

Zonas de Sacrificio y Recuperación Socioambiental en Chile: Fallas y oportunidades de la política ambiental

Alexander Panez Pinto^I
Paola Bolados García^{II}

Luis Espinoza Almonacid^{III}
Bárbara Jerez Henríquez^{IV}

Resumen: En este artículo analizamos los Planes de Recuperación Social y Ambiental implementados por el Estado de Chile en las comunas denominadas zonas de sacrificio. Desde los aportes de la justicia ambiental y los debates respecto a la participación y la gobernanza que esta política involucra, damos cuenta de las contradicciones y dificultades para la transformación de los territorios dañados por la intensificación de actividades extractivistas, principalmente minero-energéticas. Concluimos mostrando cómo estas limitaciones y fallas de la política estatal ambiental se relacionan con la disociación de lo ambiental y social, -a través de la subvaloración de esta última-; la comprensión instrumental de la participación como una herramienta tecno-burocrática para fines estatales; y las tensiones generadas por un modelo de gobernanza ambiental neoliberal. Finalmente planteamos la necesidad de pensar el concepto de zona de sacrificio vinculado a la recuperación socioambiental como propuesta desde los territorios para la transición hacia zonas de recuperación.

Palabras clave: Recuperación Ambiental y Social; Zonas de Sacrificio; Chile; Gobernanza Ambiental; Comunidades.

^I Universidad del Bío-Bío, Departamento de Ciencias Sociales. Concepción, Región del Biobío, Chile.

^{II} Universidad Autónoma de Chile, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Santiago, Región Metropolitana, Chile.

^{III} Universidad de Buenos Aires, Becario doctoral CONICET Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.

^{IV} Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. Concepción, Región del Biobío, Chile.

São Paulo. Vol. 26, 2023

Artículo Original

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0137r1vu2023L3AO>

1. Introducción

La trayectoria histórica de los modelos de desarrollo en América Latina ha tenido como pilar la profundización de la matriz extractivista. En Chile, esta matriz ha generado una concentración de contaminación y degradación socioambiental en numerosos territorios, conceptualizados por el movimiento de justicia ambiental como “zonas de sacrificio”. En la última década el Estado chileno ha diseñado Planes de Recuperación Ambiental y Social como espacios de gobernanza ambiental con actores públicos, privados y de la sociedad civil para ejecutar acciones en las tres bahías más degradadas ambientalmente por actividades extractivas.

A lo largo de las distintas fases de acumulación económica en América Latina tanto gobiernos progresistas como neoliberales han dado plena continuidad a la consolidación de encadenamientos económicos extractivistas. En el caso de Chile, la acumulación histórica de los extractivismos han generado una extrema degradación socioambiental centrada en aquellos territorios donde se ha destinado la instalación de mega complejos asociados a la actividad minero-energética, agroindustrial y forestal, cuyas poblaciones locales y ecosistemas se han visto expuestas a un acumulado y sistemático daño socioambiental, por lo que ha aumentado el debate sobre su conformación como “zonas de sacrificio”.

En Chile se han identificado oficialmente 6 comunas como zonas de sacrificio, en las cuales se concentran empresas termoeléctricas, mineras, químicas, petroleras y forestales. De ellas, en las comunas más degradadas como son Quintero-Puchuncaví, Coronel y Huasco se comenzó a implementar desde el año 2014 un Plan de Recuperación Social y Ambiental del ministerio del Medio Ambiente, para contribuir a recuperar ambientalmente el territorio y mejorar la calidad de vida de los habitantes (MMA, 2018).

Este estudio se enfoca en la experiencia de implementación del Plan de Recuperación Ambiental y Social (PRAS) por el Consejo de Recuperación Ambiental y Social (CRAS), como espacio en el que confluyen actores del Estado, sector privado y de la sociedad civil y cuya función, es hacer seguimiento al PRAS a nivel local. La investigación se realizó a través del estudio de caso de los 3 territorios donde se implementan los PRAS y CRAS tomando como recorte temporal los años 2014-2022. Para ello, aplicamos entrevistas a representantes de empresas, comunidades y del Estado que participan de los consejos del CRAS. Centramos el análisis en las concepciones en torno al PRAS, las perspectivas de los actores involucrados/as respecto a la recuperación social y ambiental, y el grado de importancia que adquieren las dimensiones social y ambiental en la ejecución de estos planes.

2. Democracia protegida neoliberal e institucionalidad ambiental en Chile

En Chile se diseñó una salida pactada de la dictadura bajo la idea de “democracia protegida” entre los años 1988-1990. Este modelo a pesar de permitir una democracia

electoral, el establecimiento de libertades civiles y políticas; “glorifica el predominio del derecho de propiedad sobre todos los otros derechos y garantiza la libertad económica sobre todas las otras libertades” (GAUDICHAUD, 2015, p.32). Se inaugura un período de “corrección” y al mismo tiempo de legitimación del neoliberalismo en Chile.

En este contexto, se promulgó en 1994 la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que marca el hito de creación de una institucionalidad ambiental. De esta normativa surge el sistema de evaluación de impacto ambiental para proyectos de inversión y la Comisión Nacional de Medio Ambiente, con la función de coordinar la política ambiental del Estado entre los distintos ministerios. Si bien la ley 19.300 reconoció la participación ciudadana como parte de la institucionalidad ambiental y plantea en su artículo 4 que es un deber estatal su facilitación, desde sus inicios dicha participación ha tenido serias limitaciones.

Posterior a esta ley se desarrolló una creciente conflictividad territorial en Chile, en donde diferentes comunidades se opusieron a proyectos extractivos autorizados y respaldados por la institucionalidad ambiental construida en la post-dictadura (represas Panguel-Ralco, proyecto Minero Pascua-Lama, contaminación de celulosa CELCO en río Cruces, el proyecto Hidroaysén, por dar ejemplos emblemáticos). Estos conflictos evidenciaron las contradicciones de la política ambiental y presionaron al Estado a tomar medidas más contundentes a los fenómenos de contaminación y despojo territorial. Simultáneamente, la integración de Chile a la OCDE en el año 2010 también presiona para la modificación del apartado institucional y programas ambientales dirigidos a dar respuesta a las crecientes denuncias y conflictos socioambientales.

El Estado respondería parcialmente a estas exigencias a través de una “nueva institucionalidad ambiental” en el año 2010, creando una estructura más compleja en materia ambiental que diferenciará funciones y entregará mayores atribuciones a los organismos estatales. De esta forma, se establecen cuatro grandes entidades; Tribunales ambientales, Superintendencia de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y el Ministerio del Medio Ambiente. A pesar de las promesas de transparencia y democratización detrás de esta nueva institucionalidad, la estructura actual se basa en agendas preconstituidas, donde no se pone en discusión el actual modelo de desarrollo del país, la apropiación de los bienes naturales o los alcances de una vida digna libre de contaminación, entre otros. La institucionalidad ambiental busca absorber los conflictos a través de un proceso burocrático logrando la legitimidad de los proyectos extractivos de inversión (PELFINI & MENA, 2017).

Frente al contexto nacional de conflictividad, en el año 2014 se implementa una Política de Recuperación Social y Ambiental implementada por el estado a través del Ministerio de Medio Ambiente como parte del Plan de Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) en las 3 bahías más degradadas ambientalmente por actividades extractivas (Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel), la cual tuvo continuidad en el segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022). Estos gobiernos, así como los anteriores, no reconocen explícitamente la existencia de zonas de sacrificio en el país, sino que se remiten a hablar de “Territorios Ambientalmente Vulnerables”. Los Planes de Recuperación

Ambiental y Social (PRAS) declaran como objetivo

recuperar ambientalmente el territorio y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comuna mediante la identificación, a través de un proceso ampliamente participativo, de los principales problemas sociales y ambientales, planteando opciones de solución que la conviertan, en el mediano y largo plazo, en un área que muestre que es posible la convivencia armónica entre las actividades industriales, el cuidado del medio ambiente y una buena calidad de vida (MMA, 2018, p22).

Se trata de una estrategia de intervención multisectorial con componentes participativos (con diferentes grados de avance según el territorio) que fija objetivos de recuperación y medidas para resolver los problemas socioambientales de los tres territorios escogidos. Dichos planes fueron acompañados por la creación de Consejos de Recuperación Ambiental y Social. Los CRAS son espacios en los que confluyen actores estatales, privados y de la sociedad civil con el fin de diseñar, ejecutar y monitorear la implementación de los planes de recuperación. Se trata de un mecanismo inédito hasta ese momento en la institucionalidad ambiental en Chile, que apela a las categorías de gobernanza ambiental como instrumento de participación social, “que busca el diálogo entre diversos actores del Estado, la ciudadanía y la industria, de territorios que presentan problemas socio ambientales históricos y con altos niveles de complejidad” (Sitio web oficial PRAS).

El proceso de implementación de esta política ha sido conflictivo y con valoraciones contrapuestas. No sólo generó fricciones internas en su inicio entre organizaciones contrarias a sentarse a dialogar con los mismos responsables del daño ambiental, sino también respecto a la modalidad jerárquica tuvo desde el ministerio de medio ambiente a través de su secretaría regional. Cuestionado desde fuera y desde dentro desde sus comienzos, el espacio representaba una oportunidad para el diálogo y las posibilidades de incidir en la política pública y privada presente en los territorios.

Desde esta lógica, para una parte de la población que habita estos territorios, el espacio representaba un avance al implicar un reconocimiento estatal (implícito) mediante la recopilación y validación de diversos estudios e investigaciones que datan el largo daño ambiental y social que han configurado estos territorios en zonas de sacrificio ambiental. No obstante, para otros habitantes y organizaciones, la política de recuperación ambiental y social representaba una estrategia gubernamental por “contener los conflictos socioambientales” y legitimar las actividades que desarrollan las empresas privadas y estatales en la zona (ESPINOZA, 2020).

3. Discutiendo “zonas de sacrificio”, gobernanza y recuperación socioambiental

3.1. Las “zonas de sacrificio” como la cara negada de la política ambiental

Las zonas de sacrificio en América Latina tendrán como contexto, las múltiples contradicciones y controversias de la década de los 90, marcada, por un lado, por los

avances en temas de derechos indígenas y derechos ambientales que fueron acogidos por numerosos países de la región; mientras que, por el otro, una intensificación de las presiones generadas por la expansión de diversas actividades asociadas a los extractivismos. En Chile, como en otros países de la región (tales como Argentina, Colombia, Perú, Uruguay, Paraguay, entre otros), se generó una fiebre de inversiones en actividades principalmente minera-energética, agrícola y forestal. Svampa (2019) describe este proceso como el paso del consenso de Washington al consenso de Beijing, un desplazamiento geopolítico que tendrá como actor principal a China y sus demandas de commodities durante las primeras décadas del siglo XXI. En ese mismo período, se promovió un megaproyecto de infraestructura regional conocido como IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), cuyo objetivo de mejorar la infraestructura de la región trajo como consecuencia nuevos conflictos ambientales (MANSILLA et al., 2019).

Debido a la creciente conflictividad generada por los impactos socioambientales del neoliberalismo y las limitaciones de la política ambiental, a fines de la primera década del 2000 emerge la discusión sobre las denominadas “zonas de sacrificio”. El término recogido del movimiento de justicia ambiental norteamericano (LERNER, 2010) y brasileño (ACSELRAD, 2004), serán incorporados por organizaciones no gubernamentales ambientales en Chile que comienzan a utilizarlas desde el año 2012 para describir lugares donde se concentran daño ambiental y social producto de la contaminación. El concepto expresa la desigual distribución de las cargas ambientales generadas por actividades contaminantes, inicialmente químicas y nucleares en EEUU, así como asociadas a sustancias químicas e hidrocarburos en América Latina, principalmente en Brasil (ACSELRAD, 2004) y más tarde en Argentina (SVAMPA & VIALE, 2014).

En Chile, organizaciones no gubernamentales centraron su atención en la contaminación atmosférica de las termoeléctricas instaladas durante la década de los años 90 y los efectos en la contaminación marina. Un hito relevante serán las intoxicaciones de profesores, niños y jóvenes estudiantes el año 2011 en el sector de la Greda de Puchuncaví, así como los derrames de hidrocarburos ocurridos durante el 2014 y el 2016 en la bahía de Quintero. Desastres que se vuelven a revivir de manera amplificada en agosto de 2018 con una intoxicación masiva que involucró más de 1700 atenciones médicas a niños y adultos mayores principalmente (BOLADOS & JEREZ, 2019).

Como antecedentes, las comunidades de Huasco en la década de los 90 exigirán la primera norma de calidad del aire en Chile, así como en Coronel el 2012 sindicatos de algueras y pescadores inician una batalla judicial contra el daño ambiental de las termoeléctricas en la pesca y actividades marisqueras. En ese período, de demandas centradas en el ecosistema y las actividades económicas tradicionales de estas comunidades, se produce un giro a la atención al daño a la salud de las personas. El concepto acuñado en Brasil, incorporará elementos asociados a la corrupción y a las condiciones políticas que destina ciertos espacios y comunidades a llevar las cargas ambientales bajo argumentos de desarrollo y progreso nacional. En ambos casos, el concepto se lo asocia a formas de racismo ambiental, en tanto estas áreas se emplazan en lugares y comunidades pobres, negras, latinas, dependiendo la geografía, y donde las decisiones y control de los recursos

naturales quedan supeditados a decisiones políticas desde nivel centralizados y asociados a capitales trasnacionales y estatales. Se trata en general de lugares costeros asociados a puertos destinados a carga y descarga de elementos tóxicos, peligrosos y contaminantes como carbón, petróleo (y otros hidrocarburos), químicos, GNL, cemento, etc.

En Chile, esta categoría comienza progresivamente a ser utilizada por las agrupaciones y habitantes de cinco de los lugares denominados como “zonas de sacrificio” por estas fundaciones y organismos no gubernamentales. Entre los aspectos comunes que tienen estas zonas, es que fueron elegidas sede de generación energética basada en fósiles como el carbón y el petróleo. En ellas se concentran 27 de las 28 termoeléctricas existentes en el país, y son responsables de la emisión del 91% de CO₂ (dióxido de carbón) y NO_x (óxido de nitrógeno), del 97% de SO₂ (dióxido de azufre) y el 88% de Material Particulado del parque eléctrico nacional.

Gran parte de ellas se instalaron en la década de los años 90 y bajo la normativa ambiental se rigen por planes de descontaminación que según niveles predefinidos pasan a declararse como zonas saturadas o zonas de latencia. La paradoja ambiental chilena entonces se entiende a partir del contexto internacional y regional que tuvo la Declaración de Río y otras medidas internacionales que abogan por transiciones energéticas justas y sustentables. En específico, la promoción de políticas de descarbonización como medida urgente frente al calentamiento global y la crisis climática global. En tanto, en ese mismo período en Chile se instala gran parte del parque termoeléctrico actual.

Las zonas de sacrificio se presentan así como la cara visible de las limitaciones e ineficacias de la política ambiental chilena, en particular por las deficiencias legales para modificar la problemática ambiental de estas comunas. De allí que las organizaciones busquen diversas estrategias para frenar el daño a través de la declaración de sitios de biodiversidad (humedales o sitios prioritarios) o la paralización de proyectos nuevos en sus territorios ya deteriorados.

3.2. La gobernanza como aproximación de la política ambiental.

La gobernanza, a pesar de ser un concepto polisémico, cuyo significado varía según las perspectivas disciplinarias, tradiciones teóricas y enfoques empíricos adoptados (GRÜNKEL et al., 2019); existe un acuerdo común en la literatura para referirse a ella como la interacción entre los sectores públicos, privados y la sociedad civil en la organización de algún interés colectivo, cuyos mecanismos se alejan de los modelos tradicionales de gestión/gobierno basados en la jerarquía o el mercado, a favor de procedimientos y prácticas más flexibles, horizontales y participativas (CERRILLO & MARTÍNEZ, 2005; CHIA et al., 2016; GRÜNKEL et al., 2019; BUSTOS et al., 2019).

Los desafíos ambientales de las últimas décadas producto de los efectos adversos de la crisis climática, junto a la creciente contaminación y degradación socio ambiental de territorios afectados por la exacerbada expansión de los extractivismos (donde los conflictos relacionados a las zonas de sacrificio han sido su mayor expresión en la región)

han impulsado la creación de innovadores mecanismos de gobernanza ambiental para la gestión democrática de problemas sociales, políticos, económicos y ecológicos, cuya meta ha sido desconcentrar el poder e implementar acciones públicas más eficientes y transparentes como elementos claves para la equidad y el bienestar (DELGADO et al., 2019: 118).

No obstante, la discusión en torno a sus usos ha estado caracterizada por un alto grado de ambigüedad, ya que por un lado se ha observado un marcado anclaje en la implementación de políticas neoliberales (centradas en la administración de las tensiones sociales y la construcción de consensos en medio de profundas asimetrías de poder), pero también se ha ido ampliando para hacer referencia a proyectos de sociedad más inclusivos, contemplando la participación de una mayor diversidad de actores en la deliberación y toma de decisiones sobre problemas ambientales de interés colectivo.

Desde una perspectiva analítica de la gobernanza ambiental como emergente campo de investigación, Castro et al. (2015) se han referido a ella como el proceso de formulación, elaboración, diseño y ejecución de procedimientos y prácticas para configurar el acceso, uso y control de los recursos naturales entre actores diferentes. La gobernanza ambiental no ocurre en un vacío espacio-temporal, sino que se encuentra contextualizada territorialmente, tomando en consideración las luchas políticas por el territorio y los distintos procesos políticos, institucionales y económicos de otros niveles/escalas incumbentes (BUSTOS et al., 2019).

Como señalan Delgado et al. (2019), existen pocos estudios sobre tipologías y/o estructuras de la gobernanza ambiental que se alejen de enfoques estrictamente normativos e incluyan el estudio de los procesos y relaciones entre actores de la sociedad civil, privados y políticos en sus distintos niveles/escalas. En este sentido, Primmer et al. (2015) ofrecen una tipología de cuatro modos/modelos de la gobernanza desde un enfoque de servicios ecosistémicos en la implementación de las políticas públicas analizadas en cascada: a) jerárquica, correspondiente a una estructura donde las ideas se transfieren desde los niveles políticos superiores a los inferiores; b) científico-técnica, que enfatiza la transferencia de conocimientos de los científicos a los actores locales, con la incertidumbre asociada; c) adaptativa-colaborativa, donde el énfasis principal está en la participación de los actores sociales locales; y, d) estratégica, con redes autoorganizadas dentro de la sociedad civil con el bien común como principal objetivo.

Se resalta, en base a este enfoque, la preponderancia en la región de una gobernanza ambiental eminentemente jerárquica, donde el control de las decisiones sobre el territorio permanece centrada en los actores estatales encargados de implementar dichas políticas ambientales (DELGADO et al., 2019).

3.3. Recuperación socioambiental y restauración ecológica

El objetivo de recuperación socioambiental que se plantea en los PRAS, se vincula con la discusión creciente en el campo científico y de planificación en torno a la

restauración de la biodiversidad de áreas que han sido degradadas o destruidas por la acción humana.

En Chile, el avance de esta discusión ha sido reciente y se ha plasmado en iniciativas como la conformación de la red chilena de restauración ecológica en 2014 y el comité de restauración ecológica del ministerio de medioambiente. Este comité fue creado en 2017 y tiene como finalidad “generar un documento marco y un plan de trabajo que nos permitiera establecer una base técnica para lograr una restauración ecológica efectiva del territorio afectado” (MMA, 2017, p.9).

Esta discusión proviene del debate anglosajón sobre *Ecological Restoration*, donde algunas de sus acepciones conceptualizan la restauración ecológica como la recuperación de “la estructura y composición del ecosistema, de tal manera que éste sea capaz de realizar sus múltiples funciones de forma sostenida en el tiempo” (NAVARRO et al., 2017, p.17). A diferencia de aproximaciones centradas sólo en aspectos particulares de restauración como la reforestación con especies nativas o la limpieza de áreas contaminadas, la mirada de restauración ecológica busca realizar acciones de recuperación bajo una perspectiva holística que comprenda la complejidad de interacciones en un ecosistema (PERROW & DAVY, 2002).

Sin embargo, una de las críticas centrales que se ha hecho a la aproximación predominante de restauración ecológica ha sido la falta de atención a las dimensiones sociales y políticas de las iniciativas de restauración (ELIAS et al., 2021). Autores plantean que es un error entender que la restauración ecológica es “sólo un intento de restaurar a la naturaleza por sí misma, y no de restaurar a la vez una parte importante de la relación humana con la naturaleza no-humana” (JORDAN 2000 en CECCON & PÉREZ, 2016). Frente a estas limitaciones del debate de la ecología sobre restauración ecológica, en el último tiempo han aumentado los trabajos que han llamado la atención sobre una incorporación más compleja de la dimensión social en los procesos de restauración (CECCON & PÉREZ, 2016). Esta incorporación social en el debate de la restauración es particularmente clave en América Latina, donde hay íntima conexión entre la degradación de la biodiversidad y la pérdida o precarización de las formas de vida de las comunidades que habitan dichos lugares.

Pero la inclusión del componente social de la restauración, no apunta sólo a incorporar criterios socioeconómicos en el proceso de restauración (pobreza, empleabilidad, desigualdades de ingresos, etc.), sino que también a reconocer la pluralidad de conocimientos que existen respecto al cuidado de los ecosistemas y las formas de convivencia con la naturaleza que poseen los actores comunitarios, yendo más allá del campo científico (CECCON & PÉREZ, 2016). Además, estudios recientes han llamado la atención sobre las relaciones de poder involucradas en los procesos de restauración ecológica, buscando develar quiénes son los que definen la agenda de restauración y cuáles son los intereses sociopolíticos que buscan incidir en dichas agendas (BLISS & FISHER, 2011; ELIAS et al., 2021).

Estos argumentos por la articulación de los componentes sociales y ecológicos, coinciden con las experiencias que se han “emergido desde abajo” en los territorios de-

nominados zonas de sacrificios. Experiencias tales como la defensa de humedales, recuperación de sitios de memoria, mejora de espacios comunitarios, son parte del repertorio de acciones en estos territorios. Dichas experiencias no ven una disociación entre lo social y lo ambiental, ya que ambas esferas no se separan para la reproducción de los tejidos de vida. Esto parte de la constatación de que en las zonas de sacrificio el daño no sólo refiere a la pérdida de biodiversidad o la contaminación de aire, agua y suelo, sino que se trata de un daño multidimensional que también afecta a los lazos comunitarios y las expectativas de vida digna en estos territorios. Por este motivo, las experiencias de recuperación socioambiental que emergen desde abajo apuestan fuertemente a la reconstrucción de los lazos comunitarios, a “sostenerse mutuamente en un territorio profundamente contaminado y dañado en distintos planos” (MORALES, 2021).

Si bien no hay una mención explícita al debate sobre la restauración ecológica y tampoco una referencia al marco de restauración ecológica del ministerio de medioambiente, implícitamente los planes de recuperación en Chile se aproximan desde la mirada predominante de los servicios ecosistémicos y la buscan articular con las problemáticas sociales de los territorios degradados.

4. Método

Esta investigación fue basada en el estudio de casos de los 3 territorios donde se implementan los PRAS (1. Huasco, 2. Quintero-Puchuncaví y 3. Coronel), los cuales se analizaron de manera multiescalar buscando develar los niveles de interacción de la política de recuperación socioambiental. Trabajamos en 2 niveles preponderantes:

i) Acción estatal y su interacción entre los niveles central y regional: En este nivel se observa y analiza la política de gobernanza ambiental del Estado a través de políticas de recuperación ambiental y social. Se documentó a partir de 15 entrevistas cualitativas a actores claves del Estado en la implementación de los programas. Como complemento a este trabajo, se revisaron los documentos institucionales sobre los planes de recuperación en los 3 territorios que se implementaron.

ii) Comunidades locales: Esto se complementó con la realización de entrevistas a consejeros/as de la sociedad civil del CRAS. En total, se realizaron 41 entrevistas a actores públicos, privados y de la sociedad civil en los 3 territorios.

El recorte temporal de análisis consiste en los años 2014-2022, que van desde el comienzo de la implementación del PRAS y el CRAS en las comunas estudiadas hasta la finalización del segundo gobierno de S. Piñera. Para analizar la información levantada establecimos tres ejes de análisis: 1) cómo se concibe la recuperación social y ambiental en dichos planes 2) qué miradas poseen los involucrados sobre el objetivo de recuperación y 3) la importancia que adquieren los ámbitos social y ambiental en la ejecución de los planes.

5. ¿Cómo se aborda la recuperación socioambiental en los PRAS?

Al revisar los extensos planes de recuperación ambiental y social de los 3 terri-

torios, se advierte que en ningún momento se define ¿qué es lo que se entiende por recuperación ambiental y social? Inmediatamente declaran que el objetivo del plan es “recuperar ambientalmente el territorio y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comuna” (MMA, 2018, p.22), y posteriormente se empiezan a describir una gran cantidad objetivos y medidas de recuperación¹. En la trayectoria de implementación de estos planes, esta alta cantidad de objetivos y medidas tienden a diluir la comprensión más global sobre ¿qué es la recuperación ambiental y social para esta política ambiental? y ¿cuáles son los énfasis que debe poseer dicha recuperación en los territorios? Esta indefinición es una primera constatación importante, ya que posibilita una ambigüedad en la implementación de dichos planes en donde se fragmentan las dimensiones ambientales y sociales que componen el plan.

En este contexto, el análisis de las preguntas definidas en el apartado anterior nos llevó a identificar 3 nudos críticos que ordenarán nuestra reflexión en torno a la recuperación socioambiental.

a. Subvaloración del ámbito social de la recuperación de los territorios.

La ambigüedad comentada en torno a la comprensión de la recuperación, ha dado paso a que exista una disociación entre las dimensiones social y ambiental en la ejecución de los planes. El ámbito ambiental se descompone en aspectos vinculados a “Aire, Ruido y Olores”, “Agua”, “Mar”, “Suelo”, “Paisaje y Biodiversidad”, mientras la dimensión social remite a “Sociedad” (que se subdivide en educación, pobreza, empleo, discapacidad, entre otros), “Salud” e “infraestructura” (vinculada a servicios básicos, vivienda y transporte). Ambas dimensiones transitan en los planes por caminos separados sin ser analizadas en su complejidad e interdependencia, y sin mayor interacción en el modo se ejecutan las medidas. Si bien existe en los PRAS un punto que refiere a “medidas transversales”, la mayoría de éstas se vinculan a la mejora de la gestión ambiental (por ejemplo, acuerdos de producción limpia, planes de eficiencia energética, prioridad en fiscalización ambiental, etc.).

Dicha disociación entre lo ambiental y lo social no sólo es un elemento crítico del programa, sino que también se reproduce en la visión de algunos consejeros/as del CRAS: *“lo ambiental no es lo más preocupante a veces sino que hay otros temas como el desempleo hay temas más sociales que tienen que trabajarse y que esta alerta ambiental hace que quede un poco más de lado”* (Entrevistado 4 CRAS Coronel, 2019).

En este contexto, a pesar de que los planes de recuperación ambiental y social poseen varios objetivos vinculados directamente al ámbito social (por ejemplo: “mejorar la calidad de vida y disminuir los niveles de pobreza”), en el análisis efectuado hemos podido constatar una subvaloración del ámbito social respecto al ambiental como componente central de la recuperación de los territorios.

1. En el PRAS de Quintero-Puchuncaví se observan un total de 26 objetivos y 123 medidas; en el PRAS de Huasco 17 objetivos y 67 medidas; y, en el PRAS Coronel 20 objetivos y 95 medidas.

Entre una parte importante de los/as participantes de los CRAS hay una tendencia de visualizar como avance de recuperación aquellas medidas que dicen relación con restauración ecosistémica y normativa que regulan la calidad de agua, aire y suelo.

Otra muestra de esto se aprecia en el despliegue de las instituciones del Estado, en donde hay preponderancia de las secretarías regionales del Ministerio de Medio Ambiente (que en todos los CRAS ejercen el cargo de Secretaría Ejecutiva), frente a una ausencia o participación reducida de otros ministerios como Salud, Vivienda y Urbanismo, Desarrollo Social, entre otros. Este protagonismo del Ministerio de Medio Ambiente acentúa la disociación entre lo social y lo ambiental en el abordaje del PRAS.

Otra consecuencia apreciable de la fragmentación entre la dimensión ambiental y social, y la subsiguiente valoración de esta última, es que el componente comunitario está ausente de los objetivos de los PRAS. Esto suma a la pregunta sobre ¿qué es lo que se entiende por recuperación ambiental y social? la interrogante sobre ¿cómo se debe efectuar dicha recuperación? Más allá de la métrica de cumplimiento de medidas en una matriz lógica, esta pregunta llama la atención el componente procesual para lograr la recuperación. La evaluación de los PRAS está asociada a la medición del nivel cumplimiento de medidas que se basan en la elaboración de normas, planes, estudios y campañas sobre las temáticas de los planes. **El cómo se cumplen y quiénes toman las decisiones** pasa a segundo plano, no existiendo mayor cuestionamiento sobre ¿qué involucramiento deben jugar las comunidades en los objetivos de recuperación?. Esto desemboca en que el protagonismo comunitario no sea relevado como un aspecto fundante del proceso de recuperación de los territorios.

A pesar de lo anterior, esta disociación en lo social y lo ambiental no ocurre en todos los territorios donde actúa el CRAS. En Huasco, representantes de los olivicultores en el CRAS plantean la importancia de disminuir las emisiones para recuperar la economía olivícola que por muchos años brindó bienestar social y económico al Valle del Huasco, a través de la instalación de filtros en las emisiones de las empresas y de esa forma disminuir los contaminantes: “nosotros tenemos esperanzas ahora de que coloquen estos filtros y con este plan, con esta gente yo creo que vamos a lograr volver a ser, queremos ser orgánicos, líderes en la aceituna estamos con mucha esperanza y muchos sueños” (Entrevistado 5 CRAS Huasco).

b. Abordaje ambiental tecno-burocrática del PRAS.

Como ya mencionamos, no existe una definición respecto a qué es la recuperación socioambiental en los PRAS. La recuperación queda remitida a la enumeración inconexa de un conjunto de medidas y objetivos sin sopesar su complejidad e interdependencia, se eluden las discusiones respecto a “modelos de desarrollo” o incluso el propio debate en torno a la idea de desarrollo y bienestar. Esta subvaloración de la dimensión social de la problemática se vincula con una tendencia a enfatizar en aproximaciones burocráticas desancladas de los demás niveles/escalas de gestión ambiental.

Lo anterior, tiene que ver con que la aproximación de los PRAS está asociada a una visión de la restauración ecológica clásica que mira a la naturaleza desde una mirada evolutiva, a ser abordada por especialistas en las ciencias y técnicas relacionadas con el ambiente como la ecología y la conservación (CECCON & PEREZ, 2016).

Esta crítica a los PRAS se vincula con la importancia de un cambio integral de la institucionalidad ambiental construida bajo el neoliberalismo. Como sus habitantes sostienen, los planes de recuperación social y ambiental no logran modificar el daño ambiental, en tanto se requieren cambios normativos bajo estándares internacionales más exigentes. Se observa urgencia por realizar modificaciones legales a la actual ley de medio ambiente, cuyos instrumentos de gestión ambiental como son los Planes de Prevención y/o Descontaminación Atmosférica (PPDA) no han logrado por décadas cumplir con el objetivo de descontaminar. Dentro de este diseño institucional, el problema radica en los desbalances que están detrás del abordaje tecno-burocrático y la negación de otros conocimientos y experiencias en la preponderancia de dicho enfoque. Un ejemplo de esto es la Fase 1 de “Elaboración del Diagnóstico Compartido” en los PRAS, la cual se ha construido en base a informes y estudios realizados por consultoras privadas y reparticiones estatales, donde el pensamiento crítico es invisibilizado y apartado del proceso, y, como veremos a continuación, la poca (o nula) influencia de los consejeros de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el proceso de implementación de medidas y objetivos del PRAS.

c. La participación regulada en la gobernanza ambiental del CRAS.

Si bien en los consejos del CRAS existe la participación de organizaciones de la sociedad civil, a lo largo de su implementación han existido variados conflictos donde las organizaciones sociales cuestionan la capacidad efectiva de tomar decisiones dentro, y principalmente, por fuera de este espacio.

El espacio del CRAS se encuentra desvinculado de los demás niveles/escalas de la institucionalidad ambiental (instrumentos de ordenamiento territorial, procesos de entrada de nuevos proyectos a través del SEA, elaboración de normas como el PPDA, por nombrar algunas), sin tener mayor influencia sobre espacios decisionales claves para la gestión ambiental de los territorios. Las discusiones en su interior se remiten a la elaboración/modificación del reglamento interno de funcionamiento, exposición de avances de las medidas PRAS desde el ministerio de medio ambiente, y otras cuestiones cotidianas del funcionamiento de las sesiones; quedando anulada la discusión en torno al proceso de implementación de las medidas PRAS, así como a la idea general del proceso de recuperación ambiental y social de los territorios.

Se evita una discusión “profunda” sobre el significado de la recuperación ambiental y social, puesto que ello llevaría inevitablemente a discutir las causas estructurales que contribuyen a la producción de desigualdades ambientales en los territorios; lo anterior, tomando en consideración que los CRAS tampoco poseen las facultades suficientes para influir en el proceso de toma de decisiones en los demás niveles de la institucionalidad.

Por lo tanto, nos encontramos con un espacio de gobernanza anclado en el nivel

local de toma de decisiones (funcionamiento de los CRAS) sin poder de decisión efectivo sobre la implementación de medidas y objetivos, la elaboración de estrategias y el proceso general de recuperación ambiental y social de los territorios.

Los agentes del Estado, en especial representantes del ministerio de medio ambiente y los alcaldes de las comunas, suelen tener un protagonismo preponderante en el espacio (siendo los primeros, el único interlocutor entre el CRAS y el estado central), incluso en algunas experiencias llegando a ser los actores que priorizan las medidas prioritarias sobre las que el Plan de Recuperación debe avanzar.

Lo anterior da cuenta de la instrumentalización de la gobernanza dentro del escenario de conflictividad socioambiental en Chile. Los CRAS se construyen bajo la idea de una mesa horizontal donde los diferentes actores toman acuerdos, basada en una relación en que “todos ganan”, donde debe predominar “la búsqueda del consenso” en base a la “buena fe”. Sin embargo, ese principio oculta las relaciones de poder preexistentes a ese espacio de toma de decisión y al mismo tiempo “combina la horizontalidad y la verticalidad de una manera novedosa, en donde ambas dimensiones se autogeneran: la primera como algo constantemente presente, la última como si no existiera” (SANTOS, 2007, p.33). Esto provoca que se reproduzcan las asimetrías de poder al interior de los consejos de recuperación. No obstante, dichos espacios no se hacen cargo de estas asimetrías proponiendo formas de enfrentarlas. Por el contrario, la perpetuación de las desigualdades de poder es aprovechada por la institucionalidad estatal para avanzar con la agenda política y buscar el logro de resultados que generen legitimidad. En este contexto, la búsqueda de consenso termina presionando por la construcción de soluciones que desconocen las relaciones de poder y las diferentes racionalidades en juego. Esto vacía el debate político y oculta cuestiones fundamentales en relación a los proyectos societales que están en tensión parte de los actores estatales, empresariales y comunitarios (VIÉGAS, 2016).

En este escenario, la política de recuperación ambiental y social viene a formar parte de una nueva fase de gobernanza neoliberal donde la acción es más minuciosa y tripartita para desactivar los conflictos de manera temprana (LEIVA, 2019; ESPINOZA, 2020). En este esquema, la gobernanza pasa a ser una nueva etapa de la “confluencia perversa” entre proyecto neoliberal y proyecto democratizador que define Dagnino (2004). Por “confluencia perversa” la autora entiende como la conjunción de propuestas políticas divergentes bajo conceptos o reivindicaciones en común, donde lo perverso se refiere “a un fenómeno cuyas consecuencias contrarían su apariencia, cuyos efectos no son inmediatamente evidentes y se rebelan distintos de lo que se podría esperar” (DAGNINO, 2004, p. 197).

A pesar de estas limitaciones, en algunos territorios donde se implementa el CRAS (por ejemplo, comuna de Coronel y en Huasco) se ha valorado por parte de los/as integrantes de la sociedad civil la posibilidad inédita de estar reunidos “de igual a igual” con las empresas y el Estado para discutir la situación ambiental de los territorios. No deja de ser interesante que desde la sociedad civil se busquen estrategias para alcanzar conquistas, a pesar de las restricciones del espacio. Por ejemplo, lo que nos plantea una consejera de Huasco en torno al mecanismo de decisión del plan, en donde los/as representantes de

la sociedad civil han podido organizarse como bloque y poder frenar acciones en las que consideran que sus intereses no están reflejados.

6. Consideraciones finales: Desafíos para los procesos de recuperación en la nueva política ambiental

Las zonas de sacrificio revelan un sistema legal y político que potencia las desigualdades ambientales en los territorios cuya afectación se convierte en un dispositivo administrable a través de políticas gubernamentales y empresariales que prolonguen la situación, sin proponer soluciones estructurales al daño realizado a estas comunidades. Aminorando el daño desde el Estado y las empresas, las acciones tienden a buscar contener el desastre bajo la idea de que se está avanzando en la recuperación social y ambiental de estos territorios. Mientras tanto, la invisibilidad de la evidencia científica generada por la investigación en estas áreas se revela como necesaria para contener el conflicto y buscar caminos intermedios de baja inversión pero de alto impacto publicitario de parte de las empresas.

A través del análisis realizado, constatamos que si bien los Planes de Recuperación Ambiental y Social representan un avance en la política ambiental chilena de las últimas décadas, aún tienen serios problemas en torno a los mecanismos de gobernanza que despliega para su implementación y las reducciones que se realizan en la práctica en torno al objetivo de recuperación socioambiental de los territorios intervenidos. No están dadas las condiciones para que la gobernanza ambiental sea efectiva, si hay campos grises que no forman parte de la discusión de los planes y su proceso de decisión (como el debate sobre *¿cómo entender la recuperación socioambiental?* o acerca del modelo de desarrollo como país). Acaba siendo un espacio regulado, que acaba propugnando una *“recuperación socioambiental administrada”* por el Estado que no complejiza la pluralidad de conocimientos en relación a la recuperación de la vida existentes en los actores que habitan en el territorio.

Otra de las conclusiones centrales de la investigación, es que nos parece necesario que la política ambiental avance hacia una mayor armonización de las dimensiones ambiental y social dentro de los procesos de recuperación. Consideramos que un camino fecundo es la visibilidad del largo acúmulo de discusiones de la justicia ambiental y los trabajos científicos que han profundizado en la dimensión social de la restauración ecológica. Por otro lado, una política de recuperación compleja requiere reconocer las acciones comunitarias de recuperación que se construyen fuera de los marcos de la institucionalidad estatal. Por más inversión privada y/o estatal que se realice, difícilmente se va a lograr una recuperación socioambiental de las zonas de sacrificio sin protagonismo comunitario.

Finalmente, la discusión de fondo sobre qué es la recuperación socioambiental implica debatir de manera profunda el modelo de desarrollo en Chile. Dicha discusión se ha buscado rehuir constantemente en la trayectoria de la política ambiental que hemos analizado (con especial foco en los años 2014-2022). Frente a esto, nos parece que una tarea urgente es la politización de la discusión sobre la política ambiental en Chile. Cuando hablamos de politización nos referimos a la pugna acerca de lo que puede y debe ser

socialmente decidido, un “proceso de disputa por la delimitación de lo político” (PNUD, 2015, p.53). Esto se vuelve importante en el contexto de cuestionamiento a la crisis socio-ecológica provocada por la profundización de las políticas neoliberales en Chile, que se intensifica desde el año 2011 (y que se acentúa aún más desde la revuelta de octubre de 2019), donde algunas de las reivindicaciones centrales son la desprivatización de los bienes comunes naturales y el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación (PANEZ, 2022).

Sin embargo, este cuestionamiento a la crisis socio-ecológica desde los territorios tiene un difícil camino para lograr transformaciones sustantivas debido a la derrota de la opción “Apruebo” de la propuesta de nueva constitución en el plebiscito de salida del 04 de septiembre de 2022. Dicho texto constitucional, y en especial su capítulo III sobre “Naturaleza y ambiente”, contenía parte considerable de las reivindicaciones de justicia ambiental de movimientos y comunidades organizadas. Además, en esta nueva coyuntura política en que el discurso de restauración neoliberal retoma fuerza, el nuevo gobierno de Gabriel Boric que se propuso ser un “gobierno ecológico” y que levantó como promesa de campaña poner fin a las zonas de sacrificio en Chile, ha mostrado moderación en la profundidad de sus reformas políticas, que reflotan las formas de la democracia en la medida de lo posible de la post-dictadura.

A pesar del escenario político reciente, nos parece que el balance crítico de la experiencia de los Planes de Recuperación Ambiental y Social, representa una oportunidad para que actores de la sociedad civil que buscan acabar con las injusticias ambientales puedan complejizar sus estrategias para enmendar el rumbo de la política ambiental hacia el objetivo de poner la vida de los/as habitantes de las comunidades en el centro.

Agradecimientos

Este artículo es resultado del proyecto FONDECYT regular n° 1191269 “De zonas de sacrificio a zonas de recuperación socioambiental: Construcción participativa de criterios de gobernanza ambiental y bienestar en las bahías-puerto de Quintero-Puchuncaví, Huasco y Corone, Chile” que contó con el financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Chile.

Referencias

ACSELRAD, H. **Conflicto social e meio ambiente no estado do Rio de Janeiro**. São Paulo: Relume Dumará, 2004.

BLISS, J.; FISHER, A. P. Toward a Political Ecology of Ecosystem Restoration. En: Egan, D., Hjerpe, E. Abrams, J. (eds) **Human dimensions of ecological restoration**. Island Press, USA, pp.135-148. 2011.

BOLADOS, P. Conflictos socio-ambientales/territoriales y el surgimiento de identidades post neoliberales (Valparaíso-Chile). *Izquierdas*, n. 31, dez. 2016.

BOLADOS, P. y JEREZ, B. Genealogía de un desastre: la historia ambiental de una zona de sacrificio en la bahía de Quintero, Chile. En: **Pensamiento crítico latinoamericano. Reflexões sobre políticas e fronteiras**, Edna Castro org, Annablume-CLACSO, Brasil, pp. 149-170. 2019.

BUSTOS, B.; LUKAS, M.; STAMM, C. & TORRE, A. Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2019, n. 73, p. 161-183.

CASTRO F., HOGENBOOM B., BOUD M. (editores) **Gobernanza Ambiental en América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2015.

CECCON, E., PÉREZ, D. R. Más allá de la ecología de la restauración: perspectivas sociales en América Latina y el Caribe. SIACRE– Buenos Aires. 2016.

CERRILLO, I. y MARTÍNEZ, A. (editores). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

CHIA, E.; REY-VALETTE, H.; MICHEL, L.; SOULARD, C. T.; NOUGAREDES, B.; MATHÉ, S.; BARBE, E.; MAUREL, P.; JARRIGE, F. & GUIHÉNEUF, P.-Y. Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. *Revista Geográfica de Valparaíso*, 2016, n.53, p. 23-46.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

DELGADO, L.; ZORONDO-RODRÍGUEZ, F.; BACHMANM, P.; SOTO, C.; AVILA, V.; GUTIERREZ, R.; MUÑOZ-BARRIGA, A. & FERREIRO, O. A new environmental governance. En: Delgado L. E. and Marín V. H. (eds) **Social-ecological systems of Latin America: complexities and challenges**. Springer Switzerland, pp. 117-135. 2019.

ELIAS, M.; JOSHI, D.; MEINZEN-DICK, R. Restoration for Whom, by Whom? A Feminist Political Ecology of Restoration. *Ecological Restoration*, v. 39 n. 1-2, p. 3-15. 2021.

ESPINOZA, L. Ecogubernamentalidad en la gobernanza neoliberal de una zona de sacrificio: El Programa para la Recuperación Ambiental y Social de Quintero y Puchuncaví. Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. 2020.

GAUDICHAUD, F. **Las fisuras del Neoliberalismo chileno**. Santiago de Chile: Editorial Quimantú, 2015.

GLÜCKLER, J. Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 74, p.5-20. 2019.

LEIVA, F. Economic elites and new strategies for extractivism in Chile. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 108, p. 131–152, 1 dez. 2019.

LERNER, S. **Sacrifice Zones: the front lines of toxic chemical exposure in the United States**.

Cambridge, USA: MIT Press, 2010.

MANSILLA, P.; PANEZ, A.; PONCE-HILLE, M. Discursos geopolíticos de desarrollo y reestructuración territorial IIRSA en el eje Mercosur-Chile. *Diálogo Andino*, n. 59, p. 37-53. 2019.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. **Documento Marco para la Restauración Ecológica**. Santiago de Chile, Ministerio de Medio Ambiente, 2017.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. **Coronel: Programa de Recuperación Ambiental y Social**. Santiago de Chile, Ministerio de Medio Ambiente, 2018.

MORALES, V. **Sistematización de experiencia de recuperación socioambiental en zona de sacrificio: el caso de Huasco**. Informe técnico para proyecto Fondecyt Regular N° 1191269. Huasco, 2021.

NAVARRO J., GONZÁLEZ, M., CASTILLO, G. VERDÚ, M. **Restauración ecológica en ambientes semiáridos: Recuperar las interacciones biológicas y las funciones ecosistémicas**. CSIC. España. 2017.

PANEZ, A. **El río recuperando su cauce: despojos y resistencias en los conflictos por agua-tierra-territorio bajo el neoliberalismo en Chile**. Campina Grande/PB: EDUEPB, 2022

PELFINI, A.; MENA, R. Oligarquización y extractivismo. Cerrojos a la democratización de la política ambiental en Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, v. 25, n. 49. 2017.

PERROW, M. R., DAVY, A. J. **Handbook of Ecological Restoration**. Cambridge University Press, Cambridge. 2002.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **Los tiempos de la politización**. Informe de Desarrollo Humano en Chile, Santiago, 2015.

PRIMMER E., JOKINEN P., Blicharska, M., BARTON, D. y BUGTER, R. Governance of ecosystem services: a framework for empirical analysis. *Ecosyst Serv* 16:158–166, 2015.

SANTOS, B. de S. Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En: Santos, B. de S., Rodríguez, C. (eds) **El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita**. Anthropos, México. 2007.

SVAMPA, M. y VIALE, E. **Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo**. Buenos Aires, Argentina. Katz Ediciones.2014.

SVAMPA, M. **Las fronteras del neoextractivismo en América Latina**. [s.l.] CALAS, 2019.

VIEGAS, Rodrigo Nuñez. O campo da resolução negociada de conflito: o apelo ao consenso e o risco do esvaziamento do debate político. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 21, p. 7-44, dez. 2016

Alexander Panez

✉ email apanez@ubiobio.cl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1978-2076>

Enviado en: 24/09/2021

Aceptado en: 13/07/2022

2023;26:e01371

Paola Bolados

✉ email paola.bolados@uautonoma.cl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1583-007X>

Luis Espinoza

✉ email lespinozaalmonacid@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3525-9605>

Bárbara Jerez

✉ email bajerez@udec.cl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9391-6410>

Zonas de Sacrifício e Recuperação Socioambiental no Chile: Falhas e oportunidades da política ambiental

Alexander Panéz Pinto
Paola Bolados García

Luis Espinoza Almonacid
Bárbara Jerez Henríquez

Resumo: No artigo analisamos os Planos de Recuperação Social e Ambiental executados pelo Estado do Chile nos municípios denominados zonas de sacrifício. A partir das contribuições da justiça ambiental e os debates em relação à participação e a governança que essa política envolve, damos conta das contradições e dificuldades para a transformação dos territórios degradados pela intensificação de atividades extrativistas, principalmente minero-energéticas. Concluímos mostrando como essas limitações e falhas da política ambiental relacionam-se com a dissociação da dimensão ambiental e social, -através da subvalorização da última-; a compreensão instrumental da participação como uma ferramenta tecno-burocrática para fins estatais; e as tensões provocadas por um modelo de governança ambiental neoliberal. Finalmente, planteamos a necessidade de pensar o conceito de zona de sacrifício vinculado à recuperação socioambiental como proposta desde os territórios para a transição á zonas de recuperação.

São Paulo. Vol. 26, 2023

Artigo Original

Palavras-Chave: Recuperação Ambiental e Social; Zonas de Sacrifício; Chile; Governança Ambiental; Comunidades.

Sacrifices Zones and Environmental and Social Recovery in Chile: Faults and opportunities of the environmental policy

Alexander Panéz Pinto
Paola Bolados García

Luis Espinoza Almonacid
Bárbara Jerez Henríquez

Abstract: In this article, we analyse the Environmental and Social Recovery Plans developed by the Chilean government in the cities known as sacrificial zones. Based on the contributions from environmental justice and the debates regarding participation and governance that this policy involves, we realize the contradictions and difficulties for the transformation of the territories damaged by the intensification of extractive activities, mainly mining and energy. Conclusions show how these limitations and failures of environmental policy are related to the dissociation of the environmental and social, -through the undervaluation of the latter-; the instrumental understanding of participation as a techno-bureaucratic tool for state purposes; and the tensions generated by a neoliberal model of environmental governance. Finally, we propose the need to think about the concept of a sacrifice zone linked to socioenvironmental recovery as a proposal from the territories for the transition to recovery zones.

São Paulo. Vol. 26, 2023

Original Article

Keywords: Environmental and Social Recovery; Sacrifice Zones; Chile; Environmental Governance; Communities