵⁸, según una definición política, en el sentido de decidir el nivel de contaminación que estamos dispuestos a tolerar⁵⁹.

Finalmente, se trata de parámetros mutables, pues las necesidades sociales y la evolución tecnológica redefinen el contexto que obliga, con cierta regularidad, a revisar las cuantificaciones de impacto ambiental admisible.

5.2.6.- Desarrollo Sustentable: Un avance para superar la oposición

⁵⁸ Según Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión.

⁵⁹ Dado que “los objetivos de calidad ambiental no responden solamente a parámetros técnicos, es necesario ponderar estos parámetros según variables políticas, las que obviamente incluyen los aspectos económicos, éticos, morales y sociales”. (DEL FÁVERO, GABRIEL; KATZ, RICARDO; 1998. “El sistema de generación de normas de calidad ambiental y de emisión”. Estudios Público. 72. Santiago. CEP. P. 265.)

I. ¿Qué es el desarrollo sustentable?

Desarrollo sustentable es un término que se dio a conocer masivamente mediante la difusión del documento “Nuestro Futuro”, preparado por la comisión Brundtland⁶⁰. Documento que indica que el desarrollo sustentable es “aquel en el que se cubren las necesidades de la generación presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”.⁶¹

La primera idea que surge de este concepto es que se trata de una definición antropocéntrica, esto pues subordina el desarrollo y la sustentabilidad a garantizar las necesidades del ser humano. Así también se desprende del principio 1º de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.⁶²

Además, instala la idea de equidad intrageneracional y la equidad intergeneracional, pues pretende resguardar los intereses de las generaciones actuales y futuras⁶³.

⁶⁰ Conocido también como Informe Brundtland (1987), dirigido por la Ministra noruega Gro Harlem Brundtland.

⁶¹ MITCHEL, B; 1999. “De la gestión de los recursos y del medioambiente”. Madrid. Ediciones Mundi- Prensa. P 43.

⁶²Principio 1º: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

⁶³ Principio 3º : “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

Se ha dicho que tras el concepto de desarrollo sustentable se encuentra la idea de que “los ecosistemas no pueden mantenerse intactos, ya que el crecimiento económico produce inevitablemente cambios”.⁶⁴

La legislación chilena acoge el planteamiento de la comisión Brundtland definiendo el artículo 2º letra g, de la ley 19.300:

“ Desarrollo Sustentable: el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras;”

II. Ventajas del concepto de desarrollo sustentable

En nuestra opinión el concepto de desarrollo sustentable representa una posibilidad para resolver la trampa de la oposición descrita en párrafos anteriores, ya que en términos conceptuales **acoge la realidad flexible y mutable de la díada contaminación y medioambiente.**

Para algunos, se trata de un concepto ambiguo y confuso que pretende describir una forma de relación entre ambiente y desarrollo, que no define una

⁶⁴ MITCHEL, B; Op. Cit. P.44.

pauta que oriente las políticas públicas de cada país. Sin embargo, lo cierto es que ese es un potencial que flexible permite adaptar los diseños de política pública a las realidades nacionales. Así, por ejemplo, posibilita descartar la imposición de parámetros de desarrollo y protección de países ricos a los países más pobres.⁶⁵

Otra ventaja que representa el desarrollo sustentable frente a los conflictos ambientales es que **reconoce el dilema social** que se presenta en ellos y alienta su superación, al exigir que las decisiones en torno al desarrollo y el medioambiente consideren el **interés colectivo y el individual**, tanto en el corto como en el largo plazo.

Además, el desarrollo sustentable es un canal de expresión de la realidad política en torno a los problemas ambientales que nace de la necesidad de incorporar en la política ambiental la participación de la ciudadanía que debe determinar la ecuación adecuada entre desarrollo y protección, permitiendo con ello soluciones legítimas y permanentes a lo conflictos ambientales.

⁶⁵ En este sentido se ha formulado una perspectiva latinoamericana del desarrollo sostenible que "comienza por afirmar la necesidad de diferenciar los problemas ecológicos por regiones, sin caer en la peligrosa homogeneización del ambientalismo global. Se le da importancia a aspectos no tocados por Brundtland en forma adecuada, tales como deuda externa, la caducidad de los modelos de desarrollo convencionales, las desigualdades mundiales, la deuda ambiental histórica de los países del norte...".(ESPINOZA Y RODRÍGUEZ -BECERRA, Ob. Cit. P. II -5).

En definitiva, si bien el concepto de desarrollo sustentable no resuelve los conflictos ambientales, da una respuesta a la necesidad de traducir, de una forma aceptable por todos, la necesidad de promover el desarrollo sin depredar el ambiente.

6.- ALGUNAS CONCLUSIONES

El conflicto ambiental es un fenómeno complejo por donde se le mire, y por lo tanto exige un esfuerzo por detectar los múltiples factores que componen esa complejidad.

Sin embargo, la posibilidad de visualizar el conflicto ambiental como una realidad en la que concurren intereses múltiples nos abre la posibilidad de encontrar soluciones satisfactorias.

Para ello es fundamental comprender que la falta de capacidad para resolver las disputas ambientales en forma integral nos ha llevado a mirar cada conflicto ambiental en forma independiente como si, por ejemplo, la instalación de una planta hidroeléctrica constituyera un tema atingente sólo a los sectores directamente involucrados de un territorio geográfico determinado, olvidando

que las necesidades de producción energética de un país es un tema de escala nacional y las decisiones que se toman en ese sentido afectan a un país entero.

Por eso es que sostenemos en este capítulo inicial que si bien cada conflicto está motivado por factores directos, solemos olvidar que siempre está atravesado por una decisión política mucho más amplia en torno al desarrollo sustentable que queremos. Esa misma lógica es la que inspira mecanismos como el protocolo de Kyoto, norma internacional que, luego de muchos años de discusión, logró asumir como un problema global los problemas de cambio climático presentes en distintos países del mundo, proponiendo soluciones que integran las necesidades y recursos de los países de ambos hemisferios.

Nuestra propuesta entonces se encamina a ampliar los márgenes de los conflictos ambientales como forma de encontrar soluciones más satisfactorias, legítimas e integrales.

Por supuesto, no se trata que en cada conflicto de carácter ambiental debamos ampliar el análisis y responder del mismo modo. Las normas de calidad ambiental, primarias y secundarias, y las normas de emisión, son los instrumentos que establecen el nivel de contaminación que estamos dispuestos a tolerar, y en muchas ocasiones los problemas ambientales se resuelven aplicando esas normas y las sanciones correlativas, en su caso.

No obstante, buena parte de los conflictos ambientales se desarrollan en el ámbito de lo permitido por las normas de calidad ambiental y, por lo tanto, estas no son suficientes; aquí es donde creemos necesario buscar con mayor decisión mecanismos que permitan resolver conflictos de intereses perfectamente legítimos de forma satisfactorias.

Para nosotros la Mediación Ambiental representa un mecanismo adecuado y eficaz para resolver este tipo de disputas. En el capítulo que sigue abordaremos la mediación ambiental.

CAPITULO II: LA MEDIACION AMBIENTAL.

1.- RESOLUCION ALTERNATIVA DE CONFLICTOS AMBIENTALES.

Según lo indicado en párrafos anteriores, el mecanismo más generalizado de resolver los conflictos es el proceso judicial, que excluye del uso de la violencia a los particulares y, a cambio, ofrece su uso monopolizado para la tutela de los derechos de los ciudadanos.

Precisamente en oposición al sistema judicial como método formal exclusivo de resolver conflictos, nace en la década de los setenta, en Estados Unidos, un movimiento que explora nuevas formas de solución, motivado inicialmente por razones de orden práctico que exigían descongestionar el sistema judicial a efecto de agilizar el acceso a la justicia y que, sin embargo, con el tiempo fue desarrollando una serie de fundamentos todavía más sólidos que pasan por planteamientos morales, económicos y de política pública⁶⁶.

⁶⁶. Ver. PEÑA, C, 1996. "Sistemas alternativos de resolución de conflictos: Antecedentes teóricos, empíricos y dogmáticos". Estudios Sociales 88. Santiago, CPU

Así los métodos RAD, tal como los conocemos hoy consisten en “toda forma de prevención y de resolución de conflictos que no pase por la sentencia judicial, el uso de la fuerza o el abandono del conflicto”.⁶⁷

La mediación ambiental es una de las manifestaciones de esta corriente que busca mecanismos más adecuados para resolver disputas de carácter ambiental.

Antes de abordar la mediación ambiental revisaremos cuales son los medios tradicionales para resolver las disputas ambientales en nuestro país, para luego examinar los principales argumentos que sostienen la necesidad de buscar medios alternativos para resolver este tipo de disputas.

1.1.- Medios tradicionales para la resolución de conflictos ambientales:

El amplio terreno de los conflictos ambientales en nuestro país ofrece espacio para diversas vías de solución, que van desde simples e informales negociaciones directas entre los involucrados, pasando por medidas de fuerza que pretenden imponer sobre otros las pretensiones de la parte interesada de mayor poder relativo, hasta complejos sistemas jurídico-administrativos.

⁶⁷ ÁLVAREZ, G; HIGHTON, E, 2001. “La mediación en el panorama latinoamericano”. <www.cejamericas.org/documentos/gladys-alvarez.pdf>. (Consulta: 2 de febrero 2006).

En este sentido, y del mismo modo que en otro tipo de disputas, en nuestro país históricamente se ha pretendido resolver los conflictos ambientales mediante métodos adversariales, o sea, mecanismos que tienden a soluciones distributivas de suma cero. Entre ellos encontramos vías judiciales y vías de hecho.

a. Vías judiciales:

Nuestra institucionalidad ambiental plantea la posibilidad que los ciudadanos protejan sus intereses ambientales a través de algunas herramientas jurídicas.

Entre ellas las de mayor relevancia son: La acción por **daño ambiental y el recurso de protección ambiental**.

La primera vía corresponde a una acción judicial estatuida en el artículo 53 de la Ley de Bases Generales del Medioambiente y reconoce el derecho a solicitar la reparación del daño ambiental⁶⁸ producido. Los titulares de dicha acción, según el ordenamiento nomartivo, son personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio; o las municipalidades por

⁶⁸ La letra e) del artículo 2º de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente define “Daño Ambiental” como: “Toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes”.

hechos ocurridos dentro de sus comunas; el Estado por intermedio del Consejo de Defensa del Estado; o cualquier persona a través de la respectiva municipalidad.

La segunda vía judicial para resolver conflictos ambientales es la acción⁶⁹ constitucional de protección ambiental o recurso de protección ambiental.

La falta de mecanismos institucionales que permitan resolver con presteza los conflictos ambientales ha provocado la judicialización de las disputas en esta materia mediante la interposición de recursos de protección fundados en un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona, que priven, perturben o amenacen el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación⁷⁰, pues constituye un medio rápido para intentar tutelar derechos.

Si bien el propósito del constituyente fue proveer de un instrumento rápido y eficaz para garantizar los derechos fundamentales, el recurso de protección en

⁶⁹ Recordemos que para la mayoría de los procesalistas el llamado Recurso de Protección no comparte las características propias de los recursos judiciales, pues no está dirigido a impugnar resoluciones judiciales, por tanto, corresponde más bien a una acción de rango constitucional.

⁷⁰ Recordemos que con la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050, de 26 de agosto de 2005, se introdujeron dos modificaciones relevantes en el recurso de protección ambiental que vienen a suplir falencias ampliamente comentadas antes de esta modificación. Así, se amplió la hipótesis de procedencia del citado recurso que el texto original limitaba a “actos”, extendiéndola también a “omisiones”. La segunda modificación eliminó la exigencia de arbitrariedad para el acto u omisión restringiendo el requisito de antijuridicidad a que el acto u omisión sea “ilegal”.

materia ambiental fue concebido como un “procedimiento de emergencia que tiene por objeto lisa y llanamente, mientras se discute ante la justicia ordinaria en forma lata el problema planteado, restablecer el imperio del derecho que ha sido afectado”⁷¹ en la especie, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Así se ha constatado que “el recurso de protección ambiental se ha constituido en la principal y más efectiva herramienta e instrumento jurídico de resguardo del derecho subjetivo a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”⁷².

Hemos señalado las dos principales vías institucionales mediante las cuales se busca resolver un conflicto ambiental. Esto no quiere decir que no existan otras vías institucionales, pues distintos cuerpos legales establecen acciones judiciales y administrativas con fines similares, las que van desde la acción por daño ambiental de Ley de Seguridad Nuclear N° 18.302, pasando por la acción ordinaria de indemnización de perjuicios, hasta las cada vez más utilizadas querellas posesorias, entre otras.

⁷¹ ORTÚZAR. Citado por URRUTIA, IGNACIO. 2004. “Recurso de Protección contra actos administrativos dictados en el marco del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de la ley N° 19.300”. **En:** “Prevención y Solución de conflictos Ambientales: Vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas”. Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho Universidad de Chile. P. 272.

⁷² KOKISCH, citado por MORENO, C. Op. Cit. P. 176.

b. Vías de hecho:

A menudo se presentan otras vías adversariales mediante la cuales los actores de un conflicto ambiental buscan resolver disputas ambientales. Se trata de medios que no excluyen el uso de las alternativas judiciales.

Así entonces siguiendo a Sabatini ⁷³ podemos distinguir las siguientes vías: imposición y cooptación.

La primera se reproduce en escenarios donde la correlación de fuerzas es ampliamente favorable a uno de los actores, lo que le induce a imponer sus condiciones por sobre las del otro, a objeto de maximizar sus beneficios.

La segunda describe una situación en la que el poder relativo de la parte más débil resulta suficiente como para que la parte de mayor poder no la ignore. Lo normal es que esta situación se dé entre el causante de un impacto ambiental, habitualmente una empresa, y los receptores del impacto ambiental, normalmente la comunidad vecina. Escenario que da lugar a negociaciones veladas en la que el causante del impacto busca la conformidad del grupo

⁷³ SABATINI, F; 1997. "Conflictos ambientales y desarrollo sostenible de las regiones urbanas". Revista PRISMA. 204. El Salvador

afectado, para neutralizar su fuerza organizada, a cambio de contribuciones o beneficios compensatorios.

La experiencia de nuestro país en distintos conflictos ambientales relevantes pone en entredicho que la vía judicial y las vías de hechos sean medios adecuados para resolver este tipo de conflicto.

1.2.- Argumentos a favor de la resolución alternativa de los conflictos ambientales:

Tal como comentamos, la resolución alternativa de los conflictos ambientales es parte de un proceso global de búsqueda de medios más adecuados para resolver conflictos conocido por la sigla RAD o RAC (resolución alternativa o adecuada de disputas o conflictos), iniciado hace algunas décadas en EE.UU. y que se ha ido extendiendo a distintas partes del mundo y hacia diversas disciplinas.

Las herramientas que surgen como alternativa, especialmente a la vía judicial, son muy variadas. Negociación, arbitraje, conciliación y mediación, son sólo algunos de los medios que han demostrado mayor eficacia para resolver conflictos en distintas materias.

En lo que sigue vamos a revisar los fundamentos que sustentan la búsqueda de medios alternativos para resolver los conflictos ambientales.

Los costos económicos, ambientales y sociales:

En primer lugar, los altos costos que los involucrados en un conflicto ambiental deben soportar para resolver bajo las modalidades actuales este tipo de disputas son evidentes. No es necesario un examen detallado para constatar que traen aparejadas un enorme volumen de costes de carácter económico y ambiental derivados del monto de las inversiones involucradas, de las evaluaciones técnicas, de la pérdida de fuentes laborales, de la obtención de información, de asesorías jurídicas y técnicas, del detrimento en la calidad de vida de la población, de la pérdida de especies silvestres, de la inutilización de recursos naturales, de la organización de los grupos no articulados, del deterioro de la imagen país, entre varios otros factores.

Un ejemplo como el conflicto del río cruces⁷⁴ ilustra la enorme cantidad de recursos que se despliegan y los graves costos económicos, ambientales y sociales que deben asumirse por los actores y por la comunidad en general⁷⁵. Los altos costos indicados han servido de incentivo para la elaboración de medios alternativos más económicos, para resolver las disputas ambientales.

El Tiempo:

Común denominador en los conflictos ambientales es que se extiendan por largos lapsos.

La deficiencia de los medios actuales, particularmente de los judiciales, en la tarea de generar soluciones eficaces y permanentes para los conflictos de carácter ambiental, provocan una extensión temporal exagerada de los conflictos, dilatándose durante largos períodos intermitentes entre intensidad y estados de latencia.

⁷⁴ Provocado por la contaminación de las aguas del río Cruces generada por la evacuación de residuos líquidos contaminantes desde la Planta Celulosa Arauco en Valdivia.

⁷⁵ A modo de ejemplo podemos indicar que la instalación de la planta de Celco en Valdivia implicó una inversión de U\$ 1.400 millones de dólares, que da trabajo directo a 259 personas e indirecto a otras 4.500. Cada día sin producir significa pérdidas por cerca de U\$ 250.000 dólares. (Diario La Nación 20 de abril de 2005 “La responsabilidad de Celco”).

Para ilustrar sigamos con el caso del conflicto del río Cruces, disputa cuyos inicios se remontan a junio de 1995, mes en que Celco y la Corema X Región acuerdan los términos de referencia para el ESIA del proyecto Celulosa Arauco, y que se extiende hasta nuestros días, pues si bien el conflicto experimentó su más fuerte escalada con el cierre temporal de la empresa por 62 días corridos entre junio y agosto del 2005, las partes persisten en buscar una solución definitiva, sin conocerse aún el destino final de los residuos líquidos de la planta de celulosa.

En términos económicos el tiempo tiene un valor y éste está determinado por el concepto de “costo de oportunidad”, o sea por cualquier oportunidad alternativa que es necesario desechar a objeto de emplear ciertas unidades de tiempo a propósitos específicos⁷⁶.

Se ha dicho que el tiempo de duración de un procedimiento para resolver conflictos actúa como precio de mercado en términos de oferta y demanda⁷⁷, por lo tanto, a mayor extensión temporal del procedimiento, menor es la demanda por ese medio.

⁷⁶ SOWELL, T. 1988. “Transacciones sociales”. Estudios Públicos. N° 28. CEP. Santiago. P. 59.

⁷⁷ PEÑA, C, 1996. “Sistemas alternativos de resolución de conflictos: Antecedentes teóricos, empíricos y dogmáticos”. Estudios Sociales 88. Santiago, CPU.

En el caso de los conflictos ambientales, el alto costo en tiempo que requieren los medios tradicionales de resolución de conflictos, en especial del proceso judicial, promueve incentivos para la búsqueda de medios menos costos y más eficientes.

Uno de los principales impulsos al surgimiento de los RAD fue la cuestión de reorganizar recursos en torno a la política pública de acceso a la justicia, de modo de utilizarlos con mayor eficacia y expedición. La flexibilidad en sus procedimientos y la autonomía de las partes, brindan la posibilidad de adaptar los mecanismos de solución a la realidad de cada disputa accediendo con ellos a una mejor utilización de este tipo de recursos y en especial el tiempo.

Además, la propia naturaleza mutable de los elementos biológicos y sociales involucrados en los conflictos ambientales torna imperiosa la necesidad de raudas soluciones a este tipo de disputas, pues a medida que pasa el tiempo los impactos ambientales se van extendiendo al punto que los intereses de los implicados pueden verse perjudicados de modo irreversible.

No hay que pasar por alto que el uso de otro tipo de recursos y, en definitiva, los costos globales que implica la resolución de los conflictos del medioambiente se expresan en una relación directamente proporcional con el tiempo de duración de las disputas, por lo tanto el uso de medios alternativos de

mayor eficacia y eficiencia en el uso del tiempo resulta un imperativo del bienestar social.

Finalmente, si bien por su naturaleza los conflictos ambientales requieren un tiempo más prolongado para desarrollar un proceso de resolución, como lo veremos a propósito de la mediación ambiental, se trata de un tiempo eficazmente utilizado en la búsqueda de soluciones legítimas y permanentes y, normalmente, menos extenso que el requerido para las vías tradicionales de solución.

Eficacia técnica de los medios de solución:

Por un lado, debido a la alta complejidad científico-técnica involucrada en los asuntos medioambientales y sus contenidos multidisciplinarios, comúnmente los tribunales de justicia resuelven los asuntos sometidos a su decisión pronunciándose sobre temas formales y no de fondo. Así, “en juicio el actor podrá demostrar que hubo un error de procedimiento, aunque no existió una mala decisión política”⁷⁸. Esto pues, el sistema judicial carece de los recursos necesarios para obtener la información probatoria que le permita adquirir la convicción respecto de las materias fondo de asuntos tan complejos.

⁷⁸ HIGHTON, E. “Mediar en el Ambiente entero”. <http://www.fundacionlibra.org.ar/index.htm>. (consulta: 22 de diciembre de 2005).

Además, la naturaleza esencialmente controvertible del conocimiento científico técnico restringe la eficacia del sistema judicial de adjudicación, basado en la búsqueda de la verdad. Cualquier toma de decisión en materia ambiental alberga cierto grado de incertidumbre; si se trata, por ejemplo, de la implementación de una tecnología nueva de tratamiento de aguas servidas, nadie podrá afirmar con certeza las consecuencias que sobrevendrán en el futuro. En este sentido se puede afirmar que las disputas ambientales se generan en las proyecciones de probabilidad que los actores hacen respecto de consecuencias ambientales de una acción⁷⁹.

Los RAD proveen a los actores medios eficaces para el acceso a información técnica necesaria para resolver los temas de fondo que hoy no encuentran respuesta en sede judicial.

Competencia política:

Según nuestra tesis el tema que se discute en el fondo de todo conflicto ambiental tiene que ver más con la definición política que con una técnica o

⁷⁹ PERCIVAL, R. 2004. "Resolución de conflictos ambientales". **En:** "Prevención y Solución de conflictos Ambientales: Vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas". Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho Universidad de Chile. P. 401.

jurídica, por lo tanto, la sede más adecuada para su discusión dista mucho de ser la estrictamente judicial.

Luego, reconociendo que los conflictos ambientales son fenómenos predominantemente político sociales, no obstante aparezcan habitualmente revestidos de un contenido técnico, debemos asumir que requieren para su satisfacción la elaboración e implementación de políticas ambientales, sociales y económicas. Estas actividades distan mucho de estar dentro de las facultades del poder judicial y están más bien radicadas en el poder ejecutivo y legislativo. Así entonces, “un juez dejará sin efecto una autorización cuando se haya incurrido en arbitrariedad o capricho, mas no por disentir con el principio o espíritu que guía un proyecto”.⁸⁰

El amplio margen de aplicación de los medios alternativos de resolución de disputas permite que el conflicto ambiental sea abordado considerando los elementos técnicos, políticos y sociales que la componen. La estructura flexible, la participación directa de los actores y la autonomía, propias de los RAD, en especial de la mediación, los vuelven medios idóneos de respuesta a los contenidos políticos de los conflictos ambientales.

⁸⁰ HIGHTON, E. “Mediar en el Ambiente entero”. <http://www.fundacionlibra.org.ar/index.htm>. (consulta: 22 de diciembre de 2005).

Fortalecimiento de la democracia:

Finalmente, “los conflictos ambientales han sido valiosos espacios de aprendizaje social”⁸¹ posibilitando una mayor conciencia ciudadana respecto de los problemas comunes, los derechos ciudadanos y la posibilidad de interferir en el curso causal de los acontecimientos que afectan a una comunidad.

En este sentido los RAD promueven una mayor autonomía en la solución de conflictos a través de la participación directa de los involucrados, en mayor o menor medida, en la creación de una solución.

El desafío es mayor en los conflictos ambientales que por su carácter público comprometen intereses de múltiples grupos, y donde la participación democrática grupal y organizada es una aventura importante para una sociedad no habituada ha este tipo de manifestación democrática.

⁸¹ ROJAS, SABATINI Y SEPÚLVEDA; 2003. “Conflictos ambientales en Chile; Aprendizajes y desafíos”. Ambiente y Desarrollo, CIPMA . Vol. XIX. N°2. Santiago. P. 23.

Un caso emblemático: Compañía Consolidada Edison de Nueva York⁸²

El siguiente caso resume la necesidad de utilizar medios alternativos para la resolución alternativa de disputas ambientales.

En 1963 la Compañía Consolidada Edison se propuso construir una planta hidroeléctrica a los pies del monte Store King, en las alturas del río Hudson, la obra contemplaría un sistema de bombeo de agua desde el río hacia un reservorio ubicado a cierta altura de la montaña. Otras plantas que la empresa tenía en Nueva York surtirían electricidad para hacer subir el agua en horas de baja demanda, de manera de dejarla correr para generar electricidad en los momentos de mayor demanda.

Quienes se oponían a la obra se organizaron creando la “Junta de Preservación Escénica del Hudson”, pues a su entender la planta arruinaría en forma irremediable la belleza escénica del Hudson, amenazaría el medioambiente local y afectaría la fauna acuática del río. La primera medida de esta agrupación consistió en una acción legal presentada contra la compañía impugnando defectos formales en la emisión de permisos. Subsanaos éstos, se dio nueva licencia lo que provocó otros litigios. En 1972 la empresa obtuvo sentencia a su

⁸² LLADSER, M, 1994. Documento de trabajo N°31. “Resolución negociada de conflictos ambientales”. Santiago, CIPMA.

favor por falta de pruebas en su contra. Luego, entró en acción la “Asociación de Pescadores del Río Hudson”, interponiendo acciones legales que lograron paralizar el proyecto durante los períodos de desove de peces para no afectar su proceso de reproducción natural. La batalla legal continuó, en 1974 la Junta se anotó un triunfo legal al obtener una medida que prohibió a la compañía arrojar escombros al río sin antes obtener permisos especiales.

Con el transcurso de los años se fueron incorporando nuevos actores al conflicto. El sector público estaba representado por la Agencia de Protección Ambiental, el Departamento de Conservación Ambiental de Nueva York, la Comisión Reguladora de Energía Nuclear y la Comisión Federal Reguladora de Energía de EE.UU; el sector privado estaba representado, además de la mencionada compañía, por la Central Eléctrica y de Gas del Hudson, la Empresa de Servicios Públicos Orange y Rockland, la Autoridad de Energía del Estado de Nueva York y Niágara Mohawk. Entre los grupos ciudadanos estaban la Junta de Preservación Escénica del Hudson, el Consejo de Defensa de los Recursos Naturales y la Asociación de Pescadores del Río Hudson.

Después de casi **dieciocho años** de litigio, con innumerables escaramuzas legales, las partes **decidieron solicitar la mediación** de Russell Train en marzo de 1979.

En diciembre de 1980, las partes firmaron un acuerdo que puso fin al conflicto. El acuerdo versó sobre muchos temas que no habían sido imaginados en un inicio por las partes y su implementación fue total luego de algunos años.

El conflicto recién descrito es un multipartes donde la intervención de los actores es intermitente; en un primer momento actúa la Junta de Preservación y la Compañía Consolidada Edison, luego intervienen agentes del sector público, otras compañías y agrupaciones ciudadanas. Tal variedad de actores trae como consecuencia la interacción de múltiples intereses parciales.

La evolución de este conflicto llega a extenderse por cerca de 18 años, durante los cuales se dedujeron innumerables acciones judiciales dirigidas a atacar la forma y no el fondo del problema. Queda en evidencia la poca eficacia e idoneidad de la sede judicial para resolver esta disputa, la que encontró una solución definitiva sólo luego que las partes decidieran requerir una mediación.

Si bien no todos los conflictos ambientales son tan extensos, es bastante común que se prolonguen por muchos años y generen enormes costos. Todo lo cual hace muy recomendable implementar métodos distintos a los tradicionales para la resolución de conflictos.

1.3.- Algunas conclusiones:

Por cierto que nuestro país no es ajeno al movimiento de los RAD.

Las últimas reformas a los procedimientos judiciales chilenos dan testimonio de la incorporación de mecanismos alternativos al judicial para la resolución de conflictos, formando un entramado de posibilidades de solución donde desempeñan un rol complementario a la labor judicial, al punto que la eficacia del sistema depende de que una importante fracción de las disputas encuentren una respuesta satisfactoria a través de estos medios.

Los conflictos ambientales forman parte de una clase de disputas donde, normalmente, las pretensiones de las partes se enmarcan dentro de los márgenes de legitimidad⁸³ que reconoce el ordenamiento jurídico.

Desde este punto de vista es posible distinguir dos tipos de conflictos ambientales, por un lado, en los que se infringen normas ambientales que traen aparejada una sanción, en cuyo caso existen sistemas administrativos y judiciales que son o pueden ser bastante eficaces. Y por otro lado, en los que

⁸³ Remo Entelman, denomina a este tipo de disputas Permitido v/s Permitido, diferenciándolas de aquellas disputas reguladas por las normas jurídicas frente a las cuales los conflictos se presentan entre conductas permitidas y prohibidas. Según Entelman, en este tipo de conflictos se produce una “confrontación de pretensiones incompatibles no prohibidas (conflictos)”, y es posible entonces advertir que una parte “tiene Derecho frente a la otra que también tiene Derecho”. Op. Cit. P. 65.

las pretensiones de las partes se enmarcan plenamente dentro de lo permitido por el ordenamiento jurídico, por lo tanto, las vías tradicionales no son medios idóneos para su gestión y solución.

Este último tipo de disputa es la que representa más fielmente la realidad de la mayor parte de los conflictos ambientales que se desarrollan en nuestro país, y por ello la necesidad de encontrar medios idóneos que permitan soluciones satisfactorias.

Todo parece indicar que el proceso global de extensión de los RAD incorpora con mayor rapidez el foro de los conflictos ambientales. Así ha sucedido en EE. UU. donde la solución colaborativa de conflictos ambientales es vista como una alternativa al litigio judicial y un modo de progresar en la protección ambiental⁸⁴

En nuestro país este proceso de incorporación de los RAD a materias ambientales se ve reforzado por el incipiente fortalecimiento del sector ciudadano que han promovido fenómenos como la globalización y la sociedad de la información, configurándose un nuevo panorama donde los intereses ambientales han superados las fronteras nacionales involucrando cada vez más a sectores ciudadanos extranjeros; conforme con ello “el discurso, las agendas

⁸⁴ Ver. HILL, B; TARG, N. 2004. “Solución colaborativa de problemas. Una opción para prevenir y resolver conflictos ambientales.” **En:** “Prevención y Solución de conflictos Ambientales: Vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas”. Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho Universidad de Chile.

y el financiamiento de las principales organizaciones ecologistas del país muestran, asimismo la importancia que la demanda ambiental externa ha tenido en Chile”.⁸⁵

Robustecido entonces el sector ciudadano que originalmente poca oposición ofrecía a quienes generaban actividades con impacto ambiental, éstos últimos se han visto en la necesidad de aplicar medios de prevención y de resolución de conflictos ambientales en etapas de diseño y evaluación de impacto.

Se trata de experiencias aisladas de empresas de gran tamaño que han “experimentado conflictos ambientales surgidos en el marco del SEIA...conflictos que han representado altísimos costos operacionales y de imagen pública”. De este modo han surgido iniciativas en la línea de favorecer la participación y la colaboración. La certificación ambiental – principalmente la ISO 14.000 y la 14.001⁸⁶, y la certificación forestal Forest Stewardship Council⁸⁷

⁸⁵ ROJAS, SABATINI Y SEPÚLVEDA. 2003; “Conflictos ambientales en Chile: aprendizajes y desafíos”. Revista Ambiente y desarrollo, vol. XIX N°2. P. 23.

⁸⁶ Normas internacionales cuyo objetivo consiste en estandarizar formas de producción y **servicios** que protejan al medio ambiente.

⁸⁷ “El Forest Stewardship Council (FSC) o Consejo de Manejo Forestal es una organización internacional, que tiene un sistema respetado y una etiqueta de producto reconocida para promover el manejo responsable de los bosques del mundo. El FSC es una organización internacional de miembros, no lucrativa, que convoca a distintos grupos de gente para participar en la solución de los problemas creados por malas prácticas forestales y recompensar el buen manejo forestal. El FSC es un sistema de grupos de interés para promover el manejo forestal responsable de los bosques del mundo. A través de procesos de consulta, desarrolla estándares internacionales para el manejo forestal responsable”. http://www.fsc.org/esp/que_es_fsc/. (Consulta: 20 de febrero 2006).

– ha sido un nuevo impulso a la relaciones empresa comunidad”⁸⁸ y constituyen, en cierta medida, vías alternativas de prevención y de resolución de disputas ambientales que promueven la búsqueda de consensos en pos del desarrollo sustentable.

2.- LA MEDIACION AMBIENTAL UNA ALTERNATIVA DE SOLUCION EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES:

2.1.- Mediación

Desde un punto de vista general la mediación ha sido definida como “un procedimiento no adversarial en el que un tercero neutral, que no tiene poder sobre las partes, ayuda a éstas a que en forma cooperativa encuentren el punto de armonía en el conflicto”⁸⁹.

Otra definición bastante recurrida señala que la mediación es: un “proceso de negociación⁹⁰, asistido por un tercero neutral”.⁹¹

⁸⁸ ROJAS, SABATINI Y SEPÚLVEDA. Op. Cit. P. 23.

⁸⁹ Highton y Álvarez; 1998. “Mediación para resolver conflictos”. Buenos Aires, Ad-Hoc. P. 195.

⁹⁰ Es el método no adversarial de resolución de conflictos en el cual las partes directamente, sin intermediarios, intentan llegar a un acuerdo sobre uno a más materias de su interés.

⁹¹ Álvarez, Gladys; Highton, Elena, 2001. “La mediación en el panorama latinoamericano”. <www.cejamericas.org/documentos/gladys-alvarez.pdf>.P. 2.

En términos generales se habla de mediación cuando un tercero imparcial facilita la comunicación de las partes en un conflicto, motivando una actitud colaborativa, con miras a obtener un acuerdo satisfactorio para ellas. El mediador en este proceso observa una actitud media entre la actividad y la pasividad, pues desarrolla acciones tendientes a que las partes actúen en favor de un acuerdo, no obstante mantenerse al margen del planteamiento de soluciones, pues debe respetar la autonomía de las partes.

La mediación goza en la actualidad de un prestigio creciente y bien ganado por brindar la posibilidad de encontrar soluciones acordadas a conflictos de distinta índole, por garantizar la confidencialidad, por promover acuerdos legítimos, autónomos, integrales y satisfactorios, todo esto en el contexto de un procedimiento informal pero que sigue una estructura progresiva, rápido, y donde los protagonistas son los propios involucrados.

2.2.- Mediación Ambiental

¿Qué es la mediación ambiental? Digamos simplemente que es un proceso de negociación colaborativa entre múltiples partes que, asistidas por un tercero

neutral, persiguen la construcción conjunta de soluciones consensuadas para conflictos ambientales⁹².

La mediación ambiental hace referencia a un modelo colaborativo de resolución de disputas cuya finalidad es la búsqueda de consensos en torno a propuestas de soluciones a disputas de carácter ambiental. Como veremos, si bien comparte algunas características del modelo de mediación tradicional, ha ido adquiriendo ciertas particularidades debido a las exigencias propias del tipo de conflicto que intenta resolver.

No obstante la reciente aparición de los medios alternativos para resolución de conflictos ambientales en el foro latinoamericano, estamos hablando de una práctica cuyos comienzos se remontan hace ya algunas décadas, y en la que su gradual expansionismo representa el crecimiento exponencial de un modelo exitoso⁹³.

⁹²Según nuestro concepto: Percibida divergencia de intereses entre dos o más actores sociales, en torno a los impactos ambientales de una acción, actividad o proyecto.

⁹³ Así, los primeros experimentos de mediación ambiental se conocen en EE.UU. hacia el año 1973 oportunidad en que el Gobernador de Washington D.J. Evans, solicitó la intervención de los mediadores Gerald W. Cormick y Jane McCarthy, para resolver un conflicto de larga data generado por la propuesta de construcción de una represa para contener inundaciones en el río Snoqualmie. Con el tiempo la mediación fue extendiéndose como una práctica cada vez más aceptada en distintos Estados y se han ido incorporando en las normativas locales que regulan los efectos ambientales de las actividades industriales (Lladser, María Teresa, 1994. Documento de trabajo N°31. "Resolución negociada de conflictos ambientales". Santiago, CIPMA).

De EE.UU.⁹⁴ hacia el mundo se ha ido extendiendo esta nueva forma de enfrentar los conflictos ambientales, bajo un enfoque que permite la búsqueda conjunta de soluciones lo más cercanas al consenso.

2.3.- Características de la mediación ambiental:

a. Mediación multipartes:

Al revisar las características del conflicto ambiental en el capítulo anterior, constatamos que es esencialmente un fenómeno multipartes, o sea, en él se ven involucrados tres o más partes interesadas, y en muchas ocasiones estas partes están formadas por grupos de individuos.

Examinamos también que la escalada de conflicto y las coaliciones son dos fenómenos que se reproducen en conflictos de múltiples partes y que le imprimen un grado adicional de complejidad para su solución.

⁹⁴ “En Estados Unidos, a fines de 1977, se habían mediado nueve conflictos ambientales a nivel nacional. Otros 11 fueron mediados en 1978 y 19 más el año siguiente. En 1984, los mediadores y facilitadores habían sido empleados en más de 160 conflictos ambientales en Estados Unidos”. Actualmente “hay organizaciones e individuos en por lo menos 15 Estados, en el Distrito de Columbia y en Canadá que ofrecen servicios para este tipo de negociaciones. En otras partes, se está intentando establecer prácticas similares”.

Es por eso que una de las primeras labores relevantes del mediador ambiental es la identificación de los sujetos interesados⁹⁵ que con su acción u omisión puedan influir en el desarrollo del conflicto y en la elaboración e implementación de un acuerdo.

b. Relativa confidencialidad:

Sabemos que una de las características principales de la mediación tradicional es que las negociaciones se desarrollan bajo absoluta confidencialidad, esto es, tanto el mediador como las partes se obligan a mantener en secreto los asuntos ventilados en el proceso. Constituye ésta una de las principales garantías para que los actores intervengan con plena libertad y autonomía, y accedan con mayor libertad a circular información relevante sin temor a que sea usada en su contra en el caso de no acordarse una solución.

La que es una de las garantías principales para la eficacia del método, admite ciertas morigeraciones cuando éste se aplica en conflictos donde se ve comprometido el interés público como es el caso de los conflictos ambientales.

⁹⁵ Stakeholders.

En este sentido, analizando el rol de los medios de comunicación en las mediaciones ambientales se ha dicho que “La mayoría de estos procesos colaborativos necesita de la observación pública dado que es garantía mayor de transparencia, ya que los medios de comunicación son los que tienen la capacidad de instalar los significados dominantes en la comunidad y su responsabilidad en la evolución de los conflictos públicos hacia la escalada violenta, la polarización o la transformación constructiva es determinante”⁹⁶.

No obstante, no se trata de abrir los procesos de mediación a la intervención libre y espontánea de los medios de comunicación, puesto que las partes pueden verse inhibidas de actuar con libertad en sus intervenciones, de introducir información relevante, o de asumir actitudes colaborativas frente al temor que éstas puedan restarle credibilidad al ojo de observadores externos o hacerles aparecer como blandos con la contraparte. Por esto, se ha señalado que “la presencia de los medios en el ámbito de la discusión puede generar efectos perversos para la construcción de confianza”⁹⁷. “...en el marco de mediaciones que involucran cuestiones de interés público...no parece ético que estos procesos puedan ser íntegramente confidenciales...cuando se involucran derechos de toda la comunidad...el éxito está puesto en la confianza en un

⁹⁶ SPADONI, E; LUMERMAN, P Y PORTILLA, J. 2004. “La mesa de DIALOGO COLABORATIVO por las 200 hectáreas de Puerto Iguazú. Conflicto de tierras y Gobernancia local”. P.12. <http://www.cambiodemocratico.org/publicaciones.php> (Consulta. 25 de mayo 2004).

⁹⁷ Op. Cit. P. 13.

proceso transparente. En la creación de confianza, la publicidad de los actos es una cuestión clave⁹⁸.

En suma, si bien es necesaria la publicidad de los procesos de mediación ambiental para garantizar su transparencia, el flujo de información sobre todo hacia los medios de comunicación, debe ser regulado y responder a ciertas pautas acordadas voluntariamente por los propios actores involucrados.

c. Autonomía de las partes:

Se trata de una característica esencial de la mediación ambiental. En ella las partes se enfrentan directamente en la labor de encontrar una solución consensuada. Son las partes quienes asumen la responsabilidad de formular propuestas creativas, y son ellas quienes finalmente otorgan su consentimiento en el acuerdo final. El rol del mediador es coherente con ello, pues actúa asistiendo a las partes en el proceso autónomo hacia la solución del conflicto ambiental.

⁹⁸ TAPIA, G; 2003. "Revisiones a mis ideas sobre legitimación e imparcialidad". Revista La Trama 4. P. 4. <www.revistalatrama.com.ar/html/dos/0004_art005.pdf > (Consulta: 4 mayo 2004).

En la práctica la intervención exitosa del mediador depende en gran medida de potenciar un mayor grado de autonomía en las partes. En este sentido, según el propio relato de Howard Bellman, mediador ambiental, “una de las cosas que verá es que las personas finalmente llegan a la conclusión de que no estoy haciendo nada... Entonces, si no voy a las reuniones, no importa... este es un indicador de que lo estoy haciendo bien, porque si aquí tengo un verdadero éxito no sólo habrá un acuerdo (...) sino que la próxima vez que alguien tenga el impulso de entrar en esa negociación, pues bien, negociarán sin recurrir a un tercero”⁹⁹.

Ahora, el grado de autonomía de las partes se ve muchas veces afectado por su nivel de poder relativo. Cuando existen desequilibrios importantes, el mediador ambiental deberá realizar un trabajo previo a la mediación tendiente a garantizar que las negociaciones se planteen dentro de márgenes aceptables de autonomía. Capacitaciones en negociación y talleres informativos son ejemplos de intervenciones previas a la mediación que persiguen alcanzar ese mayor grado de autonomía de las partes.

Especial atención deberá prestar el mediador en tomar medidas para garantizar la autonomía de las partes cuando entre los actores se encuentre algún ente del

⁹⁹ HARRINGTON, CH. 1996. Howard Bellman: El empleo de “manojos de aportes” para negociar una disputa ambiental. **En:** KOLB, DEBORA, Y ASOCIADOS; 1996. “Cuando hablar da resultado. Perfiles de mediadores”. Buenos Aires, Paidós. P. 115. (la cursiva es propia).

Estado, ya que suelen representar múltiples roles como actores en los conflictos ambientales, a saber, promotor, regulador, opositor y mediador¹⁰⁰, pudiendo detentar simultáneamente varios de estos roles.

La confusión y la poca claridad respecto de las facultades con las que está investido uno de los actores del conflicto (como el Estado) pueden constituir un riesgo para la autonomía de las partes. Entonces, para asegurar la autonomía de las partes es necesario transparentar el rol en virtud del cual el ente estatal actúa en el conflicto y las facultades de las que está investido (cuestión especialmente delicada si atendemos la regla de clausura del derecho público según la cual está prohibido todo aquello que no está expresamente permitido), por tanto, asegurar la viabilidad de la negociaciones y el acuerdo requiere un esfuerzo adicional por determinar las facultades legales del actor estatal involucrado, darlas a conocer de modo que los demás actores hagan uso de una autonomía informada al manifestar su voluntad.

¹⁰⁰ Ver capítulo I.

d. Estructura flexible:

Los procesos de mediación siguen cierta estructura sin llegar a ser procedimientos rígidos. Ella esta constituida por fases progresivas dirigidas a la obtención del acuerdo, implementación y monitoreo de las soluciones.

Cuando hablamos de mediación ambiental nos referimos a un concepto que en realidad engloba una serie de prácticas dirigidas a la prevención y resolución de conflictos, caracterizadas por ser colaborativas, por la autonomía de las partes y por la intervención de un tercero neutral.

Entre estas prácticas la literatura especializada distingue métodos como la facilitación, la planificación colaborativa y la mediación.

“La facilitación, la mediación comunitaria y la planificación colaborativa, comparten filosofía y valores. Sin embargo, tanto la mediación como la planificación colaborativa son procesos enmarcados en fases y etapas más estructuradas, aún cuando sigan siendo informales¹⁰¹”.

¹⁰¹ TAPIA, G; SPADONI, E; LEIVA, T; 2004. “La facilitación Comunitaria: Una urgencia en los bordes de la facilitación, la mediación comunitaria y la planificación colaborativa”. <http://www.cambiodemocratico.org/publicaciones.php>. Los mismos autores, en la obra citada, en un intento por distinguir los matices de estas prácticas las han definido: “La mediación es un proceso de negociación asistida que se lleva a cabo cuando existe un conflicto claro. Las partes voluntariamente se someten a un proceso con reglas claras como la confidencialidad, y el mediador necesita ser imparcial”. “La Planificación colaborativa puede cumplir diversas funciones, tanto la de resolver un conflicto de múltiples partes y temas complejos, como de

En definitiva, para los efectos de esta exposición la mediación ambiental corresponde a un método estructurado, con la intervención de un tercero neutral, que asiste a un grupo de personas interesadas mediante ciertas reuniones diseñadas para prevenir o resolver conflictos ambientales.

e. Neutralidad e imparcialidad:

Sin la intervención de un tercero neutral e imparcial no es posible concebir mediación en ninguna de sus especies.

La exigencia de imparcialidad implica “una opinión no tendenciosa o la falta de preferencia a favor de alguno/ s de los negociadores”¹⁰². Por su parte la neutralidad “alude al comportamiento o la relación entre el interventor (mediador) y los litigantes”¹⁰³.

En definitiva, ambos conceptos indican que el mediador debe “separar sus opiniones de los deseos de los litigantes y concentrarse en los modos de

construir consenso en la ejecución de un plan de acción sin necesidad de que las partes estén en un conflicto”. “La facilitación es un proceso de intervención que no requiere de conflicto definido como tal para ser desarrollado”.

¹⁰² MOORE, C; 1996. “El proceso de mediación”. Buenos Aires, Granica. P. 46.

¹⁰³ Op. Cit. P 46.

ayudar a las partes a formular sus propias decisiones sin favorecer impropriamente a una de ellas”¹⁰⁴.

En el caso de los conflictos ambientales, enfrentamos cuestiones respecto de los cuales resulta aún más difícil mantenerse en una situación de imparcialidad o neutralidad, pues afectan normalmente intereses de la humanidad entera respecto de los cuales el mediador no puede mantenerse al margen.

Es por eso que desde la práctica de la mediación en conflictos de interés público y particularmente de los ambientales, han surgido ciertas voces críticas a la exigencia tradicional de neutralidad e imparcialidad.

En este sentido el mediador Lawrence Susskind¹⁰⁵ ha señalado que “no acepta que el mediador deba caracterizarse por una neutralidad pura. Propone, en cambio, una concepción más estricta de la imparcialidad, y la idea provocativa de la mediación activista. Ha sostenido que los mediadores deben encarar los desequilibrios de poder entre las partes de las disputas públicas, proporcionando, por ejemplo, entrenamiento en negociación, antes de la mediación, a todos los participantes”¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Urbanista, profesor del Instituto Tecnológico de Massachusetts y mediador en disputas públicas y ambientales.

¹⁰⁶ FORESTER, J. 1996. Lawrence Susskind: la mediación activista. **En:** Kolb, Debora, y asociados; 1996. “Cuando hablar da resultado. Perfiles de mediadores”. Buenos Aires, Paidós. P. 250.

Según las propias palabras de Susskind “No soy neutral con respecto al resultado. No soy parcial a favor de nadie, lo cual es muy diferente. Me niego defender los intereses de un lado como más importantes que los intereses de los otros. No tomo partido, ni siquiera por los menos poderosos. Debo proceder de este modo, aunque más no fuera por razones pragmáticas: no podría mantener mi rol en una disputa, si se me viera como partidario de uno de los lados”¹⁰⁷.

Para el propio Susskind, la verdadera garantía de neutralidad e imparcialidad es el derecho a veto que todas las partes conservan durante el proceso de mediación el que les faculta para romper las negociaciones y retirarse de la mediación en cualquier momento en que vean amenazados sus intereses por la parcialidad de mediador.

En definitiva, las disputas ambientales exigen del mediador un esfuerzo adicional a objeto de actuar, y aparecer actuando, de manera imparcial y neutral.

¹⁰⁷ Op. Cit. P. 263.

f. Legitimación y mediación ambiental:

La legitimación es un concepto central para la resolución alternativa de conflictos y especialmente para la mediación.

Los especialistas en mediación han ampliado el concepto de legitimación acuñado en el método de negociación de Harvard¹⁰⁸, distinguiendo dos tipos de legitimación: sustancial y relacional. La primera corresponde al concepto de legitimación del método de Harvard; en cambio la segunda corresponde a una técnica de reencuadre que persigue la localización positiva para colaborar de los involucrados en un conflicto y que se logra mediante el uso de ciertos recursos comunicacionales y psicológicos.

Resulta que desde la práctica de la mediación ambiental el mismo concepto de legitimación también ha sido replanteado. Así por ejemplo, Gachi Tapia, una de las especialistas más prolíficas de la mediación en el contexto latinoamericano, ha reformulado desde su práctica como mediadora de disputas públicas y ambientales el propio concepto de legitimación ampliamente desarrollado por ella en la obra que publicó junto a Francisco Diez en 1999. "Herramientas para

1. ¹⁰⁸ Dice relación con el uso de parámetros objetos que permitan justificar los intereses de las partes y las propuestas en la mesa de negociación de manera que sean aceptables por un sujeto medio y no aparezcan como un producto de la mera voluntad unilateral o del capricho de una de las partes. (FISHER, R; URY, W; PATTON, B. 1996. "Sí, de acuerdo, cómo negociar sin ceder". Bogotá, Norma).

trabajar en mediación”. (Buenos Aires, Paidós). Según la autora, la primera etapa de la secuencia del proceso de legitimación refiere a un proceso interno del mediador según el cual construye para sí las “posibles razones... que justifiquen los comportamientos negativos que las partes se atribuyen entre ellas”¹⁰⁹, y su desarrollo permite construir un rol imparcial y neutral.

Los conflictos ambientales dificultan esta labor de legitimación, mucho más allá de lo que se da en el contexto de las mediaciones tradicionales, pues los intereses en juego forman parte del contexto social del propio mediador, por lo tanto, “la cosmovisión personal, la ideología, el sistema de valores y creencias del mediador, se ponen en riesgo...”¹¹⁰

En suma, todo parece indicar que esta mayor dificultad no significa que deba abortarse la idea de legitimar a las partes y construir un rol imparcial, por el contrario, el desafío del mediador ambiental es construir un rol que responda a la necesidad de las partes “en función de una valoración del proceso y sus implicancias en el contexto social”¹¹¹.

g. Mediación y participación:

¹⁰⁹ TAPIA, G, 2003. “Revisiones a mis ideas sobre legitimación e imparcialidad”. Revista La Trama 4. P. 2. <www.revistalatrama.com.ar/html/dos/0004_art005.pdf>

¹¹⁰ Op. Cit. P. 4.

¹¹¹ Op. Cit. P. 6.

Este tipo de mediación está determinada por la “creencia en que sí se puede traer a las personas afectadas e interesadas para trabajar juntas ofreciéndoles metodologías para cooperar y asegurando que obtengan y comprendan la información necesaria para tomar decisiones, ellos crearán auténticas visiones y estrategias para abordar cuestiones de su interés, y podrán obtener respuestas a los problemas y preocupaciones compartidas en la comunidad”¹¹².

Podemos ver entonces que características como la autonomía, voluntariedad, neutralidad e imparcialidad, son garantías que develan en la mediación una vocación esencialmente participativa.

Sabemos además que el protagonismo del proceso recae sobre las propias partes y el rol del mediador se encamina a favorecer y potenciar esa participación.

La participación que se expresa a través de la mediación implica un elevado nivel de responsabilidad y poder, pues expone a las partes a la posibilidad de decidir soluciones óptimas respecto de las materias de su interés, por tanto, la

¹¹² TAPIA, G; 2004. “El Proceso de colaboración en situaciones complejas de interés público”. Publicaciones Fundación Cambio Democrático. B. Aires. <www.cambiodemocratico.org/publicaciones>. P.1. (Consulta: 23 febrero 2004).

mediación ofrece un camino efectivo para tomar parte activa en la esfera pública y comprometerse con el bien común.

En el próximo capítulo profundizaremos los fundamentos de la participación ciudadana en los conflictos ambientales.

2.4.- El proceso de mediación ambiental:

En estos párrafos haremos una descripción de las fases del proceso de mediación ambiental.

Como explicamos ya, la mediación ambiental es una rama de la mediación que se refiere a conflictos de carácter público y las partes que se ven afectadas son múltiples y normalmente colectivas.

Mediadores y teóricos de la mediación ambiental, coinciden en describir ciertas fases a través de las cuales el mediador debe conducir el proceso de mediación.

Se trata de fases progresivas y que plantean objetivos instrumentales, permitiéndose entonces que cada mediación desarrollada pueda ser diseñada desde la especificidad de cada conflicto.

a. Fase de pre-mediación:

En términos generales, durante esta etapa el “mediador efectúa una evaluación de un conflicto, trabaja con las partes para diseñar un proceso, y al cabo ... ayuda a las partes convocando encuentros. El mediador puede pasar entre varias semanas y varios meses con las partes preparándose para las negociaciones. Prestar más atención a esta primera etapa del proceso lleva a una mejor negociación y a resultados más satisfactorios”¹¹³.

Eventualmente, y siempre que sea necesario, se sugiere una etapa educativa, que consiste en que le mediador interviene con los distintos grupos de interés a efecto de enseñar en qué consiste una proceso de negociación asistida, de manera de favorecer una mediación más eficaz y adecuar las expectativas de los actores¹¹⁴.

¹¹³ CARPENTER, S. 1996. Tratamiento de los conflictos medioambientales y otros tipos de disputas públicas complejas. **En:** GROVER, K; GROSCH, J; OLCZAK, P; 1996. “La mediación y sus contextos de aplicación. Una introducción para profesionales e investigadores. Barcelona, Paidós. P. 373.

¹¹⁴ Op. Cit. P. 377.

Algunos autores van más allá, proponiendo procesos de capacitación en técnicas de negociación y charlas informativas acerca de los temas de fondo, como táctica para nivelar el poder relativo de las partes¹¹⁵.

La etapa previa a la mediación sigue los siguientes pasos:

a.1. Evaluación del conflicto: Se trata del primer acercamiento al conflicto. Tiene por objeto prospectar toda la información referida al tema involucrado. Lo que implica indagar la historia del conflicto, el marco legal que regula las materias y un acercamiento a las distintas disciplinas científicas que pudieran verse involucradas.

a.2. Identificación de actores: Se trata de una labor compleja bajo el entendido que en este tipo de disputas las partes no se encuentran claramente precisadas y, por lo tanto, es necesario que el mediador defina quien debe estar representado.

Se trata de una etapa que suele desarrollarse en entrevistas privadas y sucesivas de el o los mediadores, con los grupos pertenecientes a ciertas “categorías de intereses¹¹⁶”.

¹¹⁵FORESTER, J. Op. Cit.

Gachi Tapia¹¹⁷, sugiere ciertas preguntas para identificar partes primarias y secundarias en los conflictos ambientales:

Primarias: **¿Quién podría ser afectado por una decisión o solución potencial?, ¿qué intereses o cuestiones serían afectados?, ¿quién es responsable de tomar la decisión?, ¿quién sería capaz de bloquear o asegurar la implementación?**

Secundarias: **¿Quién ve afectados sus intereses pero menos directamente?, ¿Quiénes están aliados a las partes principales y afectadas por su bienestar, pero de otro modo menos directamente afectado por la situación?**

a.3. Identificación de representantes: Una vez establecido cuales son los grupos de interés relevante, se debe definir la representación de esa colectividad en la mediación. Cuando se trata de grupos organizados la tarea se simplifica, pues suelen tener mecanismos propios para definir su representación. Cuando se trata de grupos no organizados, es necesario que el

¹¹⁶ “promotores a pequeña y gran escala, los conservadores históricos, los oficiales de la ciudad, los propietarios de negocios del centro de la ciudad y los residentes del centro”. Op. Cit. P. 375.

¹¹⁷ Tapia, G; 2004. “Análisis de actores involucrados en procesos participativos”. Publicaciones Fundación Cambio Democrático. B. Aires. <www.cambiodemocratico.org/publicaciones>.

mediador realice un trabajo previo en reuniones con sus integrantes, con el objeto de definir su participación y representación.

a.4. Dificultades de convocatoria: Puede suceder que las partes se muestren renuentes a involucrarse en la mediación, esto pues, “muchas veces el encuadre de “mediación” genera resistencia entre las partes en conflicto. La percepción de “negociar” con el enemigo es negativa, y en general no se quiere colaborar con aquel a quien se le quiere ganar”. “En el marco de los conflictos públicos y sociales, el desequilibrio de poder es un factor clave para resistirse a estos procesos de mediación, que son percibidos a veces, como legitimadores de un status quo...¹¹⁸”.

En este caso, es manifiesta la importancia de la percepción de neutralidad que respecto del mediador tengan las partes. Él deberá elaborar tácticas que permitan que aquellas de indispensable participación accedan a involucrarse en la mediación. Es así, como se sugiere ofrecer distintas “instancias de participación” a los grupos de interés, de modo que quienes no desean involucrarse como partes puedan hacerlo como observadores o expertos

¹¹⁸ TAPIA, SPADONI, y LEIVE; 2004. “La facilitación comunitaria: Una urgencia a los bordes de la facilitación, la mediación comunitaria y la planificación colaborativa”. Publicaciones Fundación Cambio Democrático. B. Aires.www.cambiodemocratico.org/publicaciones>.

técnicos, y así participen y decidan asumir durante el proceso un rol más activo¹¹⁹.

b. Fase de diseño de la mediación:

Se trata de un trabajo compartido entre mediador y partes.

b.1. Definición del modelo de discusión: El mediador suele en esta etapa proponer algunas pautas generales de discusión y la secuencia de fases a seguir. Lo importante es que las partes comprendan la información entregada por el mediador y manifiesten su conformidad con las propuestas.

b.2. Acuerdo de las reglas del proceso: Al respecto las partes acuerdan, con la ayuda del mediador la frecuencia de las reuniones, el lugar donde se van a desarrollar las conversaciones, las fechas específicas, y ciertas reglas de convivencia y respeto.

b.3. Definir el trabajo con los medios de comunicación: Al referirnos a la confidencialidad dentro de la mediación ambiental, indicamos que si bien en ciertos casos el acceso directo de estos medios a las discusiones puede dificultar la colaboración de los participantes, ellos no deben ser marginados del

¹¹⁹ TAPIA, G; 2004. "Análisis de actores involucrados en procesos participativos". Publicaciones Fundación Cambio Democrático. B. Aires. <www.cambiodemocratico.org/publicaciones>.

proceso de mediación, ya que actúan como garantes de su transparencia. La participación de los medios entonces responde no sólo a razones prácticas sino también éticas.

Sabemos que un mecanismo social que habitualmente se manifiesta en los conflictos ambientales es el *rumor*. Cuando no hay un flujo de información regular y veraz, surge este tipo de mecanismos sociales que tienden a suplir el estado de incertidumbre.

El rumor ha sido definido como un “proposición específica para creer” que se transmite de persona a persona, generalmente en forma oral, y que tiende a racionalizar o convertir en razones, información imprecisa y de relevancia para las personas¹²⁰.

La imprecisión en los discursos que se construyen fuera de las rondas de negociación en base a rumores e información falsa, pueden dinamitar la colaboración de las partes, restarle legitimidad a los representantes de los grupos de interés e impedir que la mediación llegue a buen puerto.

¹²⁰ ALLPORT Y POSTMAN, citados por SABATINI, F; SEPÚLVEDA, C; BLANCO, H; 2000. “Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales”. Santiago, CIPMA. P. 136.

Por eso es indispensable que las partes acuerden canales oficiales y regulares de información, y el acceso regulado de los medios a las zonas o espacios de debate. Acuerdos que deben ser garantizados por el mediador y respetados en todo momento por los participantes.

b.4. Acordar manejo de la información técnica: Como sabemos, los conflictos ambientales involucran altos contenidos técnicos. Suele suceder que una de las partes tiene más capacidad para manejar información técnica, lo que se traduce en un desequilibrio de poder. Es necesario que el mediador enfrente esta situación, intentando acordar qué información es necesaria que todas las partes conozcan.

Además, puede que varias partes manejen información técnica contradictoria, debido a la naturaleza esencialmente controvertible del conocimiento científico. En estos casos, normalmente el mediador promoverá un acuerdo respecto del uso de medios neutrales de información.

b.5. Elaboración de la agenda de negociación: Las partes con la asistencia del mediador, definen en conjunto cuales son los temas relevantes involucrados en el conflicto y programan el orden en que van a tratarlos. El mediador facilitará este trabajo mediante técnicas comunicacionales que permitirán identificar temas relevantes para las parcialidades, luego

catalogarlos y agruparlos en conjunto, y reducirlos a un grupo de temas relevantes que enmarcan *el campo de negociación*, el que finalmente será dispuesto en orden de prioridad, que posibilitará iniciar las negociaciones con los más urgentes.

c. Fase de desarrollo de la negociación:

c.1. Redefinición “colaborativa” del conflicto: Esta etapa se dirige a reconstruir el significado del conflicto para las partes desde una perspectiva constructiva y a generar un espacio de confianza.

En esta fase se busca la **legitimación sustancial**¹²¹, de manera que los intereses de las partes aparezcan justificados por criterios objetivos que las partes acepten como *legítimos*. Además en esta fase es fundamental la **legitimación relacional** de las partes, de modo que se genere el clima de confianza necesario para que puedan distanciarse de la confrontación y acercarse a la colaboración. El rol del mediador se dirigirá hacia estos objetivos aplicando técnicas comunicacionales adecuadas.

¹²¹ Legitimación en el sentido del modelo de negociación de Harvard.

Con el objeto que las partes entiendan que los intereses de cada parcialidad son legítimos y que es posible obtener una solución satisfactoria en el conflicto. Se trata de un paso especialmente dificultoso en el entendido que todo conflicto ambiental las partes se ubican en posiciones iniciales antagónicas y ven el conflicto bajo una lógica distributiva. La redefinición del conflicto permite en primer lugar que las partes entiendan el núcleo esencial y que perciban la legitimidad de los intereses de los involucrados, generen confianza, y visualicen la posibilidad de obtener ganancias conjuntas.

c.2. Formulación de opciones de beneficio conjunto: En esta fase el mediador promueve la elaboración de múltiples posibilidades de satisfacción de los intereses de los involucrados.

c.3. Decisión acordada: Luego, a través de herramientas para la toma de decisiones consensuada, se definen aquellas opciones que permitirán construir un acuerdo satisfactorio, que se traduce en un documento escrito y firmado por todos los participantes.

En el caso de los conflictos ambientales lo adecuado es que las soluciones sean producto del **consenso de los involucrados**, pues sabemos que todos los actores del proceso pueden incidir tanto en la solución como en el éxito de la implementación final del acuerdo. Por el contrario, instar por decidir bajo un

criterio de mayoría, contradice el trabajo colaborativo precedente y puede provocar el fracaso de la mediación o, al menos, la suscripción de acuerdos impracticables.

“Lo esencial del consenso es que debe construirse a partir de que el *resolutor* logre que los miembros del grupo expresen sus ideas y sentir, para ir enfatizando lo que al compilar las expresiones se repita con mayor frecuencia y desestimando lo que no la tenga¹²²”.

El consenso no significa, necesariamente, acuerdo respecto de todos y cada uno de los puntos del acta convenida, sino que se manifieste la conformidad de los actores con la globalidad de ella y ésta efectivamente satisfaga los intereses prioritarios de las partes.

El consenso admite entonces gradaciones entre **consenso absoluto**, caracterizado por que “todos los miembros del grupo están en absoluto acuerdo respecto a que la decisión es superior a lo existe en el momento”, y el **consenso modificado**, en el que “cada uno de los miembros del grupo, acepta una decisión que puede apoyar o al menos tolerar”¹²³.

¹²² LORA, V; 2003; “Herramientas para la construcción de diálogo y de consenso”. INICAM-KAS-IRI. Lima. P.65.

¹²³Op. Cit. P.66.

Los distintos grados de consenso deben alcanzarse mediante herramientas estructuradas dirigidas por el mediador en la fase de decisión.

d. Fase de implementación y seguimiento:

Finalmente, la mediación ambiental suele contemplar una etapa dirigida a la implementación del acuerdo alcanzado. En ella se persigue articular las distintas herramientas y recursos de que disponen los actores que participan de la mediación de manera de alcanzar los objetivos planteados en el acuerdo alcanzado.

Es necesario asegurar el compromiso de los partícipes en esta fase para garantizar su éxito. Para ello, las partes, con la ayuda del mediador, deben formalizar acuerdos instrumentales de implementación, en el cual se detallan las funciones que van a cumplir los actores durante esta fase, las responsabilidades de cada cual y un sistema de sanciones para el no cumplimiento.

Por su parte, el monitoreo dice relación con la fiscalización del cumplimiento del acuerdo y las responsabilidades definidas en los acuerdos instrumentales posteriores. Desde luego, aquí cumplen un importante rol los medios de

comunicación, quienes mantienen informado a la ciudadanía que constituye finalmente la verdadera instancia fiscalizadora.

2.5.- El mediador ambiental:

En términos generales se habla de mediación cuando un tercero imparcial facilita la comunicación de las partes en un conflicto, motivando una actitud colaborativa, con miras a obtener un acuerdo satisfactorio para ellas. Ya señalamos que, el mediador en este proceso observa una actitud media entre la actividad y la pasividad, pues desarrolla acciones tendientes a que las partes actúen en favor de un acuerdo, no obstante mantenerse al margen del planteamiento de soluciones, pues debe respetar la autonomía de las partes.

Las características y requisitos propios del mediador tradicional son las mismas que las del mediador ambiental, sin embargo, al tratarse de un tipo de conflicto especial estas características y requisitos experimentan algunas variaciones.

En lo que sigue describiremos brevemente algunas características particulares del rol del mediador que interviene en conflictos ambientales.

- I. Trabajo previo con las partes : El trabajo del mediador suele iniciarse antes del proceso de negociación. El mediador debe identificar a los actores directos e indirectos del conflicto y procurar su representación adecuada en la mesa de negociación.

Además, en ocasiones es necesario que el mediador capacite a las partes en técnicas de negociación u otras materias necesarias tendientes a equiparar el poder relativo y favorecer la autonomía.

- II. Neutralidad : En los conflictos ambientales es fundamental que las partes perciban al mediador como un sujeto neutral, de lo contrario no será posible que rompan la lógica de la competencia y accedan a la colaboración. Sin embargo, como ya comentamos, el mediador ambiental habitualmente forma parte del sistema social y en ese sentido no es posible sostener que no tiene interés en los asuntos debatidos, por tanto, en este caso surge con mayor fuerza la idea que algunos han propuesto de reemplazar la exigencia de **neutralidad** por una de **multiparcialidad**, que promueve un compromiso mayor del mediador con el buen funcionamiento del proceso.

- III. Proactividad : A diferencia de lo que sucede en los ámbitos tradicionales de la mediación como la familiar o comercial, donde los

intereses involucrados tiene carácter privado, en el caso de los conflictos ambientales de interés público el mediador asume un rol que le exige un mayor compromiso con asegurar el éxito del proceso y propender a un resultado favorable para la comunidad entera.

En este sentido una de las corrientes de mediación que ha desarrollado esta característica es la llamada “mediación ambiental activista”, planteada por Susskind. Para este autor el mediador es responsable de la calidad del resultado de la mediación, por lo tanto todas sus acciones deben dirigirse a proporcionar a las partes el entrenamiento y las herramientas que les permitan ganancias conjuntas definitivas. En suma, el rol del mediador ambiental se caracteriza por un “pragmatismo alerta, preocupado por las cuestiones del poder y la exclusión, el aprendizaje y la deliberación, los derechos y las responsabilidades¹²⁴”.

IV. Experticia técnica: La mayoría de los teóricos y prácticos de la mediación ambiental sugieren que debido al marcado carácter multi e interdisciplinario, y la importancia de las materias técnicas comprometidas en los conflictos ambientales se hace necesario que el

¹²⁴ FORESTER, J. Op. Cit. P. 282.

mediador tenga cierto dominio conceptual básico de las distintas disciplinas: legislación ambiental, política pública, antropología, entre otros.

- V. Garante del respeto a las reglas : Las mediaciones ambientales suelen desarrollarse en una serie de reuniones sucesivas, asambleas, sea con una de las partes o un sector de ellas, las que suelen extenderse por lapsos que fácilmente superan los seis meses. Considerando esta situación junto a la gran cantidad de personas involucradas, se hace necesario un acento especial de mediador en el respecto de las reglas propuestas por él y acordadas por las partes. A este respecto resulta plenamente aplicable lo comentado a propósito del dilema social, pues permitir que alguna de las partes vulnere los acuerdos pactados genera inmediatos incentivos para el no cumplimiento de ellos por el resto de los involucrados. No hay que olvidar que la mediación es un proceso cimentado en la confianza recíproca, por lo que la vulneración de esa confianza pone en grave riesgo el éxito de la mediación.

2.6. Algunas conclusiones:

La tendencia actual en política pública de administración de justicia se dirige a que los sistemas judiciales ofrezcan variados y complementarios mecanismos de solución de conflictos. De manera que cada conflicto de acuerdo a sus particularidades, sea procesado por los medios más eficaces y eficientes posibles, reservando la intervención judicial a los casos estrictamente necesarios.

Consciente de esta realidad nuestro país ha ido incorporando sistemas de resolución alternativa de conflictos como pieza fundamental en la cadena de posibilidades de solución.

El creciente fortalecimiento del sector ciudadano producto de la globalización de los temas ambientales ha hecho necesario insistir en incorporar medios adecuados para solución de las disputas ambientales, evitando con ello costos humanos, ambientales y económicos muy altos.

Creemos que la mediación es uno de los medios idóneos para resolver disputas ambientales, pues sus características se adaptan a sus particularidades.

En este sentido se ha indicado que la mediación es un proceso “adaptativo y responsivo, su naturaleza es laxa y abarca bajo su rótulo métodos de diversidad considerable¹²⁵.”

Las múltiples partes del conflicto ambiental, que por vías tradicionales (judiciales, administrativas y/o de hecho) normalmente no encuentran representación, y se ven imposibilitadas de satisfacer sus intereses; hallan en la mediación un proceso que les acoge y que se inicia con una exhaustiva identificación y convocatoria de los sujetos o grupos que deben incorporarse como partes directas o indirectas, por su potencial influencia en la suscripción de un acuerdo o en su implementación.

Además, la necesidad de las partes de incorporarse con autonomía dentro del proceso y expresar libremente sus intereses, es satisfecha con un proceso de relativa confidencialidad que permite que la información que se genera durante el proceso de mediación, transite por conductos regulares y acordados por todos, de manera de revestir al proceso de legitimidad y transparencia ante los ojos de la ciudadanía.

Sabemos que una de las mayores dificultades en los conflictos ambientales es la enorme diferencia de poder relativo de las partes, que mina la confianza entre

¹²⁵ KOLB. D. Op. Cit. P. 19

partes y entorpece la colaboración. La mediación ofrece un experto neutral (mediador) que procura equilibrar el poder entre los actores y fortalecer la autonomía de los involucrados.

Además, los grupos más desprotegidos y minoritarios suelen resistirse a las tentativas de negociación o solución acordada de los conflictos ambientales, al identificar este tipo de soluciones como señales de debilidad en la defensa de sus intereses o como intentos solapados por mantener el statu quo. La figura neutral del mediador constituye un avance para vencer esa resistencia.

Por su parte, los actores grupales decididos a participar de un sistema de solución de controversias, encuentran en el mediador un apoyo en los procesos de fortalecimiento de las organizaciones y definición de la representación adecuada.

En definitiva, no cabe duda que características propias de la mediación ambiental la tornan un mecanismo adecuado y eficaz para resolver las disputas ambientales, y que permite garantizar la participación efectiva de los involucrados, posibilitando soluciones legítimas y duraderas.

III. CAPITULO. PARTICIPACION CIUDADANA EN CONFLICTOS AMBIENTALES: UNA MIRADA AL ROL PREVENTIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEIA.

1.- FUNDAMENTOS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA:

1.1. Antecedentes Generales

Desde la teoría clásica la democracia es concebida como una forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo¹²⁶.

Hoy se advierte que democracia no tiene una definición unívoca¹²⁷. Se ha afirmado que el sentido de la palabra democracia se concibe desde tres puntos de vista: en atención a la fuente de autoridad, en atención a los fines del gobierno y en atención a su sentido institucional.

El primer punto de vista, coincide con la definición clásica según la cual se trata de un gobierno de "el pueblo o, en ciertos casos, una determinada clase social como la burguesía o la clase trabajadora". El segundo punto de vista indica que un

¹²⁶ El pensamiento político clásico distingue tres posibles formas de gobierno: democracia, aristocracia y monarquía, según si el poder es ejercido por muchos, por algunos o por uno sólo. (Ver. BOBBIO, N. 1985. "Estado, Gobierno y Sociedad". Fondo de Cultura Económica. México. P.191).

¹²⁷ MOLINA, F; 1985. "Las bases sociales de la democracia". Estudios Público. N° 18. CEP. Santiago.

gobierno es democrático “si sus propósitos consistían en fomentar la igualdad, la justicia social, la realización del individuo y otros objetivos "democráticos" similares”. Según el tercer punto de vista, el institucional, se considera democrático aquel gobierno en que “sus tomadores de decisiones colectivas más poderosos son elegidos por medio de elecciones periódicas; los candidatos compiten libremente por votos y, virtualmente, toda la población adulta tiene derecho a Voto”.¹²⁸

Hoy por hoy, es posible advertir que “la democracia es así más bien un impulso humanista que hunde sus raíces profundamente en la historia occidental y que ha experimentado un continuo y diversificado proceso de reformulaciones en sus ideales, instituciones y práctica”.¹²⁹

El fenómeno de la participación ciudadana se enmarca dentro de un proceso social y cultural occidental contemporáneo de “ampliación de la democracia¹³⁰”, caracterizado por una creciente integración de la democracia representativa con la democracia directa¹³¹, y por un proceso de *extensión de la democracia*, entendida como “institución y ejercicio de procedimientos que permiten la

¹²⁸ HUNTINGTON, S; 1986. “El sobrio significado de la democracia”. CEP. Santiago. P. 6 y 7.

¹²⁹ MOLINA, Op. Cit. P. 205.

¹³⁰ Op. Cit. idem.

¹³¹ Dentro de la que se encuentran “todas las formas de participación en el poder que no se resuelven en una u otra forma de representación” de intereses generales o particulares. (BOBBIO Op. Cit. P. 217).

participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos”¹³².

Para Bobbio, lo que identifica este proceso de democratización no tiene que ver con una sustitución de la tradicional democracia representativa por una democracia directa, sino con el paso de una democracia meramente política, o sea, aquella que restringe al individuo en su calidad de ciudadano, hacia una democracia social, donde el individuo participa desde sus múltiples roles: como ciudadano, vecino, consumidor, miembro de una familia, trabajador, estudiante, etc...

En definitiva, la mayoría de los autores coinciden en la necesidad de incorporar la participación ciudadana e institucionalizarla en los distintos ámbitos políticos y sociales, lo que no implica un reemplazo del sistema democrático representativo por uno de de democracia directa, por resultar algo impracticable debido al tamaño de los Estados, sino una propuesta complementaria.

¹³² BOBBIO Op. Cit. P. 218.

1.2. Concepto de participación ciudadana:

La participación ciudadana ha sido definida como **“la intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyan en la agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales”**¹³³.

Esta definición destaca que la participación ciudadana es un acto colectivo, que se expresa por la intervención conjunta de **personas y colectivos** en procura de sus intereses comunes. Esto, a diferencia de las dos formas básicas de participación que provee una democracia tradicional a sus miembros, a saber, el voto popular y el derecho de petición, sendos actos de ejercicio individual.

Además, es central en esta definición de participación ciudadana, que la intervención se dirige a **influir** en la agenda pública en defensa o promoción de los intereses sociales, por tanto, es claro que la participación efectiva debe ofrecer la posibilidad de influir decididamente en la toma de decisiones de agenda pública, de lo contrario se corre el riesgo de instrumentalizar la participación de los ciudadanos.

Implícito en la misma definición encontramos que la participación ciudadana exige que el Estado ceda algún grado de protagonismo en la determinación de los temas de la agenda pública, a los ciudadanos.

¹³³ DEL PIANO, C; SANHUEZA, A; 2003. “Módulos de Participación Ciudadana”. Participa. P. 4.

En la actualidad, la participación ciudadana conforma un elemento vital para fortalecer la democracia y garantizar la gobernabilidad¹³⁴, en ese sentido es incorporada progresivamente a los procesos decisionales en política pública, aportando mayor transparencia y comprensión del quehacer público, y con ello un mayor sentido de responsabilidad común por los asuntos que afectan a la comunidad entera.

“La participación de la ciudadanía contribuye a la redefinición de lo público, quitándole el uso exclusivo de lo público a lo estatal y propiciando conquistas al margen del mercado y el Estado. Lo público involucra a la sociedad civil, crea espacios de participación y puede contribuir a corregir fallas en el mercado y del Estado, así como a construir y reconstruir instituciones”¹³⁵.

1.3. Grados o niveles de participación ciudadana:

Como señalamos, es esencial para una participación efectiva la oportunidad que los ciudadanos puedan injerir de tal modo en la agenda pública, que las decisiones respecto a las materias que la componen, consideren la satisfacción de los intereses de la colectividad participante.

¹³⁴ Según el PNUD Gobernabilidad es “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel, involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”. (RUIZ, A. “Creación de valor para la gobernabilidad”. La mediación como política pública sostenible. Ponencia del Segundo Congreso Argentino de Administración Pública).

¹³⁵ SANHUEZA. A. 2004. “Participación ciudadana en la gestión pública”. Participa. P.2.

Ahora, la posibilidad de influir se puede expresar de diversas formas¹³⁶, con distintos grados o niveles de participación. En términos generales es posible diferenciar entre nivel informativo, consultivo y resolutorio.

La participación puede expresarse en un **nivel informativo**, donde se busca introducir en una colectividad cierta información respecto de un tema específico. Se trata del nivel más bajo dentro de las posibilidades de participación, pues en él se produce un flujo unidireccional de información hacia sujetos que no tienen la posibilidad de manifestar su opinión ni tomar decisiones.

Por otro lado, la participación puede expresarse a **nivel consultivo**, en virtud de lo cual los participantes influyen con sus opiniones y sugerencias, las que deben ser canalizadas a través de un mecanismo que permita recibirlas y analizarlas. Se trata de un nivel intermedio de participación, pues los intereses de los participantes son considerados para la toma de decisiones en un asunto específico.

Finalmente, en la cúspide de la escala de participación se encuentra el **nivel resolutorio**, en virtud del cual los participantes pueden tomar decisiones, parciales o totales, respecto de un tema específico. De este modo, a través de un mecanismo ideado para estos efectos, se desarrolla un proceso de

¹³⁶ ESPINOZA Y RODRIGUEZ-BECERRA, Ob. Cit. P. VI – 2.

negociación dirigido a obtener el consentimiento de los participantes en una solución acordada en común.

El nivel resolutivo a su vez puede representarse en forma **total o moderada**.

Total cuando todos los actores se encuentran facultados para actuar en igualdad de condiciones, y sus opiniones y decisiones son ponderadas equitativamente. **Moderada**, cuando ciertos actores, como por ejemplo, los agentes del Estado se reservan la posibilidad de ponderar su opinión con un factor que les permita influir en mayor medida en la solución acordada.

“actualmente la participación es menos una tarea a cargo del Estado y más un derecho práctico de los ciudadanos”. “Está emergiendo un ciudadano mejor informado, más consciente de sus derechos y con mayor grado de autonomía frente al Estado y los partidos políticos: un ciudadano que valora más su calidad de vida”.¹³⁷

¹³⁷ SABATINI, F; SEPÚLVEDA, C; BLANCO, H; 2000. “Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales”. Santiago, CIPMA. P.184.

2.- PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES:

2.1. Origen de la relación entre participación ciudadana y conflictos ambientales:

Si bien desde los años 70 se conocen experiencias de participación ciudadana para la solución de conflictos ambientales que se materializaron a través de mecanismos como negociación o mediación¹³⁸, su primer reconocimiento formal a nivel internacional se produjo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992, conocida comúnmente como "Cumbre de la Tierra". En ella los gobiernos participantes suscribieron una serie de acuerdos orientados a concretar el desarrollo sustentable en los distintos países del globo. Dicha conferencia concluyó con la suscripción de su documento principal la "Declaración de Río", constituida por 27 principios orientados a los fines indicados.

El Principio 10 de dicha declaración indica como criterio rector para el tratamiento de materias ambientales la participación de los ciudadanos afectados:

¹³⁸ Ver capítulo II.

Principio 10:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”¹³⁹.

Fueron 178 países, entre ellos Chile, los que firmaron la Declaración de Río, asumiendo el compromiso de iniciar las acciones necesarias que garanticen el acceso a la información ambiental, a la justicia ambiental y a la participación ciudadana, según lo indica el Principio 10.

¹³⁹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992.

2.2. **Expresión legal en Chile de la participación ciudadana en materia ambiental:**

Nuestro País respondió con prontitud a estos compromisos, así, en septiembre de 1992, el Presidente de la República envió al congreso nacional el proyecto de Ley de Bases Del Medio Ambiente, que luego de su tramitación resultó en la promulgación y publicación de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medioambiente, en adelante LBG¹⁴⁰, en 1994.

El texto del mensaje presidencial que acompañó en su oportunidad al proyecto, describe una serie de principios que buscan darle coherencia. El quinto principio descrito corresponde al **principio participativo**, el que en palabras del Presidente es de “vital importancia (...) puesto que para lograr una adecuada protección del medio ambiente se requiere de la concurrencia de todos los afectados en la problemática”¹⁴¹.

¹⁴¹ Texto del Mensaje de S.S. el Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azócar, con el que envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente. Santiago, septiembre 14 de 1992.

Luego, la LBG M señala explícitamente en su artículo 4º que “Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente¹⁴²”.

“De manera que la participación ciudadana adquiere relevancia en la medida en que permite gestionar y validar las decisiones que se adopten en temas relacionados con el medio ambiente, y en este sentido se constituye también como instrumento de gestión ambiental¹⁴³”.

Establecido como principio rector de la LBG M, consagrado explícitamente en su artículo 4º como un deber del Estado, se trata de una materia que atraviesa todo el cuerpo normativo y se materializa de distintas maneras.

Así, tal cual lo indica el citado mensaje presidencial, el principio de participación se manifiesta en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en la composición y funciones del Consejo Consultivo de CONAMA y COREMA, en la descentralización de las decisiones respecto de proyectos de impacto ambiental, en la educación ambiental que promueve la responsabilidad ciudadana en los problemas ambientales y en el sistema de elaboración de normas de calidad ambiental.

¹⁴² Ley 19.300. Santiago, Febrero 28 de 1994.

¹⁴³ DEL FÁVERO, G; Op. Cit. P. 33.

Nuestro trabajo está dirigido a buscar una alternativa para una participación ciudadana más eficaz en el Sistema de Evolución de impacto Ambiental, por lo que el resto de la exposición se dirigirá a aquello.

2.3. Fundamentos de la participación ciudadana en los conflictos ambientales.

Hasta el momento nos hemos limitado a afirmar que la participación ciudadana es promovida por instrumentos nacionales e internacionales como una forma conveniente de enfrentar los problemas ambientales, sin embargo, en qué se fundamenta esta afirmación ampliamente aceptada.

En lo que sigue señalaremos algunos de los principales argumentos que justifican la participación de los ciudadanos en temas ambientales. Expondremos razones de orden práctico, razones de orden técnico y razones de orden político.

- I. En primer lugar, se presentan algunas **razones de orden práctico**, que han forzado la incorporación de los ciudadanos a la toma de decisiones en materia ambiental.

Así, la participación ciudadana aparece como una **conquista de los sectores ciudadanos, hoy más fortalecidos**. Factores como “el acceso masivo a la educación y a la información, la expansión de la sociedad de consumo y el creciente desencantamiento respecto de los sistemas tradicionales de representación política”¹⁴⁴, han permitido el surgimiento de una mayor capacidad crítica de los ciudadanos¹⁴⁵.

Esto se ve reforzado por las progresivas facilidades de comunicación y los procesos de apertura e integración del comercio transfronterizo, que han promovido coaliciones y experiencias de intercambio internacional entre organismos que defienden los intereses de los ciudadanos y el medioambiente. Lo que ha generado un paulatino proceso de empoderamiento de los ciudadanos frente a temas en los que otrora eran ignorados.

- II. Luego, podemos encontrar algunos **argumentos de orden técnico**. Así se ha indicado que la aportación directa de los actores de un conflicto ambiental con ideas, opiniones y recursos, permite **mejorar la calidad ambiental** de las decisiones en torno a proyectos o actividades que generan impactos ambientales, lo que refiere a la posibilidad de

¹⁴⁴ SEPÚLVEDA, C. 1999. “¿Cómo fortalecer la prevención de conflictos en el SEIA?” Ambiente y Desarrollo. Vol. XV. N°44. Santiago. CIPMA. P. 16.

incorporar conocimientos prácticos de quienes mantienen un vínculo permanente y directo con el entorno afectado.

Asimismo, la intervención de los actores de un conflicto ambiental permite mejorar las decisiones en términos cualitativos, por cuanto, nadie mejor que ellos es capaz de ponderar de qué manera sus intereses se ven afectados¹⁴⁶. No cabe duda que las comunidades locales aportan una visión integral que permite ponderar los intereses de generaciones actuales y futuras, lo que abre paso a la construcción de propuestas inspiradas en el desarrollo sustentable.

III. Finalmente encontramos **razones de orden político**. Así como la participación permite mejorar ambientalmente las decisiones, también fortalece su calidad política. Se ha indicado que, en último término, la calidad política de una decisión en materia ambiental se mide en razón de su posibilidad de evitar el cuestionamiento ciudadano posterior a esa toma de decisión.¹⁴⁷

¹⁴⁶ SEPÚLVEDA, C. 1999. "¿Cómo fortalecer la prevención de conflictos en el SEIA?" Ambiente y Desarrollo. Vol. XV. Nº44. Santiago. CIPMA.

¹⁴⁷ SEPÚLVEDA, C; Op. Cit.

Entonces, la participación ciudadana mejora la calidad política de las decisiones en materia ambiental, pues dota de **legitimidad social**¹⁴⁸ al proceso de toma de decisiones y, en definitiva, al sistema democrático. En este sentido se ha señalado que “el problema consiste, en verdad, en lograr una participación eficaz y real del pueblo mediante la organización de un sistema complejo de decisiones en el cual se combine la participación en las decisiones de uno, varios o todos según sean las materias, los niveles sociales y las urgencias que haya que afrontar”¹⁴⁹. Lo que resulta especialmente importante frente al aumento de la capacidad crítica de los ciudadanos,¹⁵⁰ y al no canalizarse formalmente esa necesidad de expresión se genera desconfianza permanente hacia las autoridades, descrédito de las decisiones ambientales y, no pocas veces, manifestaciones violentas de conflictos.

La colaboración de los actores de un conflicto ambiental permite que éstos experimenten **la responsabilidad en sus derechos y obligaciones** comunes¹⁵¹ frente a una problemática común. Para

¹⁴⁸ Siguiendo a MOLINA podemos indicar que legitimidad es el fundamento de la autoridad y la correlativa obediencia. En nuestro sistema democrático la legitimidad de la autoridad proviene en último término de “la voluntad del pueblo”. (MOLINA Op. Cit. P. 210).

¹⁴⁹ MOLINA. Op. Cit. P. 213.

¹⁵⁰ Según Claudia Sepúlveda este aumento en la capacidad crítica se deriva del acceso masivo a educación e información, la expansión de la sociedad de consumo y el desencantamiento del sistema tradicional de representación política. (Sepúlveda, C; 1999. “¿Cómo fortalecer la prevención de conflictos en el SEIA?”. Ambiente y Desarrollo. Vol. XV. N°44. CIPMA.)

¹⁵¹ “La participación ciudadana es una dimensión fundamental de todo sistema democrático, pues contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos”. (Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana. 2001).

algunos, los conflictos ambientales tienen un “enorme **potencial democratizador**... por su capacidad para movilizar comunidades locales en defensa de su calidad de vida, identidades territoriales y derechos ciudadanos”¹⁵².

En suma, la participación es una forma efectiva de promover la acción ciudadana responsable en torno a temas de interés público, especialmente en materia ambiental.

¹⁵² SABATINI, SEPÚLVEDA, BLANCO. Op. Cit. P. 10.

3.- PARTICIPACION CIUDADANA, UNA HERRAMIENTA PREVENTIVA EN EL SEIA:

3.1. ¿Qué es el SEIA?:

Otro de los principios rectores de nuestra legislación ambiental descrito en el Mensaje Presidencial que acompañó al proyecto de LBGGM en su oportunidad es el **principio preventivo**, mediante el cual se busca la ejecución de acciones anticipadas para efectos de evitar que se produzcan problemas ambientales.

El legislador contempló una serie de instrumentos orientados a materializar el principio de la prevención, entre ellos, la educación ambiental, dirigida a provocar un cambio cultural en la población a fin de evitar el surgimiento de problemas ambientales; los planes preventivos de contaminación, que deben elaborarse en aquellas zonas del país próximas a exceder las normas de calidad ambiental; las disposiciones sobre responsabilidad por el daño ambiental, que persiguen, además de la reparación del daño, un objetivo de prevención general; y finalmente el **Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental**, instrumento con el cual “se pretende evitar que se sigan instalando

procesos productivos, que puedan causar graves deterioros al medio ambiente”¹⁵³.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es un instrumento de **gestión ambiental** ¹⁵⁴ orientado finalmente a prevenir problemas ambientales actuando ex ante.

Se trata de un mecanismo creado en 1994 por la LBGM y que comenzó a regir obligatoriamente en 1997 con la dictación del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA) ¹⁵⁵ respectivo.

El contenido de estas disposiciones se inspiró en la necesidad imperiosa de identificar en forma anticipada los impactos ambientales que puedan derivarse de acciones humanas y evitar al máximo el daño ambiental. “No es posible continuar con la gestión ambiental que ha primado en nuestro país, en la cual se intentaba superar los problemas ambientales una vez producidos”.¹⁵⁶

¹⁵³ Texto del Mensaje de S.S. el Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azócar, con el que envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente. Santiago, septiembre 14 de 1992.

¹⁵⁴ “Entendemos por gestión ambiental al conjunto de acciones destinadas a administrar el medio ambiente con el fin de alcanzar el cumplimiento de una política nacional ambiental que contribuya al logro del desarrollo sustentable”. (FERNÁNDEZ, P; 2001. “Manual de Derecho Ambiental Chileno”. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. P. 137.)

¹⁵⁵ D.S. N° 30 de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹⁵⁶ Texto del Mensaje de S.S. el Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azócar, con el que envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente. Santiago, septiembre 14 de 1992.

En resumidas cuentas, se trata de un “sistema que integra todos los requerimientos ambientales sectoriales. Esto es lo conocido como **ventanilla única**, y se materializa a través de una coordinación ejercida por la Corema respectiva, o la Conama, en su caso, y mediante un resolución que certifica que el proyecto o actividad cumple o no con todos los requisitos ambientales aplicables”¹⁵⁷.

3.2. ¿Cómo funciona el SEIA?

El sistema opera sobre la base de un listado descriptivo de actividades o proyectos que, por los impactos ambientales que provocan, deben pasar por el SEIA para poder desarrollarse.

Dicho listado esta contemplado en los artículos 10 de la LBG M y 3º del RSEIA, de este modo, cualquier interesado en desarrollar o modificar, un proyecto o actividad, de las enumeradas en esos artículos, debe someterlo al Sistema de Evaluación.

A su vez, la Evaluación de Impacto Ambiental se desarrolla en base a alguno de los dos documentos siguientes: Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Estudio de Impacto Ambiental (EIA). La primera constituye un mecanismo rápido orientado a proyectos o actividades cuyos posibles efectos se

¹⁵⁷ DEL FÁVERO, G; Op. Cit. P. 15.

encuentran suficientemente regulados por la normativa. El segundo, es un informe complejo orientado principalmente a proyectos o actividades de gran magnitud, que posiblemente generen un impacto importante en el ambiente y que sus efectos no se encuentran plenamente regulados o dependen de consideraciones subjetivas^{158 159}.

Por su parte, para distinguir si procede elaborar o presentar un EIA o un DIA el artículo 11º de la LBGGM establece una serie de criterios que buscan establecer el nivel de riesgo ambiental potencial de los proyectos o actividades que se someten a evaluación. De modo que si la actividad o proyecto respectivo presenta alguno de los criterios descritos en esta lista, entonces debe evaluarse el impacto ambiental en base a un EIA, de lo contrario basta con la elaboración de una DIA¹⁶⁰.

¹⁵⁸ DEL FÁVERO. OP. Cit. P.3.

¹⁵⁹ La propia LBGGM se ha encargado de describir sendos instrumentos:

“Artículo 2 letra F. *Declaración de Impacto Ambiental:* el documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes.

Artículo 2 letra I. *Estudio de Impacto Ambiental:* el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos”.

¹⁶⁰ Los criterios establecidos en el artículo 11 de la ley 19.300 son los siguientes:

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;

Teniendo como base el Estudio o la Declaración de Impacto Ambiental en su caso, el órgano competente, CONAMA o COREMA, según corresponda¹⁶¹, procederá a evaluar el impacto ambiental, o sea, determinar si el impacto ambiental¹⁶² de la actividad o proyecto se corresponde o no con lo permitido por las normas ambientales vigentes¹⁶³. Esto mediante un proceso cuyas fases requisitos y formas se encuentran reguladas por las normas especiales citadas, y que concluye con la resolución de calificación ambiental pronunciada por el órgano competente respectivo, la que indicará la aprobación o el rechazo, en

-
- d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
 - e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o Comisión Nacional del Medio Ambiente 5 turístico de una zona, y
 - f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

¹⁶¹ Cuestión establecida en los incisos 2º y 3º del artículo 9 de la ley 19.300, en los siguientes términos: *“Las Declaraciones de Impacto Ambiental o los Estudios de Impacto Ambiental se presentarán, para obtener las autorizaciones correspondientes, ante la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región en que se realizarán las obras materiales que contemple el proyecto o actividad, con anterioridad a su ejecución. En los casos en que la actividad o proyecto pueda causar impactos ambientales en zonas situadas en distintas regiones, las Declaraciones o los Estudios de Impacto Ambiental deberán presentarse ante la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente. En caso de dudas, corresponderá a esta Dirección determinar si el proyecto o actividad afecta zonas situadas en distintas regiones, de oficio o a petición de una o más Comisiones Regionales del Medio Ambiente o del titular del proyecto o actividad”*.

¹⁶² Recordemos que el Artículo 2º letra K de la Ley 19.300 define Impacto Ambiental: *“la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada”*.

¹⁶³ El artículo 2º letra j de la ley 19.300 define Evaluación de Impacto Ambiental indicando que es: *“el procedimiento, a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente o de la Comisión Regional respectiva, en su caso, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes”*.

su caso, pudiendo también requerir aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones.¹⁶⁴

3.3. Participación ciudadana en el SEIA:

3.3.1. Antecedentes generales

Como comentamos anteriormente la participación ha sido consagrada como principio en los más significativos acuerdos internacionales que regulan el medioambiente y el desarrollo. Las legislaciones ambientales en el mundo han sido adaptadas a efectos de concretar este principio en instrumentos normativos.

El sistema legal chileno no es una excepción en esta materia y se ha encargado de incorporar la participación ciudadana en distintos fascículos de la legislación ambiental.

El SEIA que tiene una finalidad principalmente preventiva, o sea, busca operar ex ante a objeto de evitar los problemas ambientales derivados de actividades o proyectos que produzcan impactos ambientales, contempla la participación

¹⁶⁴ Artículos 16 al 19 de la ley 19.300.

ciudadana como un instrumento de gestión que permite mejorar la calidad ambiental de los proyectos y prevenir problemas ambientales.

En lo que sigue describiremos el mecanismo que contempla la ley y el reglamento para estos efectos. Luego comentaremos cuáles son los objetivos trazados por el legislador en este punto.

3.3.2. Regulación legal de la participación ciudadana

Según CONAMA, la participación ciudadana es “una oportunidad estratégica de vincular diferentes actores con sentidos e intereses distintos, donde a través de un proceso de diálogo informado y transparente el aporte específico de cada uno de ellos, contribuya a tomar mejores decisiones ambientales”¹⁶⁵.

Analicemos entonces la regulación que tanto la Ley de Bases como el Reglamento del SEIA hacen de la participación ciudadana.

La LBGGM dedica el párrafo 3º del título II a la “...participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, entre los artículos 26 y 31. El otro cuerpo legal que regula la materia es el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), que ofrece su título V “De la participación de la comunidad en el proceso de evaluación de impacto

¹⁶⁵ ¿Qué es la participación ciudadana en el SEIA?. Documento digital Conama. (www.conama.cl) (Consulta: 2 enero 2006).

ambiental”, entre sus artículos 49 y 56, a una regulación más detallada de la materia.

Lo primero que debemos destacar es que el SEIA reserva la instancia de participación ciudadana para los casos en que es procedente un Estudio de Impacto Ambiental, y no a los casos en que basta una Declaración de Impacto Ambiental¹⁶⁶, esto pues, se trata de proyectos y actividades de gran magnitud y con múltiples posibilidades de afectar el medio ambiente.¹⁶⁷

De la lectura de las disposiciones legales es posible advertir que la participación ciudadana se concibe en dos fases, una informativa y otra participativa.

¹⁶⁶ Así se establece en el artículo 26 de la Ley 19.300. que señala: “Corresponderá a las Comisiones Regionales y a la Comisión Nacional del Medio Ambiente, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental que se les presenten”. Lo mismo dispone el artículo 49 del RSEAI norma que además en su inciso segundo y tercero señala que: “Dichos mecanismos serán establecidos en forma específica en cada caso, dependiendo de las características propias del proyecto o actividad.

Para la implementación de los mecanismos a que se refiere este artículo, se podrá solicitar la participación de los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental o con competencia en materia de desarrollo comunitario o social, y/o de participación ciudadana”.

¹⁶⁷ Debemos destacar al respecto que si bien el proyecto enviado originalmente por el ejecutivo al Congreso establecía que el instrumento de participación ciudadana se aplicaba sin distinguir entre EIA y DIA. No obstante, la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado determinó excluir la participación de los ciudadanos respecto de la DIA, pues la estimó innecesaria. Se ha señalado, sin embargo, que no hay una justificación suficiente que explique la conveniencia de esta exclusión. (Moreno, C; Op. Cit. P.74.)

a. Fase informativa:

No sólo por que así lo sella el principio 10 de la Declaración de Río, sino por que lo exige también el sentido común; fundamental para una participación efectiva es que los ciudadanos puedan obtener la información necesaria respecto de las actividades o proyectos sometidos al SEIA, de modo que puedan ejercer responsablemente su derecho a influir en las decisiones que afecten sus intereses.

Varios instrumentos jurídicos en el mundo entero han promovido el libre acceso a la información¹⁶⁸, entre los cuales destaca especialmente la “Convención sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, conocida como Convención de Aarhus (Dinamarca 25 de junio de 1998), uno de los instrumentos de carácter internacional que con mayor vigor promueve el acceso a la información y la participación ciudadana en materias ambientales y que constituye sin duda un referente¹⁶⁹.

¹⁶⁸ La Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, La declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, El Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, entre otros.

¹⁶⁹ El artículo 1º de la Convención de Aarhus describe su objetivo: “A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio”.

Por su parte, la legislación chilena regula el libre acceso a la información en especial, a través de la Ley 18.575 que dispone la publicidad de los actos de la administración del Estado.

En materia ambiental la propia LBGGM establece dentro de las funciones de la Conama, en su artículo 70° letra d: "Mantener un sistema nacional de información ambiental, desglosada regionalmente, de carácter público".

En lo que respecta al tema en comento, la misma Ley 19.300 y el Reglamento del SEIA, establecen como una de las fases principales del procedimiento de participación ciudadana que comentamos, la provisión de información ambiental a la ciudadanía, a través de ciertos mecanismos orientados a publicitarla. Revisemos estos mecanismos.

Publicación del extracto: Se impone la obligación al titular del proyecto o actividad sometida al SEIA, de publicar a su costa un extracto del EIA en el diario oficial y en uno de circulación nacional o regional, según sea el caso, dentro de diez días siguientes a la presentación del EIA. Esto a objeto que la ciudadanía obtenga la información necesaria para participar generando observaciones. Así, todo interesado en un proyecto de esta envergadura deberá además de elaborar el EIA, informar a través de un extracto los antecedentes más relevantes.

Dicho extracto contendrá, a lo menos, las menciones contenidas en el Art. 27 de la Ley 19.300 y el artículo 50 del Reglamento, que dicen relación con la individualización del proyecto y sus responsables, descripción del proyecto y montos de inversión, principales impactos ambientales y medidas de mitigación, reparación y compensación propuestas, materias reservadas y formas y procedimientos para que los ciudadanos puedan tomar conocimiento del proyecto, y realizar sus observaciones¹⁷⁰.

Además, el titular del proyecto o actividad correspondiente debe remitir un ejemplar del diario o periódico donde se insertó la publicación al órgano competente para que sea incorporado al expediente respectivo¹⁷¹.

Remisión de extracto a municipalidades respectivas: Además, nuestra legislación contempla exigencias adicionales a las publicaciones señaladas a

¹⁷⁰ El artículo 50 del Reglamento del SEIA regula indica en forma más acabada las menciones del extracto señalando que debe contener los siguientes antecedentes:

“a) Nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad, indicando el nombre del proyecto o actividad.

b) Indicación y breve descripción del tipo de proyecto o actividad de que se trata.

c) Ubicación del lugar o zona en la que el proyecto o actividad se pretende ejecutar, indicando los principales elementos del medio ambiente considerados en la línea de base.

d) Monto de la inversión estimada.

e) Indicación de los principales efectos ambientales que el proyecto o actividad generará o presentará y las medidas de mitigación, de reparación y de compensación que se proponen.

f) Identificación y breve descripción de las obras respecto a las cuales se solicita la autorización provisoria a que se refiere el artículo 15 de la Ley, en el caso que dicha solicitud se hubiere presentado.

g) Indicación de las materias sobre las cuales se solicita la reserva de información a que se refiere el artículo 28 de la Ley, en el caso que dicha solicitud se hubiere presentado.

h) Indicación de las instituciones o lugares, incluyendo dirección y horarios de atención, en que se pondrá a disposición el Estudio de Impacto Ambiental para su consulta y/o para su reproducción, y la indicación de los plazos dentro de los cuales se podrán formular observaciones, incluyendo la dirección de los órganos donde deberán remitirse.

Dicho extracto debe señalar expresamente que ha sido visado”.

¹⁷¹ Artículo 51 del Reglamento del SEIA.

efectos de poner en conocimiento de la ciudadanía los contenidos del extracto del EIA.

Es así como se exige a las Comisiones Regionales o la Comisión Nacional del Medio Ambiente, en su caso, remitir una copia de la respectiva publicación a “las municipalidades y a los gobernadores provinciales en cuyo ámbito comunal o provincial, según corresponda, se realizarán las obras o actividades que contemple el proyecto o actividad bajo evaluación”¹⁷².

Además dichos órganos deberán remitir copia del extracto del EIA a las municipalidades, en cuyo ámbito comunal se realizarán el proyecto o actividad, para su *adecuada publicidad*.¹⁷³

Tanto en las oficinas de las municipalidades respectivas, como en las del Secretario de la Corema respectiva o del Director Ejecutivo de la Conama, según corresponda, debe publicarse dicho extracto en un lugar de acceso al público, de manera que los ciudadanos puedan conocer el contenido del extracto por este medio.¹⁷⁴

b. Fase de participación:

¹⁷² Inciso final Artículo 21 del Reglamento.

¹⁷³ Artículo 31 Ley 19.300.

¹⁷⁴ Inciso 3º Artículo 52 de Reglamento del SEIA.

Nuestro Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental institucionaliza la participación ciudadana en un nivel consultivo, pues intenta obtener de la opinión de los ciudadanos interesados los insumos necesarios para mejorar la calidad ambiental de los proyectos o actividades, ponderando la autoridad competente esas opiniones en su resolución final.

Los participantes: Nuestra normativa permite la amplia intervención de los ciudadanos en el proceso de participación, es así como se establece la intervención a través de sus respectivos representantes de las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, y de personas naturales directamente afectadas¹⁷⁵.

Como se observa, son escasas las exigencias para intervenir en el proceso de participación ciudadana. A las organizaciones se les exige sólo que tengan personalidad jurídica no siendo necesario que se encuentren directamente afectadas con la actividad o proyecto respectivo, esto resulta en una amplia participación tanto de organizaciones sociales territoriales y funcionales, y en especial de organizaciones no gubernamentales con preocupación ambiental, de nivel nacional o internacional¹⁷⁶. Respecto de las personas naturales, se exige que se encuentren directamente afectadas con la actividad o proyecto.

¹⁷⁵ Artículo 28 de la LBGM y Artículo 52 del Reglamento.

¹⁷⁶ Véase las partes del Conflicto Ambiental Capítulo I.

Los participantes tienen el derecho a conocer, a demás de las publicaciones ya señaladas, el contenido del EIA y de los documentos acompañados por el proponente. A excepción de los antecedentes que deben mantenerse en reserva por razones comerciales o industriales o para proteger invenciones o procedimientos patentables¹⁷⁷ ¹⁷⁸ Para imponerse de ellos podrán solicitar a su costa copias totales o parciales de los ejemplares dispuestos para el conocimiento ciudadano en los lugares ya señalados¹⁷⁹.

Formulación de Observaciones Ciudadanas¹⁸⁰: El espacio propiamente de participación que contempla nuestra legislación se traduce en un lapso durante el cual los ciudadanos pueden realizar observaciones escritas que les merezca el EIA a la autoridad competente quien deberá ponderarlas¹⁸¹ al momento de calificar el EIA. Desde el punto de vista formal se trata de una participación de nivel consultivo pues busca que los involucrados influyan en la calificación final del EIA con sus opiniones sugerencia, sin resultar vinculantes para el órgano calificador.

¹⁷⁷ Artículo 28 de la LBG y Artículo 52 del Reglamento.

¹⁷⁸ Artículo 55 y 56 del Reglamento.

¹⁷⁹ Artículo 52 inciso 2º del Reglamento.

¹⁸⁰ Según la propia CONAMA por “observación ciudadana se entenderá la opinión, comentario, pregunta y/o solicitud de una persona u organización que busca conocer, advertir o reparar acerca de los impactos ambientales negativos o positivos de un proyecto sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. (¿Qué es la participación ciudadana en el SEIA? www.conama.cl. (Consulta: 6 de abril 2006).

¹⁸¹ Según la RAE ponderar significa: “Determinar el peso de algo. Examinar con cuidado algún asunto”.

Efectuada la última publicación del extracto del EIA exigida al proponente del proyecto o actividad, comienza a correr un plazo de 60 días durante el cual los ciudadanos, personas naturales o jurídicas, formularán por escrito sus observaciones, las que deberán fundamentarse y entregarse en un documento que debe contener la individualización de la persona jurídica o natural que la formula. En este último caso además debe contener expresar la forma en que resulta directamente afectada por el proyecto o actividad respectiva.

Todas las observaciones formuladas dentro de plazo y cumpliendo los requisitos legales, deben ser ponderadas por la autoridad competente quien expresará sus fundamentos en la resolución de calificación ambiental¹⁸².

Recurso de Reclamación: ¹⁸³ Nuestra legislación contempla una exigencia a la Corema o Conama respectiva de poner en conocimiento de las personas que hubieren formulado observaciones la respectiva resolución de calificación ambiental en cuyos fundamentos debe expresarse la ponderación realizada¹⁸⁴. Desde dicha notificación comienza a correr un plazo de 15 días para que las personas u organizaciones participantes cuyas observaciones no hayan sido debidamente ponderadas puedan interponer recurso de reclamación ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la respectiva resolución. La

¹⁸² Artículo 29 de LBGM y Artículo 53 del Reglamento.

¹⁸³ Artículo 29 Inciso 3º LBGM y Artículo 45 y 46 del Reglamento.

¹⁸⁴ Artículo 29 inciso 2º de LBGM y Artículo 53 incisos 6º y 7º del Reglamento.

autoridad tiene un plazo de 30 días para resolver, si acoge el recurso, entonces deberá proceder a ponderar debidamente las observaciones ciudadanas, si no, se entiende que la ponderación fue correcta y no cabe ulterior recurso.

3.3.3. Finalidad de la participación ciudadana en el SEIA chileno:

La participación ciudadana en el SEIA responde a un fin preventivo, coherente con los principios que inspiran del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Esta finalidad se desprende del texto del mensaje del proyecto, que dispone como uno de sus objetivos “crear una institucionalidad que permita a nivel nacional solucionar los problemas ambientales existentes y **evitar la creación** de otros nuevos”. En el mismo sentido el mismo texto afirma que “Se pretende **evitar que se produzcan** los problemas ambientales. No es posible continuar con la gestión ambiental que ha primado en nuestro país, en la cual se intentaba superar los problemas ambientales una vez producidos”.

La participación de los ciudadanos constituye una importante herramienta de gestión ambiental preventiva dirigida a que “las organizaciones locales (y los particulares) puedan informarse y, en definitiva, hasta *impugnar* los nuevos proyectos en proceso de autorización por causar un impacto ambiental significativo y negativo sobre el ambiente”¹⁸⁵.

Lo que pretende el SEIA es que todo proyecto o actividad que pase por el proceso de Evaluación Ambiental, tenga la oportunidad de conocer las opiniones que a los ciudadanos le merecen sus impactos ambientales de manera que esos insumos permitan:

- Mejorar la calidad ambiental de los proyectos o actividades que se someten al sistema.
- Revestir las actividades o proyectos sometidos al SEIA de la mayor legitimidad social posible, necesaria para su eficacia y permanencia.

Dando estos dos pasos nuestra legislación pretende prevenir daños y conflictos ambientales.

Necesario es precisar que cuando hablamos del rol preventivo¹⁸⁶ de la participación ciudadana, nos referimos a la posibilidad de detectar

¹⁸⁵ Texto del Mensaje de S.S. el Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azócar, con el que envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente. Santiago, septiembre 14 de 1992.

¹⁸⁶ Para ser exactos, es discutible si la actividad preventiva debe dirigirse a evitar el conflicto. Nada indica que el conflicto sea negativo per se. Como señalamos se trata de un fenómeno

oportunamente los elementos sociales, económicos, políticos y naturales, que puedan devenir en una manifestación violenta del conflicto, de modo de tomar las medidas conducentes a evitar que el conflicto ambiental se escale¹⁸⁷. “Prevenir significa abordar las causas raigales del conflicto, y sentar las bases del manejo cooperativo de las diferencias”¹⁸⁸.

Si resulta eficaz o no la herramienta de gestión de participación ciudadana para este fin propuesto, es un tema ampliamente discutido. El apartado siguiente formularemos algunas observaciones críticas a la forma en que la participación ciudadana está regulada en el SEIA.

3. 4. Críticas a la participación ciudadana en el SEIA:

Todo parece advertir que los objetivos trazados por el legislador al incorporar la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no se están cumpliendo. Si bien desde su implementación han aumentado significativamente las instancias de participación y el número de personas y

que acompaña muy de cerca de la condición humana, más aún, “algunas de las principales mejoras sociales han tenido su origen en conflictos...”. (RAIFFA, H. Op. Cit. P.17). Lo que sin lugar a duda debe ser evitado es el uso de medios agresivos y violentos para resolver disputas. Esto tiene particular importancia tratándose de conflictos ambientales que por su carácter multipartite son proclives al fenómeno de la escalada de conflicto.

¹⁸⁷ Sobre escalada del conflicto ver capítulo I.

¹⁸⁸ URY, W; 2000. “Alcanzar la paz”. Buenos Aires, Paidós. P. 127.

organizaciones que aportan sus opiniones¹⁸⁹, la eficacia de estas instancias de participación para la mejora ambiental de los proyectos y sobre todo, para prevenir los conflictos ambientales futuros, se encuentra en tela de juicio. Baste con observar la habitual violencia¹⁹⁰ con la que se manifiestan los conflictos ambientales en torno a proyectos o actividades que generan impacto ambiental, todos ellos habiendo pasado por los procedimientos formales del SEIA.

En lo que sigue sintetizaremos las principales críticas que pueden formularse a la participación ciudadana tal cual está regulada en el SEIA.

Insuficiente nivel o grado de participación:

Sucede que buena parte de los impactos que produce un proyecto o actividad que debe someterse a la EIA, afectan elementos que le atingen directa o indirectamente a los ciudadanos. Así lo ha sugerido la propia LBGGM al definir

¹⁸⁹ La participación ciudadana en Estudios de Impacto Ambiental creció proporcionalmente desde 20% a 80%, entre el año 1997 y el 2001, de acuerdo a un estudio de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). “En el mismo lapso se desarrollaron un total de 139 Programas de Participación Ciudadana (PAC), frente a los 237 proyectos presentados a la CONAMA para ser evaluados ambientalmente. También ha habido un incremento constante en la cantidad de actores involucrados cada año desde, por ejemplo, 1.803 ciudadanos en 1998 a 3.032” el año 2001. (Fuente: www.conama.cl).

¹⁹⁰ Los casos de las centrales hidroeléctricas Ralco y Pangué, del Gaseoducto trasandino, de la Celulosa Arauco en Valdivia y de la Costanera Norte, son algunos ejemplos.

en un sentido amplio medioambiente¹⁹¹, ya que considera no sólo los elementos estrictamente naturales, sino también los elementos artificiales y socioculturales.

Además el propio SEIA hace un reconocimiento en este sentido, tal como ya señalamos, pues el Artículo 11 de la Ley 19.300, establece una serie de criterios cuya concurrencia define si la evaluación de impacto ambiental requiere un EIA o un DIA. Es el EIA precisamente el que debe someterse a la opinión ciudadana, a través del procedimiento de participación¹⁹².

¹⁹¹ Revisar capítulo I. Artículo 2º Ley 19.300. II) Medio Ambiente: el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones;

¹⁹² Recordemos que si bien el proyecto enviado originalmente por el ejecutivo al Congreso establecía que el instrumento de participación ciudadana se aplicaba sin distinguir entre EIA y DIA, no obstante, la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado determinó excluir la participación de los ciudadanos respecto de la DIA, pues la estimó innecesaria (MORENO, C. Op. Cit. P. 76). Diversos autores sin embargo han criticado esa exclusión por no tener justificación suficiente y afectar la participación. (FERNANDEZ, P. Op.Cit. P. 206.) En nuestra opinión es la siguiente: los criterios que indican que la evaluación de impacto ambiental debe realizarse a través de un EIA describen proyectos que deben someterse a participación ciudadana por su magnitud o por considerar elementos subjetivos directa o indirectamente relacionados con los ciudadanos, como veremos en seguida, Se trata entonces de proyectos o actividades que por sus características se hace indispensable la participación ciudadana para la negociación de las medidas de mitigación, compensación o reparación de los impactos. En los casos en que la legislación exige una evaluación de impacto ambiental en base a DIA, se trata de proyectos o actividades de baja magnitud o en los que no se encuentran involucrados los criterios subjetivos indicados, por lo que creemos innecesaria una instancia obligatoria de participación resolutive a través de mediación, no obstante, en el caso de proyectos donde es posible y necesaria la mejora ambiental y aumentar su legitimidad social, resulta conveniente establecer un medio distinto de participación, al menos a nivel informativo, que permita alcanzar estos objetivos, siempre en forma ágil de modo de no entorpecer el desarrollo libre de la actividad económica. En suma, creemos que los proyectos o actividades que requieren de un EIA o un DIA deben ser sometidos a regímenes distintos de participación ciudadana, concentrando niveles de mayor intensidad de participación en aquellos que requieren EIA, por las razones ya señaladas.

Si prestamos atención a los criterios señalados en el artículo indicado, y que luego son profundizados en el Reglamento del SEIA, buena parte de ellos se refieren a elementos directa o indirectamente relacionados con los ciudadanos a saber:

- “Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos”
- “Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos”.
- “Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar”.
- “Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona”.
- “Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural”.

Estimamos que la forma más adecuada de abordar estos problemas es a través de una instancia de participación directa de carácter resolutivo, donde

los ciudadanos tengan la posibilidad de acordar con los proponentes las formas de mitigación y sobre todo de reparación y compensación de estos impactos.

Además, los ciudadanos tienen derecho a querer injerir directamente, no sólo opinando, sino también decidiendo, respecto de cuestiones que tan directamente les influyen: como el Reasentamiento de sus comunidades, el riesgo para la salud de la población, la alteración de su valor paisajístico, entre otros.

Sin embargo, el sistema de participación que plantea el SEIA no recoge esta necesidad posibilitando sólo que los participantes propongan sus opiniones sin vinculación con el resultado final.

Expectativas erradas de participación:

Uno de los problemas que presenta la participación ciudadana en el SEIA son las equivocadas expectativas¹⁹³ que se representan los ciudadanos respecto del nivel de participación que brinda el SEIA, en comparación con el verdadero nivel de participación que ofrece nuestra legislación en esta etapa.

¹⁹³ SEPÚLVEDA, C. Op. Cit.

Sucede que los ciudadanos suelen creer que la participación del SEIA les brinda la posibilidad de influir intensamente en las decisiones que se toman respecto de la actividad o proyecto sometido a su opinión. Sin embargo, sabemos que las opiniones vertidas por los ciudadanos en los procesos de participación cumplen un **rol consultivo**, por lo tanto, sirven como un insumo para la mejora de los proyectos, sin embargo, la autoridad correspondiente se reserva la posibilidad de ponderar¹⁹⁴ dichas observaciones de acuerdo a sus fundamentos, y libremente establecer en la resolución de calificación ambiental su influencia en la mejora del proyecto, en su aprobación o rechazo, o en la exigencia de medidas de mitigación, reparación o compensación.

En este sentido, se ha señalado que “los ciudadanos participan con la intención de lograr el rechazo de un determinado proyecto, ignorando que el SEIA fue diseñado básicamente para mejorarlos ambientalmente a través de prevenir y mitigar sus impactos negativos”. Esclarecer este punto por la autoridad permite evitar expectativas frustradas y establecer quiénes son los actores efectivamente dispuestos a incorporarse a un sistema de participación.¹⁹⁵

¹⁹⁴Según CONAMA “por "ponderación" entenderemos el proceso de análisis de las observaciones ciudadanas recibidas, a través del examen de los argumentos que la sustentan, determinando su pertinencia en el contexto de la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto o actividad. Todas deben ser respondidas en los fundamentos de la Resolución de Calificación Ambiental.”(¿Qué es la participación ciudadana en el SEIA?. www.conama.cl).

¹⁹⁵ Ibidem. P. 14.

Sucede que esta diferencia de expectativas de participación genera desconfianza en la eficacia del sistema, le resta legitimidad, e impide que cumpla su rol preventivo de conflictos, pues los ciudadanos toman conciencia del nivel consultivo de la participación una vez que esta concluye y las observaciones son ponderadas por la autoridad en sus fundamentos de la resolución de calificación ambiental. Por tanto, si el proyecto es aprobado, es perfectamente esperable que los ciudadanos sigan manifestando su resistencia ante una actividad que estiman ilegítima.

Momento inoportuno en que es incorpora la participación ciudadana dentro del proceso de evaluación ambiental:

Otra de las principales críticas que se formulan a la participación ciudadana regulada en el SEIA, es que parece estar establecida en un **momento inoportuno** dentro del proceso de evaluación de impactos, si lo que se persigue con ella es que las opiniones vertidas por los ciudadanos posibiliten la mejora ambiental del proyecto o actividad evaluada. Esto pues, concurre cuando las decisiones principales del proyecto ya se han tomado, por lo tanto, las modificaciones que luego de las observaciones ciudadanas puedan realizarse versan sobre asuntos secundarios. Aparece entonces, por el lado de los proponentes, la idea que la evaluación de impacto es un proceso

meramente formal, de requisitos que deben cumplirse para su aprobación; y por el lado de los ciudadanos, aparece la impresión de estar frente a un proceso que intenta legitimar solapadamente decisiones que ya han sido zanjadas¹⁹⁶, y que su intervención poco y nada se tomará en cuenta para perfeccionar el proyecto propuesto.¹⁹⁷

En forma opuesta al objetivo trazado para la participación en el SEIA, se produce una deslegitimación del proceso de evaluación y de los proyectos o actividades sometidos a él, los que finalmente aprobados, generan resistencia ciudadana y en muchas ocasiones devienen en graves conflictos ambientales.

Falta de equidad en el tratamiento que la Ley da a los actores:

Al respecto lo primero que podemos constatar es que la ley establece una regulación de la participación ciudadana marcada por la desigualdad en los derechos que brinda a proponentes y ciudadanos. Veamos dónde se manifiesta ese desequilibrio.

¹⁹⁶ SABATINI; SEPÚLVEDA Y BLANCO. Op. Cit. P. 121.

¹⁹⁷ En el caso de la participación ciudadana en la evaluación de impacto del proyecto de construcción de la autopista urbana Costanera Norte, el 79.3% de los ciudadanos afectados directamente sostuvieron que la autoridad no tomó en cuenta la opinión de los vecinos a la hora de aprobar el proyecto. (Op. Cit. Recuadro 5).

Por un lado, tenemos que a los ciudadanos les está vedado realizar observaciones al proyecto luego de evacuado **los adenda**.

Sucede que en el proceso de evaluación ambiental puede que los informes de los órganos de la administración del Estado que correspondan soliciten aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al Estudio de Impacto Ambiental presentado. El proponente deberá presentar las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, en un documento denominado Adenda¹⁹⁸.

Ocurre que los plazos del proceso de evolución ambiental y los relativos a la participación ciudadana corren en paralelo¹⁹⁹, lo que en la práctica “excluye la posibilidad de que los ciudadanos se pronuncien sobre los addenda”²⁰⁰, y en definitiva, impide que puedan formular sus observaciones respecto de profundas modificaciones al proyecto original.

Se señala que otro factor que promueve un trato desigual entre ciudadanos y proponentes dice relación con la **posibilidad de reclamar de las resoluciones** que se dicten durante el proceso. Así se advierte que el proponente tiene derecho a reclamar contra aquella resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias al Estudio de Impacto Ambiental, ante el Consejo Directivo de la CONAMA. Además, le cabe al proponente la posibilidad de

¹⁹⁸ Artículo 26 del Reglamento.

¹⁹⁹ En este sentido observando lo señalado en el Ord. DJ. N° 014734, del 24 de octubre de 2001, se advierte que en opinión de la CONAMA “la participación ciudadana es un acto distinto de la evolución ambiental (con carácter técnico), por lo tanto no se influyen necesariamente el uno al otro”. (MAUNIER, P. Op.Cit. P.69).

²⁰⁰ SEPÚLVEDA, C; Op.Cit. P. 16.

reclamar de la resolución que resulta de la reclamación anterior ante el Juez de Letras en lo Civil competente²⁰¹. En cambio, los ciudadanos cuentan con una única posibilidad de reclamar contra la resolución que no hubiere ponderado debidamente sus observaciones, reclamo que debe formularse ante la autoridad superior de la que la hubiere dictado esa resolución.

Queda en evidencia entonces, el desigual trato que la legislación la da a los actores indicados, ofreciendo al titular de un proyecto o actividad sometida a evaluación ambiental una doble instancia de reclamación, en cambio, a los ciudadanos les provee una instancia única para reclamar.

Poca eficacia de los medios informativos:

Si bien la Ley establece varios medios a través de los cuales se pone a disposición de los ciudadanos el EIA para su conocimiento e información, existen fuertes dudas respecto de su eficacia.

Los 60 días establecidos para la participación, publicaciones y demás medidas, son probablemente insuficientes para efectos de poder informarse cabalmente de los antecedentes técnicos de los estudios, sobre todo si atendemos que

²⁰¹ Artículo 20 y 60 de la LBG.M.

dada el debilitamiento de las redes sociales y los canales de participación ciudadana ²⁰²en nuestro país, los ciudadanos cuentan con un bajo nivel de organización . Esto genera una enorme brecha de poder entre ciudadanos y proponentes pues estos últimos suelen contar los recursos económicos y humanos suficientes para obtener la información pertinente.

Resulta esperable entonces que para asegurar una participación informada y responsable como pretende el legislador se provean los medios para romper este desequilibrio y se facilite la obtención y análisis de información a bajo costo por parte del sector ciudadano.

Poca claridad en el ámbito de la participación:

En este sentido si bien a los ciudadanos les resulta muy importante opinar respecto de las consecuencias, económicas, sociales y culturales, en la práctica se percibe una inclinación por reducir el ámbito de la participación a temas estrictamente bio-físicos, de modo de marginar los intereses sociales,

²⁰² JIMÉNEZ, M; MUJICA, P; 2003. "Participación ciudadana y cohesión social". Participa, Educación u Desarrollo.

económicos y culturales, pues pareciera que autoridades y proponentes, temen abrir la llave de las compensaciones económicas directas.²⁰³

Esta situación se percibe como injusta y nuevamente refuerza la sensación de inequidad, pues los estudios de impacto ambiental formulados por los proponentes suelen destacar los impactos sociales, económicos y culturales, positivos, de modo de generar una opinión política favorable de la autoridad, sin embargo, se le priva a los ciudadanos de la posibilidad de observar dichos puntos.

Asimismo, las decisiones de las autoridades respectivas aparecen reafirmando esta situación puesto que la “decisión final de aprobación o rechazo de los proyectos es de carácter político”²⁰⁴.

4.- ALGUNAS CONCLUSIONES:

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es un instrumento de gestión ambiental, que establece nuestra legislación a efectos de prevenir problemas ambientales derivados de los potenciales impactos ambientales de proyectos o actividades. Una herramienta central para este propósito es la

²⁰³ SEPÚLVEDA, C; Op. Cit. P.14.

²⁰⁴ Ibidem.

participación ciudadana, que pretende mejorar ambientalmente los proyectos o actividades que se someten al SEIA y revestirlos de legitimidad social.

La incorporación de un modelo de participación ciudadana al SEIA responde entre otras causas, a la necesidad de incorporar a la ciudadanía en forma permanente a la toma de decisiones en asunto públicos. Esta necesidad surge de un proceso social contemporáneo y creciente de integración de la democracia representativa con la democracia directa.

La era de la información ha generado una ciudadanía más conciente de su entorno, más crítica y más desconfiada de los tradicionales mecanismos de la política representativa, por lo que los canales de la democracia tradicional comienzan a ser insuficientes, y la participación ciudadana cada vez más necesaria para fortalecer la democracia y garantizar la gobernabilidad.

La aplicación práctica de la herramienta de participación ciudadana incorporada al sistema de evaluación de impacto ambiental manifiesta una situación muy distante a los propósitos declarados inicialmente por el legislador. Más que una posibilidad de mejorar ambientalmente o de revestir de legitimidad los proyectos o actividades, para sus titulares aparece como un requisito formal que debe satisfacerse para el desarrollo de sus proyectos; y para los

ciudadanos, figura como un posibilidad estrecha y poco eficaz de influir en el destino de los proyectos o actividad que afectan su entorno y calidad de vida.

Analizando la forma en que nuestra legislación incorpora la participación de los ciudadanos en el SEIA es posible advertir varias deficiencias que dificultan la posibilidad de prevenir conflictos a través de la mejora ambiental de los proyectos que ingresan al sistema y el fortalecimiento de su legitimidad social.

Una de las principales deficiencias corresponde al nivel consultivo de participación que consagra el SEIA; el que provee a los ciudadanos la posibilidad de formular las opiniones que les merezca el proyecto o actividad respectiva, las que finalmente son ponderadas por la autoridad.

A nuestro entender, este nivel de participación consultiva es insuficiente para los reales requerimientos de una ciudadanía crítica y resuelta a influir en las decisiones que afecten sus intereses.

Para que la participación ciudadana cumpla los objetivos de fortalecimiento democrático y gobernabilidad para los que fue diseñada, es necesario que su reconocimiento legal, en particular en materias ambientales, permita a los ciudadanos ejercer un control efectivo y directo sobre la toma de decisiones en temas de interés público.

Además, la ponderación que efectúa la autoridad de las opiniones expresadas por los ciudadanos respecto de los efectos ambientales de un proyecto determinado, genera un espacio de duda en torno a la real posibilidad de influir sobre los impactos ambientales del proyecto en defensa de sus intereses, puesto que es finalmente una instancia política, CONAMA o COREMA, quien toma las decisiones, limitándose a fundamentar su resolución final, contemplando las opiniones de los ciudadanos. En definitiva, el mecanismo de la ponderación precariza más aún el insuficiente nivel de participación que contempla SEIA, y le resta legitimidad social.

Otra de las deficiencias en comento la constituye la tardía oportunidad en que se desarrolla la participación dentro del SEIA; pues se establece en un momento en que el diseño y decisiones fundamentales relativas al proyecto o actividad ya se encuentran zanjadas, y por lo tanto, cualquier modificación mayor al proyecto genera un alto costo o resulta inviable y, por lo tanto, las posibilidades de influir de la ciudadanía se ven todavía más disminuidas.

Asimismo, tal como revisamos, el sistema no resulta especialmente enfático en enfrentar el desequilibrio de poder relativo que normalmente presentan los actores de un conflicto ambiental, por el contrario, tanto la LBGGM como el

RSEIA contemplan una serie de disposiciones formales dentro del proceso de evaluación ambiental que fortalecen en definitiva el poder relativo de los proponentes o titulares de los proyectos sometidos al SEIA, lo que acentúa el natural desequilibrio y genera en el sector ciudadano una percepción de injusticia.

Los temas revisados en este capítulo esclarecen un conjunto de deficiencias en la forma que la legislación ambiental contempla la participación ciudadana dentro del SEIA, y demuestran la necesidad de incorporar nuevos espacios de participación ciudadana en el SEIA y en la legislación ambiental chilena, de modo de incorporar una forma de participación coherente con los objetivos para los cuales hoy es considerada **la mejor forma de tratar las materias ambientales**, tal cual lo indica el ya comentado Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro.

A nuestro entender el método de resolución de conflictos de la mediación ambiental, constituye una alternativa viable para una participación ciudadana efectiva y eficaz en los propósitos del SEIA.

Las cualidades propias del conflicto ambiental y las características de la mediación ambiental como método de resolución de conflictos analizadas en los capítulos anteriores, permiten afirmar que constituyen una real posibilidad de para la efectiva participación ciudadana en el SEIA.

En el capítulo siguiente plantearemos algunas propuestas y formularemos recomendaciones para la implementación de la mediación ambiental como alternativa de participación ciudadana en el SEIA.

**CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y PROPUESTA METODOLOGICA
PARA LA MEDIACION COMO ALTERNATIVA DE
PARTICIPACIÓN EN EL SEIA.**

El propósito de este capítulo final es formular algunas propuestas para la implementación de la mediación como una alternativa de participación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Antes de formular las propuestas, expondremos algunas conclusiones a las que hemos llegado a través del análisis que antecede a este capítulo. Se trata

de dos tipos de conclusiones, las primeras dicen relación con aquellos fundamentos por los cuales estimamos que la mediación ambiental debe implementarse dentro del SEIA para asegurar una participación ciudadana eficaz que permita concretar los propósitos de prevención y resolución de conflictos ambientales, prescritos por el legislador.

El segundo tipo de conclusiones dice relación con los distintos niveles de conflicto ambiental que hemos detectado a lo largo de este trabajo, y la necesidad de medios de solución diferenciados.

1.- CONCLUSIONES RESPECTO DE LA MEDIACION COMO ALTERNATIVA PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA EFICAZ:

1.1. La mediación es un método participativo

Definida como un proceso de negociación asistida por un tercero neutral la mediación comparte casi el mismo grado de autonomía que una negociación directa²⁰⁵, salva la intervención del mediador que viene a potenciar ciertos

²⁰⁵ El RAD de mayor grado de autonomía.

elementos que hacen de la mediación un modelo de resolución todavía más eficaz.

Con la mediación los actores del conflicto ambiental intervienen en un nivel resolutivo en el proceso, o sea, gozan de plena soberanía para acordar y tomar decisiones, parciales o totales, respecto de algún tema específico.

Como comentamos, es el nivel resolutivo de participación el que efectivamente garantiza que la intervención de los ciudadanos se convierta en una herramienta de fortalecimiento democrático y gobernabilidad, en los conflictos ambientales.

1.2. Favorece el equilibrio de poder entre los actores

Uno de los grandes desafíos que presentan los conflictos ambientales es la superación del fuerte desequilibrio de poder relativo entre los actores.

Si bien, hoy se experimenta una fase progresiva de fortalecimiento del sector ciudadano, sigue existiendo una amplia brecha entre el poder relativo que detenta el sector empresarial y estatal, y el nivel de poder del sector ciudadano.

La mediación ambiental favorece el equilibrio de poder entre los actores. Es la figura del mediador la encargada de procurar ese el equilibrio; para lo cual,

utilizará herramientas en esa dirección, principalmente en las primeras fases de la mediación. Por ejemplo, procurará la organización de aquellos sectores interesados en el conflicto que no cuentan con una orgánica para su representación en el proceso. Asimismo, podrá desarrollar instancias de capacitación, con el objeto de proveer de información técnica básica o herramientas para una adecuada negociación a las partes de menor grado instrucción.

1.3. Permite superar la percepción de injusticia de los ciudadanos

Como revisamos anteriormente, la participación ciudadana en el SEIA, tal como está regulada, genera una percepción de injusticia en los actores del sector ciudadano.

Aquí nuevamente destaca la figura del mediador ambiental quien promoverá acciones conducentes a explicitar las percepciones negativas de modo no confrontacional y transformarlas para lograr la legitimación relacional de los actores del conflicto, es decir, un movimiento estratégico hacia la colaboración

en la mesa de negociación, a través de la localización positiva²⁰⁶ de los actores. La idea es que ellos sean capaces de modificar la “dinámica negativa en positiva” lo que se traduce en cambio de percepción de los actores respecto del conflicto y respecto de las contrapartes²⁰⁷.

1.4. Permite trabajar eficazmente temas políticos y técnicos

Como vimos al analizar el conflicto ambiental, su contenido se compone de una serie elementos técnicos y políticos, es más, en definitiva el conflicto ambiental es una cuestión esencialmente política y secundariamente científico-técnica²⁰⁸.

La sede de la mediación permite que las partes puedan tomar adecuadas decisiones políticas sobre la base de un manejo de información técnica comúnmente acordado.

²⁰⁶ Esta localización ha sido descrita “como un proceso muy político, por el cual las personas: a) establecen un orden moral (por ejemplo, conjunto de responsabilidades, obligaciones y privilegios; b) se localizan a sí mismas y a los otros dentro de este orden moral (por ejemplo, buen tipo vs. Mal tipo, inocente vs. Culpable, cooperativo vs. No cooperativo, justo vs. Injusto, etcétera).” (HARRÉ citado por DIEZ, F Y TAPIA, G; 1999. “Herramientas para trabajar en mediación”. P. 104).

²⁰⁷ DIEZ Y TAPIA. Op. Cit.

²⁰⁸ SABATINI, SEPÚLVEDA, BLANCO; Op. Cit.

Como ya revisamos, en la mediación ambiental los actores pueden suscribir acuerdos instrumentales acerca del nivel de información técnica que sea necesario circular. En este sentido, para la obtención de esa información los actores podrán acordar el acceso a la información técnica a través de un medio neutral, cuya legitimidad sea reconocida por todos.

En definitiva, la mediación favorece la obtención de soluciones que satisfagan niveles adecuados de calidad técnica y de compromiso social y político de los involucrados, de manera que alcancen un nivel de legitimidad que permita su viabilidad y permanencia.

1.5. Permite superar la rigidez del actual modelo de participación

Con la mediación ambiental se pueden superar las rigideces del modelo actual de participación del SEIA, cuya inflexibilidad no facilita una adecuada y oportuna intervención de los actores.

Sabemos que la participación regulada en el SEIA se da en un momento en que sólo pueden realizarse modificaciones de orden secundario al proyecto respectivo, lo que desalienta la participación y deslegitima la instancia.

La mediación ambiental goza de la flexibilidad necesaria para adecuar su proceso a los requerimientos del conflicto particular y es perfectamente aplicable en etapas tempranas del diseño del proyecto sujeto a evaluación.

Como ya comentamos, una de las importantes falencias de la participación en el SEIA es la inequidad entre proponentes y ciudadanos con que está regulada, estableciendo, plazos e instancias de reclamación abiertamente más favorables para el proponente del proyecto o actividad.

En cambio, la mediación permite a las partes acordar voluntariamente los procedimientos a seguir, a través de acuerdos instrumentales. Además, el equilibrio de poder entre las partes se encuentra especialmente resguardado por el derecho a veto de los participantes.

1.6. Permite ajustar las expectativas de los actores

En la fase inicial de la mediación ambiental se establecerá la agenda de negociación, que definirá cuáles serán los temas a negociar y respecto de los cuales podrá versar el eventual acuerdo.

El mediador procurará, en las fases iniciales del proceso, que sean las partes quienes determinen la agenda negociadora, de modo que mediante este acuerdo los actores puedan ajustar tempranamente sus expectativas respecto de las reales posibilidades del proceso.

Como constatamos en el capítulo anterior, suele haber un choque entre las expectativas que los ciudadanos tienen de la posibilidad de influir y el verdadero nivel de participación que les permite el SEIA.

El temprano ajuste de expectativas en la mediación ambiental evita que su frustración acentúe la confrontación.

1.7. Imprime mayor legitimidad social a las soluciones

La mediación permite que los actores resuelvan sus conflictos en un enfrentamiento cara a cara, experimentando la posibilidad de discutir abierta y directamente los temas de interés con los demás involucrados.

Sucede que la participación en el SEIA se efectúa a través de una serie de procedimientos escritos, sin que se presente la posibilidad de que los actores

puedan enfrentar sus intereses directamente, cuestión que resulta importante para la transparencia y confiabilidad de los procesos.²⁰⁹

Ahora, la mediación permite que este enfrentamiento se vea facilitado por un tercero neutral que promoverá un clima de respeto entre las partes, y proveerá herramientas de comunicación para superar desconfianzas y avanzar en soluciones integradoras.

En suma, el enfrentamiento directo de las partes, en un proceso donde ellas son las protagonistas, es un escenario que imprime mucha legitimidad social a los eventuales acuerdos.

2.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL TRATAMIENTO DE LOS DISTINTOS NIVELES DEL CONFLICTO AMBIENTAL:

Antes de formular algunas propuestas y recomendaciones señalaremos algunas conclusiones que a la luz de lo expuesto hemos recogido y elaborado.

²⁰⁹ Con este propósito en el derecho comprado la participación ciudadana se efectúa en audiencias públicas. Ejemplo de ello es lo señalado en el Artículo 20 de la Ley General del Ambiente de la República Federal Argentina, que señala: “Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”.

2.1. Los dos niveles de conflicto ambiental:

A lo largo de este estudio hemos definido el conflicto ambiental como una “percibida divergencia de intereses entre dos o más actores sociales, en torno a los impactos ambientales de una acción, actividad o proyecto”.

Al revisar las causas de los conflictos ambientales señalamos que se manifiestan causas directas y una causa indirecta.

La concatenación de causas directas: **bienes, territorio, relaciones interpersonales y principios**, configuran la especificidad de un conflicto ambiental determinado.

Por otro lado, señalamos como causa indirecta presente en todo conflicto ambiental la “**percepción de oposición insuperable entre el modelo de desarrollo económico y la preservación ambiental**”.

Como vimos, se trata de una situación que concibe el conflicto como una situación de suma cero, donde los actores de un conflicto reproducen la díada Desarrollo – Protección.²¹⁰

Se trata entonces de dos niveles de causas que devienen en dos niveles de conflicto.

Para ilustrar esta idea volvamos al conflicto ambiental que se suscitó a propósito de la construcción de la autopista urbana Costanera Norte.

En este caso, el primer nivel de conflicto (lo llamaremos conflicto inmediato) se relaciona con los impactos ambientales directos que afectaban a la población aledaña al sector donde se proyectó el trazado de la vía de alta velocidad, población que veía comprometida su calidad de vida, el valor de sus propiedades, el valor paisajístico del sector, entre otros... (Bienes, territorio y principios).

El segundo nivel de conflicto (lo llamaremos mediato) se relaciona con la tensión propia del desarrollo sustentable, representada por la causa indirecta

²¹⁰ En el entendido que se encuentran frente a una decisión que exige elegir entre contaminar y no contaminar, como si se tratara de conceptos absolutos que obligaran a inclinarse por una u otra opción.

que ya indicamos y que se traduce en el debate de una definición política²¹¹ sobre las directrices ambientales nacionales, regionales y sectoriales. En el caso que ejemplificamos, la discusión de los actores, y en especial, la resistencia al proyecto liderada por la “Coordinadora No a la Costanera”, se fue centrando paulatinamente en la definición política relativa a la *ciudad que queremos*²¹², a la necesidad de generar un plan de transporte urbano eficiente, y no sólo en los impactos directos del proyecto.

2.2. La participación ciudadana en el SEIA confunde los dos niveles:

La participación ciudadana en el SEIA representa una oportunidad para que los ciudadanos puedan influir directamente en los temas ambientales de su interés.

No existiendo otros espacios formales de participación directa donde los ciudadanos puedan manifestar sus intereses relativos a materias del medioambiente, el SEIA es aprovechado por los participantes para la defensa de sus intereses, los que muchas veces van más allá de lo relativo a los impactos ambientales específicos, generando una discusión en los dos niveles de conflicto ya descritos.

²¹¹ Ver capítulo I.

²¹² Al respecto ver SABATINI, SEPÚLVEDA, BLANCO; Op. Cit. Capítulos 2 y 6.

Una de las posiciones que suelen adoptar los sectores ciudadanos en el segundo nivel de conflicto es perseguir el rechazo del proyecto evaluado. Detrás de esa posición se esconde la necesidad de proteger el medioambiente.

El sector ciudadano hace valer esa posición inducido por la percepción de oposición insuperable entre el modelo de desarrollo económico y la preservación ambiental. Ante la díada de suma cero, protección – desarrollo, terminan optando por la protección en desmedro del desarrollo, y apartándose de la idea del desarrollo sustentable que pretende traducir de una forma aceptable por todos, la necesidad de promover el desarrollo sin depredar el ambiente.

2.3. La participación ciudadana en el SEIA no está diseñada para rechazar proyectos

Señalamos en el capítulo III que la participación ciudadana en el SEIA no está diseñado para rechazar proyectos, si no para procurar su mejora ambiental a través de las opiniones de quienes se ven más directamente afectados por los

potenciales impactos de una actividad o proyecto determinado, y para añadirle un importante ingrediente de legitimidad social.

Sin embargo, muchos actores sociales buscan participar en el SEIA con la intención de obtener el rechazo de un proyecto e impedir su desarrollo²¹³, cuestión que casi siempre termina sin ser posible, lo que en definitiva genera una percepción de ineficacia del espacio participativo y un descrédito del sistema y de las autoridades que intervienen en la evaluación de impacto ambiental.

Recordemos que la evaluación de impacto ambiental, tal cual lo señala la Ley²¹⁴, consiste en verificar si determinado proyecto o actividad respeta las normas de calidad ambiental y de emisión que son las que determinan el nivel de contaminación que estamos dispuestos a tolerar²¹⁵.

Entonces, si los impactos ambientales de un proyecto o actividad se ajustan a los rangos establecidos en la normativa vigente, lo que cabe es su aprobación, cuestión avalada por diversas garantías de rango constitucional que resguardan la libertad de cualquier sujeto para realizar una actividad

²¹³ Un ejemplo claro volviendo al ejemplo de Costanera Norte, la ciudadanía se agrupó en una articulada organización que se denominó Coordinadora No a la Costanera Norte” nombre que manifiesta la marcada posición opositora al proyecto.

²¹⁴ Artículo 2 letra j. Ley 19.300.

²¹⁵ Ver capítulo I.

económica lícita, entre ellas la Libertad Económica²¹⁶, el principio de No discriminación en materia económica²¹⁷ y el derecho de propiedad²¹⁸.

Lo que corresponde discutir en la instancia de participación establecida en el SEIA son las medidas de mitigación de los impactos, su reparación o la compensación²¹⁹ en su caso, además de establecer modificaciones al proyecto que permitan mejorar su calidad ambiental y disminuir los impactos negativos en la población.

En este punto, es necesario recordar²²⁰ que los efectos, características y circunstancias indicadas en la LBGM y en el RSEIA para definir si procede un EIA, responden en mayor medida a criterios subjetivos, y son los ciudadanos, especialmente los de las poblaciones directamente afectadas, quienes deben intervenir con sus opiniones y finalmente con su voluntad para las decisiones que se adopten.

²¹⁶ Artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República.

²¹⁷ Artículo 19 N° 22 de la Constitución Política de la República.

²¹⁸ Artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República.

²¹⁹ “Las medidas de mitigación tienen por objeto evitar o disminuir los efectos adversos del proyecto o actividad... Las medidas de reparación y/ o restauración son aquellas que tienen por objeto reponer el medio ambiente o uno o más de sus componentes a una calidad similar a la que tenía..., o de no ser ello posible, restablecer sus propiedades básicas... Las medidas de compensación tienen por finalidad producir o generar un efecto positivo alternativo y equivalente a un efecto adverso identificado”. (FERNÁNDEZ, P. Op. Cit. P. 189 y 190).

²²⁰ Ver capítulo III

No sólo por legitimidad, sino también por eficacia, los ciudadanos deberán dar su conformidad con aquellas medidas destinadas a morigerar los impactos ambientales relativos a **reasentamiento de comunidades humanas, riesgo a la salud, alteración de sistemas de vida y de costumbres de grupos humanos**, entre otros. Al enfrentar estos temas el SEIA no debe restringir la participación a una instancia meramente consultiva, debe considerar una instancia de negociación mediada con carácter resolutivo.

2.4. Es necesario resolver los dos niveles de conflicto en instancias de participación distintas.

Creemos entonces necesario separar los dos niveles de conflicto en instancias de participación distintas, en todas ellas creemos que la mediación es una alternativa eficaz de participación.

Por un lado, el segundo nivel de conflicto descrito, debe resolverse a través de una instancia de participación que permita a los ciudadanos influir en la definición de los grandes temas del desarrollo sustentable²²¹ y, bajo ese prisma, definir las políticas de protección ambiental y desarrollo.

La idea es separar la discusión que hoy se está dando a propósito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos o actividades específicas, para canalizarla en una instancia temprana y no contingente, de modo que las decisiones permitan definir una política ambiental²²² coherente que facilite la prevención de los conflictos ambientales específicos (conflicto Inmediato) que se susciten a propósito del desarrollo de un proyecto.

Desde un punto de vista formal, estimamos que esta instancia de participación debe darse en términos directos, y con carácter resolutivo, de modo de otorgarle a los acuerdos adoptados el mayor grado de legitimidad social

²²¹ Una consagración legal de esta instancia de participación la encontramos en la Ley General del Ambiente Argentina cuyo Artículo 10 establece: “El **proceso de ordenamiento ambiental**, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, **deberá** asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y **promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable...**”

²²² En esta línea Sabatini plantea a propósito de los conflictos ambientales urbanos la necesidad de construir un “mandato popular urbano que proporcione criterios superiores, no sujetos a controversia, para contribuir a solucionar disputas específicas”. (SABATINI SEPÚLVEDA, BLANCO. Op. Cit. Capítulo 6).

posible. Legitimidad que permitirá prevenir conflictos posteriores específicos ya que ofrecerá directrices que ningún sector participante podrá desconocer.

Por otro lado, el primer nivel de conflicto descrito, esto es, el que se da en torno a los impactos ambientales directos de un proyecto o actividad específica, y que hoy se intenta solucionar en el capítulo de participación del SEIA, debe resolverse en un espacio de negociación asistida por un mediador, donde las partes buscarán alcanzar un acuerdo en cuanto a las posibles modificaciones al proyecto que hagan necesarios sus impactos ambientales, además de aquellas medidas de mitigación, reparación o compensación que sean necesarias, y todos aquellos otros elementos que siendo una pretensión legítima de los actores deben acordarse a efectos de obtener una solución perdurable al conflicto.

Podemos reconocer también un nivel intermedio entre las dos instancias de participación señaladas. Se trata de la participación ciudadana contemplada en proceso de generación de normas de calidad ambiental y de emisión, y en el procedimiento para establecer planes de prevención y de descontaminación; el que consiste, en resumidas cuentas, en que “cualquier persona natural o jurídica puede dentro de un plazo determinado aportar los antecedentes técnicos, científicos y sociales sobre la materia en estudio, asimismo una vez

elaborado el anteproyecto de norma y publicado en el Diario Oficial, cualquier persona podrá formular observaciones al contenido del anteproyecto”²²³.

Se trata de un espacio abierto a la comunidad toda, sin embargo, por el nivel técnico de las materias involucradas en la práctica se limita a personas u organización con la preparación técnica adecuada.

Esta instancia de participación intermedia se vincula a las dos instancias descritas anteriormente.

Con la primera instancia se vincula puesto que, definidas los criterios de una política ambiental determinada, estos actúan como eje rector de la generación de normas y planes, que son las herramientas más directas a través de las cuales se concreta la idea de desarrollo sustentable y se determina el nivel de impacto ambiental que como sociedad estamos dispuestos a tolerar.

Se vincula con la segunda instancia de participación descrita, pues el contenido prescriptivo de normas y planes actúa como herramienta de prevención y resolución de conflictos, pues establece los parámetros según los cuales un impacto ambiental comienza a considerarse contaminación²²⁴, permitiendo que

²²³ FERNANDEZ, P. Op. Cit. P. 156.

²²⁴ Recordemos que la LBG M define contaminación en su artículo 2º letra c) indicando que es: “la presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, en

la discusión en torno a los impactos ambientales específicos de un proyecto o actividad se centre en los impactos lícitos, que requieren de medidas de mitigación, compensación o reparación.

En lo que sigue de esta exposición formularemos algunas recomendaciones para implementar un modelo de mediación, que contribuya a la eficacia de la segunda instancia de participación recién descrita, o sea, aquella que debe darse en torno a los impactos ambientales directos de un proyecto o actividad descrita, y que nuestra legislación ubica en el SEIA.

3.- RECOMENDACIONES PARA MATERIALIZAR LA MEDIACION AMBIENTAL EN EL SEIA COMO PARTICIPACIÓN EFECTIVA.

Habiendo revisado extensamente el método de resolución de conflictos de la mediación ambiental, en este apartado indicaremos algunas recomendaciones prácticas que estimamos relevantes para la implementación de la mediación como alternativa de participación ciudadana en el SEIA.

concentraciones o concentraciones y permanencia superiores o inferiores, según corresponda, a las establecidas en la legislación vigente”.

3.1. En cuanto a la oportunidad dentro en el proceso del SEIA

La inadecuada ubicación temporal del proceso de participación ciudadana ha llevado a afirmar que el SEIA y el proceso de participación ciudadana son plenamente independientes y mal puede esperarse que esta última surta algún efecto real en la primera.²²⁵

Creemos que la instancia oportuna para que los ciudadanos intervengan en un proceso de participación corresponde a la fase de elaboración del estudio de impacto ambiental por el proponente.

La participación en esa etapa es más eficaz, pues existen reales posibilidades que los intereses de los ciudadanos puedan ser considerados en el proyecto respectivo.

Como ya analizamos el Estudio de Impacto Ambiental describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad y con su presentación ante la autoridad respectiva se da inicio al proceso de evaluación de impacto ambiental.

²²⁵ MEUNIER, PAMELA. 2004. "La participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno". Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental. Facultad de Derecho Universidad de Chile.

Incorporar la participación ciudadana a través de una instancia de mediación en la fase de diseño permitirá que los ciudadanos puedan injerir concretamente en cuatro aspectos muy importantes contenidos en el EIA:

a) Diseño general del proyecto²²⁶:

El diseño general del proyecto contempla temas fundamentales a la hora de prevenir y resolver el eventual conflicto, como la localización del proyecto, su tamaño y el monto de las inversiones.

Una instancia de comunicación directa entre los actores en esta etapa permitirá a los proponentes adaptar el diseño del proyecto en función de los acuerdos adoptados con los ciudadanos.

b) Las predicciones de impactos ambientales²²⁷:

La intervención de los ciudadanos en esta etapa permitirá obtener valiosa información para predecir con mayor grado de exactitud los posibles impactos ambientales del proyecto, por cuanto, nadie mejor que ellos es capaz de

²²⁶ Artículo 12 letra a. de la LBG M; Artículo 12 letra c. del RSEIA.

²²⁷ Artículo 12 letra d. de la LBG M; Artículo 12 letra g. del RSEIA

determinar de qué manera sus intereses se ven afectados, además de aportar una visión integral que permite ponderar los intereses de generaciones actuales y futuras.

c) Las medidas de mitigación, compensación y reparación.²²⁸

Probablemente el núcleo del conflicto esté representado por la búsqueda de un acuerdo respecto de las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación y/o compensación que se realizarán, cuando ello sea procedente.

Es fundamental un grado resolutivo de participación en este punto de modo que los actores directamente involucrados estén en condiciones de negociar y acordar estas medidas.

Este constituye uno de los puntos centrales del acuerdo y donde el mediador ambiental deberá prestar especial atención de modo que se respete el marco normativo vigente.

²²⁸ Artículo 12 letra e. de la LBG M; Artículo 12 letra h. del RSEIA

d) Plan de seguimiento de las variables ambientales²²⁹

La mediación ambiental tiene incorporada una fase final de implementación y monitoreo del acuerdo. En ella se persigue articular las distintas herramientas y recursos de que disponen los actores para alcanzar los objetivos planteados en el acuerdo.

La posibilidad que los acuerdos se respeten y sean permanentes depende de un adecuado plan de monitoreo.

El acuerdo alcanzado en la mediación constituye un insumo relevante en la elaboración del plan de seguimiento y los participantes son agentes fiscalizadores eficaces.

En suma, la mediación ambiental como alternativa de participación debe ser establecida en la etapa de diseño del EIA para que sea eficaz.

Creemos no obstante, que incorporar esta instancia temprana de participación no obsta a que el propio EIA deba ser publicado e informado a la comunidad en general, pues se trata de asuntos públicos que deben ser conocidos por todos.

²²⁹ Artículo 12 letra f. de la LBG M; Artículo 12 letra i. del RSEIA

3.2. En cuanto a la figura del mediador ambiental

Una variable significativa para que la mediación ambiental constituya una alternativa real y legítima es determinar quien cumplirá el rol de mediador.

Como sabemos el mediador debe gran parte de su éxito al grado de neutralidad que represente para los actores.

Nuestra propuesta es la institucionalización de la mediación a través de un sistema registral y de acreditación, en virtud del cual equipos profesionales expertos certifiquen la capacidad técnica e idoneidad moral para desempeñar el cargo.

A efectos de garantizar la plena neutralidad es necesario que el sistema de acreditación y registro dependa de un órgano independiente y autónomo, de modo que no se le pueda atribuir parcialidad por ninguno de los actores. Cuestión especialmente delicada si consideramos que varios órganos gubernamentales²³⁰ actúan habitualmente como parte proponente en el SEIA,

²³⁰ Entre ellos MOP y MINVU.

debiendo resguardarse con celo la neutralidad del sistema. Al respecto proponemos dos alternativas.

La primera es la creación de un sistema de registro y acreditación administrado por un órgano estatal, sin embargo, al no existir hoy en día un ente idóneo según las características indicadas, creemos necesaria la creación de un órgano para estos efectos cuya conformación y financiamiento esté revestida de garantías similares a las establecidas para el Banco Central²³¹.

La segunda posibilidad es permitir que sean las Universidades reconocidas por el Estado las que libremente ofrezcan el servicio especializado de mediación y mantengan para estos efectos un sistema registral de mediadores acreditados ante la misma casa de estudios. En este caso la independencia e idoneidad de los mediadores estaría garantizada básicamente por el derecho a veto de los participantes. Esta posibilidad permitiría que operasen las reglas del mercado, por lo tanto, si bien el inicio puede presentar ciertas dificultades, en el mediano plazo subsistirían aquellos servicios de mediación que cumplan con los estándares de calidad y neutralidad adecuados y requeridos por los actores del conflicto.

²³¹ En especial en lo relativo al nombramiento de sus integrantes.

Como la naturaleza compleja del conflicto ambiental impide que las múltiples partes²³² acuerden solicitar la intervención de un mediador específico, debiera operar un sistema automático y aleatorio de designación del mediador.

3.3. En cuanto al financiamiento de la mediación

En cuanto al financiamiento de la mediación, estimamos que ésta debe ser solventada por el proponente pues su proyecto o actividad es el que genera los impactos que detonan el conflicto.

Para evitar que el financiamiento haga peligrar la neutralidad del mediador, estimamos que los costos globales de la mediación deben estar preestablecidos en un sistema tarifado.

Por supuesto, el financiamiento de la administración del sistema registral debe correr por cuenta del fisco o la universidad, en su caso.

²³² Recordemos que muchos de los actores relevantes son detectados e incorporados a la mediación debido a la labor prospectiva inicial del mediador, por lo tanto, mal podrían éstas intervenir en su selección.

3.4. La instancia de mediación debe ser obligatoria, y la mediación voluntaria

Si bien el método de la mediación es esencialmente voluntario, por lo tanto, ninguna de las partes se encontrará forzada a alcanzar un acuerdo y mantendrá siempre la posibilidad de marginarse del proceso de mediación, creemos que si el propósito es promover la mediación para una eficaz participación en el SEIA, debiera contemplarse de forma obligatoria en la fase de diseño del EIA.

Cómo obligar a los proponentes a desarrollar un sistema de mediación en este sentido. Estimamos que tanto la LBGGM como RSEIA debiera contemplar dentro de los requisitos de contenido mínimo²³³ del EIA la **transcripción completa del acta de mediación**²³⁴. Si esta finalizó en acuerdo, entonces el contenido del acta deberá expresar las distintas medidas de mitigación, compensación y reparación convenidas por los actores, además de las demás materias acordadas, como los respectivos planes de seguimiento u otras.

²³³ Artículo 12 de la LBGGM y del RSEIA.

²³⁴ Recordemos que la mediación ambiental relativiza la regla de confidencialidad propia de la mediación aplicada a otras materias. La fe pública, la transparencia y legitimidad del proceso, hacen necesario un flujo de información regulada que mantenga instruida a la opinión pública sobre el desarrollo del proceso, cuestión que no excluye el acta de acuerdo final cuyos puntos relativos a las medidas de compensación, reparación o mitigación, además de los respectivos planes de seguimiento, deben ser difundidos y publicados a través del EIA.

3.5. Qué sucede si los actores no alcanzan un acuerdo

En principio, es posible indicar que el escenario de un no acuerdo, según nuestra propuesta, no implica un fracaso de la instancia, pues en el peor de los casos la información obtenida va a permitir clarificar el conflicto, predecir impactos, y mejorar ambiental y políticamente el proyecto.

A nuestro entender aquí caben dos opciones:

Opción1º: Si las partes no alcanzan un acuerdo entonces el acta de mediación que obligatoriamente debe acompañarse al EIA, dará una descripción detallada de las últimas propuestas de las partes relativas a las medidas de mitigación, compensación y reparación, a los planes de seguimiento, y los demás temas debatidos.

Esa acta constituirá un documento esencial que servirá de base para la resolución de calificación ambiental dictada por la autoridad competente, la que deberá ponderar las medidas propuestas por el titular del proyecto y los requerimientos planteados por la ciudadanía, bajo una modalidad similar a la ponderación de opiniones establecida actualmente.

Opción 2º: En la eventualidad que las partes no alcancen un acuerdo, consideramos la figura de la Mediación- Arbitraje o (med-arb). Según la cual concluida la mediación sin acuerdo de las partes, el proceso se transforma en una instancia de arbitraje, donde el tercero resolverá y propondrá una solución vinculante con base en las últimas propuestas de los actores. Se trata de un mecanismo similar al anterior, sin embargo, en este caso el órgano que decide no es ya un órgano gubernamental, sino un ente autónomo.

En el fondo las dos propuestas son una variante distinta de la mediación-arbitraje, método que tiene la ventaja de fomentar los esfuerzos de los actores por resolver sus propias disputas, ante la amenaza de perder el control del conflicto²³⁵.

Estimamos no obstante que la segunda opción propuesta es la más idónea ya que garantiza con mayor celo la neutralidad y legitimidad de la solución.

²³⁵ GROVER, GROSCH, OLCZAK. Op. Cit. P. 178.

BIBLIOGRAFIA:

1. ALVAREZ, GLADYS; HIGHTON, ELENA. 2001. "La mediación en el panorama latinoamericano". <www.cejamericas.org/documentos/gladys-alvarez.pdf>. (Consulta: 16 agosto 2004).
2. BRANDONI, FLORENCIA. 2002. "Apuntes sobre los conflictos y la mediación". Revista Interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos: La Trama 2. <www.revistalatrama.com.ar/html/docs/0002_006.PDF>. (Consulta: 11 enero 2005).
3. BOBBIO, NORBERTO. 1996. "Estado, gobierno y sociedad". México D.F., Fondo de Cultura Económica.

4. CONAMA. ¿Qué es la participación ciudadana en el SEIA?. Documento digital Conama. www.conama.cl (Consulta: 2 enero 2006).
5. DEL FAVERO, GABRIEL. 1994. "Ley sobre bases generales del medio ambiente". Estudios Público. 54. Santiago. CEP.
6. DEL FAVERO, GABRIEL. KATZ, RICARDO; 1998. "El Sistema de generación de normas de calidad ambiental y de emisión". Estudios Público. 72. Santiago. CEP
7. DEL PIANO, C; SANHUEZA, A. 2003. "Módulos de Participación Ciudadana". Santiago. Participa.
8. DEMICHELI, GUIDO. 2000. "Comunicación y modelos de mediación: Epistemología, teoría y técnicas". Estudios Sociales. 106. Santiago. CPU.
9. DIEZ, FRANCISCO; TAPIA, GACHI. 1999. "Herramientas para trabajar en mediación". Buenos Aires, Paidós.
10. DINAMARCA, JAIME. 2003. "Evaluación de Impacto Ambiental": Análisis del Reglamento Actualizado". Santiago. Lexis Nexis.
11. ENTELMAN, REMO. 2002. "Teoría de Conflictos. Hacia un nuevo paradigma". Barcelona, Gedisa.
12. ESPINOZA, GUILLERMO. 2001. "Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental". Santiago. BID – CED.

13. ESPINOZA, GUILLERMO. RODRIGUEZ-BECERRA, MANUEL; 2001. "Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Buenas prácticas y tendencias novedosas". Santiago. BID – CED.
14. FERNANDEZ, PEDRO. 2001. "Manual de Derecho Ambiental Chileno". Santiago. Editorial Jurídica de Chile.
15. FISHER, ROGER; URY, WILLIAM; PATTON, BRUCE. 1996. "Sí, de acuerdo, cómo negociar sin ceder". Bogotá, Norma.
16. FOLGER, JOSEPH; JONES, TRICIA. 1997. "Nuevas direcciones en mediación: investigación y perspectivas comunicacionales". Buenos Aires, Paidós.
17. GOTTHEIL, JULIO; SHIAFFRIN, ADRIANA. 1996. "Mediación: una transformación en la cultura". Buenos Aires, Paidós.
18. GROVER DUFFY, KAREN; GROSCH, JAMES; OLCZAK, PAUL. 1996. "La mediación y sus contextos de aplicación. Una introducción para profesionales e investigadores. Barcelona, Paidós.
19. HIGHTON, ELENA; ALVAREZ, GLADYS. 1998. "Mediación para resolver conflictos". Buenos Aires, Ad-Hoc.
20. HUNTINGTON, SAMUEL. 1989. "El sobrio significado de la democracia". Estudios Públicos. Nº 33. Santiago. CEP.

21. JIMENEZ, MONICA; MUJICA, PEDRO. 2003. "Participación ciudadana y cohesión social". Participa, Educación u Desarrollo. Santiago. Documento digital. www.participa.cl. (Consulta: 23 febrero 2006).
22. KOLB, DEBORA, Y ASOCIADOS. 1996. "Cuando hablar da resultado. Perfiles de mediadores". Buenos Aires, Paidós.
23. LASCALA, JORGE HUGO. 1999. "Aspectos prácticos en la mediación". Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
24. LERSCH, PHILIPP. 1967. "Psicología social: el hombre como ser social". Barcelona. Scientia.
25. LORA, VICTOR. 2003; "Herramientas para la construcción de diálogo y de consenso". Lima. INICAM-KAS-IRI.
26. LLADSER, MARÍA TERESA. 1994. Documento de trabajo N°31. "Resolución negociada de conflictos ambientales". Santiago, CIPMA.
27. MEUNIER, PAMELA. 2004. "La participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno". **En:** Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental. Santiago. Facultad de Derecho Universidad de Chile.
28. MATURANA, CRISTIAN. 1997. Separata "Disposiciones comunes a todo procedimiento". Santiago. Universidad de Chile.
29. MILL, JOHN STUART. 1984. "El utilitarismo". Madrid. Alianza.

30. MITCHEL, BRUCE. 1999. "De la gestión de los recursos y del medioambiente". Madrid. Ediciones Mundi- Prensa.
31. MOLINA, FERNANDO. 1985. "Las bases sociales de la democracia". Estudios Público. N° 18. Santiago. CEP.
32. MOORE, CHRISTOPHER. 1996. "El proceso de mediación". Buenos Aires. Granica.
33. MORAGA, JORGE. 2001. "Aguas turbias, la central hidroeléctrica Ralco en el Alto Bío Bío". Santiago. OLCA.
34. MORENO SANTANDER, CARLOS. 2004. "Participación Ciudadana en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente". Santiago. Lexis Nexis.
35. PADILLA, ROBERTO. 2004. "Capacidad de gestión pública y negociación". Revista La Trama 10. <www.revistalatrama.com.ar/html/dos/010_003_esp.pdf> (Consulta: 12 julio 2004).
36. PAREDES, RICARDO. 2005. Exposición en foro titulado "Ciudad y Desigualdad: Proyectos rechazados localmente, pero necesarios socialmente". Organizado por el Programa de apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile. PUC. <www.prourbana.cl> (Consulta: 19 diciembre de 2005).
37. PEÑA, CARLOS. 1996. "Sistemas alternativos de resolución de conflictos: Antecedentes teóricos, empíricos y dogmáticos". Estudios

Sociales 88. Santiago, CPU. PEÑA, CARLOS, S/A. “Los problemas de la filosofía moral”. <www.derecho.udp.cl/site/apuntes/apuntes%20fisologia%20moral.PDF> (Consulta: 5 enero 2005).

38. PERCIVAL, ROBERT. 2004. “Resolución de Conflictos Ambientales: Lecciones aprendidas de la historia de la contaminación de las fundiciones de minerales”. **En:** Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental. Santiago. Facultad de Derecho Universidad de Chile.
39. PISIANI, PABLO; ABOGABIR, XIMENA; POLLICARDO, JESVANA. 1999. Documento. “Aportes conceptuales y metodológicos para la resolución colaborativa de conflictos ambientales en Chile”. Santiago, Casa de la Paz.
40. RAIFFA, HOWARD. 1991. “El arte y la ciencia de la negociación”. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
41. RAWLS, JOHN. 1986. “Justicia distributiva”. Estudios Públicos 24. Santiago. CEP.
42. ROJAS, ALEJANDRO; SABATINI, FRANCISCO Y SEPULVEDA, CLAUDIA. 2003; “Conflictos ambientales en Chile: aprendizajes y desafíos”. Revista Ambiente y desarrollo, vol. XIX N°2.
43. RUIZ, ALEJANDRA. “Creación de valor para la gobernabilidad”. La mediación como política pública sostenible. **En:** Ponencia del Segundo Congreso Argentino de Administración Pública.

44. SABATINI, FRANCISCO; CLAUDIA SEPULVEDA. 1997. "Conflictos ambientales, entre la globalización y la sociedad civil". Santiago, Cipma.
45. SABATINI, FRANCISCO; SEPÚLVEDA, CLAUDIA; BLANCO, HERNÁN. 2000. "Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales". Santiago, CIPMA.
46. SABATINI, FRANCISCO; SEPULVEDA, CLAUDIA; VILLARROEL, PABLO. 1995. Documento de trabajo N°45. "Cinco dilemas sobre participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental". Santiago, CIPMA.
47. SABATINI, FRANCISCO. 1995. Documento. "¿Qué hacer con los conflictos ambientales?". Santiago, CIPMA.
48. SABATINI, FRANCISCO. 1997. "Conflictos ambientales y desarrollo sostenible de las regiones urbanas". Revista PRISMA. 204. El Salvador.
49. SANHUEZA, ANDREA. 2004. "Participación ciudadana en la gestión pública". Santiago. Participa.
50. SEPULVEDA, CLAUDIA. 1999. "¿Cómo fortalecer la prevención de conflictos en el SEIA?" Ambiente y Desarrollo. Vol. XV. N° 44. Santiago. CIPMA.
51. SHVARSTEIN, LEONARDO. 2004. "Semiótica del conflicto". Revista Interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos: La Trama 9. <www.revistalatrama.com.ar/html/dos/002_005_esp.pdf > (Consulta: 12 julio 2004).

52. SOWELL, THOMAS. 1988. "Transacciones sociales". Estudios Públicos. N° 28. Santiago. CEP.
53. TAPIA, GACHI. 2003. "Revisiones a mis ideas sobre legitimación e imparcialidad". Revista La Trama 4. <www.revistalatrama.com.ar/html/dos/0004_art005.pdf> (Consulta: 4 mayo 2004).
54. TAPIA, GACHI. 2004. "Análisis de actores involucrados en procesos participativos". Publicaciones Fundación Cambio Democrático. B. Aires. <www.cambiodemocratico.org/publicaciones>. (Consulta 15 febrero 2004).
55. TAPIA, GACHI. 2004. "El Proceso de colaboración en situaciones complejas de interés público". Publicaciones Fundación Cambio Democrático. B. Aires. <www.cambiodemocratico.org/publicaciones>. (Consulta 23 febrero 2004).
56. TAPIA, G; SPADONI, E; LEIVA, T. 2004. "La facilitación Comunitaria: Una urgencia en los bordes de la facilitación, la mediación comunitaria y la planificación colaborativa". <http://www.cambiodemocratico.org/publicaciones.php> (Consulta. 25 de mayo 2004).
57. TOUZARD, HUBERT. 1981. "La mediación y la solución de los conflictos". Barcelona, Herder.

58. URRUTIA, IGNACIO. 2004. "Recurso de Protección contra actos administrativos dictados en el marco del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de la ley N° 19.300". **En:** "Prevención y Solución de conflictos Ambientales: Vías administrativas, jurisdiccionales y alternativas". Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental. Santiago. Facultad de Derecho Universidad de Chile.

59. URY, WILLIAM. 2000. "Alcanzar la paz". Buenos Aires, Paidós

60. VARGAS, JUAN ENRIQUE; PEÑA, CARLOS Y CORREA, JORGE. 2001. "El rol del Estado y el Mercado en la Justicia". Cuadernos de Análisis Jurídico. 42. Santiago. Universidad Diego Portales.

NOTAS DE PRENSA:

61. LO POLITICO y lo económico en el caso de Celulosa Arauco. El ojo de Angelini. La Nación. Santiago. Chile. Domingo 24 de abril de 2005.

62. CORTE de Apelaciones decreta cierre de Celco. La Nación. Santiago. Chile. Miércoles 20 de abril de 2005.

63. LOS BLANCOS de los verdes. El Mercurio. Santiago. Chile. Domingo 04 de septiembre 2005. Nacional.

64. REPORTAJES. La Tercera. Santiago. Chile. 8 de mayo 2005.