

Compensación por Instalación de Proyectos Locales no Deseados: Consideraciones para su Discusión

*Compensation for the Siting of Locally Unwanted
Facilities: Considerations for a Discussion*

Andrés Sáez A.

Pontificia Universidad Católica de Chile

Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile
MSc en Política y Regulación Ambiental,
The London School of Economics & Political Science
Master en Derecho Público (LLM),
University College London.
asaeza@gmail.com

RESUMEN

Este artículo pretende discutir hasta qué punto la compensación podría mitigar los conflictos ambientales derivados de la instalación de proyectos locales no deseados. Se analiza la existencia de efectos indeseados de la compensación tales como la 'trampa de la injusticia ambiental', el 'efecto soborno' y el 'efecto supresor del espíritu público', todos los cuales configuran un escenario en el cual los mecanismos de compensación son altamente susceptibles de fracasar. Sin embargo, se identifican una serie de condiciones que podrían contribuir a morigerar dichos efectos no deseados, tales como un ordenamiento territorial adecuado, una participación ciudadana robusta, y la compensación en términos idóneos.

Palabras clave: Compensación, NIMBY, justicia ambiental, ordenamiento territorial, participación ciudadana

SUMMARY

This paper seeks to discuss to what extent compensation would adequately address the conflicts deriving from locally unwanted facilities. It argues for the existence of a series of factors, like the 'environmental injustice trap', the 'bribe effect' and the 'crowding-out public spirit effect', all of them configuring a scenario in which compensation, on its own, is very unlikely to succeed. It also identifies a series of conditions to overcome these compensation drawbacks, among them, an adequate land use planning, a stronger public participation and in-kind compensation.

Key words: Compensation, NIMBY, environmental justice, land use planning, public participation

INTRODUCCIÓN

Uno de los casos más emblemáticos e ilustrativos de una situación de injusticia ambiental consiste precisamente en la instalación de un gran número de plantas de tratamiento y disposición de residuos domiciliarios de una región, en una localidad habitada principalmente por personas de escasos recursos, un escenario que de alguna manera transgrede los principios básicos de la justicia de Rawls, de acuerdo con los cuales "(...) no está permitido que el sacrificio impuesto a unos pocos compense los beneficios totales percibidos por muchos"¹. Ejemplos de este tipo de casos no solo abundan en Chile, sino que también en países desarrollados que suelen percibir serios focos de conflicto ambiental por la instalación de proyectos energéticos, de saneamiento, infraestructura, entre otros. Precisamente para disminuir y contrarrestar esta supuesta situación de injusticia que en ocasiones genera protestas², el actual gobierno de Chile estudia la introducción de mecanismos de compensación para las comunidades cercanas a estas instalaciones, mediante la reinversión de un porcentaje de sus ganancias indemnizando así las cargas ambientales sufridas³. En este contexto, hay autores y políticos que suelen respaldar estos mecanismos de compensación basados principalmente en un enfoque de teoría económica⁴, mientras que otros son más críticos y escépticos respecto a su real efectividad y justicia, argumentando por la existencia de posibles efectos perjudiciales⁵.

Considerando las dificultades intrínsecas de situarnos bajo el 'velo de la ignorancia' de Rawls⁶, de manera de diseñar soluciones razonables y eficientes para estos escenarios de injusticia ambiental, el presente trabajo pretende identificar hasta qué punto la introducción de mecanismos de compensación podría mitigar y dar un tratamiento adecuado a los conflictos ambientales derivados de la instalación de proyectos locales no deseados. Para intentar responder esta pregunta, la primera sección utiliza la literatura especializada para, de manera simple, contextualizar los atributos más relevantes sobre esta tipología de proyectos, así como el uso de mecanismos de compensación como

-
- 1 RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Harvard University Press, 1971, 3–4.
 - 2 LOBER, Douglas. "Why Protest?: Public Behavioral and Attitudinal Response to Siting a Waste Disposal Facility". *Policy Studies Journal*: 1995, 23, p. 499.
 - 3 Comando Michelle Bachelet, 'Hacia Un Desarrollo Inclusivo Y Sustentable: Síntesis de La Propuesta de Programa Área Medio Ambiente' [en línea] <<http://michellebachelet.cl/programa/>> [consulta: 5 de abril 2014]. En el mismo sentido, ver "Agenda de Energía", Mayo de 2015 [en línea] <<http://www.minenergia.cl/documentos/estudios/2014/agenda-de-energia-un-desafio-pais.html>> [consulta: 5 de abril de 2014]
 - 4 BRADFORD, Mank. "Environmental Justice and Discriminatory Siting: Risk-Based Representation and Equitable Compensation". *Ohio State Law Journal*: 1995, 56, p. 329, 332.
 - 5 FREY, Bruno y OBERHOLZER-GEE, Felix. "The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out". *The American Economic Review*: 1997, 87, p. 746.
 - 6 RAWLS, John. Cit. ant. (1), p. 11.

una técnica indemnizatoria, destacando sus posibles efectos no deseados. Revisando algunas soluciones planteadas en el país y utilizando el caso de la disposición de residuos domiciliarios de la ciudad de Santiago para graficar un posible caso de injusticia ambiental, la segunda sección aboga por la insuficiencia de los mecanismos de compensación para, por sí solos, dar una adecuada solución a estos conflictos ambientales. No obstante, este trabajo identifica algunas condiciones (preexistentes y concurrentes) bajo las cuales los mecanismos de compensación podrían obtener resultados más favorables, toda vez que una adecuada ordenación territorial, una robusta participación ciudadana y una compensación en términos idóneos podrían constituir elementos conducentes a contrarrestar los efectos no deseados de la compensación.

1. Proyectos Locales no Deseados: Problema y una Posible Solución

1.1 Sobre los proyectos locales no deseados

El desarrollo humano de los últimos siglos y sus particulares patrones de consumo han acarreado la existencia de una serie de proyectos cuyas externalidades negativas suelen despertar oposición entre las comunidades de acogida. Instalaciones como rellenos sanitarios, centrales nucleares o generadoras termoeléctricas han sido ejemplos bien documentados en la literatura como casos en que los habitantes cercanos a su ubicación tienden a ser reacios a su instalación debido a los altos costos y potenciales riesgos percibidos⁷.

Las dos características esenciales de este tipo de proyectos locales no deseados son, por un lado, que sus beneficios suelen extenderse a un conjunto más o menos extenso de la población, concentrándose sus costos en unas pocas personas o comunidades⁸ y, por otro lado, que estas instalaciones habitualmente generan el denominado síndrome NIMBY ('no en mi patio trasero' o '*not-in-my-backyard*' por sus siglas en inglés). Según dicho síndrome las personas tienden a tener una actitud de resistencia a la instalación de estos proyectos en sus localidades, pero no necesariamente a su ejecución en una ubicación distinta⁹. Dicho de otro modo, estos proyectos suelen crear lo que la literatura denomina una 'oposición egoísta', en que existe una clara disposición a dejar que otros sufran los riesgos y molestias

7 BAXTER, Jamie; EYLES, John; ELLIOTT, Susan. "From Siting Principles to Siting Practices: A Case Study of Discord among Trust, Equity and Community Participation". *Journal of Environmental Planning and Management*: 1999, 42, p. 501, 502.

8 HERMANSSON, Héléne. "The Ethics of NIMBY Conflicts". *Ethical Theory and Moral Practice*: 2007, 10, p. 23, 31.

9 VITES; POLLOCK; LILIE. "Factors Contributing to NIMBY Attitudes". *Waste Management*: 1993, 13, p. 125, 126.

derivados de su instalación, mientras uno se beneficia de las externalidades positivas que el proyecto genera para la sociedad en su conjunto¹⁰.

En Chile la reforma a la institucionalidad ambiental de alguna manera reconoció la existencia de esta tipología de proyectos al enmarcarlos en las declaraciones de impacto ambiental de proyectos que generan cargas ambientales para las comunidades próximas¹¹. Si bien estos proyectos no generarían los impactos ambientales significativamente adversos del artículo 11 de la Ley N° 19.300 –y por consiguiente no requerirían de un estudio de impacto ambiental–, la idea del legislador fue justamente otorgarle a los posibles afectados la alternativa de solicitar un proceso de participación ciudadana atendidas las características propias de estas instalaciones: la generación de beneficios sociales pero también de externalidades ambientales negativas en las localidades próximas¹².

El fenómeno antes mencionado de los proyectos locales no deseados ha sido ampliamente discutido en el marco del concepto de la justicia distributiva, precisamente por la desigual e inequitativa distribución de las cargas ambientales en la sociedad¹³. Asimismo, algunos autores han ido un paso más allá creando el concepto de la justicia ambiental, de manera de transmitir la noción de que la mayoría de estos proyectos suelen instalarse en áreas habitadas por minorías étnicas, raciales, o bien en situación de riesgo social¹⁴, aunque existen versiones sugiriendo que estas instalaciones generaron las condiciones para que estos habitantes se situaran en sus cercanías, y no al revés.¹⁵ De cualquier modo, es importante destacar que las últimas décadas han presenciado un giro en la literatura sobre justicia ambiental, buscando enmarcar el debate en el contexto del concepto de 'reconocimiento' en vez de un problema meramente de justicia distributiva¹⁶. Utilizando dicho enfoque, autores como Fraser y Young ponen mayor énfasis en las estructuras sociales, valores culturales y contextos institucionales para explicar las causas de estas injusticias¹⁷, moviendo, por consiguiente, las soluciones desde un concepto de 'igualdad' que entregaría poca orientación, hacia estrategias que ponen mayor acento en las múltiples causas del problema¹⁸.

10 HERMANSSON. Cit. ant. (8), p. 25.

11 Artículo 30 bis Ley N° 19.300, inciso 1°.

12 Artículo 30 bis Ley N° 19.300, inciso 6°.

13 SCHLOSBERG, David. *Defining Environmental Justice*. Oxford University Press, 2007, p. 12.

14 BEEN, Vicky. "What's Fairness Got to Do With It? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses". *Cornell Law Review*: 1992-1993, p. 1001, 1014.

15 BRADFORD. Cit. ant. (5), p. 342.

16 SCHLOSBERG. Cit. ant. (13), p. 14.

17 FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition?: A Political-Philosophical Exchange* (Verso 2003).

18 BEEN. Cit. ant. (14), p. 1006.

1.2 Compensación para mitigar proyectos locales no deseados

A modo de solución de las problemáticas generadas por el establecimiento e instalación de estos proyectos, algunos países han diseñado mecanismos de compensación de manera de redistribuir los beneficios generales percibidos por la sociedad y así contrarrestar las cargas ambientales soportadas por las comunidades que acogen estos proyectos¹⁹. La lógica de estos mecanismos deriva de la teoría económica, cuyo argumento basal consiste en que estas comunidades tendrían beneficios netos positivos después de la compensación. De hecho O' Hare, autor de uno de los trabajos pioneros al respecto²⁰, argumenta que las negociaciones entre las partes involucradas podrían incluso alterar la opinión original de las comunidades de acogida, derivando en un establecimiento exitoso de estas instalaciones.

Con todo, existen algunas advertencias en términos de eficiencia y justicia de estos mecanismos de compensación. En primer lugar, la literatura reconoce la complejidad de una adecuada identificación de quiénes son aquellas personas con mayor exposición al riesgo e impactos ambientales y que, por consiguiente, serían sujetos activos de la compensación²¹, atendidas las complejidades derivadas del riesgo y su tratamiento en la evaluación de impacto ambiental²². Adicionalmente, existe un exacerbado optimismo al asumir que estos mecanismos de compensación regresarían a las comunidades residentes a su grado original de bienestar²³. No obstante, este trabajo identifica tres posibles efectos no deseados de la compensación, cuya existencia debiera ser considerada por las autoridades que pretendan implementarla, a saber, la 'trampa de la injusticia ambiental', el 'efecto soborno' y el 'efecto supresor del espíritu público'.

1.2.1 La 'trampa de la injusticia ambiental'

La primera advertencia de los mecanismos de compensación fluye precisamente de las características propias de los instrumentos de mercado, y se asocia a su lógica y tendencia a minimizar los costos sociales totales, un aspecto de la esencia de estos instrumentos²⁴.

19 FREY, Bruno; OBERHOLZER-GEE, Felix; EICHENBERGER, Reiner. "The Old Lady Visits Your Backyard: A Tale of Morals and Markets". *Journal of Political Economy*: 1996, 104, p. 1297, 1298.

20 O'HARE, Michael. 'Not On My Block You Don't - Facilities Siting and The Strategic Importance of Compensation' Laboratory of Architecture and Planning Massachusetts Institute of Technology 1977.

21 BRADFORD. Cit. ant. (5), p. 333.

22 HUTTER, Bridget M. *A Reader in Environmental Law*. UK: Oxford University Press, 1999, p. 7.

23 FERREIRA, Susana y GALLAGHER, Louise. "Protest Responses and Community Attitudes toward Accepting Compensation to Host Waste Disposal Infrastructure". *Land Use Policy*: 2010, 27, p. 638, 638.

24 FREEMAN, Jody y KOLSTAD, Charles D. *Moving to Markets in Environmental Regulation: Lessons from Twenty Years of Experience*. UK: Oxford University Press, 2006, p. 20.

En ese contexto, uno de los factores que se deberían considerar para la instalación de los proyectos locales no deseados consistiría justamente en situarlos en las cercanías de aquellas comunidades más susceptibles de tolerar mayores riesgos al menor costo posible, lo que usualmente coincidiría con aquellas comunidades en mayor riesgo social²⁵. Por consiguiente, se podría generar un círculo vicioso de injusticia ambiental, precisamente gatillado por los mecanismos de compensación.

1.2.2 El 'efecto soborno'

Existen autores sugiriendo que los esquemas de compensación tienden a desatender los principios morales involucrados, y podrían acarrear problemáticas de corrupción de esos principios²⁶. De hecho, y como ha sido ilustrado en estudios empíricos para establecer sitios de disposición de residuos nucleares en Suiza, existen condiciones bajo las cuales las compensaciones pecuniarias tienden inicialmente a reducir el apoyo de la instalación de proyectos locales no deseados debido al 'efecto soborno'²⁷, una reacción producida justamente porque "las personas incurren en costos morales al evidenciar de manera pública que su aprobación o rechazo a un proyecto podría ser comprada (...)"²⁸. Por consiguiente, "la introducción de incentivos monetarios tiende a reducir la susceptibilidad de aceptación de instalaciones no deseadas al imponer costos morales"²⁹ y, en vez de disminuir los posibles conflictos, los mecanismos de compensación los intensificarían.

1.2.3 El 'efecto supresor del espíritu público'

La literatura reconoce a ciertas comunidades que, al confrontarse con proyectos locales no deseados, tienden a responder con un cierto espíritu público que las haría más dispuestas y proclives a acogerlos atendida su contribución al bienestar social general³⁰. Este fenómeno estaría en franca oposición al síndrome NIMBY, toda vez que contrarresta esa 'oposición egoísta' hacia proyectos beneficiosos que ocasionan molestias locales. En consecuencia, la compensación podría eliminar o suprimir la aceptación de estas instalaciones ya que las "(...) recompensas privan a estas comunidades de expresar sus sentimientos de altruismo social"³¹. Luego, en caso que estos esquemas de compensación

25 HERMANSSON. Cit. ant. (8), p. 32.

26 SANDEL, Michael. *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. UK: Penguin, 2012, p. 116.

27 FREY. Cit. ant. (19), p. 1298.

28 Ibid

29 Ibid

30 Ibid 1300.

31 Ibid 1301.

atenúen este espíritu público ciertamente contribuirían a exacerbar el problema en vez de solucionarlo, desencadenando en consecuencia mayor oposición y conflicto ambiental.

Según lo descrito, existirían entonces una serie de fallas y advertencias respecto al uso de incentivos y mecanismos de compensación para contrarrestar la oposición a proyectos locales no deseados. De este modo, si el gobierno de Chile pretende introducir estos mecanismos para moderar el conflicto ambiental debiera intentar prudentemente soslayar estos efectos indeseados, atendiendo a una serie de condiciones que permitirían mitigar las fallas de los mecanismos de compensación.

2. Condiciones para mitigar las fallas de la compensación

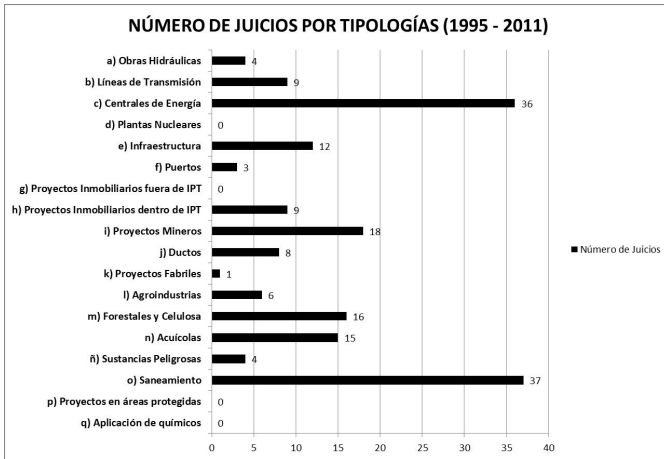
2.1 De la justicia ambiental y compensación en Chile

Una de las consecuencias del denominado 'período dorado de la economía chilena'³² consistió precisamente en el aumento de los residuos generados en un 42% durante los años 2000 a 2009³³. Ello decantó en un aumento de la demanda por construcción de rellenos sanitarios y una serie de otras instalaciones de saneamiento para cubrir la creciente necesidad de disposición de residuos. En ese contexto, la presión por encontrar nuevos sitios para cubrir dicha demanda acarrió un alto grado de conflictividad en los procesos de autorización y aprobación de dichos proyectos, siendo el número de proyectos de saneamiento cuyos permisos fueron impugnados ante los tribunales de justicia una estadística elocuente en ese sentido correspondiente a proyectos de saneamiento en la figura Nº 1.

32 Tres décadas en que el PIB creció a un 7.1% promedio anual. Ver: DE GREGORIO, Jose. *Economic Growth in Chile: Evidence, Sources and Prospects*. Santiago: Banco Central de Chile, 2004, p. 4.

33 CHILE. Comisión Nacional del Medio Ambiente. *Primer Reporte Del Manejo de Residuos Sólidos En Chile*. Santiago: 2010, p. 12.

Figura N° 1: Número de juicios por tipologías del SEIA (1995 – 2011).



Fuente: Benítez & Sáez (2014).

Solo para graficar una posible situación de injusticia ambiental, en la localidad de “Rinconada de Maipú” habitada por 3.500 personas de condiciones socioeconómicas vulnerables, se han construido rellenos sanitarios y dos plantas que en conjunto tratan el 75% de las aguas servidas de la ciudad de Santiago³⁴, cuya población total asciende a 7.007.600 habitantes³⁵. En el marco de la aprobación de dichos proyectos y de acuerdo a lo documentado por una universidad local³⁶, una de las compañías habría ofrecido compensaciones monetarias para efectos de facilitar la tramitación ambiental y, de ese modo instalar un proyecto local no deseado. Sin embargo, y según se puede inferir de las explicaciones de algunos autores³⁷, en este caso la compensación habría desencadenado los efectos soborno y supresor del espíritu público de manera conjunta, toda vez que el titular habría degradado el capital social de las comunidades de acogida, facilitando de ese modo la instalación del proyecto, pero perjudicando, en consecuencia, la confianza entre

34 UDP. *Informe Anual Sobre Derechos Humanos En Chile 2008*. Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales 2008. 511 [en línea] <<http://www.derechoshumanos.udp.cl/informe-anual-sobre-derechos-humanos-en-chile-2008/>> [consulta: 6 de abril 2014]

35 INE. *Compendio Estadístico 2012*. Santiago: 2012, p. 100.

36 UDP. *Informe Anual Sobre Derechos Humanos En Chile 2010*. Santiago: 2010, p. 371.

37 CLARO, Edmundo. “Exchange Relationships and the Environment: The Acceptability of Compensation in the Siting of Waste Disposal Facilities”. *Environmental Values*: 2004, 187, p. 200.

los miembros de la comunidad y entre ellos y la autoridad ambiental, transformándose este caso en uno de los conflictos ambientales más llamativos de esos años³⁸.

Ejemplos como estos abundan en Chile y no solo respecto a proyectos de saneamiento, sino también a proyectos energéticos, mineros, de infraestructura, entre otros. A su turno, existe una creciente literatura que da cuenta de estas situaciones y de cómo los titulares y autoridades de gobierno carecen de herramientas regulatorias para dar una adecuada solución al problema³⁹. Justamente en ese contexto han existido al menos ocho iniciativas presidenciales y mociones parlamentarias que han intentado solucionar esta problemática y vacío regulatorio⁴⁰, evidenciándose una suerte de cambio en los mecanismos utilizados desde royalties o impuestos específicos, proscripción de acuerdos entre los titulares y las comunidades, hasta mecanismos de compensación para indemnizar a las localidades de acogida. No obstante, muchas de estas iniciativas parecieran desnudar una suerte de respuesta legislativa reactiva a problemas de casos puntuales más que proyectos regulatorios que hayan sido fruto de un discernimiento y discusión adecuada. Quizás el ejemplo más destacado corresponde al denominado proyecto de 'Ley Tokman'⁴¹, en el cual una iniciativa cuyo principal impulsor fue el ex ministro de energía Marcelo Tokman, pretendía introducir mecanismos de compensación para las comunidades aledañas a proyectos de energía. Dicha iniciativa, en definitiva, aún sigue en trámite en el Congreso no avizorándose futuros avances, al punto que el gobierno del ex presidente Sebastián Piñera habría intentado reabrir la discusión de los mecanismos de compensación creando un nuevo pre-proyecto al efecto⁴². Tras una serie de discusiones que en definitiva frustraron la iniciativa, en la actualidad el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet tendría dentro de su programa de gobierno, y más precisamente, en su agenda energética, la introducción de mecanismos de compensación para indemnizar las cargas sufridas por proyectos locales no deseados, no obstante discutirse en la actualidad el tenor de los referidos mecanismos

38 UDP. Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales. *Informe Anual Sobre Derechos Humanos En Chile 2008*. Santiago: 2008, p. 510.

39 Ver por ejemplo las versiones anteriores de esta revista de Justicia Ambiental; HERVÉ ESPEJO, Dominique. "Noción Y Elementos de La Justicia Ambiental: Directrices Para Su Aplicación En La Planificación Territorial Y En La Evaluación Ambiental Estratégica". *Revista de derecho (Valdivia)*: 2010, 23, p. 9; CORDERO, Eduardo. "Ordenamiento Territorial, Justicia Ambiental Y Zonas Costeras". *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*: 2011, 26, p. 209.

40 Ver al respecto, por ejemplo, boletines N° 7280-12; 6957-12; 6631-12; 6771-12.

41 Qué Pasa Minería. "Ley Tokman": ¿La Tercera Es La Vencida?" (2 de octubre de 2012) [en línea] <<http://www.quepasamineria.cl/index.php/actualidad/item/1125-%E2%80%99Cley-tokman-%C2%BFla-tercera-es-la-vencida/1125-%E2%80%99Cley-tokman-%C2%BFla-tercera-es-la-vencida?start=1>> [consulta: 5 de abril 2014]

42 Ministerio de Economía. Impulso Competitivo. (2011) 15. [en línea] <www.impulsocompetitivo.gob.cl/medidas/> [consulta: 5 de abril 2014] Ver además agenda de energía p. 81.

de compensación que se desprenden de la denominada 'asociatividad local' de la agenda de energía publicada por el gobierno el 15 de mayo de 2014⁴³.

En ese contexto, el presente trabajo pretende poner en la mesa de discusión los efectos indeseados de los mecanismos de compensación, así como una serie de condiciones que podrían ser recogidas por el gobierno para un mejor diseño regulatorio de estos mecanismos, de manera de reducir la conflictividad de los proyectos locales no deseados.

2.2 Condiciones para una adecuada compensación

2.2.1 Ordenamiento territorial

Una de las motivaciones más importantes del ordenamiento territorial es precisamente su capacidad de administrar el conflicto ambiental derivado de los múltiples intereses en juego en el uso del territorio, los cuales en ocasiones podrían ser incompatibles⁴⁴. El ordenamiento territorial es una salvaguarda procedimental fijada con anterioridad a la decisión de establecimiento de un proyecto, en la cual distintas prioridades de desarrollo son asignadas de conformidad a diversas consideraciones económicas, sociales y de equidad. La planificación del uso de suelo, en consecuencia, es una herramienta bastante conducente a distender los conflictos derivados de la instalación de proyectos locales no deseados, con anterioridad a los mecanismos de compensación; toda vez que se asignan diversos usos de suelo utilizando criterios de interés público⁴⁵, que tenderían a aliviar la 'trampa de la injusticia ambiental'. Adicionalmente, se incorporarían aspectos técnicos y éticos a la discusión, aumentando así los niveles de confianza y cohesión social entre los residentes acogiendo proyectos de esta naturaleza, de ese modo compensando el 'efecto supresor del espíritu público'⁴⁶.

En el caso de Chile, la planificación y el ordenamiento territorial no son instrumentos lo suficientemente maduros, y existe una clara tendencia a planificar y determinar los usos de suelo urbanos por sobre los rurales. Adicionalmente, la ley⁴⁷ faculta a algunas autoridades sectoriales la posibilidad de modificar los cambios de uso de suelo en zonas

43 Comando Michelle Bachelet. Cit. ant. (3).

44 CULLINGWORTH, JB y NADIN, Vincent. *Town and Country Planning in the UK*. Psychology Press, 2002, p. 2.

45 Ibid

46 MV RAJEEV GOWDA y DOUG EASTERLING. "Voluntary Siting and Equity: The MRS Facility Experience in Native America". *Risk Analysis*: 2000, 20, p. 917, 918.

47 Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

rurales, en una determinación caso a caso atendiendo diversos criterios, lo que redundaría en un gran vacío regulatorio en esta materia⁴⁸. Dichos permisos de un alto contenido político y discrecional⁴⁹, no generan un marco regulatorio capaz de velar por enfoque integrado y coordinado en materia de planificación territorial⁵⁰, todo lo cual podría calificarse como uno de los grandes catalizadores de la injusticia ambiental.

2.2.2 Participación ciudadana

Una participación ciudadana robusta da cuenta de una plataforma fértil para lograr mecanismos de compensación efectivos y equitativos. Sin perjuicio de que las comunidades podrían asumir que los procesos de participación darían cuenta de una decisión tomada de antemano, el hecho de considerar a los posibles afectados en el proceso de toma de decisiones les otorga posibilidades de ejercer sus derechos a conocer el proyecto, sus características y posibles efectos; entregar una opinión informada, así como manifestar su apoyo u oposición y reclamar de las decisiones que se tomen. Quizás lo más importante es la aptitud de la participación ciudadana de convertirse en un mecanismo adecuado para obtener resultados sustantivos, como por ejemplo la determinación de los montos de la compensación o de una alternativa de ubicación lograda consensualmente entre las partes⁵¹. No obstante, Rawls establece que solo se puede lograr una justicia procedimental cuando los residentes han dado su consentimiento de manera informada al proyecto local no deseado⁵², un umbral de exigencia situado en la cúspide de las categorías de participación ciudadana⁵³. Un aspecto crucial para lograr dicho consentimiento consiste en otorgar garantías a las comunidades de que su seguridad no estará expuesta a altos riesgos⁵⁴, un factor más asociado a la percepción del riesgo que a la evidencia científica del mismo⁵⁵.

Con todo, autores más pragmáticos como Irvin y Stansbury identifican una serie de condiciones para una participación ciudadana exitosa, destacando una "(...) selección

48 HERVÉ, Dominique. Cit. ant. (39).

49 Atributos derivados de la autoridad que los entrega (el Secretario Regional Ministerial de Agricultura, con informe del Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, y el Director de Obras municipales con informe del Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y el Servicio Agrícola Ganadero). Su carácter discrecional responde a la ausencia de criterios técnicos o jurídicos plasmados en la ley que sirvan de base para dichos pronunciamientos.

50 HERVÉ, Dominique. Cit. ant. (39).

51 GOWDA. Cit. ant. (46), p. 919.

52 Ibid 918.

53 ARNSTEIN, Sherry R. "A Ladder Of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of Planners*: 1969, 35, p. 216.

54 GOWDA. Cit. ant. (46), p. 919.

55 FISCHHOFF, Baruch y otros. "How Safe Is Safe Enough? A Psychometric Study of Attitudes towards Technological Risks and Benefits". *Policy Sciences*: 1978, 9, p. 127.

cuidadosa de los representantes de las partes, un proceso de toma de decisiones transparente para generar mayor confianza, una autoridad embestida adecuadamente para la toma de decisiones, la existencia de negociadores imparciales, un calendario de reuniones con cierta regularidad, y un adecuado financiamiento de los recursos de apoyo para la comunidad durante el proceso de entendimiento y toma de decisiones⁵⁶.

En nuestro país, la literatura especializada identifica a la participación ciudadana débil como uno de los principales causantes del conflicto ambiental, toda vez que se genera una ausencia de instancias de negociación o reunión para obtener información sobre los impactos del proyecto, además de una determinación adecuada de la compensación⁵⁷. Sin embargo, es necesario reconocer que Chile ha transitado por un camino tendiente a mejorar cada vez más la participación ciudadana en las decisiones ambientales, creándose cada vez mayores instancias de encuentro entre el titular y las comunidades, así como un esfuerzo administrativo para potenciar las áreas de participación ciudadana de la autoridad ambiental, aunque lógicamente aún existe espacio para seguir perfeccionando y mejorando este aspecto de la toma de decisiones.

2.2.3 Compensación propiamente tal

Sin perjuicio de las problemáticas de la compensación para lidiar, por sí sola, con el conflicto ambiental, es importante reconocer la aptitud de estos mecanismos de acercarse hacia resultados de mayor justicia objetiva, a través de la indemnización de las comunidades afectadas para lograr una situación similar o mejor a como se encontraban con anterioridad a la decisión de instalación del proyecto local no deseado⁵⁸. En este contexto, la literatura es relativamente consistente en optar por compensaciones en especie (como por ejemplo la construcción de escuelas o cuerpos de bomberos) en vez de utilizar pagos en dinero, toda vez que es más fácil asociar dicha indemnización con valores más positivos, disminuyendo así el efecto soborno⁵⁹. Finalmente y dada la asimetría de información y capacidad de negociación entre las partes involucradas, un aspecto cuya incorporación podría ser estudiada en profundidad podría ser la introducción de la figura de negociadores imparciales que puedan aconsejar adecuadamente a las comunidades de acogida, de modo de obtener mejores resultados en las discusiones sobre la compensación⁶⁰.

56 IRVIN, Renée A; STANSBURY, John. "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?". *Public Administration Review*: 2004, 64, p. 55, 61.

57 CLARO. Cit. ant. (30), p. 28.

58 GOWDA. Cit. ant. (46), p. 919.

59 FREY. Cit. Ant. (19), p. 1308.

60 GOWDA. Cit. ant. (46), p. 921.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha discutido hasta qué punto los mecanismos de compensación podrían lidiar con los conflictos ambientales derivados de la instalación de proyectos locales no deseados. Se ha descrito por qué estos esquemas de reparación actúan como una espada de doble filo por cuanto, por un lado, se busca redistribuir e indemnizar a las comunidades locales por las cargas ambientales experimentadas al acoger este tipo de instalaciones pero, por otro lado, se podrían generar una serie de efectos no deseados, dentro de los cuales la literatura reconoce la 'trampa de la injusticia ambiental', el 'efecto soborno' y el 'efecto supresor del espíritu público' como posibles resultados negativos. Estos factores podrían configurar un escenario en el cual la compensación, por sí sola, sería incapaz de lograr resultados exitosos, por lo que se requieren soluciones integradas y holísticas para disminuir la conflictividad e injusticia ambiental⁶¹.

El caso de la instalación de sistemas de saneamiento en la ciudad de Santiago entrega un ejemplo claro de por qué los mecanismos de compensación no han sido suficientemente exitosos para lidiar con los conflictos ambientales, lo cual pavimenta el camino para que el gobierno chileno tome en cuenta una serie de condiciones que le permitirían obtener mejores resultados. Entre ellos, este trabajo identificó el rol protagónico para distender el conflicto ambiental que tienen el ordenamiento territorial y una participación ciudadana robusta, así como la forma idónea de proceder a la compensación. En definitiva, este artículo argumenta que los intentos del gobierno chileno de reducir los conflictos mediante la compensación no erradicarán por completo esta problemática, por lo que una batería de medidas y herramientas regulatorias requieren ser instaladas para mejorar la situación de las comunidades para aceptar este tipo de instalaciones no deseadas.

Recibido: 30 de mayo de 2014

Aprobado: 30 de junio de 2014

61 FERREIRA. Cit. ant. (23), p. 638.