

Espiral histórica de conflictos ambientales: el caso de Chile



Los problemas ambientales son más conflictivos que otros problemas sociales o públicos: es difícil cuantificarlos, identificar sus fuentes o responsables, individualizar sus causas y precisar quiénes se benefician y quiénes se perjudican con ellos. La comprensión del origen y la evolución de los conflictos ambientales, como se presenta en el modelo conceptual que aquí se propone, es de especial importancia para avanzar hacia una resolución negociada de los mismos.

Francisco Sabatini**

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

exportado aún depende, y dependerá por muchos años, de la explotación de recursos naturales.

Recién con el retorno a la democracia, y dada la mayor conciencia ambiental existente, los problemas ambientales se han constituido como problemas públicos o de política pública. Estamos ensayando y discutiendo las primeras acciones ambientales de relevancia. El Estado parece dedicar la relativamente poca energía que aún le destina al medio ambiente —ya que la prioridad política dada al tema es aún escasa— en formular y negociar políticas ambientales y su reglamentación (función de regulación), mientras las capacidades de

* Este documento forma parte del proyecto *Conflictos Ambientales en Chile*, que está desarrollando Cipma con financiamiento de la Fundación Ford.

** Sociólogo, Ph. D. en Planificación Urbana. Investigador del proyecto *Conflictos Ambientales de Chile*, de Cipma. Profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

gestión, como las de mediación y negociación, que son claves para hacer frente a los conflictos ambientales, aparecen francamente disminuidas y desatendidas. La situación es, por tanto, preocupante. Los impactos y conflictos ambientales se multiplican, lo que se agravará con el crecimiento previsible de las inversiones.

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

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

La prolongación excesiva de estos conflictos tam-

Resumen

La diversificación de las exportaciones ha aumentado considerablemente la presión sobre los recursos naturales del país, dando el origen a muchos de los conflictos ambientales surgidos en Chile en los últimos años. La prolongación de estos conflictos implica costos económicos, ambientales y sociales. La resolución negociada de conflictos ambientales (RNCA) resulta, por lo tanto, altamente conveniente, en especial si se considera el carácter intrínsecamente conflictivo de los problemas ambientales y las limitaciones de las normas ambientales. Para ello, es importante comprender la génesis y evolución de un conflicto ambiental, resumidas en el diagrama, y los posibles tipos de resolución que estos conflictos tienen en el país: la vía judicial, la «salida fundamentalista», la «solución por cooptación» y la RNCA. Esta última requiere en Chile de un desarrollo de la capacidad de las comunidades para constituirse como actores autónomos respecto del Estado y los partidos políticos y de avanzar hacia un grado mínimamente aceptable de descentralización política. No obstante, el hecho de reconocer estos conflictos y buscar su resolución negociada, podría ser una forma privilegiada de desarrollo y profundización de nuestra democracia.

Abstract

Export diversification has placed increasing pressure on Chilean natural resources, giving rise to many of the environmental conflicts which have originated in Chile in recent years. The prolongation of these conflicts over time has economic, environmental and social costs. In this context, the negotiated resolution of environmental conflicts (NREC) is highly opportune, especially considering the intrinsically conflictive quality of environmental disputes and the inherent limitations of environmental standards. It is important to understand the genesis and evolution of environmental conflicts and the possible kinds of resolution of these conflicts in Chile. Alternatives to NREC include juridical, «all-or-nothing», and cooptation options. In Chile, the validity of this last approach requires that the involved communities develop the capacity to organize autonomously from the State and from political parties, and to advance toward a minimally acceptable degree of political decentralization. However, the very recognition of these conflicts and the search for their negotiated resolution could help advance the development and deepening of Chilean democracy.

bien representa, obviamente, costos ambientales. ¿Podemos negar sin riesgo de equivocarnos que nuestra economía ha crecido en medida importante con sacrificio de nuestro ambiente natural?

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

La aplicación de políticas económicas liberales en un contexto de debilidad relativa del papel regulador y de protección del bien común que debe cumplir el Estado, genera estas formas de polarización social. La exteriorización de los impactos y problemas ambientales en conflictos, es un primer paso para resolver esos problemas y evitar sus costos. Lamentablemente, esa exteriorización es la excepción, en parte por el temor a reconocer los problemas y acoger los conflictos como algo normal de los procesos de desarrollo.

En estas páginas se propone un marco conceptual sobre el origen y evolución de los conflictos ambientales, incluyendo una primera aproximación a su especificidad en Chile¹.

Conflictos *in situ*

Discutiremos aquí lo que podríamos denominar conflictos ambientales *in situ*, por oposición a los conflictos ambientales relativos a enfoques de política.

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

Las actividades que generan el impacto ambiental suelen producir también beneficios, como empleo y

estímulos a la economía local y regional, lo que vuelve compleja la evaluación que la población y las autoridades locales hacen de ellas.

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

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

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

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

internacional sobre resolución de conflictos ambientales poco nos sirve para entender esta dinámica.

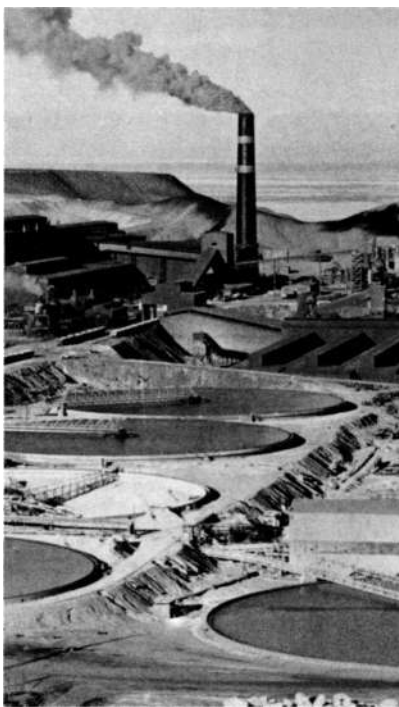
Limitaciones de las normas ambientales

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

Los problemas ambientales son más conflictivos que otros problemas sociales o públicos: es difícil cuantificarlos, identificar sus fuentes o responsables, precisar quiénes se benefician y quiénes se perjudican con ellos², así como individualizar sus causas. El conocimiento científico sobre los problemas ambientales y sus causas —como el conocimiento científico en general— es hipotético.

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

Sin la capacidad para constituirse como actores autónomos respecto del Estado y los partidos políticos, y sin un grado mínimamente aceptable de descentralización política, no parece posible que las comunidades puedan reunir suficiente poder como para provocar la negociación ambiental formal,



Parece adecuado que el área de imprecisión que no cubre la ciencia, pueda negociarse con el fin de elevar la legitimidad de la decisión. La calidad técnica de las decisiones públicas debe complementarse con su calidad política. Por eso es que la negociación de disputas ambientales y la participación pública en el tema son tan cruciales en materia de gestión ambiental³.

La segunda característica de las normas ambientales

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

En la mayor parte de los problemas ambientales que enfrentamos en Chile, las fuentes generadoras del impacto ambiental y las actividades y grupos afectados son geográficamente vecinas⁴. Las normas ambientales no pueden dar cuenta de esta complejidad, quedando siempre asuntos por resolver en cada caso, aún cuando las normas hayan sido complementadas con especificaciones territoriales⁵. La regulación ambiental, por desarrollada que llegue a estar, debe ser complementada con capacidades de mediación y negociación⁶.

«Espiral histórica» de un conflicto ambiental

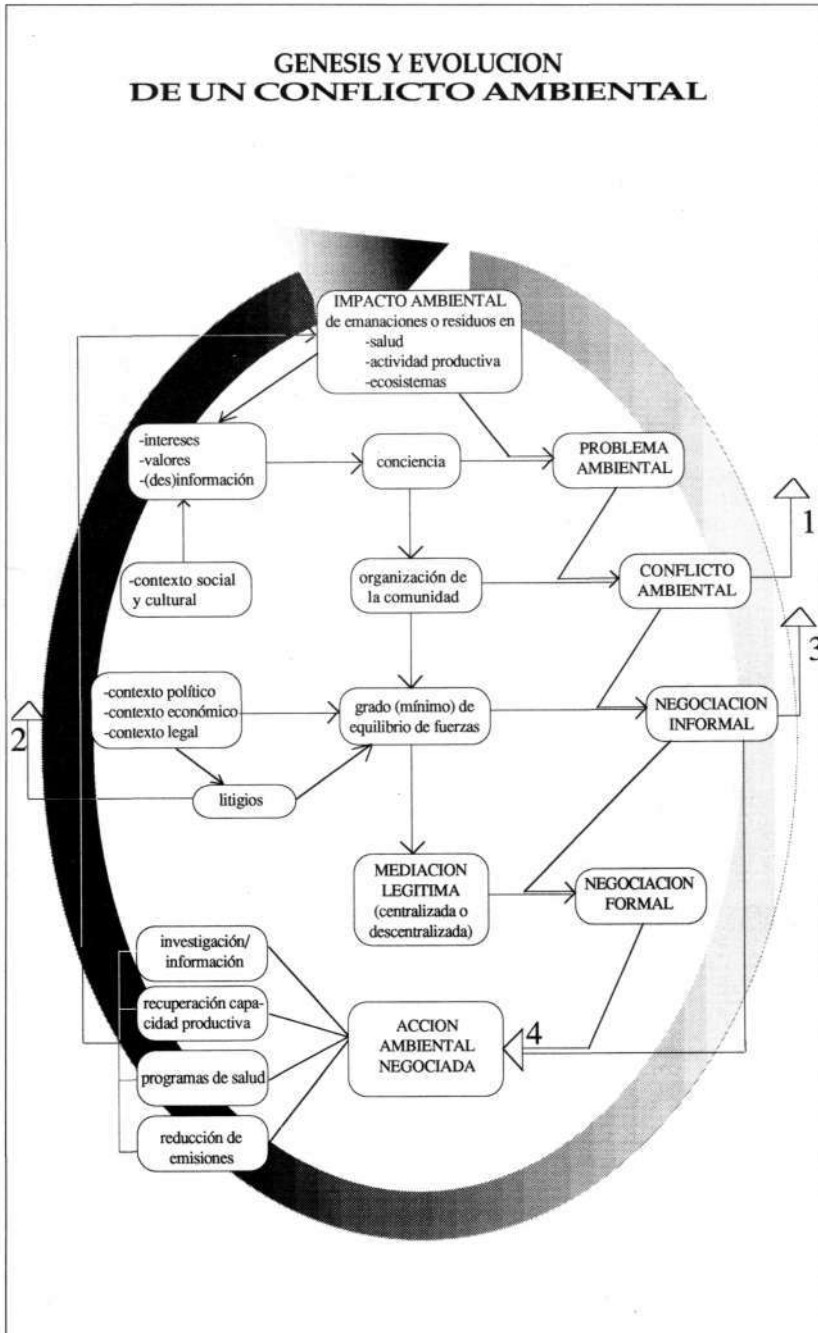
El diagrama de esta página resume la génesis y evolución de un conflicto ambiental *in situ*. Intenta representar lo que podríamos denominar la «espiral histórica» de un conflicto.

El diagrama está construido sobre algunas hipótesis universales, la más importante de las cuales se podría formular así:

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

Dicha de otra manera, la hipótesis indicaría:

Toda negociación voluntaria de un conflicto ambiental se origina del hecho de que ninguna de las partes tiene tanto poder



como para considerar innecesario negociar.

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

La dinámica de relaciones y procesos resumida en el modelo del diagrama, da lugar a una «espiral histórica», donde las variables se modifican por retroalimentación, definiendo diversas fases históricas del conflicto o cadena de conflictos que caracterizan al caso. La fase de inicio de la actividad productiva e instalación de la empresa, puede distinguirse de etapas posteriores. Los conflictos evolucionan, adoptando nuevas formas o manifestaciones, y van encontrando alguna forma de solución —o simplemente se diluyen, como señala Russell Ackoff⁷. De tal forma, el diagrama incluye dos niveles de análisis: el de los conflictos específicos, coyunturales (representado por las líneas y flechas simples), y el de la dinámica histórica de conflictos ambientales a que da lugar una actividad productiva y, específicamente, los impactos ambientales de ésta (representado por la flecha gruesa circular)

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



Quando las partes
llegan a la convicción de
que todos ganarán al

enfrentamiento por la
negociación y la transac-
ción, y ante la disponibili-
dad de una oferta de me-
diación legítima, la nego-
ciación deviene de informa-
a negociación formal

indiferentes. En términos culturales, hoy nos preocupan impactos ambientales que en el pasado no constituían problemas de interés público, por no existir la conciencia ambiental que hoy tenemos.

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

Habrà alguna forma de negociación si es que hay cierto *equilibrio de fuerzas* entre las partes involucradas en el conflicto. Lo usual es que esa negociación sea informal, al menos en un inicio.

La *negociación informal* se caracteriza por que las partes no reconocen estar negociando, por que cada una de ellas piensa que tiene el derecho moral de imponer su punto de vista, y por no estar convencidas de que les convenga negociar formalmente. Además, los puntos de la discusión no están claros. Ni el tema del conflicto, ni las partes ni sus posiciones están claramente definidos. La prensa suele tener un rol de peso, ejerciendo las funciones de una suerte de mediador todopoderoso. Incluso, decide hasta cierto punto cuál es la posición de cada parte⁸.

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

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



formales y volver a la situación anterior.

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

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

El contexto económico puede hacer variar la disposición a negociar de las empresas y, con ello, hacer variar la fuerza que deben acumular sus adversarios para forzar la negociación. Por parte de las empresas, la disposición a negociar será más alta cuanto mayores sean los costos de no negociar, en general asociados a la prolongación del conflicto, y cuanto mayores sean la viabilidad finan-

ciera y el beneficio económico del cambio tecnológico que reduzca o evite los impactos ambientales en discusión.

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

Los conflictos ambientales en Chile

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

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

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

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

La salida fundamentalista ocurre cuando en un conflicto, generalmente recién constituido, priman posiciones de «todo o nada», una de las cuales finalmente triunfa (flecha 1 en el diagrama). Las posiciones son el fundamentalismo ecológico, consistente en defender la preservación ambiental a costa del desarrollo económico, y el fundamentalismo económico, que propicia el crecimiento a ultranzas sin reparar en sus costos ambientales. Estas motivaciones económicas y ambientalistas, tan gruesamente caracterizadas, están en realidad conformadas por una gran variedad de motivaciones específicas, especialmente las segundas, como las culturales, éticas, estéticas o relativas a la calidad de vida. Motejarlas de fundamentalistas no equivale a un juicio negativo absoluto de las mismas, sino a destacar la falta de equilibrio con que se defienden unas a expensas de las otras.

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

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

La solución fundamentalista de los conflictos es favorecida por el centralismo político. Las fuerzas en

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

La salida por cooptación consiste en el sutil proceso de socavar la fuerza de la parte contrincante por la vía de reducir su independencia (flecha 3 en el diagrama). Puede consistir en la oferta de recursos económicos para financiar aspiraciones sentidas por la comunidad o resolver problemas concretos, muchas veces careciendo unas y otros de relación con el impacto ambiental en discusión. Otra modalidad clásica de cooptación es actuar sobre los líderes de la comunidad.

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

La pobreza también favorece la salida por cooptación. La satisfacción de necesidades básicas puede tener prioridad sobre consideraciones de calidad de vida o, incluso, económico-productivas, ligadas con el deterioro ambiental. La oferta de empleos puede ser lo suficientemente importante como para que la gente haga la vista gorda con los impactos ambientales de la actividad productiva en cuestión. El inmediatismo y el utilitarismo que caracterizan la vida de los grupos más pobres, no favorecen las visiones de largo plazo y de bien común implícitas en la idea de sustentabilidad ambiental⁹.

La cooptación es un proceso complejo, además de sutil. La parte cooptada, la comunidad o grupos de ella, pueden explotar la debilidad relativa de la otra parte. Los intentos por «comprarse» a la comunidad son corres-

pondidos por intentos de extorsión, por velados que ellos sean. Es usual que la línea que separa la compensación ambiental por los daños causados de la simple extorsión, sea bastante borrosa. Esto vale tanto para comunidades territoriales pobres de Chile como para las comunidades de mineros del carbón en Virginia del Sur en los Estados Unidos.

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

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

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

El drama de Chile para hacer primar la salida por negociación (flecha 4 en el diagrama) y desincentivar las salidas fundamentalista y por cooptación, es la debilidad democrática de su base social. Somos, como las de América Latina en general, una sociedad pre democrática¹⁰. Sin la capacidad para constituirse como actores autónomos respecto del Estado y los partidos políticos, y sin un grado mínimamente aceptable de descentralización política, no parece posible que las comunidades puedan acumular suficiente fuerza como para provocar la negociación ambiental formal.

Sin embargo, esto se parece al cuento del huevo o la

gallina. Tal vez el hecho de reconocer estos conflictos y buscar su resolución negociada, sea una forma privilegiada de desarrollo y profundización de nuestra democracia. En este sentido, la RNCA podría constituir un verdadero laboratorio democrático para Chile.

Pero es vital que el Estado se comprometa en este esfuerzo. Su rol es indispensable por el hecho de no existir actores suficientemente fuertes en la base social. Será clave el predominio político a nivel del Estado de propuestas y de fuerzas organizadas en favor de la descentralización y de la gestión ambiental.

Agradecimientos

Un primer borrador de este trabajo fue presentado y discutido por una serie de académicos y profesionales en una reunión realizada en Santiago el 15 de septiembre de 1994. Agradecemos sus valiosos comentarios, que sirvieron para mejorar este trabajo, a Luis Alvarado, Rafael Asenjo, Guillermo Geisse, Nicolo Gligo, Roberto Guimarães, Harald Schmidt, John O'Brien, Francisco Mena, Jorge Negrete, Cesar Padilla, Alfredo Rodríguez, Carlos Salamanca y Patricio Vergara. Especial influencia en el texto tuvieron las ricas y numerosas sugerencias hechas por Rafael Asenjo y Roberto Guimarães. Demás está decir que todos los nombrados deben ser liberados de cualquier responsabilidad por los contenidos del trabajo.

Notas

- (1) En su próxima edición, *Ambiente y Desarrollo* publicará un artículo del autor con recomendaciones sobre cómo hacer frente a los conflictos ambientales que aquí se caracterizan.
- (2) **Guimarães, Roberto** (1991). «Bureaucracy and Ecopolitics in the Third World: Environmental Policy Formation in Brazil», en *International Sociology* 6(1).
- (3) La RNCA y la participación pública, aunque se superponen, son distintas. La negociación de disputas involucra en forma directa sólo a las partes en conflicto, no necesariamente al público.
- (4) **Cavada, Juan** (1991). «Desarrollo regional, descentralización y medio ambiente». Ponencia al Segundo Curso-Taller Fundamentos y Métodos de la Gestión Ambiental, CEPAL-ILPES-MIDEPLAN. Santiago: mimeo.
- (5) La inexistencia de estrategias de desarrollo regional y local que incluyan diagnósticos y prioridades ambientales, representa un obstáculo para la necesaria especificación de muchas de las normas a la realidad de cada territorio.
- (6) Por cierto, la regulación ambiental puede prevenir la aparición de conflictos. En concreto, las evaluaciones de impacto ambiental y el desarrollo de mecanismos de regulación ambiental de mercado, prometen importantes avances en ese sentido.
- (7) Entrevista en *El Mercurio*, mayo 15 de 1994.
- (8) **Gorczyński, Dale** (1991). «Insider's Guide to Environmental Negotiation», USA: Lewis Publishers.
- (9) **Arenas, Federico y Sabatini, Francisco** (1994). «Pobreza y medio ambiente: comunidades territoriales pobres y explotación de recursos naturales», en *Ambiente y Desarrollo* Vol X N° 3.
- (10) **Touraine, Alain** (1990). «Concepto de democracia y proceso de democratización», en *Revista de Trabajo Social* 57(2). Santiago: Universidad Católica de Chile.