

# “La despolitización del conflicto socio-ecológico en la legislación medioambiental Chilena a partir de los años 90s”.

Procesos de Producción de conocimiento: Resultado de investigación ya finaliza<sup>1</sup>

GT 15: Medio ambiente, sociedad y desarrollo sustentable

Fernando Campos-Medina y Jorge Larenas Salas

## Resumen:

La ley “Bases Medioambientales” de 1994 es representada generalmente como el inicio de un proceso de modernización de la gestión medioambiental chilena que culminará con la creación del Ministerio del Medioambiente en 2010. Esta ponencia cuestiona tal proceso de modernización y propone como tesis alternativa una creciente despolitización de la relación sociedad-naturaleza. Se reconocerán eventos y estrategias que tienden a construir y delimitar lo propio de la discusión ecológica, eliminando todo fenómeno que supere la extracción sustentable de recursos naturales o el manejo de la contaminación, al mismo tiempo que se produce una reducción de lo público en el debate ambiental donde la discusión, la deliberación y el acuerdo social son paulatinamente relegados por la primacía de la gestión ambiental.

**Palabras clave:** Conflicto socio-ecológico, modernización ecológica, despolitización.

## Introducción<sup>2</sup>

Esta ponencia parte de un cuestionamiento bastante simple pero al mismo tiempo bastante desconcertante: por qué ha resultado tan difícil incorporar en el proceso de deliberación respecto de Hidro-Aysén<sup>3</sup> la opinión de más de la mitad de los chilenos quienes se oponen a su construcción y lo han declarado públicamente a través de encuestas o bien, mediante manifestaciones masivas en distintas ciudades del país, especialmente durante el año 2011<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> El siguiente artículo está publicado en extenso en la revista Bitácora Urbano Territorial n°21 julio-diciembre 2012. Bogotá, Colombia.

<sup>2</sup> Esta ponencia es el resultado de un trabajo de colaboración que desarrollan los autores, Fernando Campos desde su proyecto de Tesis Doctoral en la Universidad de Jena específicamente en la Graduate School “Human Behaviour in Social and Economic Change” (GSBC) y Jorge Larenas desde su participación en calidad de investigador asociado del Centro de Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales (CIVDES) que cuenta con financiamiento de la Iniciativa Científica Milenio NS 100022 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile.

<sup>3</sup> HidroAysén es un megaproyecto de producción hidroeléctrica promovido por la empresa ENDESA que contempla la construcción de 5 represas en los ríos Baker y Pascua ubicados en la Patagonia Chilena (ver [www.hidroaysen.cl](http://www.hidroaysen.cl)). En una primera instancia la evaluación de impacto ambiental fue aceptada por la institución medioambiental de la región de Aysén y con fecha 4 de Abril de 2012 fue rechazado el recurso de protección en contra de su construcción por la séptima sala de la Corte Suprema de Chile. Esto significa que las obras de construcción de las represas pueden ser iniciadas, no obstante, aún no se aprueba la evaluación de impacto ambiental referida del tendido eléctrico que transportará la energía desde la remota región de su producción al sistema interconectado central de Chile.

<sup>4</sup> En el año 2011 aparecen las primeras protestas masivas en contra, especialmente, del proyecto Hidro-Aysén en diferentes ciudades del País. En Santiago más de 30 mil personas salen a las calles, mientras en Iquique 2 mil personas, en Valparaíso 1.500, en Concepción 500 y en Talca 700 marchan para mostrar su descontento. (Ver: La Tercera 14 de Mayo, La Nación y Radio Bío-Bío 9 de Mayo 2011). Sin embargo, desde mediados de los 90s es posible observar críticas al modelo de

Se busca confrontar esta interrogante mediante un análisis sociológico del fenómeno en cuestión, siendo la respuesta en términos generales posible de subsumir en la siguiente hipótesis: este problema se explica en gran parte por un proceso continuo, creciente e intensificado de despolitización de lo que se llamará el conflicto socio-ecológico en Chile, el que se origina en la primera legislación ambiental ley 19.300 de 1994 y se acentuará con su reformulación mediante la aprobación de la ley 20.417 que crea el Ministerio del Medioambiente.

En el periodo histórico recién señalado se propone entender despolitización ecológica como dos movimientos simultáneos y complementarios en la estabilización de una particular forma de relación sociedad-naturaleza en Chile: i) por un lado, la delimitación en extremo reducida de lo que se entiende como problemas medioambientales, con referencia exclusiva a la extracción sustentable de recursos naturales y al manejo de diferentes formas de contaminación, ii) por el otro lado, la reducción constante de lo público en el debate ambiental donde la discusión, la deliberación y el acuerdo social son paulatinamente relegados por la primacía de la gestión ambiental como manera de evitar los conflictos medioambientales.

En lo que sigue se propondrá el estudio de dos fenómenos que desde la perspectiva aquí asumida permiten reconstruir el proceso de despolitización del problema socio-ecológico durante los años noventa en Chile, estos son: i) La pérdida del derecho ciudadano de exigir el respeto de la garantía constitucional de vivir en un medioambiente libre de contaminación a partir de la ley “Bases Medioambientales” en donde los derechos constitucionales pasan a ser objetivos deseables y no demandables, perdiéndose de este modo la relevancia de la mediación de la Corte Suprema en el conflicto medioambiental ii) La continuidad dada a un modelo de desarrollo económico basado casi exclusivamente en la extracción intensiva de recursos naturales, especialmente, en zonas no urbanizadas desconociendo la verdadera naturaleza del conflicto socio-ecológico asociado, por ejemplo, a las formas de producción minera y forestal, que producen una alta presión por el recurso agua y por el recurso tierra respectivamente, con las amplias y negativas consecuencias humanas para las poblaciones que se localizan en sus cercanías.

Cada uno de estos fenómenos refleja de manera específica una de las formas de despolitización ecológica antes mencionada, al mismo tiempo que en su conjunto permitirán observar cómo se profundiza en Chile la pérdida de la capacidad de deliberación social para determinar públicamente un modelo de relación sociedad-naturaleza que refleje tanto la pluralidad de opiniones como de valores en juego. En este sentido, la pérdida del carácter público tiene directa relación con cómo la relación sociedad-naturaleza es monopolizada por intereses particulares, los cuales mediante sofisticadas estrategias técnicas y discursivas han suprimido la necesidad de generar acuerdos sociales de largo plazo. Es precisamente en este nivel donde el presente artículo busca colaborar, primero ampliando lo que en los últimos treinta años ha sido entendido por conflicto socio-ecológicos y segundo, mostrando que los problemas socio-ecológicos no pueden ser suprimidos del debate público, por el contrario, ellos han llegado para instalarse y reclamar su centralidad en la discusión social.

---

desarrollo energético que construyó la central Ralco en el Alto Bío-Bío y ha promovido formas energéticas contaminantes en la zona norte.

En encuestas de opinión pública se constata un porcentaje generalizado de reprobación a la construcción de Hidro-Aysén. En la misma región y mediante la encuesta realizada por la fundación “Aysén Futuro” el rechazo aumenta desde un 60% a un 72% entre mayo y julio de 2011. En el total nacional según la encuesta del centro de Estudios del diario La Tercera la reprobación es de un 74% el 15 de Mayo de 2011. En esta línea la consultora de opinión pública Adimark señalará que una parte de la baja en la aprobación del Presidente Piñera durante el 2011, que en efecto muestra una desaprobación de un 56%, se debe en cierta medida a su posición favorable a Hidro-Aysén.

### **i) La pérdida de la garantía constitucional de vivir en un medioambiente libre de contaminación**

En el siguiente apartado se propondrá entender el cambio institucional generado en Chile por la aprobación de la Ley 19.300/1994 “Bases Medioambientales”, que da lugar a la creación de la Comisión Nacional del Medioambiente (CONAMA) y la consolidación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) como un proceso de despolitización en el sentido de una reducción constante del carácter público y social del debate ecológico. La nueva institucionalidad ambiental representará tanto el acceso de formas modernas de gestión ecológica, así como la exclusión de formas previamente existentes de regulación del conflicto socio-ecológico.

No obstante, es posible reconocer que la reforma medioambiental en Chile promovida en los 90s es el reflejo de la necesidad de coordinar atribuciones dispersas en un conjunto de reparticiones sectoriales, que por su misma desarticulación promovieron un alto grado de incumplimiento de la norma y que por lo tanto, ameritan de un proceso de intervención estatal. A pesar de ello, se defenderá la posición de que este proceso de institucionalización, aunque necesario, no puede ser desligado de la pérdida concomitante -y asociada- del rol que la Corte Suprema tuvo durante los 80s al mediar y dirimir en conflictos medioambientales.

Lo que ha sido descrito por Olivares como la pérdida que significó para la interpretación de los derechos constitucionales en Chile, el pasar un carácter normativo -exigible- a uno simplemente nominal -deseable- (Olivares, 2010: 7)<sup>5</sup>, puede ser complementado con una argumentación en torno a cómo la pérdida del espacio judicial para dirimir en los conflictos medioambientales es radicalizada por el poder ejecutivo a los inicios de la transición democrática chilena haciendo referencia explícita al discurso presidencial que introduce a la discusión parlamentaria la propuesta de ley 19.300 en el año 1992, donde se destacará la promoción de una interpretación débil del derecho constitucional a vivir en un medioambiente libre de contaminación.

En lo que sigue, aun cuando en extenso, resulta pertinente citar un pasaje donde Olivares aborda cómo la primera normativa medioambiental resta relevancia a la acción de la Corte Suprema, al mismo tiempo que supone una legitimación de las actividades industriales sometidas a la evaluación de impacto ambiental.

“Por otra parte, el desarrollo de un marco institucional ambiental para Chile impulsado por la Ley 19300/1994 significó, en cierta medida, el decaimiento del ímpetu con que la Corte Suprema conocía y resolvía temas relativos a la protección del derecho fundamental del artículo 19.8 de la Constitución (derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación). Se había creado un modelo ambiental que implantaba un procedimiento administrativo para la evaluación de las actividades que pudiesen incidir en el medio ambiente, que incorporaba una nueva técnica: la participación ciudadana, a fin de que la comunidad presentase las alegaciones que estimase pertinentes al proyecto que se estaba sometiendo al SEIA. Las principales consecuencias fueron, primero, la legitimación de aquellas actividades que se sometían a la evaluación que determinaba la Ley 19300 y eran aprobadas. Esto daba un aura de legitimidad a la actividad ante la comunidad, aun cuando los procesos de participación ciudadana no estaban lo suficientemente desplegados en la legislación ambiental, ni hubiese una concienciación ambiental desarrollada por la comunidad para participar activa y eficazmente en el

---

<sup>5</sup> El autor destaca la capacidad que la Corte Suprema tuvo al mediar en tres problemas socio-ecológicos en las “grandes causas ambientales de la época” al acoger el conjunto de reclamaciones que desde la comunidad surgieron para evitar “la contaminación ambiental proveniente de la gran minería en el norte del país, el grave daño al equilibrio ecológico causado por la industria maderera del sur del país, y la saturación ambiental de las grandes ciudades” (ibid: 7).

SEIA, y; segundo, una disminución de la labor protectora de la Corte Suprema a través del conocimiento de los recursos de protección, ya que este “aura de legitimidad” que daba a la industria la aprobación de la evaluación ambiental trababa la acción constitucional, generando un nuevo estadio de la relación de la Corte Suprema con el recurso de amparo ambiental, ya que el sujeto pasivo pasó a ser sistemáticamente la CONAMA o la oficina regional de esta entidad, la Comisión regional del Medio Ambiente (COREMA) y sus resoluciones sobre las declaraciones de impacto y los estudios de impacto ambiental.” (Olivares, 2010: 10)

La gran fortaleza en la explicación del autor es describir el cambio en la normativa medioambiental como una transformación conjunta tanto en la forma institucional como en la aplicación del derecho constitucional. El cambio institucional resulta de otorgar al país un régimen jurídico de protección medioambiental que incluye la creación de un nuevo organismo como es la CONAMA, que será la encargada de generar las directrices medioambientales y velar por su cumplimiento. En el campo del derecho constitucional, las consecuencias de esta transformación se pueden resumir en que de ello se desprende que desde una aplicación activa de las garantías ciudadanas se transita hacia un constitucionalismo donde los derechos son orientaciones deseables de ser alcanzadas pero que son despojados de la exigibilidad.

Esta intensión de transformar la lectura constitucional es explícita en el discurso de Patricio Aylwin de 1992. La estrategia discursiva del Ejecutivo será interpretar la garantía de vivir en un medioambiente libre de contaminación como un deber al que debe contribuir cada ciudadano y ya no más como un derecho demandable ante el Estado. Es así como el extracto del discurso que se reproduce a continuación debe ser entendido como la supresión de cualquier diferenciación respecto de las responsabilidades sociales al interior del conflicto medioambiental, el cual deviene en una cuestión de todos los ciudadanos tanto en su producción como en su posible solución.

El desafío que impone luchar por salvar al planeta del deterioro que lo expone la actividad humana, nos exige empezar por entender que la defensa del medio ambiente no es sólo un derecho de cada hombre, sino, al mismo tiempo, un "deber humano" que nos obligue a tomar conciencia y poner énfasis en la necesidad de que los hombres nos exijamos más a nosotros mismos en bien de la supervivencia de la propia vida humana [...] Aquí no se trata de incrementar el catálogo de derechos que el hombre puede exigir al Estado y al resto de los habitantes del planeta. Por el contrario, el respeto y protección del entorno ecológico demanda del ser humano un actuar consonante con la mantención de la armonía natural. (Aylwin, 1992: 5)

Este movimiento discursivo resulta central dentro de la despolitización del conflicto medioambiental, pues este deja de ser representado, desde el gobierno, como algo producido y experienciado de manera diferencial, al menos en dos dimensiones: i) Primero, en la forma en que distintos actores contribuyen a él, dada la posición de sus intereses particulares en un espectro que va desde la conservación estricta de ecosistemas naturales sin intervención humana, hasta el entendimiento de la naturaleza simplemente como depósito de residuos y fuente de materias primas; ii) Segundo, en la forma en que afecta desigualmente a distintos grupos de la población, dada la ubicación espacio-temporal de proyectos con alto impacto ecológico, que más allá de la simple coincidencia, muestran un patrón de localización siempre muy cercano al de poblaciones vulnerables y muy lejano al espacio habitado por los grupos privilegiados.

Lo que se busca relevar es que la nueva institucionalidad medioambiental funcionará no sólo como una respuesta técnica a la crisis ecológica, sino por el contrario, resultará en extremo activa para regular el emergente conflicto social por definir la manera adecuada de relación sociedad-naturaleza en Chile. Siguiendo la tesis de Maarten Hajer, la política pública se puede entender como el modo dominante de

regulación del conflicto social y que para ser efectiva requiere desplegarse en tres dimensiones paralelas: i) cerramiento discursivo: generando una definición del problema ambiental que proporcione un objetivo claro, ii) acomodación social: evitando que el conflicto social emerja de forma violenta y iii) cerramiento problemático: entregando un remedio a la situación que se percibe como problemática (Hajer, 1995: 22-23). En este contexto la nueva institucionalidad medioambiental adoptada en Chile y promovida por los organismos internacionales, en especial Naciones Unidas<sup>6</sup> y la OCDE, ha sido efectiva en demarcar los límites de sentido del conflicto medioambiental -cerramiento discursivo-, donde bajo las claves de la sustentabilidad, tanto del uso de recursos como de la emisión de contaminantes, se espera seguir avanzando en las mejoras necesarias para hacer converger los estándares medioambientales chilenos y de los países desarrollados (OCDE/CEPAL 2005). Siguiendo la demarcación presentada por el autor antes mencionado, se puede sostener que la CONAMA desplegará un rol apaciguador en tanto “acomodación social”, al desperfilar completamente al espacio judicial como un espacio válido de discusión social, señalando de manera implícita que el espacio privilegiado para la definición de los conflictos medioambientales estará en la Evaluación de Impacto Ambiental, que debe ser leído como el cerramiento problemático.

En resumen, resulta fundamental relevar la pérdida constante del espacio social legítimo de disputa por la definición de una forma consensuada de relación sociedad-naturaleza. Este fenómeno es el que repondrán en la discusión pública los movimientos sociales medioambientales al menos en los dos últimos años, los cuales en su accionar han presionado fuertemente a la Corte Suprema en un intento por rejudicializar la problemática socio-ambiental.

## **ii) La continuidad dada a un modelo de desarrollo económico basado en la extracción intensiva de recursos naturales.**

No sería aventurado señalar que la extracción de recursos naturales y su venta en el mercado internacional, ha sido el perfil económico de Chile no sólo en los últimos treinta años, sino tal vez durante más de un siglo. Lo que llama la atención es cómo esta orientación del modelo de producción ha permanecido sistemáticamente ausente de la discusión socio-ecológica, donde su única referencia vendrá por la necesidad de garantizar una extracción racional de recursos. Aún más interesante resultará esta omisión, en tanto el perfil extractivo de Chile no muestra signos de cambio en el futuro próximo, sino por el contrario, de una intensificación<sup>7</sup>.

En este apartado se propone observar la institucionalidad medioambiental aprobada en Chile en los 90s, como construcción de estabilidad y continuidad para un modelo económico altamente extractivo. En este contexto, interesa destacar que la estabilidad se logrará por medio de un proceso de despolitización, en tanto se pierden de vista las consecuencias humanas, sociales y medioambientales provocadas por las industrias extractivas, debido a una estrecha delimitación discursiva de los

---

<sup>6</sup> En esta línea tanto el reporte general de Naciones Unidas “Our Common Future” (1987) así como, el informe regional del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente “Propuesta de Ley Básica de Protección Medioambiental y Desarrollo Sostenible” (1993) han sido centrales en la construcción de la institucionalidad medioambiental en Latinoamérica y efectivos en delimitar el problema ecológico a la clave de la sustentabilidad.

<sup>7</sup> En este sentido, observar las proyecciones de COCHILCO dadas el 2010 de un aumento de 35% de la producción de cobre para el 2020, en otras estimaciones del mismo año para la inauguración de la EXPOMIN, se señalaba un aumento de cerca del 50% para el año 2020. Más allá de las diferencias en porcentaje, es posible constatar que la orientación extractiva no busca en ningún caso disminuir.

problemas medioambientales a la extracción racional de recursos y al manejo de diferentes formas de contaminación.

Al evaluar este fenómeno, no hay que perder de vista la relevancia tanto económica como social de las industrias extractivas. Alrededor de un veinticinco por ciento del producto interno bruto nacional Chileno se obtiene en la actualidad gracias a la contribución de dichas industrias a las cuentas nacionales<sup>8</sup> y, dada la alta participación del Estado en la industria minera<sup>9</sup>, una parte importante de la política social se ve garantizada por la comercialización del cobre. Con esta información, no debiera extrañar que el mensaje Presidencial de 1992 haya buscado generar confianza en la estabilidad del modelo. El Presidente Patricio Aylwin reconocerá la existencia una forma riesgosa de producción, no obstante propondrá la gradualidad en la aplicación de estándares medioambientales como principio.

[...] La conservación del medio ambiente no se puede plantear en un sentido restrictivo. Nuestro país requiere satisfacer necesidades crecientes de vivienda, salud, educación, energía, etc. Ello implica poner en producción los recursos con los que cuenta. La protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos [...] Pareciera que los países en subdesarrollo enfrentan el dilema de crecer y a la vez preservar la naturaleza. Sin embargo, esta disyuntiva es más aparente que real, pues con los mecanismos adecuados, es posible fomentar el desarrollo económico y, a la vez, proteger el medio ambiente. Puede señalarse que la raíz de buena parte de dicha falsa disyuntiva, radicó en el modelo histórico de desarrollo de nuestro país, que fue también aplicado en gran parte del mundo. Este modelo prescindió de la variable ambiental como factor central de garantía del progreso y no consideró que la utilización racional de los recursos es fuente de desarrollo estable y continuo.

(Aylwin, 1992:6-7)

Ahora bien, lo que interesa destacar aquí es que dicha estabilidad se construyó por parte del gobierno sobre una confianza desmedida en la capacidad de reconciliar desarrollo económico y protección del medioambiente en el Chile de los 90s. Esto dado que las industrias extractiva, al menos, en los casos del rubro minero en el Norte Grande y forestal en el centro sur, responderán al requerimiento internacional y nacional por sustentabilidad, exacerbando las mismas formas de relación con el medioambiente, las que se encuentran en la base de los conflictos socio-ecológicos que han permanecido sin ser tematizados. Esta paradoja destaca el hecho de que las mejoras institucionales promovidas en términos de extracción de recursos y control de la contaminación no coinciden con la naturaleza real de los conflictos socio-ecológicos en cuestión, los cuales, por el contrario, darán cuenta de una disputa social por el uso de recursos escasos.

El primer paso argumentativo que se propone es desmitificar la extracción racional de recursos y la contaminación como los referentes centrales del conflicto medioambiental. Si bien es posible aceptar el hecho de que no es fácil someter a industrias que han tenido formas de producción contaminadoras y maneras depredadoras de extracción a estándares medioambientales y que por consiguiente, estas respondan adecuadamente a ellos, algo distinto es pensar que allí radica la respuesta a los problemas que genera su forma de relación con el medioambiente.

---

<sup>8</sup> Según datos de la Sociedad Nacional de Minería SONAMI, dicha industria aportó desde el 2006 en adelante con alrededor de un 20% del PIB cada año calculado a precio corriente. Ahora según la Corporación Chilena de la Madera CORMA, el desafío para la industria maderera al 2025 es de sextuplicar la participación de la industria en el PIB, o sea, llevarlo del 3% actual a cerca de un 20% anual.

<sup>9</sup> Según información oficial entregada por COCHILCO “El sector minero en Chile está compuesto por un gran sector de empresas productoras de cobre, lideradas por la Corporación del Cobre de Chile, Codelco, que pertenece en su totalidad al Estado de Chile y es la principal empresa productora de cobre en el mundo”.

Una forma de explotación sustentable de recursos naturales debiera pensarse como una meta probable al menos en el largo plazo, en un mercado donde existen los incentivos correctos a la producción o bien en industrias donde el modelo de negocio descansa fuertemente en la mantención del recurso natural. De la misma manera es probable, en el largo plazo, la internalización de formas de contaminación existentes para industrias con altos y constantes niveles de ingresos, en especial por su capacidad de invertir en tecnologías “limpias”. En resumen y ahora para el caso tanto de la industria minera como maderera, la protección de los recursos que explotan así como la contaminación que provocan en el proceso extractivo e industrial, no son requerimientos ajenos a su particular modelo de negocio, por lo tanto, se debiera esperar su paulatina internalización.

Ahora bien, como segundo paso se propone y en consecuencia con la explicación anterior, cambiar el foco de análisis y relevar la naturaleza “real” del conflicto socio-ecológico que dichas industrias provocan aun cuando permanezca no tematizado. En una formulación muy resumida, el conflicto socio-ecológico central de la industria forestal es la presión que ejerce por el uso exclusivo y excluyente de la tierra. En el caso minero la centralidad de su conflicto estará en la demanda excesiva y agotamiento de las reservas del recurso hídrico. En lo que sigue se busca entregar evidencia para describir el alcance humano y social que produce cada uno de estos fenómenos.

La superficie forestal Chilena a principios de los años 2000s es presentada con orgullo por el gobierno y la industria maderera en su extensión de 15.637.232,5 hectáreas lo que representan un 20,7% del territorio nacional. Esta vasta superficie se distribuye en bosque nativo con 13.430.602,7 hectáreas (85,9%), plantaciones forestales con 2.119.004,5 hectáreas (13,5%) y bosques mixtos 87.625,4 hectáreas (0,5%) (CONAF-CONAMA-BIRF:1999). En general el bosque nativo se concentra en las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes, mientras que las plantaciones forestales se localizan en las regiones del Maule, Bío-Bío y la Araucanía. En la actualización de dicho catastro realizado en el año 2011 la lectura de la información es contradictoria: mientras el gobierno y la industria forestal hablan de un aumento de la superficie de bosques por plantación y la mantención del bosque nativo, la agrupación de ingenieros forestales que defienden el bosque nativo señala que este último ha disminuido en extensión y calidad<sup>10</sup>.

Más allá de las diferencias en la interpretación es importante observar que es la misma búsqueda de sustentabilidad de la empresa forestal, mediante la extensión del bosque en plantación con especies foráneas, la que presionará por un uso exclusivo y excluyente de tierras. Dada su localización y la necesidad por acceder a nuevos territorios, este proceso afectará, primero, a poblaciones indígenas Mapuche que comparten territorios en las actuales regiones donde la industria forestal desarrolla intensivamente su producción y, segundo, sobre el bosque nativo que se encuentra en las regiones vecinas del sur. Si se entiende como una característica central de la industria forestal su alta demanda por tierras, se observará que paradójicamente el desafío de la sustentabilidad no modifica este patrón sino que por el contrario lo acentúa desplegando en dicho proceso un conjunto de consecuencias medioambientales, sociales y humanas necesarias de analizar, en tanto impiden que las comunidades locales defiendan las formas de vida que tradicionalmente se han desarrollado en sus territorios. De esta

---

<sup>10</sup> Mientras a finales del 2011 en el Diario La Tercera se habla de un “aumento de la superficie de bosques en Chile” según el Ministerio del Medioambiente y la CONAF; La evaluación hecha por los profesionales del sector (AIFBN) expresada en el Diario El Mostrador señala una fragmentación y degradación del bosque Nativo, además de destacar una lectura errónea de la información. Ver La Tercera: <http://latercera.com/noticia/nacional/2011/07/680-377614-9-catastro-confirma-un-aumento-de-la-superficie-de-bosques-en-chile.shtml> y El Ciudadano: <http://www.elciudadano.cl/2011/09/08/40569/alerta-superficie-y-calidad-del-bosque-nativo-disminuye-en-chile/>

manera, se acentúa una sumisión del espacio local a los intereses nacionales, estando siempre al “servicio del desarrollo del país”. En este escenario la oposición a políticas sociales y territoriales que distribuyen de manera desigual e injusta perjuicios sobre la población, es comprendida por la autoridad nacional como un atentado a la “paz social”.

En esta línea, la extensión del bosque en plantación ha sido destacada por las autoridades de gobierno, así como por la industria forestal, en sus efectos positivos al asegurar el recurso explotable y reducir los niveles de concentración de gases con efecto invernadero. Si bien esta hipótesis no resulta del todo clara en el espacio de la sociedad civil, lo que sí se ha planteado es la inviabilidad de comparar bosque en plantación y bosque nativo, en tanto los servicios ambientales así como la biodiversidad que soportan no tienen comparación. Esta discusión no debe alejar el foco del conflicto socio-ecológico que ha mantenido históricamente con los grupos Mapuche. En dicho contexto, la evaluación debe ser cuidadosa, la ampliación territorial de la industria forestal no sólo afecta por la reducción total del territorio ocupado por los bosques nativos y por sus habitantes ancestrales, sino que es igualmente delicada por la fragmentación espacial a la que ambos son sometidos. Esta fragmentación significa en el caso de los grupos Mapuche dificultar formas de contacto comunitario necesarias para la mantención y reproducción cultural, mientras que en el caso del bosque nativo significarán un debilitamiento y una pérdida de su biodiversidad total.

Paralelamente, la industria minera se presenta comúnmente como el motor de la economía Chilena. Durante los años 2006 y 2007 generó alrededor de un 23% del PIB mientras que en el año 2010 estuvo por sobre el 19%<sup>11</sup>. Estas diferencias se explican generalmente por el precio internacional del cobre, mineral del cual Chile es el principal productor mundial y CODELCO la principal empresa productora. De manera similar a la industria forestal, la minería del cobre tiene un patrón de localización territorial específico, siendo el Desierto de Atacama donde se produce el mayor porcentaje de la extracción. En el caso de la industria minera, la presión principal sobre el medioambiente no es por tierras como en el caso de la industria forestal, sino en la demanda por agua, altamente escasa en el desierto. El consumo de agua en la industria minera supera en un 50% al consumo total de la población Chilena, situación que se eleva en forma exponencial si se observa la relación sólo para las regiones del norte de Chile donde se puede hablar de una demandas seis veces mayor. A lo anterior se debe sumar que las aguas consumidas por la empresa minera son en su mayoría fósiles y por tanto no renovables, poniendo en riesgo la habitabilidad futura de cualquier tipo de asentamiento humano en el desierto.

Una parte sustantiva del conflicto socio-ecológico producido por la industria minera es el uso exclusivo y excluyente que ella hace sobre el recurso hídrico en zonas de gran escasez. A su vez, considerando el derecho consuntivo sobre el agua que posee, no requiere devolver caudal a sus afluentes, afectando de manera directa a comunidades indígenas y campesinos del Norte Grande<sup>12</sup>. Este problema se ve agravado por dos situaciones paralelas. Primero, porque cualquier ampliación productiva de la industria minera para acceder a las reservas no explotadas significará la necesidad de aumentar la demanda por agua reduciendo aún más su disponibilidad para usos alternativos. Segundo, porque el crecimiento de la producción agrícola chilena, localizada en vecindad a la producción minera, se verá afectada por la búsqueda de fuentes alternativas con proximidad a las zonas de mayor escasez.

Como se puede observar, es nuevamente el llamado a aumentar y mejorar la producción minera aún en el marco de una extracción sustentable de recursos y un manejo controlado de la contaminación, el que impactará paradójicamente empeorando las condiciones de vida de grupos Atacameños, Aimaras y

<sup>11</sup> Ver SONAMI: [http://www.sonami.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=221&Itemid=109](http://www.sonami.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=221&Itemid=109)

<sup>12</sup> Ver Larraín: 2007



campesinos cuyo hábitat histórico ha sido el Desierto de Atacama. Para entender esta afirmación a cabalidad, resulta necesario agregar como antecedente que la constitución de 1980 definirá al agua como un recurso económico en paralelo a su condición de bien social. Los derechos de agua han sido entregados de forma permanente a privados los cuales en virtud de esta condición de recurso económico tendrán el derecho de transar con ellos. En este marco económico, el agua generará espacios de especulación complejos en las zonas de escasez. Allí, el alto costo alternativo del agua favorecerá su orientación hacia funciones productivas restando disponibilidad para el consumo humano. Es así como en la actualidad la búsqueda de mayor productividad en la industria minera, en un contexto nacional donde el derecho al agua ha sido privatizado, no sólo mantendrá sino que agudizará uno de los conflictos socio-ecológicos que se encuentran en la base de su modo de producción. De esta manera, no resulta aventurado señalar que para el caso de las industrias extractivas chilenas, la despolitización del conflicto medioambiental ha sido el resultado del acceso de lógicas de gestión -management-, aun cuando están orientadas por el principio de la sustentabilidad.

## Conclusiones

En el Chile actual existen dos narrativas medioambientales que a primera vista aparecen como contrapuestas. Por un lado, la exaltación de una condición paisajística única en el mundo, donde las distintas geografías y climas se conjugan generando un espectáculo de biodiversidad y formas de patrimonio desconocidas en otras latitudes. Por otro lado, se encuentra un discurso que destaca la imagen de país abundante en riquezas naturales, las cuales se necesitan poner en producción imperiosamente para alcanzar el objetivo del desarrollo. A la primera condición le pertenecen las retóricas con que se caracteriza a nuestro país como un lugar dotado de riquezas paisajísticas, mientras que a la segunda le pertenecen las que exaltan sus recursos naturales y las ventajas competitivas para el desarrollo de la industria.

Las dos narrativas antes mencionadas, las cuales se pueden resumir en su capacidad de definir a la naturaleza como “valor de uso” o bien “valor de cambio” y que a primera vista aparecen excluyentes, en un análisis más acabado se demostrará su mutua dependencia. El argumento, en este caso, destaca la coincidencia territorial de ambas representaciones como el elemento central en un conflicto socio-ecológico de larga data por la definición de la relación sociedad naturaleza en el nivel nacional. Desde este punto surgen las preguntas: ¿Es posible entender simplemente como una coincidencia espacial que sea el mismo desierto de Atacama el que consolida yacimientos mineros de una alta riqueza y paisajes naturales de inigualable belleza? Estas dos realidades no son separables y debieran ser estudiadas en su interacción mutua tanto respecto de las condiciones de transformación de la naturaleza como en su potencial de conflicto social. De la misma manera se puede levantar la pregunta, ¿Es una coincidencia que justamente en el nacimiento de los ríos más caudalosos de Chile se hayan asentado por siglos nuestros grupos originarios y sea allí, precisamente, donde la industria hidroeléctrica observa el mayor potencial de producción? Desde la perspectiva defendida en este artículo, la respuesta es negativa, ya que será el mismo territorio natural el que llama a dos maneras diametralmente opuestas de acción.

La coexistencia espacial de la industria extractiva y de los grupos originarios no es simplemente una coincidencia desafortunada sino una realidad estructurante. El conflicto socio-ecológico estará siempre presente en tanto dos grupos sociales atribuyen significados contrapuestos, y por consiguiente distintas prácticas, al mismo espacio natural. En este sentido, los discursos de extracción racional de recursos y

de manejo adecuado de la contaminación, dentro de la lógica de la sustentabilidad económica<sup>13</sup>, son insuficientes pues sólo describen un problema ambiental separándolo de las relaciones sociales que lo producen. La conceptualización alternativa de conflicto socio-ecológico que el artículo propone estudiar, parte desde la base que la coincidencia espacial sólo tiene sentido en tanto hace chocar orientaciones contrapuestas para la acción, las cuales no son reducibles a las categorías contaminación-extracción. En efecto, dicha oposición se basa en la existencia de una disputa por el control de la forma en que se define la relación sociedad-naturaleza en Chile. Aquí es donde la despolitización se expresa con mayor fuerza, en tanto esconde la necesidad de que los actores sociales entren en un diálogo partiendo de lo irreconciliable de sus posturas, pero al mismo tiempo, de lo imposible de separar sus hábitat y por lo tanto, de la necesidad de generar acuerdos duraderos.

En esta línea, se entregó evidencia para sostener que los movimientos modernizadores en la política ecológica chilena durante los noventa, no sólo son incapaces de resolver el conflicto medioambiental sino por el contrario se puede afirmar que ellos ayudan a intensificarlo. Esto se realizó a través de la descripción de dos fenómenos específicos que son: i) el cambio en la interpretación constitucional del derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación y ii) la construcción de estabilidad para la industria extractiva a través de un modelo de desarrollo basado en la “comoditificación” de la naturaleza. Ambos fenómenos propiciados por la creación de una nueva institucionalidad medioambiental en los 90s.

La argumentación al dar cuenta de este efecto paradójico permite reclamar una repolitización del conflicto socio-ecológico, la cual debiera abrir la posibilidad para cuestionar las acciones específicas que materializan las formas de relación sociedad-naturaleza existentes. Desde este punto será posible debatir si dicha forma de relación es compartida y aceptada socialmente, de lo contrario se hará necesario generar mecanismos para propiciar dicha discusión.

Considerando que las relaciones territoriales se entienden como el resultado de una particular formas de acción, en dichas acciones aparecerán intereses particulares que buscarán definir la forma de relación sociedad-naturaleza, donde la oposición social a una gran parte de los mega-proyectos, tanto de extracción de recursos naturales como de producción de energía eléctrica en Chile, deben ser entendidos como un llamado a la repolitización del debate en el país.

Desde las ciencias sociales, el estudio de estos problemas requiere relevar en cada caso la forma específica del conflicto medioambiental que propicia. Una parte de la explicación al conflicto social desplegado por el caso de Hidro-Aysén se encuentra en la contradictoria intensión gubernamental de crear la autonomía energética nacional con respecto a los países vecinos a costa de crear una alta dependencia interregional al interior de Chile. En este escenario ciertas regiones producirán muy por sobre su necesidad, simplemente para cubrir la demanda de otras, consolidando una distribución desigual de roles territoriales en el país, repartiendo de manera inequitativa e injusta tanto prejuicios como beneficios.

Por último y a manera de conclusión se quiere proponer, como aproximación metodológica al estudio del conflicto ambiental, la necesidad de entender que las acciones concretas en búsqueda de sustentabilidad tenderán a intensificar el conflicto socio-ecológico. Es esta acción la que materializa

---

<sup>13</sup> A diferencia de la sustentabilidad económico que se define internacionalmente como el centro de la Política Medioambiental en la formula presentada por el Brudtland Report 1987 “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de resolver sus propias necesidades” Es posible contraponer la noción de sustentabilidad ecológica, como la recoge Gligo (2006:18): “donde se recompone y/o introduce información, materia y energía, para mantener constantes los volúmenes (biomasa), las tasas de cambio y los ritmos de circulación que caracterizan a un sistema constante”.

transformaciones de los marcos de referencia espacio-temporales posibilitando formas específicas de apropiación tanto de la naturaleza como de sus productos, en lo que se puede definir tentativamente como la territorialización específica de la relación sociedad-naturaleza. Es precisamente esta re-articulación espacio-temporal promovida por el gobierno en las sucesivas transformaciones a la institucionalidad medioambiental Chilena lo que se buscará analizar en futuras investigaciones.

## **Bibliografía**

Aylwin, P. (1992) *Mensaje Presidencial Ley 19.300 Bases Medioambientales*. Historia de la Ley 19.300/1994: 4-44. Biblioteca del Congreso de Chile

Becker, J. & Raza, W. (1999) Theory of Regulation and Political Ecology: An Inevitable Separation? *Ambiente & Sociedade*, no. 5. 5-17.

CONAF-CONAMA-BIRF (1999) Proyecto Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile. Disponible en Internet: [[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/ley-bosque-nativo/archivos-pdf/Catastro.pdf](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ley-bosque-nativo/archivos-pdf/Catastro.pdf)] Santiago de Chile

Darier, Éric. 1999. *Discourses of the environment*. Malden, Mass: Blackwell.

Gligo, N. (2006). *Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, Un Cuarto de Siglo Después*. Publicaciones CEPLA-United Nations. Santiago de Chile.

Jirón, P; Lange, C. & Bertrand, M. (2010) “Exclusión y Desigualdad Espacial: Retrato desde la movilidad cotidiana” en *Revista INVI* N°68, Volumen 25, Santiago.

Larraín, S. (2007) “El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado” en *Polis* N°14, *Revista de la Universidad Bolivariana*, Santiago.

OECD / ECLAC (2005). *Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Chile*. Disponible en Internet: [<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/21252/P21252.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt>]

Olivares, A. (2010) “El Nuevo Marco Institucional Ambiental En Chile”. *Revista Catalana de Dret Ambiental* [versión electrónica]. no. 1. 1-23

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (1993). *Propuesta de ley Básica de Protección Ambiental y Promoción del Desarrollo Sostenible*. PNUMA, Ciudad de México.

Raza, W. (2000) “Desarrollo Capitalista, Neoliberalismo y Ambiente En América Latina: Una Breve Sinopsis”. *Ecología Política*, no. 20. 153-65.

Robbins, Paul. 2012. *Political ecology: a critical introduction*. Chichester, J. Wiley & Sons, West Sussex.

- Rosa, H., (2009) Social Acceleration: Ethical and Political Consequences of a Desynchronized High-Speed Society en Rosa, H., & Scheuerman, W. E. *High-speed society: Social acceleration, power, and modernity*. Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania.
- Rosa, H., (2011). Aceleración social: consecuencias éticas y políticas de una sociedad de alta velocidad desincronizada [versión electrónica]. *Persona y Sociedad*, XXV (1), 9-49. Santiago de Chile
- Swyngedouw, E. (2010) “Apocalypse Forever? Post-political Populism and the Spectre of Climate Change” [version electrónica]. *Theory Culture Society* 27. 213-232
- Swyngedouw, E. (2011) “¿La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada”. *Revista URBAN*, N°1 Nueva Serie. 41-66. Madrid
- Urry, J. (2003) “Social networks, travel and talk”. *British Journal of Sociology*. 54(2): 155-175. London
- Werlen, B. (1993). *Society action and space: An alternative human geography*. Routledge, London
- Werlen, B. (2005). Regions and Everyday Regionalizations: From a Space-centred Towards and Action-centred Human Geogrophy en Houtum, H. ., Kramsch, O. T., & Zierhofer, W. (2005). *Bordering space*. Ashgate, Burlington, VT.
- Werlen, B. (2004). The Making of Globalized Everyday Geographies en Bærenholdt, J. O., & Simonsen, K. *Space odysseys: Spatiality and social relations in the 21st century*. Ashgate, Aldershot.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future*. United Nations, New York