

# Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana

**Claudia Sepúlveda\* y Alejandro Rojas\*\***

\* Programa de Doctorado en Geografía Humana, University of British Columbia, Canada.

\*\* Faculty of Land and Food Systems, University of British Columbia, Canada.

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Bases del Medio Ambiente en 1994, fue evidente que los mecanismos de evaluación de proyectos contemplados en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) serían insuficientes para canalizar la creciente conflictividad socioambiental y la consiguiente demanda por participación en las decisiones ambientales. Numerosos conflictos de alta figuración coparon la agenda de la segunda mitad de los 90 en torno a megaproyectos como la central Ralco de ENDESA en el Alto Bío-Bío, el proyecto forestal Trillium en Tierra del Fuego y la planta de celulosa de CELCO-ARAUCO en Valdivia. En todos estos casos la aprobación de proyectos en el SEIA se impuso a costa de importantes vacíos de legitimidad, en particular debido a que los pronunciamientos técnicos desfavorables fueron revertidos por las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMAs) en respuesta al apoyo público entregado a los referidos proyectos por el entonces Presidente Eduardo Frei, para quien ninguna inversión debía detenerse por razones ambientales. Por su parte, los mecanismos de participación ciudadana carecían de poder real de influencia debido a la orgánica decisional centrada en las COREMAs —instancia política integrada por cargos designados, a excepción de los Consejeros Regionales, elegidos por los partidos—, un enclave no democrático y no representativo de los intereses locales.

Siguiendo estrategias a veces opuestas, y con notables diferencias de contexto social, las comunidades cuestionaron la instrumentalización de la participación para justificar decisiones contrarias a sus intereses. Dos casos emblemáticos fueron el conflicto en torno al ducto de CELCO-ARAUCO en Mehuín y la disputa por la carretera urbana Costanera Norte, en Santiago. En el primero, los habitantes de Mehuín se marginaron del SEIA declarando que la evaluación ambiental era un “mero blanqueo” de una decisión ya tomada, mientras los residentes afectados por la Costanera Norte señalaron haber perdido la confianza en la “participación protegida” del SEIA diseñada para “aprobar lo que el gobierno quiere”, luego de un esforzado involucramiento en las instancias disponibles (Sepúlveda y Mariángel 1998, Sepúlveda y Du Monceau, 1998). La misma convicción domina aún en comunidades en conflicto en torno al SEIA (Recuadro 1).

Estos aprendizajes llevaron a proponer recomendaciones para potenciar la función preventiva de conflictos asociada a la participación, a través de medidas como anticipar la participación a etapas clave del diseño de los proyectos —en particular, a la evaluación de alternativas de localización—, ampliar el plazo de la participación para incluir las modificaciones relevantes de los proyectos, transparentar los criterios de ponderación de las observaciones ciudadanas y entregar

## R E S U M E N

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Bases del Medio Ambiente en 1994, fue evidente que los mecanismos de evaluación de proyectos contemplados en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) serían insuficientes para canalizar la creciente conflictividad socioambiental y la consiguiente demanda por participación en las decisiones ambientales. La nueva institucionalidad ambiental de Chile –aprobada al final del gobierno de Michelle Bachelet y que entró en vigencia a en junio de 2010– representó un avance sustantivo al elevar la jerarquía de los temas ambientales, profundizar las atribuciones de la entidad responsable de las políticas y normas, unificar y fortalecer los procedimientos de fiscalización y sanción, perfeccionar las exigencias técnicas en materia de evaluación ambiental e introducir una visión sinérgica de los impactos de las políticas y planes públicos. No obstante ni los vacíos en participación ciudadana ni los riesgos de intervención política del SEIA fueron resueltos por el nuevo diseño institucional, perpetuando así la crisis de legitimidad de las decisiones ambientales. En relación con la democratización de las decisiones que involucran riesgos ambientales, tres son los principales desafíos que permanecen pendientes: ampliar y elevar la jerarquía decisional de las instancias de participación; mejorar la transparencia de las decisiones ambientales; y lograr mayor autonomía de las decisiones ambientales respecto a los intereses de los inversionistas.

**Palabras clave:** Institucionalidad ambiental, participación ciudadana, conflicto ambiental, Chile.

## A B S T R A C T

*Since the coming into effect of the 1994 Environmental Framework Law, it has been quite apparent that the mechanisms for evaluating projects considered in the Environmental Impact Evaluation System (SEIA) were insufficient for channeling growing socio-environmental conflicts and the resulting demand for participation in environmental decision making. Chile's new environmental institutionality-approved at the end of the Michelle Bachelet Administration and put into effect in June of 2010- represented a notable advance in the prioritization of environmental issues, extending the powers of the regulatory agencies, unifying and strengthening enforcement procedures and sanctions, improving the technical capabilities for environmental evaluation, and introducing synergetic visions of the impacts of governmental plans and policies. Nevertheless, neither the gaps in citizen participation, nor the risks of political interventions in the proper functioning of the SEIA were adequately addressed by the new institutional designs, resulting in a perpetuation of the crisis of legitimacy regarding environmental decision making.*

*With respect to the democratization of decisions involving environmental risks, there are three principal challenges that need to be addressed: widening and elevating the priority given to participation; improving the transparency of environmental decision making; and giving greater autonomy in decision making from the interests of the investors.*

**Key words:** environmental institutionality, citizen participation, environmental conflict, Chile.

apoyo técnico a las comunidades (Sabatini y Sepúlveda 1996; Sabatini, Sepúlveda y Villarroel 1996; Sabatini y Sepúlveda 1997; Sepúlveda 1999; Sabatini, Sepúlveda y Blanco 2000; Rojas, Sabatini y Sepúlveda 2003).

## QUIEBRE INSTITUCIONAL Y RESONANCIA: EL CASO DEL RÍO CRUCES

En 1998 la necesidad de mejorar las instituciones ambientales ingresó en la agenda pública. Pero solo el 2002, durante el mandato del Presidente Ricardo Lagos, se concretó la primera reforma parcial enfocada en agilizar la aprobación de las inversiones. Sin embargo, un inesperado quiebre institucional obligó, a fines del 2004, a una revisión más profunda de la ley ambiental al cumplirse 10 años de su vigencia, aún durante el mandato del Presidente Lagos: el desastre del Santuario del Río Cruces, en Valdivia. Este caso marcó un hito por la resonancia que provocó. En ello confluyeron factores como la amplitud de la respuesta ciudadana –pocas veces registrada en Chile ante riesgos ecológicos–, la persistente cobertura mediática, la carismática figura de los cisnes de cuello negro y la identidad territorial de los valdivianos (Sepúlveda y Bettati 2005).

Como efecto, se estableció un inédito consenso sobre la necesidad de reformar la institucionalidad ambiental, que incluyó a la clase política y los gremios productivos. Para el Presidente de la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), el caso CELCO- ARAUCO marcó “un antes y un después” en la gestión ambiental chilena debido a “lo inédito que una inversión de US\$ 1.300 millones se paralizara por el impacto provocado al medio ambiente” (El Mercurio 10 de junio 2005). Para otros dirigentes empresariales este conflicto inauguró “un período de pérdida de confianzas (de las empresas) con el resto de la sociedad”, ahondado por la “pérdida de credibilidad de la institucionalidad ambiental” (El Mercurio 10 de junio 2005). A su vez, el Secretario General de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA) afirmó que si durante años la autoridad consideró innecesaria una reforma, “fue el escándalo que causó la migración de los cisnes de cuello negro (...) lo que en definitiva la gatilló” (El Mercurio 12 de junio 2008).

Estas repercusiones encontraron refuerzo en las recomendaciones al desempeño ambiental de Chile elaboradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyo informe señalaba que Chile debía “fortalecer y expandir considerablemente sus instituciones ambientales”, proponiendo

**Recuadro I****Extracto del Documento sobre Participación Ambiental elaborado por comunidades en conflicto con CELCO-ARAUCO**

Las experiencias de participación ciudadana en el marco de la Ley de Bases del Medio Ambiente generan un alto nivel de desconfianza hacia la verdadera función de tales mecanismos de participación. Los mecanismos de participación hoy existentes -en particular los que forman parte del Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA)- terminan desincentivando, neutralizando e incluso instrumentalizando la participación de los habitantes y comunidades. La sola presencia de las comunidades en los eventos oficiales de participación organizados por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) o el mero envío de observaciones ciudadanas dentro del SEIA, son utilizados por las autoridades para validar sus resoluciones, aún cuando los planteamientos ciudadanos no hayan sido considerados en la decisión final. Ello refleja un concepto formal y estrecho de la

participación, donde las contribuciones de los ciudadanos ocupan *a priori* un lugar marginal en la toma de decisiones, independientemente de su valor.

La inexistencia de una instancia donde las comunidades puedan confrontar de manera sistemática y pública sus argumentos con el de los servicios públicos, termina por legitimar las deficiencias de los estudios presentados por los proponentes, aumentando el sentimiento de arbitrariedad. Incluso cuando las comunidades accionaron administrativa o legalmente para impugnar con argumentos técnicos, las resoluciones ambientales terminan topándose con barreras que impiden un debate serio. Considerando que las comunidades deben proveerse sus propios recursos y formarse técnicamente, lo que implica una enorme inversión en tiempo y dinero, esta recepción sólo formal y discriminatoria sobre la validez de sus argumentos genera

una alta frustración y un gran resentimiento.

La percepción final de las comunidades es la de haber sido utilizadas para que su participación en el SEIA legitimara socialmente tanto el proceso de evaluación ambiental como las resoluciones finales sobre los proyectos, lo que genera una enorme desconfianza. A menos que tal desconfianza se supere, será imposible revertir la falta de legitimidad social de la participación ciudadana ambiental y de las decisiones e instituciones ambientales en general.

*Extracto del texto: "Síntesis de Conclusiones: Discusión crítica sobre participación ciudadana ambiental en Chile". Documento elaborado por comunidades en conflicto con plantas de celulosa de la empresa CELCO-ARAUCO. Valdivia, 8 de octubre de 2007.*

medidas como "un sistema eficaz de ordenamiento territorial" capaz de "integrar los problemas ambientales en la planificación del uso del suelo" y "un mecanismo formal de participación en la planificación local y regional del territorio" (OCDE 2005).

La resonancia del conflicto del Río Cruces también se expresó en los programas de los candidatos a la Presidencia del 2005. El programa de la Presidenta Michelle Bachelet dedicó párrafos destacados a la participación ambiental, señalando que se intensificaría "la participación de las personas en el SEIA" y "en decisiones de ordenamiento territorial", ampliando el período de participación en la evaluación de EIA y asesorando a las comunidades (Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2005). Ya siendo Presidenta, en marzo de 2007, Bachelet nombró a la primera Ministra del Medio Ambiente y le dio por misión redactar la ley que

debía proponer los cambios institucionales largamente demandados.

### **RESONANCIA Y APRENDIZAJE INSTITUCIONAL: EL CASO DE LA REFORMA AMBIENTAL EN CHILE**

No obstante su relevancia histórica, el gobierno de Michelle Bachelet no dio a conocer públicamente el proyecto de reforma ambiental y restringió las consultas a actores y expertos seleccionados discrecionalmente. Finalmente, el 3 de julio de 2008 el proyecto de ley que creaba el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental fue enviado al Congreso.

A través del nuevo Ministerio se buscaba superar las dificultades del modelo coordinador transversal



—representado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)— fortaleciendo la autoridad y competencias de la nueva entidad responsable de las políticas y normas ambientales. Por su parte, la Superintendencia permitiría resolver la incertidumbre normativa derivada de una fiscalización deficiente y criterios de sanción contradictorios por medio de instrumentos como un registro público de sanciones, incentivos al cumplimiento normativo y responsabilidad solidaria de los ejecutivos con las infracciones de las empresas. A su vez, se estandarizaron las sanciones y multas, que incluyeron desde medidas provisorias —como sellado de equipos, clausura temporal y suspensión de permisos ambientales— hasta la revocación de la autorización ambiental. Estas medidas representan un notable avance institucional y un poderoso estímulo al cumplimiento normativo.

Por su parte, la creación del Servicio de Evaluación Ambiental, a cargo del SEIA, buscaba simplificar los permisos ambientales y fortalecer el carácter técnico de la evaluación ambiental. Para ello se crearon los Comités Regionales de Evaluación Ambiental en reemplazo de las COREMAs, integrados por los Secretarios Regionales Ministeriales con competencias ambientales y presididos por el representante regional del Ministerio de Medio Ambiente. La eliminación de las COREMAs fue presentada como la mejor demostración del propósito de mejorar la calidad técnica de la evaluación

ambiental y terminar con la crisis de legitimidad de las decisiones ambientales, ya que, en palabras de la Ministra, las COREMAs habían causado “*confusión, imprecisión y, en muchos casos, afectado la credibilidad del sistema*” debido a que “*politizan la toma de decisiones*” al estar integradas por cargos políticos como intendentes, gobernadores y consejeros regionales (El Mercurio 23 de junio 2008).

Complementariamente, el proyecto de ley introdujo cambios relevantes en la evaluación ambiental. Entre ellos destacan el aumento de las exigencias de calidad técnica de los EIA y de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) al establecer como causal de su rechazo los vacíos de información, y la prohibición de fraccionar las inversiones para modificar sus condiciones de ingreso al SEIA. También se estableció la caducidad de los permisos ambientales a los tres años de otorgados. Finalmente, se introdujo la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de políticas y planes públicos —obligatoria para la planificación territorial— con el fin de prevenir los impactos ambientales adversos y acumulativos de tales decisiones.

En cuanto a la participación ciudadana, la reforma elaborada por el gobierno de Michele Bachelet propuso escasos avances. Los dos principales fueron ampliar en 30 días el plazo de participación en caso de cambios sustantivos a los proyectos, y el acceso público a la

información ambiental en manos de organismos estatales. A su vez, se incluyó la denuncia ciudadana de infracciones y la reclamación de resoluciones del SEIA por cualquier afectado. No obstante, durante la tramitación en la Cámara de Diputados —entre julio de 2008 y mayo de 2009— se introdujeron importantes mejoras en materia de participación. Entre ellas sobresalen las instancias de participación en la evaluación de las DIA a petición de los afectados y la inclusión de participación ambiental resolutive en la EAE de políticas y planes públicos. Esta última propuesta fue un avance sustantivo considerando que la participación deliberativa y vinculante —del tipo contemplado en el ordenamiento territorial— aún no existe en Chile.

Otro aspecto destacable del texto emanado de la Cámara fue la exigencia de basar la aprobación o rechazo de los proyectos en las recomendaciones técnicas de los servicios competentes. Se buscaba así reducir la discrecionalidad de autorizaciones que contravienen las recomendaciones técnicas. No obstante, también se agregó una cláusula que faculta la aprobación de proyectos en contra de lo recomendado técnicamente, siempre que las autoridades cuenten con informes favorables a tal aprobación.

### **REFORMA AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA OPORTUNIDAD DESAPROVECHADA**

En su ingreso al Senado, la reforma concitó un inédito interés expresado en 1.350 indicaciones propuestas por 16 senadores de todas las bancadas. Una proporción significativa se originó en recomendaciones de organizaciones sociales y ambientales que consiguieron el patrocinio de algunos senadores para sortear la ausencia de instancias ciudadanas en el proceso legislativo (Recuadro 2).

En relación a la participación, las recomendaciones ciudadanas incluyeron las de entregar apoyo técnico a las comunidades durante la evaluación ambiental, transparentar los criterios de ponderación de las observaciones ciudadanas y vincular la EAE de las políticas públicas con las resoluciones del SEIA. Esta úl-

### **La nueva institucionalidad ambiental de Chile nació con un déficit de legitimidad social que se pudo evitar con una discusión abierta a los aprendizajes de los actores sociales interesados en aportar a su diseño.**

tima recomendación apuntaba a suplir el vacío en ordenamiento territorial al vincular la planificación territorial —que gracias a lo propuesto por la Cámara podría incluir participación ambiental resolutive— con las condiciones de aprobación de las inversiones en el SEIA, en particular en lo referido a la localización de los proyectos. Otras indicaciones ciudadanas apuntaron a mejorar

la calidad de los EIA por medio de la certificación de los datos de línea base, eliminar la dependencia entre proponentes y consultoras a cargo de los EIA, y crear la figura de responsabilidad funcionaria por daños derivados de decisiones ambientales negligentes.

Sin embargo, el gran interés que la reforma despertó en su tramitación en el Senado fue abruptamente interrumpido por un acuerdo entre la Ministra de Medio Ambiente, el Ministro de Hacienda y cinco senadores de la Comisión de Medio Ambiente, que garantizó el respaldo de la derecha para una rápida aprobación. Así, el 10 de noviembre de 2009 el Senado aprobó un nuevo texto, resultante del acuerdo, que suspendió la discusión de las indicaciones ingresadas. Dicho texto no sólo impidió nuevos avances en participación, sino que representó retrocesos en las mejoras logradas en la Cámara. Los principales fueron la eliminación de la participación resolutive en la EAE y la reactivación de las COREMAs, de las que además fueron excluidos los Consejeros Regionales prontos a ser elegidos democráticamente. Tanto la reactivación de las COREMAs como su rediseño reforzaron los cuestionamientos sobre el control político centralista que ha afectado a las decisiones ambientales y su consiguiente crisis de legitimidad.

Esta aprobación “*fast track*” dejó pendientes temas clave propuestos por los ciudadanos en indicaciones ingresadas al Senado, como la negociación incompatible entre proponentes y comunidades durante la evaluación ambiental, y la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la participación de los pueblos indígenas. De esta forma, la nueva institucionalidad ambiental de Chile nació con un déficit de legitimidad social que se pudo evitar con una discusión abierta a los aprendizajes de los actores sociales interesados en aportar a su diseño (Fundación Terram 2009).



Recuadro 2

## Indicaciones ciudadanas a la reforma ambiental

Entre las recomendaciones a la reforma ambiental generadas localmente, destacan las propuestas de comunidades, organizaciones ciudadanas, gremios y académicos de las regiones de Los Ríos y La Araucanía, elaboradas a través talleres realizados entre noviembre de 2007 y septiembre de 2009. Tales recomendaciones fueron convertidas en indicaciones legales al texto de la reforma e ingresadas a la discusión en el Senado con el patrocinio del Senador José Antonio Gómez. De las indicaciones así generadas destacan las siguientes:

### a) Sobre participación ciudadana:

- Definir legalmente los mecanismos y enfoques de participación ciudadana ambiental, haciendo referencia a sus niveles informativo, consultivo y resolutivo.
- Vincular la participación resolutiva de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) con las resoluciones del SEIA, en particular respecto a la localización de proyectos en áreas con protección oficial, prioritarias para la conservación y territorios indígenas.
- Transparentar los criterios de ponderación de las observaciones ciudadanas en el SEIA, creando instancias para que los servicios respondan a ellas de forma pública.

- Crear instancias de participación consultivas asociadas a las Comisiones Regionales de Evaluación Ambiental, integradas por representantes locales con facultades de fiscalización social de la evaluación ambiental.
- Establecer mecanismos para garantizar que la ciudadanía cuente con los recursos necesarios para una participación efectiva, informada y técnicamente asistida.
- En el caso de los pueblos indígenas, la participación de la comunidad en los procesos de evaluación de impacto ambiental deberá tener presente las obligaciones que el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por Chile, establecen en sus artículos 6 N° 1 y 2 y 15 N° 2 en relación a la consulta.

### b) Mejorar la calidad técnica de la evaluación ambiental

- Implementar un procedimiento competitivo y transparente de adjudicación de los Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental (EIA y DIA) a través de ampliar el registro público de consultoras acreditadas contenido en la propuesta de ley, a fin de terminar con la vinculación contractual entre tales consultoras

y proponentes.

- Implementar estándares de calidad de los EIA y mecanismos para la certificación de los datos y antecedentes que conforman las respectivas líneas base, facultando a la Superintendencia para vigilar la veracidad de los datos entregados.

### c) Regular la responsabilidad funcionaria en la evaluación ambiental

- Establecer la figura de responsabilidad administrativa de los funcionarios directivos que integran las Comisiones de Evaluación Ambiental cuando ocurran efectos, daños o riesgos negativos derivados de permisos entregados por dichas autoridades.

### d) Regulación de la negociación incompatible

- Prohibir los contratos entre empresas y afectados para el pago de compensaciones, y todas las prácticas asociadas, destinadas a obtener la aprobación ciudadana de un proyecto antes de concluido el período de participación ciudadana contemplado en el SEIA.
- Establecer sanciones para quienes realicen o promuevan prácticas de negociación incompatible.

Extracto del texto: "Recomendaciones Ciudadanas a la Reforma Ambiental de Chile". Valdivia-Temuco. 23 de septiembre 2009.

## CRISIS DE LEGITIMIDAD Y DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN AMBIENTAL EN CHILE

Considerada globalmente, la nueva institucionalidad ambiental de Chile —aprobada finalmente por el Congreso en enero de 2010 y en vigencia desde junio de 2010, bajo la presidencia de Sebastián Piñera— repre-

sentó un avance sustantivo al elevar la jerarquía de los temas ambientales, profundizar las atribuciones de la entidad responsable de las políticas y normas, unificar y fortalecer los procedimientos de fiscalización y sanción, perfeccionar las exigencias técnicas en materia de evaluación ambiental e introducir una visión sinérgica de los impactos de las políticas y planes públicos. No obstante ni los vacíos en participación ciudadana ni los



riesgos de intervención política del SEIA fueron resueltos por el nuevo diseño institucional, perpetuando así la crisis de legitimidad de las decisiones ambientales.

Más aún, como quedó demostrado con la inédita salida impuesta por el Presidente Piñera ante la masiva protesta social en torno a la aprobación de la termoeléctrica Barrancones, en agosto de 2010 —quien sin rechazar el proyecto vetó su localización—, la intervención política del SEIA puede cobrar ribetes inesperados. Esta vez la COREMA no fue forzada a aprobar un proyecto que no contaba con una evaluación técnica y social favorable, como ocurrió tantas veces en los gobiernos anteriores. Sino que, por el contrario, tal aprobación de la COREMA fue anulada por la imposición *ad-hoc* de un nuevo criterio de política, en este caso la prioridad dada al valor ecológico de un área. Si bien esta vez la intervención presidencial jugó a favor de los intereses ambientales, el episodio muestra que —como bien apuntaron las autoridades al justificar dicha intervención— graves vacíos institucionales como la ausencia de mecanismos de ordenación del territorio seguirán provocando nuevas crisis de legitimidad de las decisiones ambientales y consiguientes estallidos de conflictividad socioambiental, así como lo hicieron en las últimas dos décadas.

En relación con la democratización de las decisiones que involucran riesgos ambientales, tres son los principales desafíos que permanecen pendientes. En primer lugar, ampliar y elevar la jerarquía decisional

**Como quedó demostrado  
con la inédita salida impuesta por el Presidente Piñera ante la masiva protesta social en torno a la aprobación de la termoeléctrica Barrancones, en agosto de 2010, la intervención política del SEIA puede cobrar ribetes inesperados.**

de las instancias de participación. Entre las modalidades que surgen como posibles referentes —además del ordenamiento territorial ya mencionado— están los jurados o paneles ciudadanos para el diseño y evaluación de políticas ambientales, que existen en países como Alemania y España. Sus integrantes, elegidos aleatoriamente, tienen la misión de deliberar en cuanto representantes ciudadanos y asumiendo la responsabilidad plena sobre sus decisiones. Donde se ha aplicado este ejercicio ha contribuido a fortalecer la calidad técnica y política de la participación ciudadana en las materias ambientales.

En segundo lugar, es clave mejorar la transparencia de las decisiones ambientales. Hasta ahora, la evaluación ambiental ha operado sin transparencia respecto a los criterios y argumentos de los servicios públicos involucrados en la aprobación ambiental de proyectos. Más aún, no han sido infrecuentes los cambios en los pronunciamientos técnicos de los servicios públicos,

como efecto de presiones en favor de las inversiones. La reforma mejora parcialmente esta situación al exigir que la resolución final se fundamente en las recomendaciones técnicas de los servicios competentes, obligándolos al mismo tiempo a responder las observaciones ciudadanas con anterioridad a dicho pronunciamiento final. Sin embargo, la reforma considera la opción de que la decisión final contravenga las recomendaciones técnicas, siempre que las COREMAS puedan exhibir un informe que respalde tal decisión. Además, la reforma no contempla instancias donde los argumentos y criterios de los servicios competentes sean confrontados de forma pública y sistemática con los de los ciudadanos. Una instancia de esta naturaleza contribuiría significativamente a la legitimidad de las decisiones ambientales.

En tercer lugar, se requiere mayor autonomía de las decisiones ambientales respecto a los intereses de los inversionistas. Dos medidas clave para ello son la redistribución del peso de la prueba en situaciones de daño ambiental y la separación de poderes entre productores y evaluadores del riesgo. Respecto de la primera, es posible introducir innovaciones en el diseño o implementación del nuevo Tribunal Ambiental creado en conjunto con la reforma para que en situaciones de evidente daño sobre ecosistemas o la salud humana sean los sospechosos de generar los riesgos quienes deban demostrar su grado de responsabilidad, en vez de que el peso de los argumentos caiga sobre los afectados, como ocurre actualmente. En relación a la segunda medida, el nuevo registro de consultoras de evaluación ambiental que contempla la reforma podría operar como un sistema de licitación abierta para el desarrollo de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), tal como los ciudadanos recomendaron (Recuadro 2). Con ello se rompería la dependencia contractual entre proponentes y consultoras, favoreciendo la calidad tanto de los EIA como de las decisiones ambientales. Esta innovación permanece pendiente.

Medidas en favor de la democratización institucional de las decisiones en torno al riesgo, como las descritas, ofrecen espacios para capitalizar socialmente los aprendizajes de los ciudadanos y comunidades locales que, habiendo experimentado situaciones de conflicto ambiental, estén dispuestos a asumir la responsabilidad de participar en la definición de las condiciones ambientales y los niveles de riesgo para sus territorios. Estas innovaciones encuentran un potente complemento en los enfoques de resolución adaptativa de conflictos ambientales, orientados a promover procesos locales de

adaptación a través de la innovación en el diseño de las políticas y regulaciones públicas. Ello no solo permitiría abordar las causas de fondo de la actual conflictividad socioambiental en Chile, sino que contribuiría a una mayor legitimidad social de la gestión pública ambiental, favoreciendo un aprendizaje institucional continuo. **AD**

## REFERENCIAS

**Aylwin, José. 2003.** The Ralco Dam And The Pehuenche People In Chile: Lessons From An Ethno-Environmental Conflict. In Rojas, A. y B. Reyes (eds.) From fires of destruction to the flames of creativity: Towards an Adaptive Environmental Conflict Resolution. Lessons from Chile and Canada. Proceedings of the Conference Towards an Adaptive Environmental Conflict Resolution. Lessons from Chile and Canada. University of British Columbia, Liu Centre, Vancouver.

**Bunker, Kenneth. 2006.** Revisión de experiencias internacionales sobre participación ciudadana en políticas sociales. Serie En Foco. Expansiva. Santiago. Chile.

**Cámara de Diputados. 2009.** Oficio N° 8080 del 6 de mayo de 2009. Informe del Primer Trámite Constitucional del proyecto de ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental, enviado al Presidente del Senado por la Cámara de Diputados. Valparaíso.

**Camus, Patricio y Ernest Hajek. 1998.** Historia Ambiental de Chile. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.

**Castells, Manuel. 2006.** Observatorio global. Crónicas de principios de siglo. La Vanguardia Ediciones. Barcelona.

**Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). 1999.** Participación ciudadana temprana en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Guía para titulares de proyectos de inversión. Santiago.

**Dahrendorf, Ralf. 1979.** Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial. Ediciones Rialp. Madrid.

**El Mercurio (23/06/2008).** "Gobierno Elimina Coremas para Erradicar Politización de Decisiones Ambientales: Proyecto de ley sobre nueva institucionalidad en el Congreso".

**El Mercurio (12 de junio 2008).** Columna de Opinión de Andrés Concha: "Los cisnes y el Ministerio de Medio Ambiente".

**El Mercurio (24 de noviembre 2005).** "CONAMA: Es necesaria una mejor regulación". *El Mercurio* (10 de junio de 2005). "Rigor medioambiental: Privados temen escalada de búsqueda de nuevos Celcazos". JUAN MERICHES y LINA CASTAÑEDA. Economía y Negocios.

**Fundación Terram. 2009.** Balance Ambiental 2009. Reforma



Ambiental sin Legitimidad Ciudadana. 10 pgs. Santiago.

**Giddens, Anthony, Zigmund Bauman, Niklas Luhmann, Ulrich Beck y E. Beriain. 1996.** Las consecuencias perversas de la modernidad. Anthropos. Barcelona.

**Instructivo Presidencial** en materia de gestión ambiental a nivel regional N° 1.161, del 28 de agosto de 1996.

**Ley 134** Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Colombia. Diario Oficial 41.373, del 31 de mayo de 1994.

**Mensaje Presidencial N° 352-356, del 5 de junio de 2008,** que acompañó el proyecto de ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental.

**Mensaje Presidencial N° 1419-357, del 28 de octubre de 2009,** que acompañó el proyecto de ley que crea el Tribunal Ambiental.

**Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES). 2001.** D.S. 95/2001. Publicado en el Diario Oficial el 07 de diciembre de 2002.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2005.** Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago.

**Pinochet, José Ignacio. 2008.** Citado en: "Expertos analizaron institucionalidad del Medio Ambiente". Radio Universidad de Chile. Publicado: 10-09-08. Accedido: 12-09-08.

<http://www.radio.uchile.cl/notas.aspx?idNota=47277>.

**Programa de Gobierno Ricardo Lagos. 1999.** "Primer Gobierno del Siglo XXI: Para Crecer con Igualdad". 16 p.

**Programa de Gobierno Michelle Bachelet. 2005.** "Estoy Contigo. 2006-2010". 104 p.

**Rojas, Alejandro. 2003.** The mountain's scar, the people's wound: the GasAndes conflict in Cajón del Maipo River in Central Chile. In Rojas, A.Y B. Reyes (eds.) From fires of destruction to the flames of creativity: Towards an Adaptive Environmental Conflict Resolution. Lessons from Chile and Canada Proceedings of the Conference Towards an Adaptive Environmental Conflict Resolution. Lessons from Chile and Canada. University of British Columbia, Liu Centre, Vancouver.

**Rojas, Alejandro, Francisco Sabatini y Claudia Sepúlveda. 2003.** Conflictos ambientales en Chile: aprendizajes y desafíos. Ambiente y Desarrollo 19 (2): 22-30. CIPMA. Santiago.

**Sabatini, Francisco. 1998.** Los conflictos ambientales en Chile: conclusiones de investigación y perspectivas. Ambiente y Desarrollo 14 (4): 6-12.

**Sabatini, Francisco y Claudia Sepúlveda (editores). 1997.** Conflictos Ambientales: Entre la Globalización y la Sociedad Civil. CIPMA. Santiago. 383 p.

**Sabatini, Francisco y Claudia Sepúlveda. 1996.** Negociación ambiental, participación y sustentabilidad: lecciones del conflicto del gasoducto en el Cajón del Maipo. Ambiente y Desarrollo (12) 3: 19- 24. CIPMA. Santiago.

**Sabatini, Francisco, Claudia Sepúlveda y Pablo Villarroel. 1996.** Cinco dilemas sobre participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental. Ambiente y Desarrollo (12) 1: 16-21. CIPMA. Santiago.

**Sabatini, Francisco, Claudia Sepúlveda y Hernán Blanco. 2000.** Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales: desafíos para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. CIPMA. Santiago. 242 p.

**Senado de Chile. 2009.** Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales. Segundo Informe, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Medio Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente (Boletín N° 5947-12). 6 de noviembre de 2009. Valparaíso.

**Sepúlveda, Claudia, 1999.** ¿Cómo fortalecer la prevención de conflictos en el SEIA: Recomendaciones a partir de la percepción ciudadana. Ambiente y Desarrollo 15 (4): 11-23. CIPMA. Santiago.

**Sepúlveda, Claudia y Paula Mariángel. 1998.** La legitimidad del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental puesta en juego: el caso de la Planta de Celulosa Valdivia. Ambiente y Desarrollo 14 (2): 6-17. CIPMA. Santiago.

**Sepúlveda, Claudia y María Isabel Du Monceau. 1998.** El comportamiento del SEIA ante una comunidad que se toma la participación en serio: el Proyecto Costanera Norte. Ambiente y Desarrollo (14) 3: 23-33. CIPMA. Santiago.

**Sepúlveda, Claudia y Bruno Bettati. 2005.** El desastre ecológico del Santuario del Río Cruces: Trizadura institucional y retroceso democrático. Ambiente y Desarrollo 20-21 (3-1): 62-68. CIPMA. Santiago.

**Sepúlveda, Claudia y Pablo Villarroel. 2010.** El desastre ecológico del Santuario del Río Cruces en Valdivia: trizadura institucional y retroceso democrático. En Conflictos por el Agua en Chile. Chile Sustentable (en prensa).

**Törey, Sofía. 2004.** Empresa y medio ambiente en Chile: pasos recorridos en las últimas dos décadas. Ambiente y Desarrollo 20 (2) 43-56.

**Universidad de Chile-Centro de Análisis de Políticas Públicas. 2006.** Informe País Estado del Medio Ambiente en Chile 2005. LOM-Universidad de Chile. Santiago.