

Injusticia Ambiental y Desarrollo Urbano: El Caso de la Autopista Acceso Sur a Santiago



RPP

Registro de Problemas Públicos
Informe N°21 Noviembre 2005

Terram Publicaciones

Injusticia Ambiental y Desarrollo Urbano: El Caso de la Autopista Acceso Sur a Santiago

(RPP21)

Autores:

Luz María Fariña
Coordinador Programa
Conflictos Ambientales

Paola Vasconi R.
Coordinador Programa
Medio Ambiente

Editor:
Rodrigo Pizarro G.
Director Ejecutivo

Noviembre, 2005



Terram Publicaciones

General Bustamante 24, Piso 5, Oficina I. Providencia CP 7500776, Santiago, Chile;
T: (56 2) 2694499, F: (56 2) 2699244; www.terram.cl, info@terram.cl

PRESENTACIÓN

A principios de la década de los noventa se inicia en Chile una nueva modalidad de construcción de infraestructura pública. Se trata del sistema de concesiones, donde se licitan obras públicas al sector privado para su financiamiento, construcción y gestión. A su vez, el sector privado percibe un ingreso a lo largo de varios años, cobrando directamente a los usuarios por el uso de esa infraestructura.

Esta nueva modalidad primero se introdujo para la construcción de obras como carreteras y debido a su gran éxito, particularmente con los enormes recursos financieros que trae al sector privado, se ha extendido a todo tipo de infraestructura pública. Actualmente se han concesionado cárceles, se ha intentado concesionar embalses, se ha propuesto la concesión de hospitales, entre otros. Asimismo esta nueva modalidad de construcción, y finalmente de financiamiento, de obras públicas se ha extendido a las autopistas urbanas, lo que ha traído una serie de conflictos y cuestionamientos.

Debido a la expansión territorial y al aumento demográfico experimentado por Santiago, la ciudad presenta un sinnúmero de problemas. Para ello, la construcción de autopistas urbanas de alta velocidad se ha propuesto como una de las soluciones para disminuir los tiempos de viajes y la congestión vehicular en Santiago y, de esta manera, mejorar la calidad de vida de sus habitantes y convertir a la ciudad en una capital de clase mundial.

En el marco del Plan Bicentenario y bajo la modalidad de Concesiones, se han impulsado siete obras viales de este tipo: Autopista Central, Costanera Norte, Vespucio Nor-Poniente, Vespucio Sur, Acceso Sur a Santiago, Acceso Nor-Oriente y Conexión El Salto-Kennedy.

Sin embargo, a su paso por las distintas comunas de la capital la construcción de estas obras ha generado un sinnúmero de conflictos producto de los impactos socioeconómicos y ambientales provocados en las comunidades aledañas, evidenciando que tras sus luces son muchos los ciudadanos perjudicados. Pero, la relación que han establecido comunidades de distintos niveles socio-económicos con el Estado, y la empresa concesionaria, no ha sido la misma. Se denota una clara discriminación en la influencia relativa de distintas comunidades para modificar tanto los trazados de las obras, así como el control y las compensaciones por los impactos ambientales.

El presente documento ha sido elaborado por profesionales del Programa de Conflictos Ambientales de Fundación Terram, con el apoyo de Oxfam. Se trata del caso de la construcción de la autopista Acceso Sur a Santiago que afecta directamente a los vecinos de las comunas de La Granja y La Pintana, ambas de escasos recursos. Se ahonda en los impactos ambientales y sociales que han debido costear dichas comunidades de la capital. Asimismo se realiza una revisión de las políticas públicas impulsadas en materia de transporte; al sistema de concesiones y a los procesos de información y participación ciudadana generados en dichos proyectos viales.

A partir del ejemplo de lo ocurrido con Acceso Sur a Santiago, es posible visibilizar una situación reiterativa en materia ambiental en nuestro país, donde los costos, así como los beneficios de las obras denominadas de crecimiento para el país, son distribuidas de manera desigual, afectando de modo negativo a las comunidades más vulnerables en lo socio económico. Finalmente el conflicto del Acceso Sur a Santiago es un caso de Injusticia Ambiental.

La lectura de este conflicto es una observación necesaria de lo que está ocurriendo en la capital con los procesos de intervención urbana, la ilusoria participación ciudadana y la falta de previsión en los diseños de estas obras. Pero, también demuestra que la construcción de infraestructura pública, a través del Sistema de Concesiones, genera una serie de preguntas sobre los mecanismos que existen para las comunidades, especialmente aquellas más pobres, para defender sus derechos. En consecuencia, el Sistema de Concesiones no es neutral desde el punto de vista valórico, pues afecta derechos básicos de las personas, sin la posibilidad de que éstas puedan representar eficazmente sus intereses.

Este es un estudio de caso, de lo que sin duda debe ser una investigación mayor, cual es la distribución de costos y beneficios en la construcción de infraestructura pública sobre comunidades de distintos estratos socioeconómicos y, por sobre todo, el rol del Sistema de Concesiones como un instrumento que va más allá de su objetivo original y derechamente afecta la democracia.

Finalmente agradecemos el aporte y apoyo de OXFAM en este proyecto.

Rodrigo Pizarro G.
Director Ejecutivo, Fundación Terram

INDICE

I. ANTECEDENTES	7
II. JUSTICIA AMBIENTAL	8
2.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA AMBIENTAL	9
III. SISTEMA DE CONCESIONES	12
IV. ¿DOS POLÍTICAS PARALELAS DE TRANSPORTE?	15
V. ACCESO A INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO VIAL DE SANTIAGO	17
VI. AUTOPISTA ACCESO SUR A SANTIAGO	21
VII. EJEMPLO DE INJUSTICIA AMBIENTAL	23
7.1 LA INOCUA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	23
7.2 PREVENCIÓN DE RIESGOS DISCRIMINACIÓN	24
7.3 FALTA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	24
7.4 INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL	25
7.5 COSTOS SOCIALES ACTUALES Y FUTUROS	26
7.6 DAÑOS A LA SALUD DE LA POBLACIÓN	27
VIII. CONCLUSIONES	28
IX. ANEXO I	30
X. BIBLIOGRAFIA	31

I. ANTECEDENTES

Desde su fundación, el crecimiento de la ciudad de Santiago ha sido una constante. Ni las barreras naturales, como la pendiente cordillerana, los cerros y los ríos, ni las restricciones legales utilizadas para fijar sus límites urbanos han sido capaces de frenar su avance. En los últimos quince años, sin embargo, el ritmo de crecimiento de la capital ha sido particularmente alto. La “mancha urbana” ha avanzado sólo, entre 1991 y 2000¹, aproximadamente 12.050 hectáreas, lo que significa que, en la década de los noventa, Santiago creció un promedio de 1,33 há/año, alcanzando en el 2000 las 61.935 há el área urbana y, una población que supera, en la actualidad, los 6 millones de habitantes².

Producto de la expansión, de las condiciones geográficas y meteorológicas y, de una serie de deficiencias en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, la capital de Chile presenta un sinnúmero de problemas. Entre los más graves se encuentran elevados niveles de contaminación atmosférica y acústica, congestión vehicular, largos tiempos de desplazamiento, problemas en el transporte urbano, inseguridad, segregación socioespacial, intrusión visual y pérdida de servicios ambientales.

La ineficacia de las políticas de ordenamiento territorial de las últimas décadas ha significado, además, que la planificación territorial en la Región Metropolitana haya estado más bien marcada por la liberación y desregulación del suelo. El cambio en el uso del suelo y la distribución de los costos y beneficios generados por estos cambios ha provocado una serie de conflictos ambientales los cuales se han intensificado por los procesos de globalización, el crecimiento urbano y una mayor conciencia ambiental en torno a los grandes proyectos productivos, de infraestructura e inmobiliarios.

A comienzos de los ‘90, además, la rápida expansión y el crecimiento desorganizado de la ciudad sorprendieron a Santiago con un enorme déficit de infraestructura, particularmente, vial. Se estableció así la necesidad de crear nuevas redes viales y de reformular el sistema de transporte público-privado.

En este contexto y con la finalidad de mejorar la infraestructura y la conectividad vial de la Región Metropolitana se diseñó un nuevo sistema de vías para la capital. Entre estas vías se encuentra la autopista Acceso Sur a Santiago cuyo diseño y construcción, en su tramo urbano, ha generado una serie de conflictos socioambientales en la comunas de La Pintana y La Granja.

El presente documento aborda y analiza el proceso de construcción de la autopista Acceso Sur y su conflicto como un claro ejemplo de injusticia ambiental, donde el Estado y los empresarios han traspasado los costos sociales y ambientales de este proyecto a la comunidad.

Sin embargo, antes de de ello haremos un recorrido por los temas de justicia ambiental, concesiones viales, políticas de transporte, acceso a información y participación ciudadana, los cuales inciden de manera importante en la profundización y agudización de este conflicto.

¹ DUCCI, María Elena. Área urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda. . *EURE (Santiago)*. [online]. dic. 2002, vol. 28, N°85 [citado 06 Septiembre 2005], p.187-207. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500010&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161.

² Censo 2002, INE.

II. JUSTICIA AMBIENTAL

Todas las personas tienen derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, todas las personas tienen derecho a aire limpio, agua limpia y tierras sin contaminación, nadie tiene el derecho de contaminar, degradar y destruir el medioambiente. Sin embargo, en la práctica se evidencia que las comunidades de menores ingresos y las etnias minoritarias se llevan la mayor carga de las externalidades generadas en los procesos productivos, en los proyectos inmobiliarios y de infraestructura, más que las comunidades de mayores ingresos.

Asimismo, este proceso se exagera debido a que los sectores de menores ingresos y las comunidades minoritarias tienen menor acceso a la justicia, información y apoyo institucional. Por ello las comunidades tienen que defenderse ellas mismas de las injusticias medioambientales que los afectan.

Una característica del modelo económico aplicado en Chile es que además de generar una distribución desigual de los ingresos³ dentro de la población, también genera una serie de externalidades negativas que son distribuidas de manera desigual o desproporcionada.

Específicamente, los tipos de inequidades que existen pueden ser divididos en tres categorías:

- *Inequidad procesal*: la cual se refiere a que todas las personas tenga un tratamiento justo, es decir, que las reglas de gobierno, las regulaciones y los criterios de evaluación sean aplicados de manera uniforme. En el caso de Chile las comunicaciones, el acceso a la información y a los medios es particularmente relevante.

- *Inequidad geográfica*: algunos barrios, comunas y regiones reciben beneficios directos tales como empleos, impuestos, de los procesos de producción mientras que los costos de disposición de sus resi-

duos, por ejemplo, son asumidos por otras comunidades. En general, en las comunidades donde se ubican los rellenos sanitarios o vertederos reciben menos beneficios económicos que las comunidades donde se generan los residuos.

- *Inequidad Social*: las decisiones medioambientales son el reflejo de los poderes arraigados en las sociedades y reflejan los prejuicios todavía existentes. En el caso de Chile esto se da en que en las comunidades de menores recursos se ubican preferentemente las industrias de alto riesgo.

El término “Justicia Ambiental” nace dentro de los grupos activistas, defensores de los derechos de las comunidades de minoritarias, de bajos recursos, discriminadas social-racial-económica y medioambientalmente en Estados Unidos. Fue originalmente acuñado en respuesta a la propuesta de ubicación de un vertedero en una comunidad en Carolina del Norte, Estados Unidos, y pronto se expandió por todo el mundo incluyendo casos de contaminación ambiental y de extracción de recursos naturales. (Ver Anexo I)

Justicia del Medio Ambiente o Justicia Ambiental se define, entonces, como el trato justo a todas las personas sin importar razas, culturas, e ingresos, en relación al desarrollo y a la adopción, implementación y aplicación de las leyes, regulaciones, y políticas ambientales. Un trato justo implica que ninguna persona, comunidad o región deberá estar sometida desproporcionadamente a las externalidades e impactos negativos al medioambiente que resultan de los procesos industriales, proyectos inmobiliarios, de infraestructura o a los peligros debido a la carencia de fuerza política, económica, o educativa.

La Justicia Ambiental se utiliza para describir como la explotación y degradación del medioambiente afecta de manera desigual a las diferentes comunidades, así como para orientar las políticas y procesos diseñados para reducir esta desigualdad.

³ La distribución del ingreso en Chile es una de las diez peores del mundo. PNUD, 2004. Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2004.

En general, la exposición a la contaminación es impuesta a países, etnias y otros grupos de población específicos definidos a través de líneas de género, edad o ingreso. Estas comunidades están expuestas a las industrias, vertederos o rellenos sanitarios, incineradores, etc., así como a la extracción de los recursos naturales por las corporaciones industriales.

2.1 Principios fundamentales de la Justicia Ambiental⁴

- Evitar, minimizar o mitigar efectos desproporcionadamente altos y adversos a la salud y el ambiente, incluyendo efectos sociales y económicos, en comunidades minoritarias y de bajos ingresos.

- Asegurar la máxima y justa participación de todas las comunidades afectadas por las decisiones tomadas por las diferentes autoridades de gobierno y ambientales (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

- Evitar que las comunidades minoritarias y de bajos ingresos se les nieguen, reduzcan o retrasen los beneficios que ofrecen los diferentes programas económico-sociales-ambientales desarrollados por el gobierno y las autoridades comunales.

La Justicia Ambiental va más allá de las leyes y los reglamentos. Los principios y procedimientos de la Justicia Ambiental adecuadamente implementados, mejoran las decisiones en los diferentes programas a todos los niveles.

Este enfoque ayuda a⁵:

- Tomar mejores decisiones que cumplan con las necesidades de todos los miembros de la comunidad.
- Diseñar programas, políticas, regulaciones y acciones que se adapten a las necesidades de las comunidades.
- Mejorar el proceso de participación de la ciudadanía, reforzar las relaciones con la

comunidad y proveer a las comunidades minoritarias y de bajos ingresos con oportunidades para mantenerse informadas y así mejorar la calidad y utilidad de los distintos programas en la vida diaria.

- Mejorar la recopilación de datos, inspección y análisis de las necesidades e impactos a comunidades minoritarias y de bajos ingresos.

- Establecer asociación con los diferentes programas en los sectores públicos y privados para acaudalar mayores recursos para alcanzar una visión común de las comunidades.

- Evitar impactos desproporcionadamente altos y adversos en las comunidades minoritarias y de bajos ingresos.

- Minimizar y/o mitigar impactos inevitables mediante la identificación de las inquietudes de la comunidad en las etapas tempranas de planificación de los programas, políticas, regulaciones y acciones. Así se proveen medidas remediativas que beneficien las comunidades y vecindarios afectados.

Ejemplos de injusticias del medioambiente:

- Asbesto y pinturas con plomo en la construcción de las viviendas.

- El depósito de los residuos (desechos sólidos y líquidos, tanto industriales como domésticos), la ubicación de las industrias, etc., en las comunidades minoritarias o de bajos ingresos.

- Acceso inadecuado a la información sobre el medioambiente y material educativo.

- Crecimiento del problema de salud debido a la calidad del aire o la contaminación atmosférica: humo, incremento del material particulado y demás contaminantes que afectan la calidad del aire en las ciudades.

- Envenenamiento y exposición indebida a los pesticidas.

Una de las principales metas de la Justicia Ambiental es asegurar que las personas, especialmente los niños y personas mayores de edad, puedan vivir, trabajar y jugar en un ambiente saludable.

⁴ <http://www.fhwa.dot.gov/environment/ejustice/espanol/justicia.htm>

⁵ <http://www.fhwa.dot.gov/environment/ejustice/espanol/justicia.htm>

Para los países en vías de desarrollo como Chile los casos de injusticia ambiental son extensos y generalizados pero, en relación con ellos existe solamente información anecdótica y no existe disponible información sistemática, ni análisis respecto a la distribución de las externalidades negativas en el ambiente. Algunos análisis realizados en Chile evidencian que, en general, las industrias más contaminantes están situadas en las comunas de más bajos ingresos.

A continuación una serie de conceptos que nos ayudan a redimensionar los indicadores ya existentes para medir desarrollo y calidad de vida:

Equidad ambiental: se refiere a la posibilidad real para acceder (y al acceso efectivo) a los bienes y servicios materiales, espirituales y culturales que ofrece el medio ambiente a una persona o a una comunidad, y que constituyen un requisito indispensable para poder ejercer el derecho a una vida con calidad. En otras palabras, tiene que ver con las oportunidades de un individuo o de una comunidad para hacer realidad el “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” que consagra el artículo 19 de la Constitución Chilena de 1980. Así como a la protección y trato igualitario de todas las razas, etnias y grupos de ingreso desde el punto de vista de las políticas, regulaciones y prácticas ambientales de manera de que no existan diferencias sustanciales entre los impactos que éstas generan en los distintos grupos de la sociedad⁶.

Justicia Ambiental: consiste en el derecho que todos tenemos a un medio ambiente seguro, saludable, productivo y sustentable, donde consideramos al “medio ambiente” en su totalidad, o sea incluyendo los aspectos ecológicos (biológicos), físicos (naturales y construidos), sociales, políticos, estéticos y económicos del ambiente. En general, justicia ambiental, se define como el trato justo a todas las personas sin importar razas, culturas, e ingresos, en

relación al desarrollo, y a la adopción, implementación y aplicación de las leyes, regulaciones, y políticas ambientales. Un trato justo implica que ninguna persona, comunidad o región deberá estar sometida desproporcionadamente a las externalidades e impactos negativos al medioambiente que resultan de los procesos industriales o a los peligros debido a la carencia de fuerza política, económica, o educativa⁷.

Racismo Ambiental: la discriminación racial en las políticas ambientales se refiere a la imposición de leyes y regulaciones, con el objetivo, por ejemplo, de ubicar vertederos de sustancias tóxicas o industrias contaminantes cerca de comunidades pobres, afrodescendientes, pueblos indígenas y otros grupos minoritarios. Este término es reconocido dentro de la política como una forma de seguir ocasionando y perpetuando las inequidades e injusticias medioambientales⁸.

Clasismo Ambiental: es el resultado del proceso por el cual la implementación de políticas ambientales producen de manera intencional o no intencional consecuencias que tiene impactos desproporcionados sobre personas, comunidades y poblaciones de bajos ingresos. Estos efectos dispares se producen en los procesos de toma de decisión a través de los programas de administración, la promulgación de marcos regulatorios y de inspectores que se esfuerzan en tomar medidas tales como multas, medidas administrativas y querrelas judiciales. Los procesos de formación de fallidas políticas acoplados con agencias de normas, prioridades, tradiciones y prejuicios profesionales hacen que la implementación de estos objetivos provoquen consecuencias desproporcionadas⁹.

⁶ Nuestro Compromiso Político con el Cosmos en el camino hacia una Agenda de los Ambientalistas para la Construcción de un Modelo de Desarrollo que posibilite la paz. GUSTAVO WILCHES-CHAUX. Compilador. Con el Apoyo del Ministerio del Medio Ambiente. Documento de Trabajo – Versión a Agosto 21 de 1998.

⁷ “Locating Southern LULUs: Race, Class, and Environmental Justice” by Ann O’M. Bowman and Kelley A. Crews-Meyer. State and Local Government Review. Vol 20, N°2 (Spring 1997): 110-119.

⁸ “Locating Southern LULUs: Race, Class, and Environmental Justice” by Ann O’M. Bowman and Kelley A. Crews-Meyer. State and Local Government Review. Vol 20, N°2 (Spring 1997): 110-119.

⁹ “Locating Southern LULUs: Race, Class, and Environmental Justice” by Ann O’M. Bowman and Kelley A. Crews-Meyer. State and Local Government Review. Vol 20, N°2 (Spring 1997): 110-119.

Pobreza Ambiental: se refiere a la imposibilidad o pérdida de la posibilidad de acceder a bienes y servicios. En el primer caso, se trata de aquellas personas cuya existencia se desarrolla en un ambiente cuyos niveles de deterioro le impiden ofrecerle a sus habitantes bienes y servicios ambientales en la cantidad y con la calidad necesarias para alcanzar una vida con calidad y dignidad (por ejemplo un asentamiento marginal en zona de alto riesgo o en la vecindad de un botadero de basura) y en el segundo caso, de aquellas personas (individuos o comunidades) que algunas vez disfrutaron de dicha oferta, pero que por alguna razón perdieron esa posibilidad (desplazamiento forzado de su territorio de origen, deterioro del medio ambiente urbano o rural por contaminación, erosión, cambio de uso, etc.)¹⁰.

Tiene que ver también con conceptos como el de “plusvalía ecológica”, que alguna vez se utilizó para referirse a la apropiación de derechos, bienes o servicios ambientales de propiedad colectiva para incrementar el lucro individual (caso de una fábrica contaminante o de una actividad económica que destruye la biodiversidad). Tal como ya se expresó, la reducción de la pobreza (vulnerabilidad) económica puede significar empobrecimiento (mayor vulnerabilidad) ambiental, espiritual o cultural.

Violencia ambiental: se refiere a la utilización de presiones irresistibles (fuerza física, presión económica, presión “legal”, etc.) que de una u otra manera, directa o indirecta, significan conculcar los derechos ambientales de un individuo o de una comunidad¹¹.

A pesar de que Chile se encuentra entre los escasos países latinoamericanos que han otorgado jerarquía constitucional a ciertos derechos y deberes directamente relacionados con el medio ambiente, la

Constitución Política de la República de 1980 asegura a todas las personas “*el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación*” y agrega además “*es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la Naturaleza*”¹², prevalecen muchos casos de injusticia ambiental. Es deber del Estado implementar políticas que eviten la discriminación ambiental y que se encaminen a lograr la igualdad ambiental. En el contexto de estas políticas, equidad ambiental significa que ninguna persona o grupo de personas debe ser afectado de manera desproporcionada por el deterioro del medio ambiente, por actos de discriminación deliberada, ni tampoco ser privado de disfrutar de cualquier mejora ambiental que se realice.

Equidad no significa que sea posible garantizarles a todas las personas y comunidades experiencias ambientales idénticas o proporciones exactas de cualquier beneficio o carga ambiental. Más bien, la equidad requiere que, por lo general, los beneficios y cargas se distribuyan equitativamente.

Una política efectiva de equidad ambiental requiere, además, que las partes afectadas o potencialmente afectadas tenga la real posibilidad de participar en el desarrollo de las políticas, de la planificación de los programas y de la toma de decisiones destinados a proteger el medio ambiente.

En el caso chileno la falta de acceso a la justicia ambiental se caracteriza por una generalizada situación de indefensión ciudadana y del ambiente, expresada en las dificultades que tienen las comunidades afectadas para conseguir defensa legal. Esto, por su situación de pobreza o falta de conocimiento respecto de cómo encarar legalmente un procedimiento judicial o administrativo.

Nos encontramos también con que las acciones judiciales son pocas y generalmente se resuelven negativamente para las comunidades afectadas (recurso de protección, acción por daño ambiental, acciones administrativas).

¹⁰ Nuestro Compromiso Político con el Cosmos en el camino hacia una Agenda de los Ambientalistas para la Construcción de un Modelo de Desarrollo que posibilite la paz. GUSTAVO WILCHES-CHAUX. Compilador. Con el Apoyo del Ministerio del Medio Ambiente.

¹¹ Nuestro Compromiso Político con el Cosmos en el camino hacia una Agenda de los Ambientalistas para la Construcción de un Modelo de Desarrollo que posibilite la paz. GUSTAVO WILCHES-CHAUX. Compilador. Con el Apoyo del Ministerio del Medio Ambiente. Documento ve Trabajo – Versión a Agosto 21 de 1998.

¹² Constitución Política de la República de Chile de 1980, Artículo 19, N°8.

Ante daños graves al medio ambiente, la legislación sólo sanciona con multas inocuas, que obviamente resultan más cómodas y baratas que modificar los proyectos productivos, inmobiliarios y/o de infraestructura. Esta situación ha significado que, en la práctica, los empresarios incorporen las multas en los costos de producción.

Por otra parte, el medio ambiente pese a ser considerado como un bien jurídico en nuestra legislación, no tiene quién lo defienda, llevando sobre sí esta responsabilidad o carga, la mayoría de las veces, las organizaciones ambientalistas que no son muchas, no se encuentran en todos los rincones del país, ni cuentan con los recursos humanos y económicos que la magnitud de este problema requiere.

Este aspecto evidencia la asimetría de la problemática ambiental, que no ha sido considerado en los procesos de mejoramiento de la legislación ambiental y necesita el ejercicio activo de la ciudadanía, por la vía de propuestas, que apunten a la construcción de una institucionalidad que realmente defienda el medio ambiente.

Ello podría ser a través del establecimiento de un Defensor de los Derechos del Medio Ambiente, una suerte de Ombusman, o una Fiscalía Ambiental, o la implementación de tribunales administrativos con competencia ambiental. Tampoco se debe olvidar la necesidad de resituar en la agenda el tema de la tipificación del delito ambiental, que instale penas fuertes y ejemplares respecto de quienes cometen delitos de este tipo.

El desarrollo sustentable conlleva valorizar, mantener y reconstruir bienes públicos y recursos comunes ambientales de carácter estratégico, lo que requiere un cuidadoso balance entre la economía de mercado, la regulación y promoción del Estado y la participación empresarial, social y comunitaria.

La principal meta de la sustentabilidad es asegurarse que las personas puedan vivir, ahora y en el futuro, en un ambiente limpio y seguro.

Sólo una política ambiental eficaz podrá impulsar el desarrollo de nuestro país por cauces de sustentabilidad, en el contexto de una economía dinámica que eleve los niveles de ingreso, disminuya la presión demográfica, incremente los niveles y la calidad de vida y reduzca la pobreza.

III. SISTEMA DE CONCESIONES

El panorama desolador en materia de infraestructura vial no era una situación privativa de la capital. A nivel nacional los caminos estaban en mal estado producto de la poca inversión estatal en infraestructura que hubo durante los últimos 15-20 años. Entre 1974 y 1989 la red vial pavimentada sólo se incrementó en un 32%, mientras que la flota de vehículos los hizo en un 150% ejerciendo una mayor presión en materia de infraestructura. Para ese período el déficit de infraestructura vial se estimaban del orden de 4.250 millones de dólares y de 2.000 millones de dólares para vialidad interurbana y urbana¹³. En general, los montos que se invertían eran bastante exiguos, la cantidad de kilómetros que se pavimentaban no superaba los 150 por año y, por lo tanto, había una enorme necesidad de mayor inversión en infraestructura¹⁴.

En esa época se podía predecir que el país iba a seguir creciendo durante un período prolongado, lo que hacía imperante y necesario el desarrollo de un programa de mejoramiento de la infraestructura vial con el fin de estructurar una red caminera que permitiera satisfacer las necesidades de transporte que enfrentaba y enfrentaría el país.

¹³ Ruffián Lizana, Dolores María. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Proyecto ILPES/CAF "Marco regulatorio, privatización y modernización del Estado". CEPAL. Serie Gestión Pública N°16. Santiago de Chile, 2002.

¹⁴ "Las Concesiones de Infraestructura: Desafío Para el Futuro". Ronald Fischer, Académico del Departamento de Ingeniería Civil Industrial de la Universidad de Chile. Artículo aparecido en el número 430 de la Revista Chilena de Ingeniería (www.iing.cl)

No obstante, el Estado no contaba con los recursos necesarios para crear toda la infraestructura necesaria y tenía temor de endeudarse en exceso, es así que, al igual que en otros países latinoamericanos¹⁵, el programa de mejoramiento vial ideado a principio de los noventa incorporó mecanismos concebidos para lograr la incorporación de capitales privados mediante contratos de concesión de obra pública, financiados por empresas nacionales y extranjeras que recuperarían su inversión a través de garantías del Estado, subsidios y peajes¹⁶.

En 1991, con Patricio Aylwin como Presidente y Carlos Hurtado como Ministro de Obras Públicas¹⁷, se promulgó la Ley de Concesiones¹⁸, cuyos principales objetivos son: captación de recursos privados para ayudar a financiar el desarrollo de las obras públicas futuras; externalización de la construcción y la explotación de las obras de infraestructura pública, buscando niveles de servicios óptimos por los cuales los usuarios estén dispuestos a pagar y, la liberación de recursos públicos para orientarlos a proyectos y programas de alta rentabilidad social¹⁹.

Entre las principales características de este marco regulatorio destacan su flexibilidad -permite concesionar cualquier tipo de obra- y transparencia, en lo que se refiere al proceso de adjudicación -licitaciones son abiertas y competitivas-. El sistema

permite además que los privados propongan proyectos, cuyos puntajes se bonifican en la licitación si son aprobados por las instancias técnicas. Por último, la ley establece un mecanismo de conciliación para resolver las diferencias entre el Estado y los inversionistas.

Para la operacionalización de la Ley de Concesiones, bajo el amparo de la Ley Orgánica que regula al Ministerio de Obras Públicas, se creó la Unidad de Coordinación General de Concesiones, entidad encargada de estudiar las posibles concesiones, preparar las adjudicaciones de los contratos y fiscalizar su cumplimiento, apoyándose en la institucionalidad orgánica del Ministerio.

Con ello se dio inicio a un ambicioso programa de concesiones viales que ha permitido la rehabilitación y mejoramiento de las principales redes viales del país, como por ejemplo la Ruta 5 (desde La Serena a Puerto Montt) y algunas rutas que conectan importantes centros urbanos (Concepción, Valparaíso, Viña) con la Ruta 5, o con la capital del país²⁰.

Hoy, a más de diez años de la puesta en marcha de la Ley de Concesiones, resulta necesario detenerse a analizar y preguntarse qué ha significado para el país este proceso liderado por el Ministerio de Obras Públicas. Esto porque según el propio MOP, la labor del Ministerio es “la creación de infraestructura para el desarrollo social y productivo” y, específicamente, la de concesiones es “liberar recursos estatales en infraestructura para destinarlos a proyectos de mayor impacto social.

Sin embargo, el hecho de que muchos de los proyectos construidos y que se construyen bajo el alero de concesiones hayan generado y generan conflictos con las comunidades afectadas nos hace reflexionar si los objetivos iniciales se están cumpliendo de la manera

¹⁵ Según datos de la Cepal, hasta el 2004, 13 países Latinoamericanos entre los que se encuentran México, Brasil, Uruguay, Chile, Colombia entre otros, han entregado en concesión 36.103 km de carreteras (246 concesiones).

¹⁶ Rufián Lizana, Dolores María. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Proyecto ILPES/CAF “Marco regulatorio, privatización y modernización del Estado”. CEPAL. Serie Gestión Pública N°16. Santiago de Chile, 2002.

¹⁷ Impulsor de la Ley de Concesiones.

¹⁸ Esta ley sufrió varias modificaciones. En 1993, luego de la primera licitación, con la finalidad de complementarla en aspectos relacionados con la adjudicación de contrato, y permitir a los privados presentar iniciativas de concesión. Posteriormente, en 1995, se realizan nuevas modificaciones con vistas a precisar numerosas materias, entre las cuales estuvo la constitución de prendas sobre los ingresos futuros de la concesión como garantía de los préstamos recibidos. Una muy importante enmienda fue la creación de los bonos de infraestructura, que permite a los inversionistas institucionales financiar a largo plazo las necesidades de las concesiones.

¹⁹ http://www.concesioneschile.cl/sistema_concesiones.htm

²⁰ Rufián Lizana, Dolores María. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Proyecto ILPES/CAF “Marco regulatorio, privatización y modernización del Estado”. CEPAL. Serie Gestión Pública N°16. Santiago de Chile, 2002

anunciada, fundamentalmente, en lo que se refiere al “impacto social”. Entre ellos, Troncal Sur Ruta 68, Costanera norte, Acceso Sur, Carretera Cordillera de la Costa, *By Pass* Temuco, etc.

Mientras los gobiernos de la Concertación consideran un éxito de la Unidad de Concesiones del MOP que, entre 1993 y 1999, la participación privada en las inversiones públicas hayan aumentado desde 2 millones de dólares (0,0046%) a 692 millones de dólares (47,8%) respecto de las inversiones directas del Estado, esta situación ha implicado que, en la práctica sea, finalmente, la empresa privada del sector las que decide qué se construye y que no²¹.

Esto, además, porque dado el actual Sistema de Concesiones, el MOP debe diseñar las licitaciones de modo de ser “un atractivo negocio” para las empresas concesionarias de lo contrario éstas no se interesarían de participar en las concesiones. Por lo que, quién decide si es “atractivo o no” el negocio son las empresas privadas y, por lo tanto, son ellas las que terminan decidiendo qué proyecto se hace y cual no.

El caso más claro del enorme poder de decisión que tiene la empresa privada quedó en evidencia en la licitación de la autopista urbana Costanera Norte, donde a pesar de las enormes garantías (incluyendo un subsidio de 60 millones de dólares) que ofrecía el Estado para la empresa ganadora, la licitación fracasó dos veces, por no haber interesados. El MOP tuvo que rediseñar el negocio incluyendo un aumento del subsidio a 80 millones de dólares, seguros de cambio de moneda, el pago directo de un tope mínimo del 85% del tráfico proyectado, y negocios inmobiliarios anexos con los terrenos expropiados en Independencia, estacionamientos, etc.

En 1999 cuando el aporte del sector privado llega a ser casi el 50% de las inversiones públicas, implicó que su influencia sobre la decisión de qué tipo de infraestructura, para qué y para quién se hace esta infraestructura pesa de igual a igual con el gobierno, que se supone persigue el beneficio social de todos los ciudadanos.

Si consideramos, además, que en realidad “no se liberan recursos” sino que los subsidios y “aportes” a las concesiones por parte del gobierno podrían haber sido empleados en otros proyectos tenemos que el poder de decisión empresarial se expande. Los empresarios no sólo deciden qué inversión es “atractiva” y se debe hacer, sino también lo que no se debe hacer. Por ejemplo, los 80 millones de dólares de Costanera Norte implicaron que no hubiera dinero para la construcción de colectores de aguas lluvias de Santiago, lo que implica el anegamiento de la ciudad durante la época invernal, generando enormes pérdidas privadas y sociales, particularmente en los sectores más pobres.

Esto ha implicado, además, que a pesar de la llegada y avance de la democracia en el país, la ciudadanía no tenga un real poder de participación en este tipo de decisiones, generando conflictos de carácter social, ambiental y económico. Las resoluciones de las autoridades caminan en concordancia con los intereses económicos empresariales y gremiales que presionan para mantener su cuota de participación en un negocio insuficientemente regulado, a pesar de las enormes consecuencias sociales, políticas, económicas, ambientales, de salud, y arquitectónicas que tiene el transporte urbano e interurbano en el país.

²¹ <http://www.olca.cl//oca/mop/concesiones.htm>

IV. ¿DOS POLÍTICAS PARALELAS DE TRANSPORTE PARA SANTIAGO?

Como mencionamos anteriormente producto de la falta de planificación y crecimiento inorgánico la ciudad de Santiago presenta una serie de problemas socioambientales importantes.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) la capital chilena está entre las ciudades más contaminadas del mundo²². Los problemas de la contaminación del aire en Santiago se originan, fundamentalmente, por las emisiones de la industria y del transporte, situación que se agrava por las condiciones geográficas y meteorológicas de la cuenca de la capital (valle rodeado de montañas con poco viento, poca lluvia, fenómeno de inversión térmica) las que dificultan la dispersión de los contaminantes²³.

Los más de 6 millones de personas que habitan la Región Metropolitana están expuestos diariamente a efectos dañinos de la contaminación atmosférica que provoca graves consecuencias en los sistemas respiratorio y cardiovascular. Estudios realizados en Santiago coinciden con los resultados internacionales. Un aumento de 10 $\mu\text{gr}/\text{m}^3$ de PM_{10} corresponde a un alza del 0,6% de mortalidad diaria ocasionada por problemas respiratorios. Se estiman que las muertes prematuras que se pueden atribuir al PM_{10} (material particulado) fluctúan entre 542 y 602 al año en la Región Metropolitana. Recientemente, además, se ha calculado que las muertes anuales atribuibles a la exposición de $\text{PM}_{2,5}$ (material particulado fino) ascienden a 4.000, en especial por cáncer y enfermedades cardiopulmonares²⁴.

En 1990, los graves problemas en la calidad del aire de la capital llevaron a las autoridades de la época a crear la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana (CEDRM), entidad encargada de evaluar la situación atmosférica de Santiago y de proponer las primeras medidas encaminadas a descontaminar la ciudad. Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, en 1997 se decretó zona saturada y se implementó el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana²⁵, cuyo principal objetivo es proteger a la población de los impactos en la salud asociados a la contaminación del aire. Por medio de este instrumento se formularon una serie de medidas y metas tendientes a revertir la complicada situación que vive la capital.

En el pasado las medidas para enfrentar la contaminación del aire de la capital se centraron, principalmente, en el sector industrial, hoy, las disposiciones están focalizadas en el transporte, sector que contribuye de manera importante a la contaminación de la región.

Con vistas a superar los problemas de calidad ambiental y de calidad de vida de la ciudad de Santiago, el déficit en materia de infraestructura vial y mejoramiento del transporte público-privado, adicionalmente, a fines de los noventa e inicios de 2000, se decidió impulsar el Plan de Transporte Urbano para Santiago (PTUS), hoy conocido por todos como Transantiago, y la construcción de una red de más de 215 kilómetros de autopistas urbanas concesionadas²⁶ que contempla los siguientes segmentos: Costanera Norte; Norte-Sur o Autopista Central; Vespucio Nor-Poniente; Vespucio Sur; Conexión El Salto; Acceso Nor-oriente y Acceso Sur a Santiago.

²² OCDE, CEPAL: "Evaluación del desempeño ambiental Chile". Naciones Unidas, 2005. Página 38.

²³ "Contaminación Atmosférica en la Región Metropolitana", R. Pizarro, P. Vasconi, Análisis de Políticas Públicas N°3, 2001. Publicaciones Terram.

²⁴ OCDE, CEPAL: "Evaluación del desempeño ambiental Chile". Naciones Unidas, 2005. Página 202.

²⁵ El PPDA para la Región Metropolitana se oficializó el 6 de junio de 1998 a través del Decreto Supremo N° 16, suscrito por el presidente y 11 ministros.

²⁶ El modelo de concesiones urbanas comenzó a implementarse en Chile, en la década de los 90. Se ha convertido en un importante mecanismo para que el Estado pueda atraer financiamiento del sector privado, quienes se encargan de construir, operar y mantener las vías. La inversión realizada se recupera a través del cobro del peaje a los automovilistas que la ocupan. Estos peajes son de cobro en movimiento.

Sin embargo, la planificación, inversión e implementación de las autopistas urbanas en la capital, es contradictoria con la grave situación ambiental que presenta Santiago y con las políticas públicas orientadas a reformular el transporte público. Esto porque mientras, el plan Transantiago busca proveer a la ciudad de un sistema de transporte integrado, eficiente, moderno, rápido, seguro, sustentable económica, social y ambientalmente que, en definitiva, incentive el uso del transporte público como principal medio de movilización y racionalice el uso del auto particular, la implementación de las autopistas urbanas promueven el uso del transporte privado y, en la práctica, ha demostrado que no solucionan los problemas de congestión vial de las grandes ciudades.

Llama la atención, que a pesar del énfasis en el discurso del Gobierno de fomentar el transporte público, se ha priorizado la puesta en marcha de las autopistas antes que la concreción del Transantiago. Evidencia de ello es el continuo retraso en la implementación de Transantiago, los montos de inversión (US\$ 292,5 millones²⁷ en vías segregadas, paraderos y estaciones intermodales) los problemas suscitados en materia institucional entre otros versus el rápido avance y la millonaria inversión (US\$ 2.000 millones²⁸) que han experimentado las autopistas urbanas.

Inicialmente se decía que la solución de las autopistas concesionadas y el pago por su circulación desincentivaría el uso del auto particular. Sin embargo, a juicio del sociólogo y experto en urbanismo de la Universidad Católica, Francisco Sabatini²⁹, el lamentable cambio de acento en las políticas de transporte del gobierno ha hecho que las autopistas urbanas avancen mucho más rápido que Transantiago. Hoy, el énfasis está en que los que pueden pagar pueden utilizar lo mejor que hay: las autopistas.

Para Juan de Dios Ortúzar, profesor del Departamento de Ingeniería de Transporte de la

Universidad Católica de Chile, los problemas propios de las grandes urbes, como la congestión vehicular, no se resuelven con la construcción de mayor número de autopistas. La práctica ha evidenciado que el aumento en la capacidad vial genera, en el mediano plazo, mayor congestión. Claro ejemplo de ello son los Ángeles o Atlanta que a pesar de encontrarse entre las ciudades con mayor inversión en autopistas urbanas en el mundo siguen presentando problemas de congestión. Esto ha demostrado que dotar de mayor infraestructura vial es, además de caro, ineficiente³⁰.

Según Ortúzar la única solución para enfrentar de forma seria el problema de la congestión vehicular en las ciudades consiste en proveerla de un buen sistema de transporte público digno, eficiente y seguro —«la zanahoria», unido a un sistema de tarificación vial en las rutas o áreas congestionadas de la ciudad —«el garrote»—. Si estos dos elementos no forman parte de la estrategia para atacar la congestión, se puede garantizar que no habrá un resultado positivo³¹. Para este ingeniero en transporte la construcción de las autopistas urbana en la ciudad de Santiago, no sólo es excesivamente caro, sino que a la larga tiende a exacerbar el problema: constituye una poderosa señal a favor del uso del auto y, potencialmente, en contra del uso de transporte público.

A su vez “la tendencia a la automovilización conduce a la ciudad a un círculo maligno, que curiosamente refuerza esta tendencia: aumento de ingreso, de la posesión y el uso de automóviles, de la congestión y espacios de estacionamiento. Esto, a su vez, induce a un aumento de la infraestructura vial. Al mismo tiempo, disminuye el uso del transporte público y, por lo tanto, disminuye también su frecuencia y sube su tarifa, todo lo cual desincentiva a los usuarios³²”.

³⁰ Autos versus Transporte Público (I): El Garrote y la Zanahoria”, por Juan de Dios Ortúzar, en: <http://www.revistatranvia.cl/revista/tv21/ru.htm>:

³¹ Autos versus Transporte Público (I): El Garrote y la Zanahoria”, por Juan de Dios Ortúzar, en: <http://www.revistatranvia.cl/revista/tv21/ru.htm>:

³² Autos versus Transporte Público (II): Evitar un Santiago «automovilizado», por Francisco J. Martínez, en: <http://www.revistatranvia.cl/revista/tv21/ru.htm>

²⁷ www.transantiago.cl

²⁸ <http://www.foreigninvestment.cl/pdf/transesp.pdf>

²⁹ www.terram.cl

La promoción y habilitación de un buen transporte público es una política que va en beneficio de toda la ciudadanía y en el caso de Santiago, mitiga las graves condiciones ambientales. Por el contrario, las autopistas urbanas benefician a las comunidades con auto y que pueden pagar las tarifas y, en el caso de Santiago, no ayudan al proceso de descontaminación.

V. ACCESO A INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO VIAL DE SANTIAGO

Entre las transformaciones más notables que han tenido lugar a nivel mundial durante las últimas décadas están el aumento de la conciencia ambiental y la defensa del medioambiente como consecuencia de la cada vez más notoria intervención humana en el medio físico y social.³³ En nuestro país, esta transformación se expresa en la creciente demanda ciudadana por participar en las decisiones que de alguna manera afectan su calidad de vida.

Los espacios y prácticas de participación ciudadana constituyen parte de la realidad ambiental chilena. El discurso oficial ha incorporado los nuevos paradigmas del desarrollo que dan cuerpo y vida a las propuestas de justicia social y ambiental que se han instalado y legitimado en la sociedad en la última década.

Por una parte, se plantean más y mejores fórmulas para el diseño de políticas ambientales, más y mejores mecanismos técnicos y científicos en el ámbito del conocimiento y la investigación ambiental, los que se ajustan a discursos ampliamente participativos que involucran aspectos como la transversalidad del tema ambiental.

Ello dice relación con el cruce que este tema hace sobre todos los aspectos de la vida social, el tratamiento sistémico, que nos permite ver esta

realidad con una perspectiva más amplia o interdisciplinaria, es decir, que convoca a las distintas disciplinas involucradas en una gestión conjunta y de colaboración.

Por otra parte, las prácticas que dicen relación con estos contenidos y con la participación ciudadana, corren por caminos bastante ajenos, llenos de notorias contradicciones, sobretudo a la hora de las resoluciones, de conceptos ambiguos y fácilmente desechables al confrontarse con la realidad, situación que conduce a una cierta perversión de los conceptos y que deviene en la imposibilidad de un diálogo real. Esta controvertida participación ha tenido un camino recorrido por las organizaciones ambientales y las comunidades afectadas por problemas o conflictos ambientales.

En términos generales, para lograr una real y efectiva participación ciudadana, ésta debe cumplir, al menos, con los siguientes requisitos. Primero ser oportuna, segundo ser representativa y tercero ser informada.³⁴ Es de suma importancia que quién pretenda que sus opiniones sean tomadas en cuenta las presente en la oportunidad adecuada; de lo contrario por muy trascendental que sea su aporte corre el riesgo de que no sean tomadas en cuenta por razones superiores.

El segundo requisito de un buen proceso participativo es que sea representativo. Este, además, es uno de los aspectos más complejos de la participación, lograr conciliar el bien común con los intereses individuales. Es por esta razón que cuando se realizan procesos de esta naturaleza es extremadamente importante que los participantes sean representativos de los distintos sectores ciudadanos que puedan estar interesados en lo que se discute. Que la participación sea representativa significa, además, que la posición es legítimamente representativa del mayor número de habitantes afectados por la opción, y no sólo por quienes alzan su voz con más fuerza o son más persistentes en los espacios donde se participa.

³³ Participación Ciudadana Temprana en el Marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Guía Para Titulares de Proyecto de Inversión. CONAMA.

³⁴ En torno a la identidad urbana. Identidades Locales-Identidad y Participación- Turismo e identidad- Identidad y Patrimonio, Año 4 N°4, julio 2001. "La Participación Urbana" por Juan Pablo Gramsch Labra.

El tercer requerimiento es contar con la información adecuada y necesaria. En ese sentido, es necesario destacar la importancia del acceso a información y de contar con la capacitación y preparación necesaria que permita evaluar la información con la que se cuenta y participar de forma responsable en la toma de decisiones.

A pesar de que estos tres requisitos son los de mayor relevancia para iniciar procesos crecientes de participación ciudadana en el ámbito urbano, no son únicas ni suficientes. Las mayores complejidades están todavía en los aspectos prácticos y concretos. Uno de éstos es la “responsabilidad” administrativa, económica o legal, técnica o política de quienes han sido nombrados responsables de materializar determinada iniciativa, pública o privada. Dicha responsabilidad no puede diluirse o excusarse frente a quienes encargaron la tarea, sean estos inversionistas, electores, directores, etc. En que los procesos participativos arrojaron un resultado diferente al que se tenía planificado originalmente y que por lo tanto se debe modificar o dilatar algún proceso que se tenía en marcha. En este sentido destaca la importancia de que los procesos de participación ciudadana se inicien en las fases tempranas de los distintos proyectos, políticas, normas, etc.

En el caso específico de la planificación, diseño y construcción de las autopistas urbanas en Santiago el acceso a información y la participación ciudadana ha sido limitada. Esto, en primer término, porque el sistema de concesiones, hasta ahora, no concibe ningún tipo de mecanismo (formal o informal) que garantice el acceso a la información y la participación ciudadana en las etapas de planificación, diseño y construcción de los proyectos a concesionar impidiendo así la incorporación de la visión ciudadana en el diseño y planificación territorial de la ciudad.

En segundo término, porque al ser las autopistas urbanas proyectos concesionados, existe un intermediario -la empresa concesionaria- entre el Ministerio de Obras Públicas y la ciudadanía, dificultando, aún más, el acceso a la información y la interlocución, sobre todo en la etapa de construcción.

En tercer término, porque si bien la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) garantizan que proyectos como las autopistas urbanas ingresen al sistema de evaluación y reciban su visa ambiental, las modificaciones de los últimos años al reglamento de este instrumento han dado mayor flexibilidad a los criterios que se utilizan para ingresar al sistema. Así se ha permitido que muchos de los proyectos de infraestructura vial urbana que se desarrollan actualmente en Santiago no ingresen al sistema, por el uso de un tecnicismo por parte del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Éste los clasifica como autovías, mientras sus fichas técnicas, sus promociones y publicidad las dan a conocer como “autopistas” con todos los “beneficios” que éstas conllevan, o que ingresen en forma de Declaración de Impacto Ambiental (DIA), en donde no existe una ley que respalde a la ciudadanía y su participación. Estas medidas han dejado en manos del MOP la decisión de hacer partícipe a la comunidad de sus actividades.

En cuarto término, porque en los proyectos que sí ingresaron al SEIA y han sido calificados favorablemente por la Comisión Nacional del Medio Ambiente Región Metropolitana (CONAMA-RM), es indiscutible la existencia de graves errores en lo que respecta al proceso de participación ciudadana y la efectividad de los programas de información y comunicación dirigidos a la comunidad dentro de este sistema. Dicha situación se ve claramente reflejada en el inicio de las obras de Costanera Norte, sin la aprobación definitiva de su Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en donde se usó un permiso provisorio que limitó enormemente la libertad para evaluar y calificar la obra³⁵.

Según la Ley 19.300 el proceso de participación ciudadana es de carácter obligatorio para aquellos proyectos que se someten al SEIA en forma de Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Sin embargo, en algunos casos, la gente se entera cuando ya se ha comenzado con la ejecución de las obras y se ve envuelto en una enorme congestión, entre el espantoso

³⁵ <http://documentacion.ciudadviva.cl/>

ruido de las máquinas y el polvo. En otros, no logran comprender correctamente de qué se trata el proyecto, llevando a confusiones y conclusiones erróneas sobre éste, lo que puede perjudicar a la propia comunidad o bien a la obra en sí. Cuando ocurre esto último, se critica la escasa sensibilidad urbana, calificándola como un “problema”, el cual es solucionado mostrando todos los beneficios que estas obras significan (que en realidad son sólo para unos pocos, es decir, para la población con mayores recursos económicos). No pasa lo mismo con sus costos que, generalmente, se ven reflejados en la pérdida de espacios públicos y, por consiguiente, de redes sociales importantes.

En quinto término, porque el proceso de participación ciudadana en el marco del SEIA sólo se concibe a nivel informativo y consultivo. Es decir, su propósito es entregar información oportuna y relevante para que la comunidad pueda formarse una opinión fundamentada respecto de un proyecto o actividad y, de este modo, participar entregando sus observaciones, las cuales servirán de insumo al proceso de decisión, ya sea aprobando, rechazando o aprobando con condiciones dicho proyecto³⁶. En la práctica la no incorporación de participación ciudadana en el nivel resolutorio ha significado que, en general, las observaciones realizadas por la ciudadanía queden simplemente en eso.

Por otra parte, la participación ciudadana se da en un contexto de gran asimetría, sin que ésta sea equilibrada desde la autoridad. Las comunidades inminentemente afectadas no cuentan con recursos para hacer estudios alternativos y cuando logran con gran esfuerzo realizarlos, como ya vimos, no tienen ninguna influencia en las decisiones finales de la autoridad. A ello se suma que la ciudadanía es sometida constantemente a la burocracia de los organismos con competencia ambiental.

De esta forma, la participación ciudadana constituye uno de los aspectos que pone en jaque la credibilidad

de la actual legislación e institucionalidad ambiental, puesto que de participación, en el sentido democrático real, no tienen nada. Estamos ante mecanismos meramente informativos, confundiendo de esta forma un presupuesto de la participación, cual es la información, con la participación misma.

Como no existen los mecanismos jurídicos, que permitan a los participantes incidir efectivamente, o sea, decidir -que es el elemento básico- este sistema se ha visto fuertemente cuestionado, originándose formas de resistencia ambiental, en que la ciudadanía se margina de una participación meramente formal, que no tiene en la práctica real legitimidad.

Finalmente, una vez que un proyecto de infraestructura vial ha ingresado al SEIA de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), la búsqueda de información más detallada por parte de los interesados se dificulta, debido a que los nombres de fantasía con que éstos aparecen no corresponden a los publicados por la CONAMA en el Diario Oficial, en diarios de circulación nacional o regional según corresponda, o en su página de internet. Además, en muchos de estos proyectos no existe una coordinación entre las actividades que realiza la CONAMA y el MOP, ya que los tiempos en que ambas entidades efectúan su convocatoria a la comunidad son completamente distintos, obteniéndose, incluso, resultados muy diferentes.

Cabe señalar, además, la poca difusión de programas de educación ambiental por parte de CONAMA a la comunidad. Es necesario informar a la ciudadanía de sus deberes y derechos con respecto a estos temas, respondiendo a preguntas como qué hacer, a quién acercarse, cómo y cuándo, de manera de lograr una inserción eficiente de la comunidad. Así se cumple la meta de asegurar la participación informada de la ciudadanía, tal como lo estipula el artículo N°4 de la Ley N°19.300, ya sea a través de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) o Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA).

³⁶ www.conama.cl Participación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Si bien inicialmente, las organizaciones ambientales y comunidades afectadas por los nuevos proyectos de infraestructura vial en la capital han intervenido en los mecanismos de participación establecidos en la ley e implementados por la CONAMA o COREMAS, su evaluación, hasta ahora, es bastante negativa y de una profunda frustración frente a las reales posibilidades que este espacio abre a la ciudadanía³⁷.

Esto porque el primer requerimiento que hace la ciudadanía a las autoridades, es que cumplan sus funciones, que la protejan del inminente peligro que significa un proyecto de de éstas dimensiones para las pequeñas comunidades que van a ser afectadas. Sin embargo, la autoridad, generalmente, está más preocupada de que los proyectos se materialicen, por lo que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se ha transformado en un proceso de certificación ambiental.

Esta situación es más grave aún cuando los proyectos son iniciados por el Estado, como es el caso de la construcción las autopistas urbanas en Santiago. En estos casos, en que las instituciones estatales y autoridades tratan de no cumplir con la obligación de someterse a los estudios de impacto ambiental y cuando, por presión ciudadana o exigencia judicial, lo deben hacer, actúan como juez y parte. El caso de la construcción de la Costanera Norte es emblemático.

³⁷ “Ser o no ser, el dilema de la actual institucionalidad ambiental” artículo de Yénive Caviares, asesora jurídica del OLCA publicado en “Conflictos Ambientales en Chile 1997–1998”, Varios autores. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Santiago de Chile, 2000.

VI. AUTOPISTA ACCESO SUR A SANTIAGO

En 1999 se inició el proceso de construcción de la autopista Acceso Sur a Santiago, obra vial impulsada por el Ministerio de Obras Públicas, mediante el sistema de concesiones. El objetivo de esta autopista es conectar de forma expedita el acceso sur de la capital con la Ruta 5 sur, mediante una carretera de “alto estándar, con una velocidad de diseño del orden de 100 km/hr., con un buen nivel de servicio y alta seguridad para el usuario. En total, la longitud de la carretera es de 46,4 km³⁸.” La empresa responsable es Autopista del Maipo Sociedad Concesionaria y construye Ferrovial Agroman.

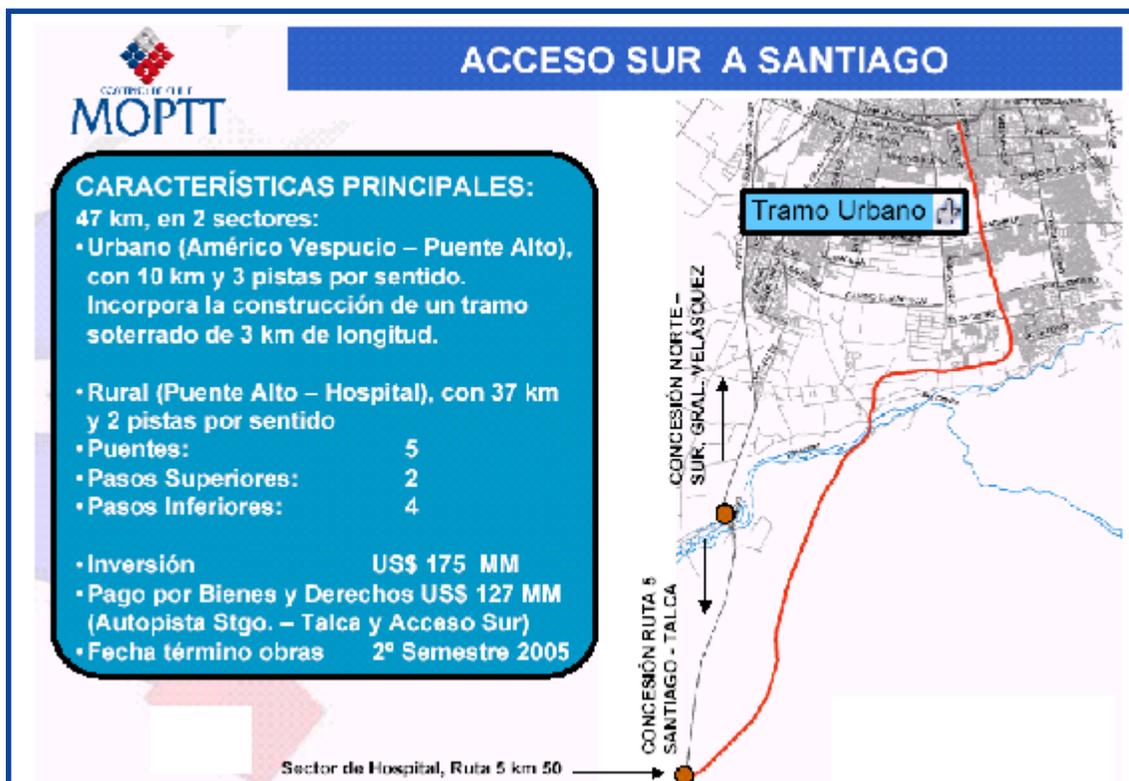
El tramo analizado en este documento corresponde a los primeros 2,9 km. de la obra, ubicados en la zona sur de Santiago, específicamente, en las comunas de La Granja y La Pintana.

La estructura que se construye es un túnel urbano (soterrada cubierta) que presenta un ancho de 30 mts., y que pasará por debajo de Avenida La Serena, calle que cruza ambas comunas colindantes.

De acuerdo a los datos de la Casen 2003, del Ministerio de Planificación y Desarrollo, La Granja tiene 132.106 habitantes, de los cuales un 4,6% son indigentes y un 21,3% son pobres. En la comuna de La Pintana, con 193.371 habitantes, el porcentaje de indigentes es de 6,2% y un 25,9% pobres. Al comparar estas cifras con el total regional (indigentes 2,8% y 13,1% de pobreza) es posible afirmar que en ambos municipios se superan los índices regionales, vale decir, estamos frente a dos comunas de nivel socio económico bajo.

La Pintana es la comuna urbana de la Región Metropolitana más pobre, con un ingreso promedio por hogar de \$321.288, mientras que La Granja percibe \$343.882, cifra bastante por debajo del promedio regional que es de \$718.961.³⁹

Ahora bien, los 3 kilómetros de construcción del túnel corresponden a una zona altamente poblada, en los que se ven afectadas cerca de 500 familias. En su mayoría corresponden a viviendas sociales básicas, donde además de propietarios hay un alto número de familias allegadas.



³⁸ Información extraída de la web del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. www.e-seia.cl

³⁹ Casen 2003. www.mideplan.cl

VII. EJEMPLO DE INJUSTICIA AMBIENTAL

A través del análisis de seis temas observados en este conflicto, es posible afirmar que el caso de la autopista Acceso es un ejemplo de injusticia ambiental. Por este concepto se entiende la “distribución no equitativa de los impactos ambientales negativos de las actividades humanas. En otras palabras inequidad social en los costos y beneficios de las actividades y sus resultados⁴²”.

A continuación se presentan los puntos que sustentan esta idea:

7.1 La Inocua Participación Ciudadana:

“La participación ciudadana es un proceso de comunicación en dos direcciones que ocurre entre las partes involucradas (proponente, comunidad y autoridad) donde existe la posibilidad real de la ciudadanía de influir en el proceso de toma de decisiones. Su objetivo es que las personas y organizaciones ciudadanas cuenten con la información necesaria para conocer un proyecto y sus posibles impactos, para luego presentar sus opiniones al respecto y que éstas sean consideradas en el proceso de calificación ambiental de los proyectos, de tal forma de mejorar la calidad de la evaluación ambiental de dichos procesos⁴³”.

En Acceso Sur, no se han cumplido los objetivos del proceso de participación ciudadana. En el año 1998, se les informó a algunos vecinos del inicio de las obras. Sin embargo, como relatan los miembros del Comité Ecológico Territorio, no convocaron a los pobladores aledaños a la obra, sino a integrantes de la Junta de Vecinos de otro sector de la comuna. Hubo reuniones informativas en los dos procesos (el de la Resolución de 1999 y la del año 2002), pero la comunidad involucrada relata que la información que se les entregó fue muy poco clara.

⁴² OLCA. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Cartilla Informativa: “Justicia Ambiental: Un derecho Irrenunciable” Santiago, Chile. Sin año.

⁴³ Carrasco, Diego; Cox, Sebastián: “Participación Ciudadana Medioambiental” Manual Jurídico. Foja. Diciembre 200. Chile, Santiago. Página 191.



Por ejemplo, reclaman que se les notificó en términos técnicos e incomprensibles para ellos y por otro lado, las observaciones ciudadanas que ellos demandaron no se incluyeron en el documento final.

Si bien el mecanismo de participación ciudadana que establece la Ley 19.300 y su reglamento se cumple en los proyectos que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, es más bien un proceso de opinión ciudadana o de información sobre el proyecto, ya que la real injerencia de las comunidades está determinada por otros factores.



7.2 Discriminación:

Pese a las acciones emprendidas por los vecinos de Acceso Sur, sus demandas no han tenido el éxito esperado. Esta situación es muy diferente a la ocurrida con otros vecinos en la misma situación de disputa frente a Concesionarias viales, en obras también impulsadas pro Ministerio de Obras Públicas.

Algunos ejemplos son:

Costanera Norte, los vecinos se opusieron al trazado y su modificación (cambios, los nuevos estudios y las postergaciones) implicó un aumento del precio original de la obra, desde 180 a 500 millones de dólares. Radial Nor Oriente, conecta Santiago con Colina y Chicureo. Los vecinos de Vitacura, así como los miembros de la comunidad del Colegio Saint George, algunos Consejeros Metropolitanos, etc. se unieron para oponerse a dicha intervención y lograron cambiar el trazado.

Nudo Estoril, los vecinos se organizaron y reclamaron por establecer que eran un proyecto que segregaba el barrio, no presentaba áreas verdes y estaba pensado sólo para autos y no consideraba a los habitantes. Se presentó un Recurso de Protección y se modificó el diseño vial, por uno con mayor respeto por el entorno.

Túnel EL Salto si bien este conflicto se está desarrollando, los vecinos interpusieron un recurso de Protección. Este tema ha sido ampliamente cubierto por los medios de comunicación y están siendo asesorados por conocidos abogados.

Al considerar los cuatro ejemplos anteriores, es posible establecer que existen diferencias al momento de considerar las observaciones que una comunidad con mayores recursos económicos y sociales presenta, frente a otra de menores ingresos.

Los casos analizados corresponden a las comunas de Las Condes, Providencia y Vitacura. Los ingresos por hogar de dichos municipios son de \$2.228.761; \$1.631.351 y \$3.271.674 respectivamente. Vale decir, son entre 400 y 900 puntos porcentuales superiores a lo percibido por hogar en La Pintana⁴⁴.

Una mayor cantidad de recursos económicos permite una recolección rápida para realizar diferentes acciones de movilización ciudadana, o acceder a la contratación de abogados u otros profesionales que ayuden en la solución del conflicto.

Por otro lado, un mejor nivel social determina una red de apoyo más amplia e influyente, por ejemplo, con políticos o personeros que se desempeñan en puestos relacionados con quienes proponen o ejecutan el proyecto. Por último, estas comunidades presentan una mayor capacidad de ejercer presión utilizando los medios de comunicación masiva, así como más difusión y cobertura de las actividades que realizan. Vale decir, posicionan el tema en la agenda mediática, y con ello a la vez, en las prioridades de los encargados del proyecto.

En el ámbito de la discriminación, el conflicto Acceso Sur a Santiago presenta otra variable importante: esta obra no va a ser utilizada por los vecinos de La Granja y La Pintana. El parque automotriz de dichas comunas es bajo; involucraría un alto costo diario por su utilización y sus trayectos diarios de desplazamiento laboral son principalmente hacia las zonas céntricas de la capital.

7.3 Falta de Acceso a la Información:

No se les ha entregado información clara, entendible y transparente respecto a los plazos e implicancias del proyecto, lo que se evidencia en las más de 100 cartas que los vecinos han escrito solicitando información a los distintos organismos relacionados

⁴⁴ www.mideplan.cl en Casen 2003.

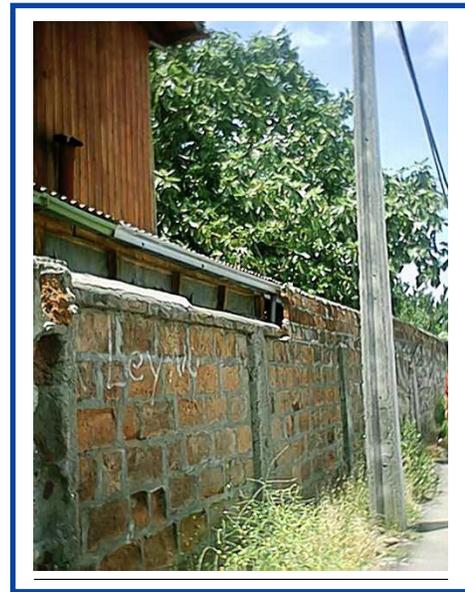
⁴⁵ Otra variable es que debido al caso Mop Gate, hubo retrasos en la puesta en marcha de las obras y algunos cambios en los puestos del MOP.

con la Autopista. Todos los antecedentes que manejan la comunidad afectada ha sido producto de su propia búsqueda.

Durante el transcurso del conflicto, el MOP ha cambiado varias veces de vocero⁴⁵, lo cual ha significado volver los procesos de negociación y solución a sus demandas a foja cero. Junto a ello, en diversas ocasiones no se han cumplido los acuerdos establecidos con las autoridades. Por ejemplo, en relación con los plazos para dar solución a ciertas demandas o para realizar futuros encuentros entre las partes.

7.4 Incumplimiento de la Resolución de Calificación Ambiental:

El Estudio de Impacto Ambiental fue aprobado en septiembre de 1999. Luego en 2002 se calificó como favorable una modificación vial, lo cual no implicó variaciones significativas en el proyecto. Como lo establece la Ley 19.300 de Bases Generales del Medioambiente, en la Resolución de Calificación Ambiental, RCA, se formulan una serie de medidas de mitigación, reparación o compensación en relación con los impactos negativos que puedan ser generados por la obra.



El cumplimiento de la RCA es inspeccionado por una empresa auditora externa cada 3 meses. A la fecha se han realizado 13 informes desde febrero de 2002, los que son entregados a la Corema-RM, y por su intermediación a los servicios públicos con competencia ambiental y a la comunidad directamente afectada, a través de las respectivas juntas de vecinos. Sin embargo, los pobladores de La Granja y La Pintana, pese a solicitar en innumerables oportunidades los informes a las autoridades ambientales y del MOP no habían podido acceder a los resultados de dichos informes. Sólo a mediados del 2005 a través de la intervención de Fundación Terram se hizo una entrega de los informes de las auditorías a los vecinos afectados por este conflicto.

Las auditorías están a cargo de la Consultora EDIC Ingenieros Ltda., y en sus resultados evidencian el incumplimiento o cumplimiento parcial de la empresa concesionaria -por ende del MOP- de las medidas establecidas en la RCA. Es decir, hace tres años que existe evidencia de esta situación y sólo en el mes de abril de 2005 se oficializó la inspección de un Comité Operativo Fiscalizador, COF, que según versiones de prensa, iniciará un proceso sancionatorio al MOP, con una multa de alrededor de 15 millones de pesos⁴⁶.



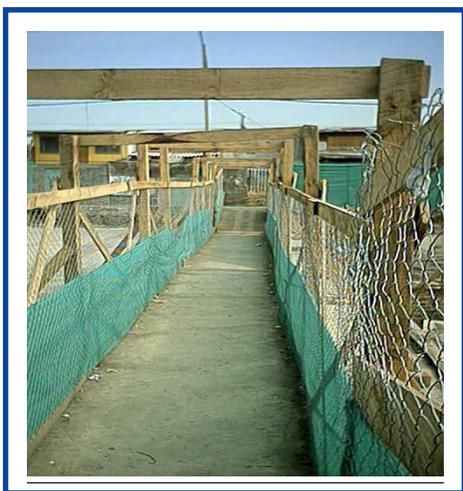
⁴⁶ Información entregada a comienzos



Los principales puntos que no se cumplen:

- Aire: existe mayor emisión de material particulado; no se cumple el humedecimiento de los caminos por donde transitan los camiones; no se han colocado toda las mallas de protección aledañas a la obra; no se cumple con el lavado de las ruedas de los vehículos que salen y entran de la obra; no se realiza aseo permanente; hay exposición constante a mayores niveles de ruido.

- Socioeconómico: no se ha respetado la adecuada instalación de pasarelas peatonales; existen riesgos para los trabajadores, por ejemplo con las medidas de protección durante el trabajo, entre otras.



- Suelo: los informes demuestran una falta de aseo permanente de las calles que son usadas, por ejemplo los escombros no se retiran diariamente; no se han delimitado las zonas especiales para las maquinarias; existe mal manejo de los productos químicos (no quedan bien cerrados ni señalados; hay micro basurales en los cuales se acumulan los desechos de la construcción, etc.

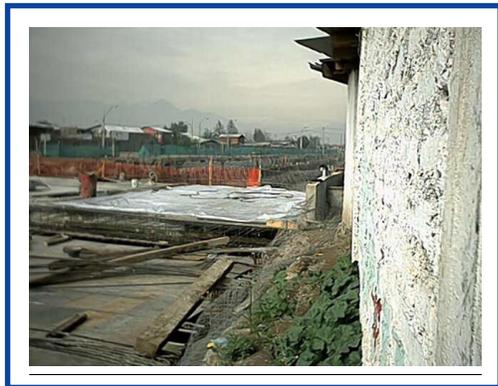
- Agua: existe carencia de agua potable accesible para los trabajadores; no hay camarines ni baños adecuados.

- Vialidad: el principal problema es la señalética de la obra, que además ha traído una serie de consecuencias, como accidentes.

7.5 Costos Sociales Actuales y Futuros:

Sus derechos sociales han sido claramente vulnerados y su entorno drásticamente modificado, trayendo consecuencias en sus costumbres y hábitos cotidianos.

Tras el primer proceso de expropiación y para fines de obra se corrieron los postes de alumbrado público a escasos centímetros de las panderetas de la vivienda, con lo cual hubo un aumento de los robos en las casas, ya que los mismos postes quedaron como escaleras para entrar a las viviendas. La respuesta oficial ante



esta situación fue colocar alambre de púa en los alrededores de dichos hogares, quedando como cárceles. Junto a lo anterior, también se relocalizaron las alcantarillas, generando problemas de olores.

Existen varias viviendas que presentan fallas estructurales, fallas en las rejas, en los pilares de los techos o desprendimiento de las vigas exteriores, producto de la vibración de las faenas de construcción. Por otra parte, hay una devaluación en el precio de las casas aledañas a la obra y lo principal es que los vecinos no saben las condiciones a las que se enfrentarán una vez finalizada la construcción.

Los comerciantes de la zona han sufrido una baja en sus ventas, producto de la imposibilidad de los clientes de acceder a ellos. Hay algunos locales como las peluquerías de la zona que han disminuido casi por completo su clientela.

La locomoción colectiva ha sido desviada en múltiples oportunidades, aumentando la distancia para poder acceder a ella y no siendo informados ni los vecinos, ni los chóferes de la duración de las modificaciones. El cierre de calles y los desvíos han traído otras consecuencias graves, como por ejemplo la imposibilidad de los vehículos de emergencia de poder acceder. Tal es el caso de la ambulancia que no pudo llegar a la zona donde ocurrió un accidente, ya que las calles estaban cortadas y sólo los peatones podían ingresar.

También han aumentado los asaltos en las pasarelas que se han habilitado, ya que éstas en muchos casos

no cuentan con luz. Los vecinos relatan que han debido establecer un sistema de turnos para ir a buscar a quienes regresan más tarde de sus trabajos.

7.6 Daños en la Salud de la población:

En los conflictos ambientales se presenta un patrón común, donde los daños son recibidos mayormente por las mujeres y por ende son las principales luchadoras en estos casos. Las mujeres, en su rol tradicional, al permanecer más tiempo en la casa se exponen por más horas a las externalidades negativas que generan los proyectos. También -continuando con el rol tradicional que la sitúa en la esfera de lo doméstico- asumen el cuidado de los enfermos y la crianza de los hijos (tarea que en ocasiones es compartida con otras mujeres de la comunidad). De este modo los daños en la salud, son mayores en las mujeres y luego en otros grupos como los niños y ancianos de la comunidad.

En la comunidad aledaña a la construcción de Acceso Sur, existe un aumento de las enfermedades respiratorias y de las alergias. Esta situación se da por los mayores niveles de material particulado, propio de las faenas de construcción y del paso constante de camiones. Los vecinos se quejan del aumento de polvo tierra en sus hogares, principalmente en el verano. Durante los meses de invierno, el barro y la humedad se incrementan, condicionando los factores claves para las enfermedades propias de la época. Esta situación que se presenta principalmente en los días de lluvias, queda reflejada en la declaración del alcalde subrogante de la comuna de La Pintana, Rodrigo Muñoz, quien relató a La Tercera del sábado 9 de julio de 2005 que las *“lluvias formaron una especie de piscina en las excavaciones de la obra, lo que se fue llenando con los días. Esto afectó las alcantarillas y devolvió las aguas servidas a 10 viviendas”*.

Luego de las expropiaciones, además, se ha visto un aumento considerable de garrapatas en los perros y gatos que residen en la zona. Así también señalan la

presencia de sarna en algunos niños, lo cual es atribuido por la comunidad a las malas condiciones de higiene, que se presentan básicamente en algunos puntos de la obra, por ejemplo donde se acumula material de acopio y escombros, lo cual además ha generado la presencia de vectores (básicamente ratones).

La salud mental también se ha visto degradada producto de la obra en construcción. La exposición diaria y permanente a los ruidos de la obra, producen efectos anímicos en la población, como un acrecentamiento de la irritabilidad y mal genio. Esta situación es peor en los vecinos que residen en la zona de la Villa Millalemus de La Granja, donde además deben soportar los ruidos de la ampliación de la línea 4 del Metro y las obras de la “Autovía Vespucio Sur”.

Los pobladores relatan problemas psicológicos como dificultades en los niños para concentrarse, cansancio, decaimiento anímico, stress y depresión, dado principalmente porque las condiciones y la calidad de vida que enfrentan continuarán con el transcurso del tiempo.

A la fecha se han registrado cuatro accidentes. Las consecuencias físicas han sido tec cerrados, fracturas y contusiones. Si bien existen seguros comprometidos para este tipo de hechos, el cobro de ellos es absolutamente burocrático e inviable. Es por ello, que los costos de los tratamientos que han debido pagar las personas afectadas, han sido cubiertos por los propios vecinos, significando un gran esfuerzo por parte de la comunidad.

VIII. CONCLUSIONES

Tras el análisis del conflicto producido por la construcción de la autopista urbana Acceso Sur a Santiago, queda en evidencia la desigualdad de condiciones y de injerencia que los vecinos de La Granja y La Pintana tienen en el diseño y la concreción de proyectos de infraestructura vial en Santiago.

La revisión del caso deja de manifiesto los problemas de acceso a información y participación ciudadana que existen en la legislación chilena en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y del Sistema de Concesiones.

Junto a los incumplimientos de lo establecido en las Resoluciones de Calificación Ambiental y la transgresión de los derechos sociales y ambientales de los pobladores aledaños a la obra de Acceso Sur, se evidencia la no existencia de un beneficio directo para este grupo, ya que el objetivo de esta obra es mejorar la entrada a Santiago desde el sur del país, permitiendo a los automovilistas llegar rápidamente al centro de la capital.

Sin embargo, al solucionar este problema, han perjudicado la calidad de vida de los miles de habitantes de estas zonas que no perciben mejoras con la llegada de esta vía.

La planificación, el diseño y ejecución de la autopista Acceso Sur no ha previsto los problemas generados a los habitantes de La Granja y La Pintana, lo que ha significado que los costos sociales y ambientales de esta gran obra de construcción, sinónimo de “crecimiento y modernidad”, han sido traspasados a la comunidad.

En el caso de la Región Metropolitana, este tipo de proyectos resulta paradójico y se contradice absolutamente con el desarrollo de la ciudad, con las políticas de descontaminación y de reformulación del transporte público. La capital de Chile es una ciudad muy contaminada, no obstante, se están construyendo obras que promueven el uso del automóvil particular, lo cual trae consecuencias directas en el aumento de los índices de contaminación atmosférica, acústica y la congestión vehicular.

No obstante, la construcción de autopistas urbanas de alta velocidad se ha propuesto como una de las grandes soluciones para disminuir los tiempos de viajes y la congestión vehicular en Santiago y, de esta manera, mejorar la calidad de vida de los santiaguinos y convertir a la ciudad en una capital de clase mundial. En el marco del Plan Bicentenario, son siete las obras viales de este tipo impulsadas por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) para la capital: Autopista Central, Costanera Norte, Vespucio Nor-Poniente, Vespucio Sur, Acceso Sur a Santiago, Acceso Nor-Oriente y Conexión El Salto-Kennedy.

Desde la perspectiva ambiental, la flexibilización al Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ha permitido que algunas de las autopistas urbanas desarrolladas en Santiago no ingresen al Sistema, impidiendo así que un grupo de técnicos especializados evalúen el proyecto en toda su dimensión, identificando y cuantificando sus impactos ambientales y estableciendo las medidas mitigatorias y compensatorias necesarias para minimizarlos. Que un proyecto cuente con Resolución de Calificación Ambiental, si bien no garantiza, sí facilita el trabajo de fiscalización por parte de las autoridades y la atención de las demandas ciudadanas en caso de incumplimientos.

Si bien los proyectos ya están diseñados y son difícilmente modificables, el ingreso al SEIA garantiza un mínimo de acceso a información y de participación ciudadana, tal y como la concibe el Sistema de Evaluación.

La construcción de estas grandes obras viales impulsado por el Ministerio de Obras Públicas en el marco de la Ley de Concesiones, ha generado y está generando conflictos socioambientales en las distintas comunas de la capital. Esta situación ha salido a la opinión pública a través de la cobertura que los medios de comunicación masivos han dado a las diversas manifestaciones, tomas y denuncias realizadas por los pobladores aledaños a estas obras.

El MOP en los últimos años se ha mostrado como ejemplo entre los organismos del Estado al establecer una política ambiental institucional y crear departamentos de medioambiente y participación ciudadana, sin embargo, en la práctica su actuar ha sido muy distinto evidenciando una vez más la fragilidad de la institucionalidad ambiental y de los instrumentos establecidos para proteger el medioambiente.

La llegada de las autopistas urbanas ha significado un perjuicio notable y definitivo para miles de familias que viven en sus inmediaciones. Dichas zonas que hasta hace poco eran concebidas como una sola unidad espacial por sus habitantes, quedan cortadas en dos por una mole de pavimento y concreto en la que, permanentemente, se genera contaminación atmosférica y acústica.

Adicionalmente, en la ruptura del territorio hay también un perjuicio intangible pero muy significativo: la fragmentación del tejido social que ha demorado años en construirse. Muchas veces, vecinos y amigos quedan del otro lado, tal como las plazas, los puestos de trabajo o los colegios.

Las soluciones a los problemas del desarrollo urbano de la capital requieren una mirada más integral, que considere medidas que benefician a la Región en general y no a grupos particulares. En caso contrario, puede ser que sólo estemos trasladando los problemas de un lugar a otro, bajo la apariencia de estar solucionándolos.

IX. ANEXO I

JUSTICIA AMBIENTAL: Breve Historia

Una de las primeras personas en establecer una conexión entre los peligros para el medio ambiente y la situación social en Estados Unidos fue Alicia Hamilton, graduada en medicina en la universidad de Michigan, Hamilton fue la primera gran ecologista urbano/industrial del país. En una investigación suya sobre una seria epidemia de tifoidea en Chicago al final del siglo pasado, se revela una relación directa entre la salida de las aguas residuales y brotes de la enfermedad en las vecindades más pobres (Gottlieb, 1993).

En 1972, A. Myrick Freeman presentó un paper en el cual discute acerca de la distribución de la calidad ambiental. Éste es uno de los primeros informes que demuestra una correlación cuantificable entre la exposición peligrosa de la contaminación atmosférica (material particulado en suspensión, PTS y dióxido de azufre, SO₂) y el nivel de ingresos. En tres de las ciudades en estudio (Kansas, St. Louis, y Washington, C.C.) se expusieron constantemente a los grupos de renta más baja a los niveles más altos de contaminación. En su resumen, Freeman concluyó que la calidad ambiental está asociada positivamente a la abundancia.

Siguiendo en el trabajo de Freeman, Peter Asch y José J. Seneca realizaron un estudio nacional en Estados Unidos que examinó la relación sistemática entre la exposición a la contaminación atmosférica y las características económicas y sociales de la población. Sus resultados demostraron una correlación más fuerte entre los grupos de la renta y la contaminación atmosférica que entre la composición racial y la contaminación atmosférica (1978).

Pero no fue hasta 1982, cuando los funcionarios del Estado de Carolina del Norte decidieron localizar un vertedero de biphenyl poly-chlorinated (PCB) en el condado de Warren, cerca de una comunidad predominantemente afroamericana, aquí el tema de la raza, la renta y los peligros para el medio ambiente llamaron la atención a nivel nacional. Esta situación condujo a protestas similares al movimiento de los derechos civiles de los años 60 e inspiró la investigación adicional en el acoplamiento entre los indicadores

sociales y los peligros para el medio ambiente (Mohai y Bryant, 1992).

Dentro de estos grupos activistas, defensores de los derechos de las comunidades minoritarias, de bajos recursos, discriminadas social-racial-económica-medioambientalmente, en Estados Unidos, nace el término “Justicia Ambiental”. Originalmente acuñado en respuesta a la propuesta de la ubicación del vertedero en Carolina del Norte, y que pronto se expandió por todo el mundo incluyendo casos de contaminación ambiental y de extracción de recursos naturales.

En 1983, por instrucción del Congreso de Estados Unidos, la Oficina General de Contabilidad (GAO) inició un estudio sobre la composición socioeconómica y racial de las comunidades que rodeaban los cuatro principales vertederos de desechos peligrosos en el sur del país. El estudio de GAO encontró que 3 de los 4 vertederos fueron situados en comunidades predominantemente negras y que vivían bajo la línea de la pobreza.

Como resultado del creciente conocimiento, interés y presión por la justicia ambiental, el 11 de febrero de 1994, el presidente Clinton dictó la Orden Ejecutiva 12.898, la cual estableció la justicia ambiental como prioridad nacional. Este fue el primer esfuerzo presidencial para que todas aquellas agencias federales que se desempeñaban en las áreas de salud pública y medio ambiente incluyeran la justicia ambiental como parte integrante de todas sus políticas y actividades. La orden titulada “Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-income Populations”, enfocaba la atención federal sobre las condiciones ambientales y de salud de las comunidades minoritarias y de las poblaciones de menores ingresos con el fin de dar cumplimiento a uno de los principales objetivos de la política ambiental de Estados Unidos: “dar protección ambiental a todas las comunidades (U.S. Environmental Protection Agency, EPA, 1995)”. El resultado fue el establecimiento por parte de la Agencia de Protección Ambiental, EPA, de varios programas de justicia ambiental a lo largo de todo el país.

X. BIBLIOGRAFÍA

Carrasco, Diego; Cox, Sebastián: “Participación Ciudadana Medioambiental” Manual Jurídico. Foja. Diciembre 200. Chile, Santiago. Página 191.

Comisión Nacional del Medio Ambiente: <http://www.conama.cl/rm/568/article-913.html>

CONAMA, Participación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

CONAMA, Participación Ciudadana Temprana en el Marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Guía Para Titulares de Proyecto de Inversión.

“Concesiones ¿vías para el desarrollo?” por Patricio Lanfranco. <http://www.olca.cl//oca/mop/concesiones.htm>

OLCA. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Cartilla Informativa: “Justicia Ambiental: Un derecho Irrenunciable” Santiago, Chile. Sin año.

OCDE, CEPAL: “Evaluación del desempeño ambiental Chile”. Naciones Unidas, 2005. Página 202.

“Ordenamiento Territorial, Políticas Públicas y Medioambiente”. Análisis de Coyuntura de Medio Ambiente N°15, Oct-Dic, 2004. Publicaciones Terram.

“Participación Ciudadana en el desarrollo vial de Santiago”. Análisis de Coyuntura de Medio Ambiente N°10, Oct-Dic, 2002. Publicaciones Terram.

“Ser o no ser, el dilema de la actual institucionalidad ambiental” artículo de Yénive Caviarés, asesora jurídica del OLCA publicado en “Conflictos Ambientales en Chile 1997–1998”, Varios autores. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Santiago de Chile, 2000.

Internet:

www.conama.cl

www.concepciones.cl

<http://www.defendamoslaciudad.cl>

www.eclac.cl

<http://www.e-seia.cl>

<http://www.foreigninvestment.cl/pdf/transesp.pdf>

www.moptt.cl

www.terram.cl: “Hay un grave problema de Sustentabilidad social en Santiago”, transcripción de la entrevista realizada a Francisco Sabatini en el programa “Efecto Invernadero” de radio Tierra, 17 de diciembre de 2004.

Autos versus Transporte Público (I): El Garrote y la Zanahoria”, por Juan de Dios Ortúzar, en: <http://www.revistatranvia.cl/revista/tv21/ru.htm>

Autos versus Transporte Público (II): Evitar un Santiago «automovilizado», por Francisco J. Martínez, en: <http://www.revistatranvia.cl/revista/tv21/ru.htm>