



¿LA HORA DEL ORDEN?

COMPARTIR EL TERRITORIO

En círculos mineros, energéticos, académicos y de especialistas hay consenso de que es tiempo de armonizar la convivencia de las actividades productivas. Estiman que esto, junto a la planificación y definición de objetivos de desarrollo a nivel regional, ayudaría a bajar la conflictividad de las inversiones. Un debate que se viene.

• Por Andrés Pozo B.

El valle del Huasco, en la Región de Atacama, se ha convertido en uno de los varios epicentros de distintas disputas territoriales entre actividades productivas en los últimos años. Por ejemplo, si bien el proyecto minero de oro y cobre El Morro fue detenido a mediados de 2012 por la Corte Suprema, dada la ausencia de una consulta indígena bajo el Convenio 169, lo que resguardó de fondo fue la necesidad de medir los efectos que tendría en otras actividades, como la agrícola de viñas, hortalizas y olivos, para la comunidad huascoalina.

Un estudio de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) dice que hay 39 proyectos inmovilizados por US\$ 55.344 millones, un 25% de la cartera prevista hasta 2021. Con matices, todas las iniciativas tienen el punto en común de representar un conflicto con la comunidad local al considerar que alteran o perjudican sus fuentes de sustento. Ya sea por el agua, la energía, el paso de camiones o porque la concesión se superpone con otras actividades.

Los expertos señalan que la falta de discusión en el territorio sobre cómo ven su desarrollo y la planificación de éste es uno de los principales causantes del problema.

En Antofagasta Minerals (AMSA) cre-

2%

DEL TERRITORIO NACIONAL

se considera que corresponde a suelo urbano. El resto es rural y donde, generalmente, se instalan los grandes proyectos.

en que hay un nuevo escenario social con el que hay que asumir el desafío de relacionarse. El vicepresidente de Asuntos Corporativos, Francisco Veloso, indica que han detectado que contar con recursos naturales -como agua, tierra, aire o paisaje- es más complejo que hace 15 ó 20 años. “Los problemas de relación entre proyectos y comunidades se enmarcan en una mayor competencia por el territorio, lo que a su vez causa resultados subóptimos: no gana ni la empresa, ni la comunidad, ni el Estado. Necesitamos una institucionalidad que considere procesos más participativos de las comunidades en las aprobaciones ambientales, sumado a una necesidad de mayor y mejor entendimiento por parte de las empresas de las nuevas realidades

comunitarias”, dice Veloso.

Visión que es compartida por distintos expertos. Claudia Serrano, directora del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), dice que hay que entender que los conflictos que se han visto son socio-territoriales. Y un primer paso para solucionarlos es crear una visión territorial del desarrollo, que implica articular mecanismos de ordenamiento y planificación. Serrano dice que hay una nueva lógica de relacionamiento, donde el territorio es un “espacio común” entre comunidades e inversionistas, con objetivos conjuntos.

Para la minería, este nuevo diálogo puede ser de vital importancia, dado que si bien las operaciones mineras se concentran en el norte del país, donde el desierto hace más fácil el desarrollo de faenas, para los proyectos que se ubican desde los valles verdes de Atacama hacia al centro del país, su eventual viabilidad se ha ido complejizando, y lo seguirá haciendo.

Entre Los Pelambres (Coquimbo) y El Teniente (O’Higgins) se estima que está el 56% de las reservas conocidas de cobre. Pero en la misma zona vive también cerca del 60% de la población, y la actividad agrícola concentra el 24% de sus exportaciones. Esto sin contar las grandes zonas urbanas y sus actividades industriales.

¿Cómo se puede convivir armónicamente sin comprometer el desarrollo? Este tema se ha estado conversando cada vez que un proyecto se suma a la lista de paralizados. El primero fue Barrancos en 2010, que de hecho motivó que el Ministerio de Bienes Naciona-

les impulsara la creación de un mapa donde muestra las normas que afectan a los territorios (ver recuadro).

Soluciones mágicas

Una de las conclusiones que han sacado en AMSA es que éste es un problema multisectorial y que no tiene soluciones mágicas, sino más bien se requiere de un proceso complejo e integrado. Es necesario combinar ordenamiento y planificación territorial con beneficios para las comunidades, pero también con una revisión de los procesos para tramitar proyectos.

Serrano agrega que el sector privado

debe abrir la conversación con los actores locales, porque ha quedado demostrado que la ciudadanía no se satisface solamente con el mayor empleo que puede generar una inversión. En Rimisp estudiaron en profundidad el caso de las salmoneras en Chiloé. Aunque esta industria generó un crecimiento importante -creó empleos, aportó a la economía local y ayudó al ingreso masivo de mujeres al mundo laboral-, “la gente de esas regiones no quiere a esta industria -dice Serrano- porque se observaban dos cosas: primero, condiciones laborales que no eran óptimas y, segundo, el ciudada-

“Establecer usos de áreas tiene el problema que éstos cambian con el tiempo”, dice Javier Hurtado, de la Cámara de la Construcción.

Iván Poduje ha investigado casos de ordenamiento territorial para el sector eléctrico y dice que se traducen en zonificaciones con lugares prohibidos, permitidos y permitidos con condiciones.

LAS ACCIONES DE BIENES NACIONALES

En varias líneas está trabajando el biministro de Vivienda y Bienes Nacionales, Rodrigo Pérez, respecto a territorialidad. El secretario de Estado defiende la herramienta que lanzaron hace algunas semanas, el Visor IDE Chile, respecto a que no es un ordenamiento territorial, como se prometió tras el caso Barrancones. “Una expresión de vocación del uso del territorio sí existe en nuestro ordenamiento jurídico, pero estaba dispersa y no tenía una mirada integrada. El visor de mapas que sacamos es un paso muy importante en la dirección de tener una mirada integral del territorio”, dice Pérez. Explica que esta dispersión de información se traduce en que hay 10 ministerios y 20 servicios que intervienen en el territorio sin mayor coordinación.

Además, el ministro Pérez señala que esto es parte de una visión mucho más amplia que está tomando el Ejecutivo. Porque junto al mapa donde se podrán ver todas las normas que hay en un determinado territorio, la secretaría de Estado está trabajando en un proyecto de ley para crear un nuevo ministerio, de Ciudad, Vivienda y Territorio, que ayude a tener una visión conjunta. Además, en el Congreso está avanzando una iniciativa que traspasa el ordenamiento del borde costero a Bienes Nacionales, desde la Subsecretaría de Marina. Otra línea de trabajo es darle rango legal al Sistema Nacional de Información Territorial, que fue creado por decreto. Así se le dará más fuerza a su institucionalidad y se combinará con una política de información geoespacial. Finalmente, si se concreta la creación del nuevo ministerio, se crearía un comité de ministros que se encargaría de velar porque las normas que el Estado produce para un territorio sean coherentes con otras que ya existen.



Archivo

no común veía un deterioro del paisaje, como el paso de camiones pesados con malos olores y que vertían líquido. No les era grato”.

Desde el punto de vista de la minería, la ingeniero civil geógrafo Jéssica Casanova -quien realizó una tesis sobre la gestión estratégica del territorio para grandes proyectos mineros- explica que cuando las firmas hablan de ordenamiento territorial, generalmente están enfocadas en temas internos en vez de tener una mirada sistémica que permita disminuir problemas. “Aunque los proyectos y acciones están hechos con la mejor intención, si no han sido sociabilizados correctamente pueden matar el proyecto”, dice. Según su opinión, esto debe abordarse como política pública.

Mejor institucionalidad

En el sector energético hay un acuerdo transversal en que es necesario impulsar mecanismos de ordenamiento territorial para viabilizar proyectos. El director ejecutivo de Empresas Eléctricas, Rodrigo Castillo, cree que esta herramienta puede ayudar a bajar la conflictividad pero, más importante

Para la minería es importante construir un diálogo sobre el uso del territorio a futuro. El 56% de las reservas de cobre se ubican entre la IV y la VI regiones.

que eso, transparenta los conflictos y permite canalizarlos mejor.

En la Asociación de Generadoras creen que el ordenamiento territorial puede ayudar a dar más certeza jurídica. René Muga, su gerente general, dice que de todos modos esto no puede restringir la libertad para que cada proyecto defina su ubicación.

“Es importante que la región tenga más discusión para definir sus objetivos, pero esto debe ir acompañado de mejores relaciones entre inversionistas y comunidades, y también de otros temas (como beneficios), para que se puedan poner en la balanza los pros y

contras de permitir o no determinados desarrollos”, dice Muga.

Pero sobre el mecanismo concreto para ordenar y planificar no hay una visión unánime, ni tampoco propuestas demasiado elaboradas, salvo para el sector eléctrico, donde la fundación Espacio Público decidió iniciar un estudio que analiza distintos casos de planificación territorial para el desarrollo de proyectos de energía.

Iván Poduje, socio de Atisba, quien fue parte de esta investigación, explica que, en general, los casos se traducen en zonificaciones, similares a planes reguladores en la ciudad, que

establecen lugares prohibidos, permitidos y permitidos con condiciones.

Según Poduje, llegaron a tres conclusiones: que el ordenamiento territorial se practica en muchos países del mundo con niveles de desarrollo similares y superiores al de Chile, por lo que estaríamos atrasados; que para que su puesta en práctica resulte debe ser abordada como política pública integral, es decir, involucrar una visión de desarrollo regional, y que, de implementarse, disminuiría la conflictividad con las comunidades dados los procesos de validación social que contempla. Poduje indica que aquí no hay consi-

PRIMEROS INTENTOS

¿Existe en Chile ordenamiento territorial? Para Ernesto Correa, director ejecutivo del Centro de Energía, Medioambiente y Ordenamiento Territorial de la Universidad Mayor, existe una multiplicidad de instrumentos de ordenamiento territorial de competencia de distintos servicios, con distintos grados de obligatoriedad y protección. Pero no un sistema unificado, que permita resolver conflictos o incompatibilidades del uso del territorio. Por eso -dice- es importante avanzar en un sistema regulatorio coherente, que cuente con un marco legal claro y jerarquizado.

Aunque de manera silenciosa, la industria ha comenzado a observar un primer intento de ordenamiento territorial que se está haciendo en el país. Se trata de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), que hacen los gobiernos regionales de todo el país con apoyo del gobierno central.

El subsecretario de Desarrollo Regional, Miguel Flores, explica que es un instrumento que permite integrar visiones sectoriales y regionales, considerando las potencialidades y restricciones que ofrecen los territo-

rios para el desarrollo futuro.

Flores espera que los PROT tengan un nivel de aceptación importante en las regiones, porque han sido trabajados con la comunidad, sectores productivos, entidades públicas y municipios. Además, serán aprobados por los consejos regionales, cuyos integrantes serán electos desde noviembre.

¿Ayudarán a bajar la conflictividad? Aunque en la Subdere tienen la impresión de que no eliminarán los conflictos, sí podrían ayudar a disminuirlos porque -entre otras cosas- permitirán reducir asimetrías de información y, la comunidad que participe podrá formarse una opinión fundada sobre los beneficios de una actividad u otra.

Sobre este instrumento, Iván Poduje (Atisba) cree que es un buen inicio para implementar un ordenamiento territorial. De hecho, según su visión, es necesario potenciarlo, otorgándole la calidad de normativo (hoy sólo es indicativo), para que se cumpla el objetivo que se necesita. Y, además, se debe acompañar de una ley de beneficios.

deraciones de convivencia de industrias, sino procesos de evaluaciones ambientales que se dan caso a caso. El peor de los mundos.

La propuesta de Espacio Público involucra crear un mecanismo de planificación similar al procedimiento de los planos reguladores comunales -cuya elaboración hoy dura cuatro años-, pero que en este caso sería regional. Definiría vocaciones por fuentes para el desarrollo de proyectos energéticos o trazados de líneas, respondiendo a objetivos del gobierno central, pero con mecanismos de discusión y participación locales, para legitimar su implementación.

Los privados podrán siempre optar libremente por desarrollar o no emprendimientos en las zonas definidas. "Esto tiene beneficios, como aprovechar la vocación de los lugares, además de potenciar inversiones en curso (alineando la inversión en infraestructura) y, finalmente, dada la participación de la comunidad, se da certeza a todos los actores", dice.

Respecto a este mecanismo, Javier Hurtado, gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), dice no estar de acuerdo con zonificaciones estrictas. Según su visión, es mejor apostar por el desarrollo bajo condiciones. Es decir,

si se quiere definir un elemento del ecosistema a proteger, determinar cuáles son los estándares que garanticen eso y que cumpliéndolos se pueda realizar una inversión. "Establecer usos de áreas tiene el problema que éstos cambian con el tiempo y dependen también del avance de la tecnología", explica.

Y da un ejemplo: Si hace algunas décadas se hubiera zonificado Curacaví, seguramente hubiera quedado con vocación lentejera y quizás nunca se habrían desarrollado las viñas.

Los abogados del área de Recursos Naturales, Energía y Medio Ambiente de Fontaine & Cía., Carolina

Seeger y Eduardo Morice, tampoco creen que sea conveniente una zonificación estricta, porque se podría topar con la libertad de emprendimiento, que es un derecho garantizado por la Constitución. Estiman que podría constituir una traba ante la eventual necesidad de medidas urgentes en una zona determinada del país. "Es necesario profundizar el conocimiento de los recursos naturales y ecosistemas del territorio, clasificando zonas como medida de ordenamiento territorial y planificar el uso de suelo, pero finalmente es la normativa me-

dioambiental la que debe establecer las exigencias de sustentabilidad aplicables a proyectos".

En el estudio Carey van más allá. El socio Rafael Vergara y el abogado Felipe Meneses creen que es difícil hacer una planificación territorial en el caso de la minería antes de encontrar los recursos o, en general, previa a que exista interés por parte de alguna empresa de desarrollar un proyecto. Agregan que es más importante tener reglas y procedimientos claros.

Según la visión de Vergara y Meneses, las dificultades que se ven en los territorios están ligadas a que las normas

39

PROYECTOS INMOVILIZADOS

por US\$ 55.344 millones hay en el país, según un informe de Sofofa. Esto representa el 25% de la cartera prevista a 2021.

bash®
seguridad | Soluciones de Seguridad para Empresas

Sistemas contra incendio

Ingeniería y Desarrollo de Proyectos
Sistema de Detección de Incendios y Alarmas
Sistemas de Extinción Automáticos
Riesgos Especiales
Redes Húmedas / Secas
Extintores Portátiles



600 600 2274 / www.bash.cl

youtube.com/BashSeguridad





Algunas comunidades se han levantado para intentar frenar proyectos de inversión.

están segmentadas, no conversan entre ellas y, además, muchas veces unas se superponen a otras. El 80% de los problemas -dicen- se podrían solucionar con mejores procesos de regulación, participación ciudadana y coordinación entre organismos públicos. Así, el resto de los problemas -que generalmente afectan a los megaproyectos- requeriría medidas adicionales, más drásticas. Pese a que el académico de la Univer-

sidad Católica Guillermo Donoso tiene una visión favorable de los ordenamientos territoriales, cree que no es el momento de impulsarlos. Se corre el riesgo de que se prohíba todo lo productivo. Primero -dice- hay que transparentar los impactos reales y objetivos que tienen los proyectos para restablecer confianzas con la comunidad local, elemento clave para bajar la conflictividad. ◉