

## Autor



### Juan Francisco Zapata Hassi

Abogado. Investigador del Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático de la Universidad de Concepción.

### Cómo citar esta publicación:

Zapata, Juan. (2023). Hablemos de la Justicia Ambiental: Reflexiones a propósito de la exclusión de la comunidad Quidico de un proceso de consulta indígena. *Eco-Reflexiones, III* (2).

## Hablemos de la Justicia Ambiental: Reflexiones a propósito de la exclusión de la comunidad Quidico de un proceso de consulta indígena<sup>1</sup>

### Resumen

El presente trabajo examina el concepto de la justicia ambiental, un tema que ha experimentado un rápido desarrollo a nivel internacional, pero que aún puede resultar ambiguo en su significado. Para ello se abordan tres enfoques principales de la justicia ambiental: el distributivo, el procedimental y el de reconocimiento, junto con algunas variantes de este último. El estudio se fundamenta en un caso específico de la comunidad indígena Quidico, que se vio afectada por el proceso de evaluación ambiental de un proyecto eólico en la provincia de Arauco. A través del análisis desde los diferentes enfoques, se revela una evidente injusticia ambiental en la decisión del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) al excluir a la comunidad Quidico de la consulta indígena llevada a cabo en dicho proceso.

### Introducción

La justicia ambiental como concepto jurídico ha experimentado un desarrollo de más de 30 años a nivel internacional. No obstante, su contenido y alcances han resultado difíciles de definir, y los enfoques con los que se le aborda están en constante evolución, lo que ha llevado a algunos a calificarla como un "término amorfo" (Kuehn, 2000, p. 10681).

<sup>1</sup> Este trabajo se basa en una investigación desarrollada durante mis estudios de posgrado en el programa LLM in International Environmental Law with Human Rights Law, University of Kent (Reino Unido).

A pesar de esta ambigüedad, el uso del concepto se ha masificado, extendiéndose no solo entre los profesionales del derecho, sino también en organizaciones de la sociedad civil, ONGs, políticos y la ciudadanía en general.

Sus orígenes se remontan a los años 80 en Estados Unidos, con el surgimiento de movimientos sociales enfocados en las problemáticas ambientales que afectaban a las comunidades más marginadas (Kuehn, 2000, p. 10684; Álvarez & Coolsaet, 2018, p. 50; Mitchell, 2019, p. 570). Durante este tiempo, se comenzó a evidenciar que ciertas actividades e industrias peligrosas se localizaban en las proximidades de comunidades con bajos ingresos y, en particular, comunidades de raza negra. Estos grupos sufrían desproporcionadamente las externalidades negativas generadas por dichas actividades (Bullard, 1994, p. 10), revelando un claro problema de discriminación arraigado en el sistema de toma de decisiones políticas. Fue entonces cuando surgió el concepto de justicia ambiental, concebido tradicionalmente como la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales.

Desde entonces, ha habido un crecimiento constante en la producción bibliográfica sobre esta materia, con un salto exponencial a partir del año 2005 (Reed & George, 2011, p. 835). Esto ha dado lugar a nuevos enfoques de la justicia ambiental que se apartan de su concepción tradicional, ideas que además han traspasado fronteras rápidamente. En Chile, Dominique Hervé ha sido una de las pioneras en la introducción comprensiva de este principio en la doctrina, reconociendo su existencia en diversas normas del ordenamiento jurídico chileno (Hervé, 2010, 2015). En cuanto a su aplicación práctica, se ha estudiado principalmente en el ámbito de la planificación territorial, la participación ciudadana y los procedimientos de evaluación ambiental en general (Hervé, 2010, 2015; Infante, 2016; Cordero et al., 2017).

Sin embargo, al igual que a nivel internacional, existe una amplia dispersión en cuanto a su uso, significado y alcances. Ello, sumado a la constante evolución del concepto, hacen necesario visitar su contenido. A fin de contribuir con estos esfuerzos, este trabajo analizará el principio de justicia ambiental a raíz de un caso concreto, en que el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) rechazó la solicitud de la comunidad indígena Quidico de participar en un proceso de consulta indígena, en el contexto de la evaluación ambiental del proyecto eólico “Viento Sur” en la provincia de Arauco. Para ello, primero expondremos el caso y luego lo analizaremos mediante el estudio de tres enfoques de la justicia ambiental que han tenido un mayor alcance en la doctrina: el enfoque distributivo, el procedimental y el de reconocimiento.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> A nivel internacional ha existido una gran dispersión en cuanto a las propuestas para clasificar los diversos enfoques o elementos de la justicia ambiental, existiendo una tendencia por adherir a los enfoques distributivos, procedimentales y de reconocimiento, principalmente influenciados por los trabajos de Schlosberg (2004, 2007). En la literatura nacional, Hervé distingue entre elementos propios de la teoría de la justicia que se extrapolan al concepto de justicia ambiental (la equidad, el reconocimiento, la participación, las capacidades), de aquellos elementos propios de este principio ambiental (el elemento colectivo y el ecológico). (Hervé, 2015, pp. 60-74).

## I. El caso de la comunidad indígena Quidico

En abril de 2019, se inició el proceso de evaluación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) del proyecto "Viento Sur", un parque de generación de energía eólica ubicado en la provincia de Arauco. Este proyecto, compuesto por 43 aerogeneradores y una línea de transmisión de alta tensión, tiene como objetivo proveer de energía "limpia" al proyecto "MAPA" (Modernización y Ampliación de la Planta Arauco), considerado uno de los mayores proyectos de procesamiento de materias primas madereras en el mundo (Arauco Bioenergía S.A., 2019), el cual sin embargo, ha sido objeto de denuncias debido a su impacto en humedales, bosques y territorio indígena actualmente en disputa por las comunidades (Resumen, 2022).

La evaluación ambiental del proyecto eólico incluyó un proceso de consulta indígena, de acuerdo con lo dispuesto por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que, si bien no es vinculante, permite a las comunidades afectadas por el proyecto plantear sus inquietudes y llegar a posibles acuerdos con sus titulares.

Con fecha 7 de septiembre de 2020, la comunidad indígena Quidico solicitó formalmente participar del proceso de consulta indígena. La comunidad argumentaba que serían directamente afectados por el proyecto en términos de "conexión, diario vivir, centros patrimoniales y culturales propios de la comunidad" (SEA, 2022b) por cuanto utilizaban un cementerio indígena ubicado en el área de influencia del proyecto. El 24 de febrero de 2022, más de 1 año después, el SEA se pronunció sobre la solicitud, rechazándola.

Los argumentos dados por la autoridad para rechazar la participación de la comunidad Quidico fueron principalmente dos: 1) que la comunidad en sí no se encontraba dentro del área de influencia del proyecto, ya que el titular del proyecto no los mencionó en la caracterización realizada en el Estudio de Impacto Ambiental que presentó para su evaluación, y 2) que si bien esta comunidad podría tener relación con el cementerio indígena – que se veía afectado directa y significativamente por el proyecto –, este tema sería discutido con las comunidades que forman parte de la administración del referido cementerio, y no con las demás comunidades usuarias (SEA, 2022b, sec. 13.1).

De esta forma, se procedió a rechazar la solicitud de la comunidad Quidico, quienes quedaron imposibilitados de participar del proceso de consulta indígena. Además, a los pocos días, el SEA decidió dar por terminado definitivamente el proceso de consulta, resolviendo finalmente aprobar el proyecto en evaluación ambiental, mediante la dictación de la Resolución de Calificación Ambiental N°202208101120, de 10 de marzo de 2022, solo un día antes de que se produjera el cambio de gobierno en la administración del Estado.

Cabe precisar que, si bien el proyecto fue aprobado, dicha calificación fue dejada sin efecto por un fallo de la Corte de Apelaciones de Concepción, que acogió un recurso de protección de otra

comunidad indígena<sup>3</sup>. El fallo a su vez fue apelado, y se encuentra siendo revisado en segunda instancia por la Corte Suprema, pendiente aún el fallo definitivo.

De cualquier forma, la actuación del SEA respecto de la comunidad Quidico resulta ilustrativa para analizar la falta de aplicación del principio de justicia ambiental por parte de este órgano de la administración del Estado. A continuación, revisaremos los tres enfoques ya mencionados - distributivo, procedimental y de reconocimiento- alternando una introducción teórica de cada enfoque con la aplicación práctica del mismo en el caso analizado.

## II.- Análisis a la luz de los diversos enfoques de la Justicia Ambiental

### 1. Desde el enfoque distributivo

A nivel doctrinario, Bullard (1994) fue uno de los pioneros en introducir el concepto de justicia ambiental, y lo hizo utilizando el enfoque distributivo. Puso de manifiesto, mediante estudios estadísticos, la alarmante realidad de la desigual distribución de las industrias contaminantes, con una clara tendencia a ubicarlas en áreas de bajos ingresos y con una mayoría de habitantes de raza negra. También denunció la discriminación sistemática de la agencia de protección ambiental estadounidense (Environmental Protection Agency - EPA), señalando, por ejemplo, una disparidad estadística significativa en las multas y sanciones impuestas a los agentes contaminadores, siendo estas un 500% más altas en las áreas habitadas predominantemente por población blanca en comparación con el resto del país (Bullard, 1994, pp. 12–13). De este modo, Bullard sentó las bases de la justicia ambiental desde el enfoque distributivo, centrándose en lo que él denominó equidad geográfica, que se refiere a la ubicación y proximidad espacial de los contaminantes y otros usos indeseables del suelo en relación con las comunidades cercanas (Bullard, 1994, p. 13).

En términos simples, el enfoque distributivo entiende a la justicia ambiental como la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales. Constituye el enfoque que ha recibido más atención y desarrollo por parte de académicos, eclipsando a veces otras formas de entender la justicia ambiental (Kuehn, 2000, p. 10683; Walker, 2009a, p. 616; Marion Suiseeya & Caplow, 2013, p. 969; Svarstad & Benjaminsen, 2020, p. 3). Si bien inicialmente este enfoque se centró en la discriminación racial y de clase social (Bullard, 1994; Hurley, 1995, p. 10684; Walker, 2009b), posteriormente se amplió para incluir otras categorías susceptibles de discriminación, como el género, la edad, la religión y otros factores.

Hay algunas ventajas que podemos identificar en este enfoque. Al hacer uso de una noción de justicia generalmente aceptada – fuertemente relacionada con la equidad – su comprensión resulta más fácil y clara para los gobiernos y las organizaciones, siendo el enfoque más adoptado por ellos (Marion Suiseeya & Caplow, 2013, p. 969; Martin et al., 2016, p. 254).

---

<sup>3</sup> En sentencia de fecha 5 de diciembre de 2022, Causa Rol N° 21.431-2022.

Además, evidenciar las injusticias ambientales se vuelve una tarea fácil de abordar con este enfoque. La concentración de industrias y fuentes de contaminación en áreas de bajos ingresos y minorías étnicas es difícil de refutar y resulta especialmente reveladora cuando se ilustra mediante mapas y cartografía. En efecto, desde los años ochenta se han popularizado los estudios dedicados a analizar posibles casos de injusticia ambiental (Bullard, 1983; Lavelle & Coyle, 1992) revelando cada vez más nuevas espacialidades en las que se evidencia la distribución desigual de las cargas ambientales (Holifield et al., 2009; Walker, 2009a).

Pese a esto, la implementación de este enfoque por parte de los gobiernos no ha sido del todo satisfactoria. Así por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, el presidente Clinton incorporó el principio de justicia ambiental mediante la Orden Ejecutiva N° 12.898 de 1994, ordenando a todas las agencias federales identificar y abordar los "efectos desproporcionadamente altos y adversos para la salud humana o el medio ambiente de sus programas, políticas y actividades en las poblaciones minoritarias y de bajos ingresos en los Estados Unidos"<sup>4</sup> (Clinton, 1994, sec. 1–101). Sin embargo, un estudio realizado por Bullock, demostró escasos avances en los primeros 20 años desde la implementación de esta orden, con señales de que no se ha producido ningún cambio en la distribución discriminatoria de las cargas ambientales, probablemente debido a la falta de voluntad política por parte de los propios gobiernos (Bullock et al., 2018, p. 466).

En cuanto al caso en análisis, considerando un enfoque distributivo, preliminarmente podemos afirmar que existe un riesgo latente de caer en situaciones de injusticia ambiental. En la provincia de Arauco existe una fuerte concentración de la industria forestal, mediante el uso extensivo que se hace del suelo para la reforestación con monocultivos (Pino & Carrasco, 2019). En este sentido, se encuentran bien documentados los impactos ambientales (Torres-Salinas et al., 2016) y socioculturales (Pino & Carrasco, 2019) que la presencia de la industria forestal ha tenido sobre las comunidades del sector. Si a ello le sumamos la envergadura del proyecto eólico que se pretende desarrollar en la zona, y que éste a su vez busca dotar de energía a un megaproyecto forestal ubicado en la comuna de Arauco (de la misma provincia), vemos que existe una situación basal desfavorable, que exige una evaluación cuidadosa para evitar agravar aún más la distribución inequitativa de las cargas ambientales en la zona.

Como veremos a propósito de los siguientes enfoques, la decisión del SEA careció de un análisis sustantivo de los antecedentes, restándole valor a la vinculación que la comunidad Quidico tenía con el cementerio que se vería afectado, y a los impactos que sufrirían a raíz del proyecto eólico. De su decisión se desprende que no tuvo en consideración la distribución inequitativa de cargas ambientales en la zona, optando por adoptar un criterio particularmente restrictivo en cuanto a la participación de las comunidades, vulnerando así el principio de justicia ambiental.

---

<sup>4</sup> Traducción propia

Esto, sumado al hecho que el proyecto fue aprobado a los pocos días después, el 10 de marzo de 2022 (SEA, 2022a), y solo un día antes que se produjera un cambio de Gobierno, sugiere que hubo un problema de independencia e imparcialidad de parte del órgano evaluador, y que la decisión pudo tener un componente político involucrado. Algo que como vimos no es poco común al analizar las causas de la ineficacia de las medidas que buscan garantizar la justicia ambiental.

## 2. Desde el enfoque procedimental

Otro enfoque que se tiene generalmente en cuenta al hablar de la justicia ambiental es el enfoque procedimental (también denominado procedural, o de participación), que se refiere a la no discriminación en la aplicación y el cumplimiento de las normas y reglamentos, así como a los aspectos procedimentales de las evaluaciones ambientales que garantizan una toma de decisiones justa (Bullard, 1994). Por lo general, tanto el enfoque distributivo como el enfoque procedimental son considerados de manera conjunta, ya que el primero se relaciona con la justicia en los resultados obtenidos, mientras que el segundo se enfoca en los medios utilizados para alcanzar dichos resultados (Kuehn, 2000, p. 10688; Ikeme, 2003, p. 200). Esto pone de manifiesto que no basta con obtener un resultado justo, sino que los procesos y procedimientos también deben serlo, estableciéndose una relación causa-efecto entre ambos (Marion Suiseeya & Caplow, 2013, p. 969; Martin et al., 2016).

El enfoque procedimental implica la concesión de mecanismos de participación a las comunidades, con el fin de que puedan influir y formar parte de las decisiones relativas a las cuestiones ambientales que les afectan. De esta forma, se relaciona directamente con el acceso a la información, la transparencia y la inclusión en la toma de decisiones, así como con contrarrestar las estructuras de poder existentes (Lake, 1996, p. 169; Kuehn, 2000, p. 10688; Walker, 2009a, p. 627 ss; Mitchell, 2019, p. 576; Svarstad & Benjaminsen, 2020, p. 6). Implica garantizar la igualdad de oportunidades para que todos los actores implicados influyan en la toma de decisiones a través de mecanismos como consultas comunitarias y reuniones informativas. Aunque algunos enfoques procedimentales se centran únicamente en la decisión de la "distribución" de las cargas ambientales, la participación debiera incluir también la propia decisión sobre qué cargas deben generarse en primer lugar (Lake, 1996, p. 164). Esta última concepción es además coherente con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la información.

El enfoque procedimental resulta fundamental para la justicia ambiental, ya que, en lugar de basarse únicamente en la decisión de los organismos públicos y los propietarios de los proyectos de inversión, incorpora la opinión de las partes directamente afectadas por las políticas o acciones que se van a aplicar. De esta forma, permitir la participación informada de las comunidades, considerar su opinión e intereses, y hacerlas parte del proceso de toma de decisiones, sólo puede conducir a brindar un mayor sentido de justicia en las acciones llevadas a cabo.



En la práctica, las principales deficiencias se relacionan con la falta de rigor con la que generalmente se llevan a cabo las medidas para informar e involucrar a las comunidades (Bullard, 1994). Por ejemplo, realizándolas sin la difusión suficiente, en lugares de difícil acceso, en horarios inadecuados, o en condiciones que no fomentan la participación, en un intento de obtener la menor convocatoria (y oposición) posible. Desafortunadamente, esta tendencia ha sido continuamente denunciada como un factor disuasorio para alcanzar estándares adecuados de justicia ambiental, y puede explicarse en parte por las estructuras y relaciones de poder involucradas en las decisiones tomadas, un tema apenas estudiado por la doctrina (Marion Suisseeya & Caplow, 2013; Martin et al., 2016; Svarstad & Benjaminsen, 2020, p. 6).

Al utilizar este enfoque para revisar el caso de la comunidad Quidico, vemos que a pesar de la implementación de un proceso de consulta indígena, la participación de la comunidad fue rechazada argumentando que no serían afectados por el proyecto (SEA, 2022b, sec. 13.1). Esto muestra que, pese a las medidas institucionales diseñadas para tomar en cuenta la opinión de las comunidades indígenas, éstas no resultaron ser efectivas. La decisión de la autoridad fue particularmente estricta, demostrando una comprensión limitada de las circunstancias específicas de las comunidades, sus intereses y su perspectiva acerca de las áreas que se verán afectadas por el proyecto. Además, la decisión se tomó más de un año después de recibir la solicitud, lo que refleja la escasa consideración de la autoridad hacia las preocupaciones de la comunidad. En efecto, pareciera que las inquietudes de la comunidad fueron vistas como un obstáculo para el proceso de evaluación del proyecto eólico, que luego se apresuraron en aprobar.

Adicionalmente, el proceso de consulta indígena fue desarrollado en el contexto de emergencia sanitaria provocada por la pandemia de Covid-19, lo que limitó aún más las posibilidades de participación de las comunidades indígenas de la zona, circunstancia que fue una de las aducidas por la Corte de Apelaciones de Concepción para finalmente revocar la aprobación ambiental del proyecto (CAC, 2022, c. décimo segundo).

De esta manera, podemos concluir que se vulneró el principio de justicia ambiental, desde un enfoque procedimental, al no garantizarse un procedimiento de participación y consulta efectivo.

### **3. Desde el enfoque del reconocimiento y otras variantes**

Junto con la expansión del concepto de la justicia ambiental, su utilización en diversos contextos y su extensión a otras latitudes, se ha considerado que los enfoques distributivo y procedimental son insuficientes y no abarcan todos los factores necesarios para lograr una justicia ambiental efectiva. En este contexto Scholsberg incorpora el enfoque del reconocimiento en el concepto de justicia ambiental, basándose en los estudios teóricos sobre la justicia de Iris Young y Nancy Fraser<sup>5</sup>. Este enfoque enfatiza la importancia de reconocer al

---

<sup>5</sup> Al respecto, ver: Young (1990) y Fraser (1998).

otro como un elemento esencial de la justicia ambiental, sin el cual no sería posible lograr una distribución justa (Schlosberg, 2004). O como bien resumen Svarstad y Benjaminsen, implica "determinar quién se respeta (o no) y qué intereses, valores y puntos de vista se reconocen y tienen en cuenta"<sup>6</sup> (Svarstad & Benjaminsen, 2020, p. 1).

Este enfoque también se ha vinculado a la noción de "participación significativa" (Schlosberg, 2004). En este sentido, si bien el enfoque procedimental ya considera las medidas de participación para permitir a las comunidades expresar su opinión e influir en la distribución de cargas y beneficios ambientales, esto solía vincularse a garantizar la igualdad de oportunidades en los procedimientos. Mientras que el enfoque del reconocimiento implica tener en cuenta las particularidades culturales de los actores involucrados y adaptar las formas y procedimientos a esa realidad para lograr una participación efectiva.

Estrechamente vinculado con el reconocimiento, se encuentra la teoría de la justicia entendida desde un enfoque de capacidades (Schlosberg & Carruthers, 2010; Svarstad & Benjaminsen, 2020), desarrollada por las académicas Martha Nussbaum y Amartya Sen.<sup>7</sup> De hecho, algunos la consideran como una forma particular de pensar el reconocimiento, más que como una teoría o un elemento totalmente nuevo (Martin et al., 2016). En términos sencillos, la teoría de las capacidades busca responder la pregunta sobre qué necesitamos para funcionar y desarrollarnos plenamente como individuos o comunidades, es decir, qué capacidades requerimos para alcanzar la libertad suficiente para guiar nuestras vidas.

Este enfoque puede ser de especial importancia en el caso de las comunidades indígenas, en las que la cultura y la naturaleza están fuertemente vinculadas y en que los casos de daño ambiental pueden afectar su capacidad de funcionamiento al perturbar sus tradiciones, creencias y sistemas de vida (Schlosberg & Carruthers, 2010). En este sentido, lo que un individuo o una comunidad determinada pueden considerar esencial para su vida y desarrollo puede no serlo para otros, sino que depende de sus valores sociales y culturales particulares (Martin et al., 2016). Así, esta perspectiva nos invita a entender que más allá de establecer una distribución equitativa de las cargas, con procedimientos justos y reconociendo la identidad particular del otro, se debe considerar el grado en que determinadas decisiones afectan a la propia funcionalidad de las comunidades.

Siguiendo en la misma línea del reconocimiento, han surgido otras críticas al concepto de justicia ambiental desde un enfoque decolonial, que pretende alejarse de las concepciones tradicionales de justicia impuestas por la cultura occidental. Este enfoque afirma que la cultura hegemónica occidental, a través del poder político y económico que ejerce, ha causado graves daños a las culturas y al sentido de identidad de las comunidades locales de los países del sur global, ignorando sus estructuras sociales, creencias y formas de conocimiento y forzando su

---

<sup>6</sup> Traducción propia

<sup>7</sup> Al respecto, ver: Nussbaum (2013) y Sen (2009).



adaptación (Martin et al., 2016, p. 258). También cuestiona, por ejemplo, que las soluciones a la injusticia ambiental provengan del Estado en lugar de ser abordadas por las propias comunidades locales afectadas, abogando por superar de alguna manera el enfoque del reconocimiento -en su concepción occidental- para avanzar hacia el concepto de autorreconocimiento, en el que las comunidades sean capaces de buscar soluciones alternativas basadas en sus propias identidades culturales (Álvarez & Coolsaet, 2018, pp. 6–11).

Todas estas perspectivas, derivadas en mayor o menor medida del enfoque de reconocimiento, proporcionan un campo de estudio renovado para la justicia ambiental, que puede permitirle superar algunas de las contradicciones y deficiencias de los enfoques anteriores. En efecto, la incorporación de enfoques de reconocimiento en la adopción de medidas de participación comunitaria puede redundar en una mejor consideración de las distintas partes interesadas, especialmente de aquellas más desfavorecidas y que pueden carecer de herramientas suficientes o de un interés inicial por participar en procedimientos de participación ciudadana (Marion Suiseeya & Caplow, 2013, p. 975).

Analizado el caso de la comunidad Quidico, desde un enfoque de reconocimiento, es evidente que la autoridad falló en considerar la realidad de la comunidad indígena al impedirles participar del proceso de consulta. Los argumentos aducidos por el SEA para fundar su rechazo demuestran que el órgano no evaluó sustantivamente las alegaciones de la comunidad. En efecto, el rechazo se basa principalmente en que la comunidad no fue mencionada en el Estudio de Impacto Ambiental que presentó la propia empresa titular del proyecto, y que por lo tanto no eran un grupo que se vería afectado. Resulta cuestionable que al SEA le bastara con evidenciar aquello para dar por cerrado el punto, absteniéndose de indagar, mediante otras fuentes imparciales, la efectividad de las alegaciones de la comunidad.

Por otro lado, en cuanto a la relación que la comunidad Quidico tendría con los centros patrimoniales y el cementerio Los Huape, el SEA concluye que la comunidad es un mero “usuario” del referido cementerio, y que, al no formar parte de su comité de administración, no cabe tomar en consideración sus observaciones ni hacerlos parte del procedimiento de consulta. Resulta grave que el SEA realice esta distinción fortuita, entre administradores y usuarios, para fundamentar su decisión, como si lo relevante fuera determinar quién es legalmente el dueño del terreno (del cementerio) y no cuáles serán las comunidades que sufrirán una alteración significativa de sus sistemas de vida o costumbres,<sup>8</sup> a raíz de la intervención de dicho espacio. En definitiva, la excesiva discrecionalidad de la autoridad deriva en que se excluya completamente la consideración de una comunidad. Se evidencia así una total falta de reconocimiento, y una minusvaloración de la realidad, identidad y costumbres de la comunidad Quidico.

---

<sup>8</sup> Esa es la terminología utilizada por el art. 11 letra c) de la Ley N° 19.300 y art. 7 del Reglamento del SEIA, al hacer referencia a las causales para realizar un Estudio de Impacto Ambiental, y que son los criterios empleados para determinar si una comunidad sufre o no una afectación directa a raíz del proyecto en evaluación.

## Conclusiones

En este trabajo se han abordado los tres enfoques principales de la justicia ambiental desarrollados a nivel internacional: el distributivo, procedimental y de reconocimiento, junto con menciones a otros enfoques que derivan, en mayor o menor medida, de este último, como el enfoque de las capacidades y el enfoque decolonial. Esto ha permitido demostrar que la justicia ambiental es un concepto complejo, con múltiples elementos interrelacionados y que está en constante evolución.

Es importante destacar que estos enfoques no son excluyentes, sino que funcionan como elementos que se complementan entre sí y pueden abordarse de manera conjunta en la búsqueda de la justicia ambiental. El enfoque distributivo se centra en la equidad en la distribución de cargas y beneficios ambientales, el enfoque procedimental en la no discriminación y la participación inclusiva, y el enfoque del reconocimiento considera el valor de las identidades y perspectivas culturales de los grupos involucrados. Por otro lado, variantes como el enfoque de las capacidades, nos llama a considerar cómo se afecta la propia funcionalidad de las comunidades, y el enfoque decolonial, aboga por la autonomía de las comunidades para que generen sus propias soluciones a las problemáticas que les afectan. Al integrar estos enfoques, se pueden lograr soluciones más completas para abordar las inequidades ambientales, y pueden servir de estándar para la evaluación de situaciones y actuaciones de la autoridad en materia ambiental.

El caso de la comunidad Quidico ilustra claramente la existencia de una injusticia ambiental provocada por la decisión de la autoridad, sea que lo analicemos desde cualquiera de los enfoques estudiados. La concentración de proyectos forestales en la provincia de Arauco, la exclusión de la comunidad Quidico de la consulta indígena sin fundamentos razonables, y la falta de reconocimiento de su identidad e intereses evidencian graves deficiencias – en materia distributiva, procedimental y de reconocimiento – en la aplicación del principio de justicia ambiental. A ello se suma el posible componente político en la decisión, lo que releva la necesidad de mejorar los mecanismos de participación, así como de garantizar la imparcialidad e independencia de las autoridades ambientales al momento de dirigir estos procesos.

Por último, cabe subrayar que la justicia ambiental no solo se trata de distribuir equitativamente los beneficios y las cargas ambientales, sino también de reconocer y valorar la diversidad cultural y las perspectivas de las comunidades, así como de los demás actores interesados, lo que sólo puede alcanzarse mediante mecanismos de participación efectiva, imparciales y transparentes.

## Bibliografía

## Doctrina

- Álvarez, L., & Coolsaet, B. (2018). Decolonizing Environmental Justice Studies: A Latin American Perspective. *Capitalism Nature Socialism*, 31(2), 50–69. <https://doi.org/10.1080/10455752.2018.1558272>
- Bullard, R. D. (1983). Solid Waste Sites and the Black Houston Community. *Sociological Inquiry*, 53(2–3), 273–288. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1983.tb00037.x>
- Bullard, R. D. (1994). Overcoming Racism in Environmental Decisionmaking. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 36(4), 10–44. <https://doi.org/10.1080/00139157.1994.9929997>
- Bullock, C., Ard, K., & Saalman, G. (2018). Measuring the Relationship between State Environmental Justice Action and Air Pollution Inequality, 1990–2009. *Review of Policy Research*, 35(3), 466–490. <https://doi.org/10.1111/ropr.12292>
- Cordero, L., Durán, V., Palacios, C., Rabi, V., Sanhueza, A., & Urquiza, A. (2017). *Derribando mitos: Propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile* (N° 13; Informe de Políticas Públicas). Espacio Público.
- Fraser, N. (1998). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. En L. Ray & A. Sayer, *Culture and Economy after the Cultural Turn* (pp. 25–52). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446218112.n2>
- Hervé, D. (2010). 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)*, 23(1). <https://doi.org/10.4067/S0718-09502010000100001>
- Hervé, D. (2015). *Justicia ambiental y recursos naturales*. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Holifield, R., Porter, M., & Walker, G. (2009). Introduction Spaces of Environmental Justice: Frameworks for Critical Engagement. *Antipode*, 41(4), 591–612. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2009.00690.x>
- Hurley, A. (1995). *Environmental inequalities: Class, race, and industrial pollution in Gary, Indiana, 1945–1980*. University of North Carolina Press.
- Ikeme, J. (2003). Equity, environmental justice and sustainability: Incomplete approaches in climate change politics. *Global Environmental Change*, 13(3), 195–206. [https://doi.org/10.1016/S0959-3780\(03\)00047-5](https://doi.org/10.1016/S0959-3780(03)00047-5)
- Infante, P. (2016). (In)justicia ambiental en Chile y principales mecanismos para mitigar la inequidad: Planificación territorial y derechos de comunidades vulnerables. *Revista de Derecho Ambiental*, 6.
- Kuehn, R. R. (2000). *A Taxonomy of Environmental Justice*.
- Lake, R. W. (1996). Volunteers, NIMBYs, and Environmental Justice: Dilemmas of Democratic Practice. *Antipode*, 28(2), 160–174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1996.tb00520.x>
- Lavelle, M., & Coyle, M. (1992). Unequal Protection: The Racial Divide In Environmental Law. A Special Investigation. *The National Law Journal*, 15(3).

- Marion Suiseeya, K. R., & Caplow, S. (2013). In pursuit of procedural justice: Lessons from an analysis of 56 forest carbon project designs. *Global Environmental Change*, 23(5), 968–979. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.07.013>
- Martin, A., Coolsaet, B., Corbera, E., Dawson, N. M., Fraser, J. A., Lehmann, I., & Rodriguez, I. (2016). Justice and conservation: The need to incorporate recognition. *Biological Conservation*, 197, 254–261. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.03.021>
- Mitchell, G. (2019). Environmental Justice: An Overview. En *Encyclopedia of Environmental Health* (pp. 569–577). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-409548-9.11227-8>
- Nussbaum, M. C. (2013). *Creating capabilities: The human development approach* (First Harvard University Press paperback edition). The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pino, A. P., & Carrasco, N. G. (2019). Extractivismo forestal en la comuna de Arauco (Chile): Internalización y formas de resistencia. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(1). <https://doi.org/10.15446/rcs.v42n1.73233>
- Reed, M. G., & George, C. (2011). Where in the world is environmental justice? *Progress in Human Geography*, 35(6), 835–842. <https://doi.org/10.1177/0309132510388384>
- Schlosberg, D. (2004). Reconceiving Environmental Justice: Global Movements And Political Theories. *Environmental Politics*, 13(3), 517–540. <https://doi.org/10.1080/0964401042000229025>
- Schlosberg, D. (2007). 4 Environmental Justice and Global Movements. En D. Schlosberg, *Defining Environmental Justice* (1ª ed., pp. 79–100). Oxford University Press Oxford. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199286294.003.0004>
- Schlosberg, D., & Carruthers, D. (2010). Indigenous Struggles, Environmental Justice, and Community Capabilities. *Global Environmental Politics*, 10(4), 12–35. [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00029](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00029)
- Sen, A. K. (2009). *The idea of justice*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Svarstad, H., & Benjaminsen, T. A. (2020). Reading radical environmental justice through a political ecology lens. *Geoforum*, 108, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.11.007>
- Torres-Salinas, R., García, G. A., Henríquez, N. C., Zambrano-Bigiarini, M., Costa, T., & Bolin, B. (2016). Forestry development, water scarcity, and the Mapuche protest for environmental justice in Chile. *Ambiente & Sociedade*, 19(1), 121–144. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc150134r1v1912016>
- Walker, G. (2009a). Beyond Distribution and Proximity: Exploring the Multiple Spatialities of Environmental Justice. *Antipode*, 41(4), 614–636. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2009.00691.x>
- Walker, G. (2009b). Globalizing Environmental Justice: The Geography and Politics of Frame Contextualization and Evolution. *Global Social Policy*, 9(3), 355–382. <https://doi.org/10.1177/1468018109343640>
- Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press.

**Jurisprudencia**

Corte de Apelaciones de Concepción (2022). Sentencia en causa Rol N° 21.431-2022.

**Resoluciones administrativas**

Clinton, B. (1994). *Executive Order N° 12898. Federal Actions To Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations.*

SEA. (2022a). Resolución de Calificación Ambiental N° 202208101120.

SEA. (2022b). Resolución Exenta N°202208101102.

**Otras fuentes**

Arauco Bioenergía S.A. (2019). Estudio de Impacto Ambiental Parque Eólico Viento Sur.

Resumen. (2022, marzo 4). Comunidades denuncian exclusión de Consulta Indígena de proyecto parque eólico y línea de transmisión 'Viento Sur' de Empresas Arauco. <https://resumen.cl/articulos/comunidades-mapuches-denuncian-exclusion-cierre-arbitrario-consulta-indigena-proyecto-parque-eolico-linea-transmision-viento-sur-empresas-arauco>.

**Eco-Reflexiones**

Vol. III - N°2

ISSN 2735-6736

Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático  
Universidad de Concepción

Julio 2023  
Concepción, Chile.

Cómo citar esta publicación:

Zapata, Juan. (2023). Hablemos de la Justicia Ambiental: Reflexiones a propósito de la exclusión de la comunidad Quidico de un proceso de consulta indígena. *Eco-Reflexiones*, III (2).