

Ruta Costera Sur: Sustentabilidad ambiental de la política de desarrollo vial

Las acciones llevadas a cabo por el Ministerio de Obras Públicas en relación a la construcción de la Ruta Costera Sur, son una clara señal de la incorporación de criterios de sustentabilidad ambiental en sus políticas de desarrollo, haciendo coherente e integral la estrecha relación que existe entre ambiente, calidad de vida y desarrollo productivo, así como de reconocimiento del valor de realizar una gestión ambiental participativa seria, transparente y socialmente consensuada, lo cual es posible sólo a través de la concurrencia de los intereses y preocupaciones de la comunidad local, de los académicos y las ONGs.

José Luis García Huidobro*, Eduardo Astorga**

** Jefe de la Unidad de Medio Ambiente y Territorio de la Dirección Nacional de Vialidad.*

*** Secretario Ejecutivo de Medio Ambiente y Territorio del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones.*

Cuando se ideó la Ruta Costera, se pensó en un proyecto global que comprende alrededor de 4.000 kilómetros de carretera desde la primera a la décima regiones, concebido como alternativa a la única ruta longitudinal del país -la Ruta 5-, y que permite favorecer la incorporación de comunidades históricamente aisladas como importantes actores en el desarrollo de cada una de las estrategias regionales.

La visión estratégica de las autoridades para concebir y desarrollar el proyecto se resume en los siguientes objetivos:

- Permitir la integración de diversas zonas aisladas por adversas condiciones geográficas.
- Ser una nueva vía longitudinal de integración nacional, de naturaleza estructurante, que complemente la red vial del país.
- Incorporar extensas áreas de potencial productivo, especialmente en el ámbito pesquero y forestal.
- Integrar nuevas áreas de atractivo y potencial desarrollo turístico.
- Potenciar la actividad portuaria.
- Reducir la presión de poblamiento y sobreexplotación del valle central.
- Incorporar áreas susceptibles de preservar y de interés ecológico como parques nacionales y reservas forestales, facilitando su acceso al público, así como su control y preservación.
- Generar un componente distributivo hacia comunidades costeras pobres.

Mediante mandato presidencial, el 23 de septiembre de 1994 se encargó al Ministerio de Obras Públicas (MOP), a través de la Dirección de Vialidad, la construcción del denominado "Camino Costero", que unirá a través de la costa las regiones VIII, IX y X. Este artículo hace referencia a la sección sur de la Ruta Costera Nacional, actualmente en ejecución.

Ruta costera en la IX Región

La materialización de la Ruta Costera en la IX Región tiene su primer antecedente importante en las obras que, en los inicios de la década del '90 (1993-1994), comienzan a ser ejecutadas por el Cuerpo Militar del Trabajo (CMT) en el sector norte de la Región, entre el límite con la VIII Región y el Río Imperial.

Desde 1999, la ejecución del proyecto ha enfrentado la fuerte oposición de organizaciones no gubernamentales (Ong's) y grupos indígenas al paso de la Ruta Costera a través de la Isla Huapi, pues consideran que ello representa una serie amenaza al valioso patrimonio cultural y ambiental existente en la zona.

Dicho sector forma parte del Área de Desarrollo Indígena (ADI) del Lago Budi, creada como tal mediante el Decreto N° 71 del 10 de marzo de 1997. En su mayor parte, pertenece a la comuna de Puerto Saavedra, correspondiendo una pequeña superficie a la comuna de Teodoro Schmidt. En el ADI existe un total de 119 comunidades mapuches.

Por otra parte, el sector comprendido entre el Lago Budi y la desembocadura del Río Imperial, fue declarada en 1992 como un área de prohibición de caza y veda permanente para aves y mamíferos silvestres, mediante el decreto N° 77 del Ministerio de Agricultura.

Paralelamente existe una defensa por la importancia ambiental que representa el Lago Budi, lago salado que alberga a una cantidad importantes de especies vulnerables y otras en peligro de extinción. En atención a ello, Ong's han solicitado al MOP que el proyecto sea ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

En este contexto, el MOP, a través de la Dirección de Vialidad, inició a partir del año 2000 una serie de reuniones tendientes a conocer los requerimientos de las comunidades y sus aprensiones en relación con la obra. En mayo del 2000 la Intendencia Regional se comprometió a paralizar las obras de construcción de la Ruta Costera, salvo las relacionadas con la construcción del puente Budi, las que continuarían debido a la solicitud de las comunidades del sector.

En atención a los conflictos suscitados, y reconociendo las singulares características sociales, étnicas y culturales del área, la Dirección de Vialidad encargó la realización de un estudio con el objeto de evaluar el impacto sociocultural generado por el proyecto sobre las comunidades del área y garantizar que éste se desarrolle en un marco de estricto respeto a las especiales condiciones ambientales y socio-culturales de la zona.

En agosto del 2000, el Ministerio de Obras Públicas -a través de la Dirección de Vialidad- adjudicó a la Universidad de La Frontera (UFRO) la realización del denominado "Estudio de Impacto Sociocultural sector Lago Budi, en el Marco de la Construcción de la Ruta Costera, Tramo Puerto Saavedra – Toltén, IX Región", el cual se desarrolló entre los meses de septiembre del año 2000 y agosto del 2001.

Al concluir el estudio de la UFRO, y en virtud de los resultados del mismo, el MOP tomó la decisión de desechar el paso de la Ruta Costera por la Isla Huapi, y comenzó con una serie de actividades tendientes a dilucidar los requerimientos de las comunidades del sector. En la actualidad se están estudiando las obras de mantenimiento de las vías existentes en el ADI Budi con las comunidades usuarias del proyecto.

Vías de solución

Hoy en día el proyecto Ruta Costera IX Región es diferente al inicial, con características de diseño de ingeniería y de intervención que han debido considerar el contexto étnico-cultural. A partir de los resultados del estudio encargado a la UFRO, el MOP consideró importante:

- Desechar la posibilidad de utilizar la alternativa Puerto Saavedra – Teodoro Schmidt, a través de la isla Huapi.
- Generar para el ADI Budi una estrategia de aproximación diferente para los proyectos del MOP. A través de la Secretaría Regional Ministerial IX Región se ha diseñado un plan de participación ciudadana para los proyectos de infraestructura a desarrollarse dentro del ADI, el cual contempla acciones de participación ciudadana de los proyectos y coordinación con el resto de los ministerios, a objeto de ofrecer una intervención ordenada, en concordancia con la estrategias de desarrollo regional impulsadas por la Intendencia.
- Buscar rutas existentes que sirvan de alternativa para dar conectividad al proyecto global de Ruta Costera. Con el objeto de dar continuidad a la obra, es que desde Tranapunte (por el Norte) se utilizará la Ruta S-40 en dirección a Carahue, para empalmar desde ahí hacia el sur por la Ruta S-46. Para un primer tramo de esta última, que va desde Carahue a Puerto Domínguez, se proyectan obras de pavimentación para el año 2002.

La problemática principal del trazado original por la Isla Huapi, estaba dada por las expropiaciones, debido a que están constituían una parte importante del total de la propiedad con que contaban los comuneros. Otra de las dificultades es que existe un importante número de familias que no tenían saneados sus títulos, por lo que los dineros de las expropiaciones quedarían resguardados en el tribunal correspondiente. Además, la carretera podía convertirse en una barrera entre las comunidades Lakquenches y el borde costero, lo que constituye una dificultad para las ceremonias que ellos realizan en el año, además de la posibilidad de destruir algún sitio sagrado.

Dentro de este ámbito las dificultades encontradas por el MOP no son ambientales y no están salvaguardadas por la Ley de Bases del Medio Ambiente (Nº19.300), sino más bien por la Ley Indígena (Nº19.253).

Es aquí en donde las instancias regionales juegan un papel de importancia, debido a que son ellas, a través de sus estrategias de desarrollo regional, las que deben definir el tipo de región que quieren, qué proyectos de infraestructura priorizan, qué áreas serán protegidas, qué tipo de proyectos se financian y cuáles no, etc. Hoy esta relación requiere de una mayor coordinación y un reconocimiento de las competencias de cada servicio del Estado, superando de esta forma una actitud básicamente reactiva frente a las críticas de la ciudadanía.

En consecuencia, la reactivación del proyecto de Ruta Costera en la zona y la superación de las trabas en su diseño, permitirá aprovechar recursos estatales disponibles para tan importante obra de desarrollo, permitiendo diversas inversiones públicas y privadas para la zona, y resolviendo los históricos problemas de acceso y comunicación de los habitantes del área.

Ruta costera X Región

La estrategia de desarrollo sustentable de Chile se cimienta en la generación de las condiciones básicas que permitan compatibilizar el proceso de desarrollo económico del país, con la protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales, en un contexto de equidad social y económica.

En este marco general, hoy el MOPTT no es sólo el rector, gestor y ejecutor de la infraestructura de transporte y el regulador de los servicios asociados con ésta, así como el regulador de los recursos hídricos, sino que juega un rol protagónico como promotor de las condiciones del desarrollo del país. Es por tanto su deber como parte del Estado, proteger los recursos naturales, territoriales y culturales de un eventual deterioro y/o destrucción, en todos los casos que se trate de actividades de competencia de ésta cartera y en que ello sea posible, definiéndose como criterios prioritarios de la gestión ambiental y territorial, la prevención de eventuales impactos sobre el entorno.

En concordancia con lo anterior y en relación al proyecto del camino costero en la X Región, la Dirección Nacional de Vialidad dispuso el estudio del trazado en el tramo Río Bueno al sur, por el margen oriental de la cordillera de la costa, así como la utilización de la vialidad existente en todos aquellos tramos posibles del proyecto en la X Región, en particular en el tramo antes señalado, así como el tramo comprendido entre Hueicolla y La Unión. Esta iniciativa fue gatillada por las constantes reuniones con la Coalición por la Cordillera de la Costa, organización que ha sido la causante de que el MOPTT, a través de la Dirección de Vialidad, evalué los estándares de diseño de una cantidad importante de otros proyectos que en la actualidad se encuentra en etapa de diseño e ingeniería.

En la X Región la Ruta Costera es sin duda uno de los proyectos más importantes y controvertidos de infraestructura pública. Desde Mehuin a Carelmapu existen 291 kilómetros por la costa que podrían en algún momento ser unidos por una vía longitudinal costera, pero lo planificado en la región y diseñado por el MOPTT no

concuenda con este sueño para algunos y pesadilla para otros. La visión actual es la siguiente:

En la actualidad se está construyendo el tramo Niebla a Colún (45 kilómetros), con un importante grado de avance. En este tramo se ha considerado remediar botaderos y empréstitos desarrollados en la fase de construcción del proyecto. En el proyecto actual no fueron financiadas las medidas ambientales.

El tramo Colún a Río Bueno se encuentra paralizado ya que en sus 25 kilómetros se desarrollará un Estudio de Impacto Ambiental Estratégico para luego rehacer la ingeniería de detalle.

El tramo Pucatrihue a Bahía Mansa se encuentra actualmente en construcción y tiene una longitud de 6 kilómetros. Este tramo tiene un Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente de la X Región.

En resumen, en la X Región se están construyendo 51 kilómetros de carretera de la llamada Ruta Costera Sur y existen 25 kilómetros que están a la espera de su ingreso voluntario al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), a través de un Estudio de Impacto Ambiental. Se espera que esto ocurra en septiembre del 2002. Los términos de referencia para la contratación de este estudio fueron compartidos, discutidos y trabajados con representantes de la Coalición por la Cordillera de la Costa.

Los tramos que no han sido mencionados en este documento no tienen la intención de ser desarrollados en un corto plazo (10 años), no cuentan con estudios de preinversión ni de ingeniería, y no han sido incluidos en la planificación sexenal de la Dirección de Vialidad (2000-2006).

Aplicación de la normativa ambiental

La materialización de la Ruta Costera, en la mayor parte de su desarrollo, implica la corta de bosques nativos en el ancho de la franja ocupada por la infraestructura (30 metros, aproximadamente). Atendiendo a la especial relevancia y magnitud del recurso afectado, la Dirección de Vialidad ha dado cumplimiento estricto a la normativa sectorial vigente que regula la materia.

De tal forma, hasta la fecha, no se ha intervenido bosque nativo en el marco del proyecto, sin contar previamente con un Plan de Manejo Forestal, aprobado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Así se ha procedido en los tramos actualmente en construcción desde Corral hasta Colún, y entre Pucatrihue y Bahía Mansa.

Sin perjuicio de lo anterior, en atención a la reconocida importancia biogeográfica del área y a la presencia de especies endémicas de la zona, como el olivillo costero, se contempla la realización de estudios que permitan minimizar los impactos sobre el recurso, tanto para el tramo actualmente en evaluación, que será sometido al SEIA, entre Colún y Río Bueno, como para el resto del área donde actualmente no está definido el trazado proyecto.

A futuro, y en la eventualidad de que el Estado de Chile decida continuar con el proyecto en estos sectores, se considera necesario realizar los estudios pertinentes y promover las instancias de diálogo con las comunidades del área, en conformidad con normativa vigente y las políticas de participación ciudadana, dentro de las cuales actualmente se enmarca la gestión de los proyectos desarrollados por la Dirección de Vialidad.

En términos generales y sin perjuicio de reconocer situaciones puntuales de acciones ejecutadas sin una debida consideración de normativas ambientales específicas (la mayor parte de éstas en los comienzos del proyecto, en el contexto de una institucionalidad ambiental incipiente, y respecto de las cuales se adoptaron posteriormente medidas para subsanar sus efectos), puede afirmarse que el proyecto se ha desarrollado con pleno apego a las disposiciones ambientales vigentes.

En efecto, durante la planificación y ejecución de obras de la Ruta Costera, se ha actuado en total conformidad con la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, sometiendo al Sistema de Evaluación Impacto Ambiental (SEIA) un tramo del proyecto, aún cuando no existía obligación legal para ello. Además se ha dado cumplimiento a toda la legislación ambiental sectorial aplicable al proyecto.

La Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA), promulgada en marzo de 1994, contempla entre sus instrumentos de gestión introducir la consideración ambiental en los proyectos de inversión, a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). De acuerdo a lo anterior, si un proyecto o actividad se encontraba en ejecución al momento de entrar en vigencia el Reglamento (D.S. 30 del 27 de Marzo de 1997, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental) no se aplica y, por lo tanto, dicho proyecto está exento de someterse a éste.

Sin perjuicio de lo anterior, y consecuentemente con la Política Ambiental del Ministerio de Obras Públicas (MOP), éste está comprometido a desarrollar acciones más allá de las exigencias que le impone la legislación, por lo que a futuro someterá voluntariamente nuevos tramos de la Ruta Costera al SEIA, con el propósito de contribuir a resguardar el valioso patrimonio ambiental existente en el área del proyecto.

Resumen

De acuerdo al Ministerio de Obras Públicas, la Ruta Costera está concebida como alternativa a la única ruta longitudinal del país y permite favorecer la integración de comunidades históricamente aisladas al proceso de desarrollo de cada una de las estrategias regionales, así como incorporar extensas áreas de potencial productivo y aquellas susceptibles de preservar por su importante valor ecológico. No obstante, la ejecución del proyecto ha enfrentado en la IX y X regiones la fuerte oposición de organizaciones no gubernamentales y grupos indígenas, que consideran el proyecto como una amenaza al valioso patrimonio cultural y ambiental existente en la zona. Por ello el MOP, a través de la Dirección de Vialidad, ha realizado una serie de acciones tendientes a conocer los requerimientos de las comunidades y sus aprensiones en relación con la obra, garantizando que ésta se desarrolle en un marco de respeto a la normativa ambiental y a la legislación sectorial aplicable al

proyecto.

Frases destacadas

Las instancias regionales juegan un papel de importancia, debido a que son ellas, a través de sus estrategias de desarrollo regional, las que deben definir el tipo de región que quieren, qué proyectos de infraestructura priorizan y qué áreas serán protegidas.

En caso que el Estado de Chile decida continuar con el proyecto, se considera necesario realizar los estudios pertinentes y promover las instancias de diálogo con las comunidades del área, en conformidad con normativa vigente y las políticas de participación ciudadana en las cuales se enmarca la gestión de los proyectos desarrollados por la Dirección de Vialidad.