

ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS DE RELACIONAMIENTO COMUNITARIO EN EL MARCO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MITZY CANESSA

Socióloga, consultora y facilitadora. Ha publicado diversos estudios sobre Participación Ciudadana y Metodología de Resolución de conflictos. Actualmente está a cargo de la Secretaría Técnica del Grupo de Dialogo Latinoamericano (GDL), iniciativa de integración regional que convoca a ocho países latinoamericanos.

MAGDALENA GARCÍA

Antropóloga, con experiencia en evaluación socioambiental de proyectos que ingresan al SEIA, así como en estrategias de relacionamiento comunitario y participación ciudadana temprana. Actualmente trabaja para el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, entre otras iniciativas privadas.

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN	1
2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO	4
2.1 Objetivo General	4
2.2 Objetivos Específicos	4
3. MARCO DE REFERENCIA	5
3.1. Contextualización histórica de la institucionalidad ambiental y participación ciudadana	5
3.2 Las relaciones comunitarias	16
3.3 Los conflictos socio-ambientales.....	20
4. ENFOQUE METODOLÓGICO	24
4.1 Tipo de estudio	24
4.2 Técnicas de investigación	24
4.3 Universo del estudio y unidades de análisis.....	26
4.4 Temas analizados en casos de estudio.....	27
5. DESCRIPCIÓN CASOS DE ESTUDIO.....	31
Caso 1. División Ministro Hales DMH (Ex Mansa Mina).....	31
Caso 2. Tercera planta de tratamiento de aguas servidas (100% saneamiento aguas servidas) 34	
Caso 3. Proyecto hidroeléctrico Alto Maipo	37
Caso 4. Proyecto ampliación de planta celulosa Horcones.....	40
Caso 5. Proyecto central Angostura.....	45
Caso 6. Proyecto minero Spence.....	49
6. HALLAZGOS.....	53
6.1 Aspectos comunes de la participación ciudadana.....	53
6.2. Relación entre tipo de industria y tipo de relacionamiento comunitario	55
6.3 Actores principales: quiénes participan en el relacionamiento comunitario y cuáles son sus roles	56
7. REFLEXIONES FINALES.....	62
8. BIBLIOGRAFÍA.....	65

1. PRESENTACIÓN

El propósito de este estudio es dar cuenta del estado del arte del relacionamiento entre la empresa y la comunidad en los proyectos de inversión -en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA- nos lleva a una serie de lugares comunes y de propuestas enunciadas.

No obstante, hay una reflexión en curso que es necesario seguir profundizando en pos de encontrar oportunidades para que la participación sea un proceso transformador del cambio social.

El presente documento pretende enfatizar algunos temas claves en esta reflexión, respecto de:

Los impactos en el proceso de instalación de un proyecto de inversión, visiones sobre el aporte de las empresas al desarrollo local y regional, y miradas sobre las externalidades negativas hacia el contexto local y regional.

El surgimiento de los conflictos socio ambientales, sus implicancias para el desarrollo de los proyectos de inversión en Chile y la legitimidad de la gestión ambiental del Estado.

Las estrategias de relacionamiento comunitario de las empresas, los tiempos que se da esta relación, las formas y mecanismos establecidos.

El estado del arte de las acciones y prácticas de relacionamiento comunitario hoy en Chile, y los procesos de diálogo entre la empresa y las comunidades.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

2.1 Objetivo General

Identificar las estrategias y prácticas utilizadas por las empresas, comunidades y Estado, en materia de relacionamiento comunitario en el periodo previo a la evaluación ambiental, durante ésta y en la etapa de operación.

2.2 Objetivos Específicos

Sistematizar las experiencias de relacionamiento comunitario de los seis casos de estudio en el marco del SEIA.

Conocer a los actores involucrados en los procesos de relacionamiento comunitario, analizar su rol y representatividad de los casos de estudio.

Conocer los mecanismos de acercamiento y negociación de los casos de estudio.

Dar cuenta de los aspectos tratados durante el relacionamiento y el nivel de incidencia de estos en el desarrollo del proyecto de los seis casos.

Conocer y describir los aspectos que fueron objeto de negociación o acuerdo en los casos de estudio.

Analizar en los seis casos los aspectos del proceso de relacionamiento temprano que son valorados por los actores involucrados.

3. MARCO DE REFERENCIA

3.1. Contextualización histórica de la institucionalidad ambiental y participación ciudadana

Para comprender el surgimiento de la actual normativa medioambiental, así como los preceptos que esta define, es relevante dar cuenta del contexto histórico, económico, político y socio-cultural desde el cual se comienza a reflexionar y discutir sobre esta materia en Chile. De esta forma, debemos trasladarnos a la década de los 70 y 80, período en el cual no existía institucionalidad ni Ley Ambiental que regulara esta materia, por lo cual los proyectos de inversión se regían bajo normas sectoriales dispersas y sin noción de relacionamiento con las comunidades locales.

Lo anterior, sumado al modelo económico neoliberal que introdujo la dictadura militar, que implicó una desregulación de la economía, apertura al comercio exterior e incentivo a la inversión de capitales extranjeros, facilitó la actividad en aquellos sectores productivos relacionados con la explotación de recursos naturales, cuyas consecuencias se comenzaban a visibilizar rápidamente. En definitiva, empieza a generarse un debate más profundo respecto de los efectos e implicancias ambientales de la modernidad, del tipo de crecimiento económico que se estaba desarrollando en el país y de la sobreexplotación y mal manejo de los recursos naturales (Camus y Hajek, 1998).

Recién en la década del 90, *“el Presidente de la República firmó el decreto que creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), encargada de definir una política ambiental y de proponer una ley marco y una institucionalidad ambiental para el país”* (Camus y Hajek, 1998: 24).

Comienza así el intento por crear un organismo público y una política nacional para abordar de manera más unificada los efectos de los proyectos de inversión. El objetivo era lograr un *“manejo adecuado de los recursos naturales, controlar las distintas formas de contaminación, elevar la calidad de vida de la población y alcanzar un desarrollo sostenible y ambientalmente adecuado”*. (Ibíd.: 36).

En este contexto, y con diversas posturas de diputados y senadores respecto a los posibles "obstáculos" para la inversión que podría significar este marco regulatorio, finalmente se aprueba la Ley 19.300 (Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, LBGMA). Junto con ello que crea el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y recién el año 1997 se pone en funcionamiento su reglamento.

Esta normativa establece qué proyectos deben someterse a esta evaluación, define las exigencias para que estos se desarrollen, y determina los roles de las Comisiones Regionales y Comisión Nacional del Medio Ambiente en este proceso de evaluación. Se incluye además el componente social como parte del Medio Ambiente, por tanto, como susceptible de ser afectado, y se reconoce la importancia de la Participación Ciudadana en estos procesos de evaluación ambiental.

En este sentido, la LBGMA institucionaliza la Participación Ciudadana en el ámbito ambiental, relevancia que está dada por: "*carácter social del ambiente, a la universalidad del daño al entorno y a la titularidad común de los elementos que lo componer*" (Mirosevic, 2011; versión On-line ISSN 0718-6851). Es más, el propio "Mensaje" con el cual el Ejecutivo había enviado el proyecto de la LBGMA al Congreso reconocía que, para una adecuada protección del medio ambiente, se requería de la concurrencia de todos los afectados en la problemática (Mirosevic, 2011).

La normativa incorporó entonces a las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y a las personas naturales directamente afectadas, al procedimiento administrativo para la tramitación de los Estudios de Impacto Ambiental, estableciendo el derecho de imponerse del contenido del estudio y formular observaciones al mismo ante la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA) o CONAMA, dentro del plazo establecido (sesenta días corridos desde la publicación del Extracto del Proyecto en el Diario Oficial y en un diario de circulación local o nacional).

Por otra parte, se establece como un deber del Estado "*facilitar la participación ciudadana y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente*" (Artículo 4 LBGMA), y corresponderá a la entidad administrativa "*establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental que se les presenten*" (Artículo 26 LBGMA).

Adicionalmente, se indica que es deber de la entidad administrativa pronunciarse sobre las observaciones de la ciudadanía, siendo estas ponderadas en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), esto es, en el acto administrativo terminal que constituye la licencia integrada para permitir al solicitante (Titular del Proyecto) el desarrollo de la actividad, y de notificar a quienes hayan formulado las observaciones.

Por último, la LBGMA señalaba que, cuando las organizaciones ciudadanas y las personas naturales consideraran que sus observaciones no fueron debidamente ponderadas en los fundamentos de la resolución, podrían presentar un recurso de reclamación ante la autoridad superior¹. Este recurso no suspendía los efectos de la resolución recurrida, sino buscaba la debida consideración de las observaciones no consideradas.

Si bien la publicación de la LBGMA y su respectivo reglamento representaron un avance en materia de regularización ambiental e institucionalización de la Participación Ciudadana, lo cierto es que la nueva normativa parecía insuficiente para evitar la generación de conflictos socio-ambientales, generados a partir de la aprobación de proyectos con altos impactos culturales y ambientales.

Como casos emblemáticos se pueden mencionar Ralco (1997), Pascua Lama (2004), así como el suceso ocurrido en el río Cruces debido a la Planta Celulosa de Arauco (2004). Estos pueden considerarse como hitos en la creciente conciencia y empoderamiento de la ciudadanía, lo que fue visibilizado a través de una serie de movilizaciones sociales y cuestionamientos hacia la legislación ambiental. En el caso del río Cruces, por ejemplo, se conjugó una serie de factores como una amplia respuesta ciudadana al desastre ecológico provocado y una persistente cobertura mediática, lo cual transformó los impactos territoriales locales en un problema de interés público.

Las principales críticas de la ciudadanía apuntaban a la "politización" de la aprobación de los proyectos en detrimento de los criterios técnicos, así como también a los mecanismos de participación ciudadana, los cuales "*carecían de poder real de influencia debido a la orgánica decisional centrada en las COREMAs –instancia política integrada por cargos designados, a excepción de los Consejeros Regionales, elegidos por partidos políticos-, un enclave no democrático y no representativo de los intereses locales*" (Sepúlveda y Rojas, 2010; 15).

De acuerdo a Sabatini (1998), el aumento de conciencia ciudadana es fundamental para que los impactos o externalidades que se derivan de un proyecto adquieran el carácter de interés público. "*Esta incluye nueva conciencia ambiental, conciencia de derechos ciudadanos y, en general, el fortalecimiento de valores hoy por hoy tan, o casi tan, "globalizados" como lo está la economía. Entre estos valores más "globalizados" se cuentan los derechos humanos, la conservación ambiental, la democracia política, el*

1 Dentro de los quince días siguientes a su notificación, para que esta, en un plazo de treinta días, se pronuncie sobre la solicitud.

derecho a participar en las decisiones que nos afectan directamente, los derechos de la mujer y las identidades étnicas o territoriales" (Sabatini, 1998; 121-122).

Bajo este escenario, y a dos décadas de la promulgación de la LBGMA, resurge fuertemente el debate respecto a la normativa ambiental y comienza una nueva revisión de la Ley, generándose "un inédito consenso sobre la necesidad de reformar la institucionalidad ambiental, que incluyó a la clase política y gremios productivos" (Sepúlveda y Rojas, 2010; 16).

Si bien durante la primera década del año 2000 se introdujeron cambios en el reglamento precisando algunas temáticas ambientales, se publicó la "Guía de criterios para evaluar la alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos en proyectos o actividades que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental" (2006) y se modificó la LBGMA (2007), es en el año 2008 cuando se envía al Congreso el proyecto de ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, discutiéndose una reforma ambiental, lo que se traduciría en cambios sustantivos a la institucionalidad. Finalmente, en el año 2010 se promulga la Ley 20.417, que modifica la LBGMA, y en el año 2012 su respectivo Reglamento.

En materia de Participación Ciudadana, uno de los cambios relevantes es el Artículo 27, que amplía a cualquier persona, natural o jurídica, el derecho de imponerse del contenido del proyecto y del tenor de los documentos acompañados. Por otra parte, en el Artículo 30 bis se establece que la Participación Ciudadana comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas.

De acuerdo a Mirosevic (2011), "*Estas modificaciones constituyen un avance en el sentido que la naturaleza común del entorno y la universalidad del daño (que podría afectar no sólo a quien reside directamente en el área del proyecto, sino al resto de la colectividad e incluso a las generaciones venideras) y puesto que configuran al mecanismo como una forma de participación que sirve no sólo a la defensa de intereses particulares (de los directamente afectados), sino también de intereses difusos y del interés general"* (Mirosevic, 2011; versión On-line ISSN 0718-6851).

Respecto del deber del Estado, la Ley 20.417 incorpora al Artículo 4 una referencia que indica que "*Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes"*. De este modo, el proceso de evaluación ambiental deberá

incorporar los lineamientos señalados en el Convenio 169 de la OIT², el cual tiene por objeto consultar a los pueblos indígenas y tribales cuando los actos administrativos del Estado sean susceptibles de afectarlos directamente.

Otro cambio sustantivo introducido por la Ley 20.417 es la apertura del proceso de Participación Ciudadana en la evaluación de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), toda vez que estas tengan cargas ambientales³. Asimismo, cabe destacar que si durante el proceso de evaluación el Proyecto o Actividad sufriera cambios sustanciales respecto de lo original, se abre un nuevo proceso de Participación Ciudadana, lo que permite incorporar nuevas observaciones.

Por su parte, la RCA debe ser notificada a todos aquellos que formularon observaciones, a la comunidad, titular, organismos intervinientes en el proceso y a la Superintendencia del Medio Ambiente.

Cabe destacar además que, en el caso de que los participantes consideren que las observaciones no fueron debidamente consideradas en los fundamentos de la RCA, existe un recurso de reclamación general. Si bien este no suspende los efectos del acto impugnado, la Administración puede suspender el acto hasta que el recurso se resuelva de forma definitiva.

No obstante lo anterior, *"(...) si producto de no haberse considerado todas las observaciones en el procedimiento de evaluación, la autoridad que resuelve el recurso (director ejecutivo del SEA o Comité de Ministros) advierte que producto de tales observaciones resulta necesario alterar la calificación del proyecto, se encuentra plenamente facultada para modificar la resolución, ya sea estableciendo nuevas medidas para hacer frente a los impactos del proyecto o, incluso, para disponer la calificación negativa del proyecto o actividad. Si así no fuera, es decir, si el objeto del recurso fuera sólo modificar la RCA, para resolver que se consideran las observaciones sin que ello tenga ningún efecto en la calificación, la participación de la ciudadanía no tendría en realidad ningún sentido, pasando a ser una mera declaración de principios"* (Mirosevic, 2011; versión On-line ISSN 0718-6851).

Por tanto, se debe resaltar de la nueva Ley que, si la resolución desestima este recurso de quienes participaron, se puede recurrir ante el Tribunal Ambiental.

2 Ratificado por Chile el año 2008.

3 El proceso de PAC se debe solicitar al menos por dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica o diez personas naturales directamente afectadas, dentro de los 10 días siguientes a la publicación del proyecto en el Diario Oficial.

La Ley 20.417 significó reformas importantes a la institucionalidad ambiental, así como a la incorporación de la sociedad civil dentro de los procesos de evaluación de proyectos. No obstante, no ha estado exenta de críticas por diversos aspectos relevantes que fueron propuestos por la ciudadanía, no siendo finalmente incorporados.

Las principales recomendaciones ciudadanas⁴ estaban orientadas a: (i) definir legalmente los mecanismos y enfoques de Participación Ciudadana, haciendo referencia a sus niveles informativos, consultivos y resolutivos; (ii) transparentar los criterios de ponderación de las observaciones ciudadanas en el SEIA, y generar instancias para que los servicios respondieran a ellas de forma pública; (iii) crear mecanismos para garantizar que la ciudadanía cuente con recursos necesarios para la participación efectiva, informada y técnicamente asistida; y (iv) prohibir los contratos entre empresas y afectados para el pago de compensaciones, u otras prácticas destinadas a la obtención de la licencia social, antes de concluido el periodo de Participación Ciudadana, entre otras.

Estas recomendaciones fueron en gran parte soslayadas, quedando entonces ciertos vacíos en la Ley 20.417, o deficiencias no subsanadas por la reforma, respecto a la Participación Ciudadana. Ejemplo de ello es que, si bien la nueva Ley incluyó cambios en lo referido a la ponderación de las observaciones ciudadanas, estableciéndose ahora que estas deben ser consideradas y resueltas de manera previa a la calificación final, además de ser evaluadas técnicamente en el Informe Consolidado de Evaluación (Artículo 9 bis inciso 1°), aún persiste la ausencia de definición de criterios de consideración de ellas.

De acuerdo a Bermúdez y Hervé (2013): “no parece haber una verdadera intención de parte de la autoridad de atribuirles mayor incidencia a las observaciones de la ciudadanía, ya que la diferencia entre “ponderar” y “considerar” es simplemente semántica. Si analizamos el significado de estos verbos, el diccionario de la Real Academia Española (RAE) establece que “ponderar” significa examinar con cuidado algún asunto, mientras que “considerar” es pensar, meditar, reflexionar algo con atención y cuidado. En efecto, ambas obligaciones consisten en lo mismo. Además, el hecho que también se exija que la autoridad debe hacerse cargo de las observaciones ciudadanas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución, no implica un cambio concreto en el valor que ésta le va a otorgar, debido a que las observaciones ciudadanas siguen siendo jurídicamente no vinculantes” (Pinochet en Bermúdez y Hervé, 2013; 108).

⁴ De acuerdo a Sepúlveda y Rojas (2010), entre los años 2007 y 2009 se realizaron talleres con diversas organizaciones ciudadanas, gremios y académicos de la región de Los Ríos y Araucanía, para elaborar recomendaciones a la reforma ambiental. Estas se tradujeron en indicaciones legales al texto de la reforma y fueron ingresadas a la discusión en el Senado con el patrocinio del entonces Senador José Antonio Gómez.

Otro aspecto relevante que, de acuerdo a Mirosevic (2011), no fue subsanado en la reforma, y que a su vez fue una de las recomendaciones ciudadanas, es la desigualdad de los intervinientes. Esto: "en cuanto la ciudadanía estaría en una posición de desventaja estructural respecto de la autoridad y el proponente, pues carece de los medios y recursos necesarios para fundar adecuadamente sus observaciones, especialmente cuando se trata de comunidades de condición socioeconómica baja y de personas naturales no asociadas. Ello, sumado al acotado plazo para formular las observaciones, no favorece el ejercicio de este mecanismo participativo, sobre todo respecto de individuos no asociados" (Mirosevic, 2011; versión On-line ISSN 0718-6851).

Entre los aspectos criticados y "pendientes" de la Ley 20.417 están: el carácter consultivo de la Participación Ciudadana, lo que no permite que esta sea vinculante frente a la aprobación del proyecto, la eliminación de las CORES en la decisión, las cuales representaban de cierto modo a la comunidad regional, y la ausencia de regulación en las compensaciones anteriores a la RCA.

3.1.1 Participación Ciudadana como fortalecimiento de la democracia y justicia ambiental

El concepto de Participación Ciudadana, en un sentido amplio, se refiere esencialmente a la necesidad y demanda de los ciudadanos de ser partícipes de procesos de toma de decisiones sobre diversos aspectos de la vida pública que les atañen directa o indirectamente.

De este modo, la participación "está referida a acciones colectivas provistas de un grado relativamente importante de organización y que adquieren sentido al orientarse en una decisión colectiva" (Godoy, 2000). Esta necesidad y demanda de participación, implica que los procedimientos administrativos del Estado deben ir paulatinamente adaptándose, para ampliar el ejercicio de la democracia a otras esferas de decisiones en ámbitos más específicos y diversos, tanto en términos temáticos como territoriales.

Diversos autores, al analizar las primeras décadas de ejercicio democrático en Chile (periodo 1990 a 2010), han concluido que el vínculo entre lo social y lo político se ha reducido básicamente al ejercicio electoral, quedando ausentes la incorporación de los temas de real interés de la ciudadanía y su participación efectiva en el ejercicio de la política activa (Garcés y Valdés, 1999; Garretón, 2007; De la Maza, 2005).

Como señala en su artículo Juan Pablo Paredes: "Estamos frente a la confluencia de un régimen representativo limitado, de exclusión de los movimientos sociales así como de la ciudadanía en general, y del sesgo tecnocrático de las políticas públicas. Todas estas tendencias han configurado un cuadro negativo marcado por la despolitización y debilitamiento de la acción ciudadana, cuadro que avala la tesis del diseño institucional y

político excluyente, que nos permite además proponer la necesidad de un nuevo imaginario político-democrático". (J.P. Paredes, 2011)

Es en este contexto que la ciudadanía paulatinamente se ha organizado y empoderado para -a través de manifestaciones públicas de diversa índole- expresar sus intereses, sumar adeptos y así finalmente lograr que éstos ingresen a la agenda política e influir en la toma de decisiones. Esta puesta en escena ha dado cuenta de las falencias institucionales (e institucionalizadas) para acoger las voluntades ciudadanas, demostrando la inexistencia y/o la precariedad de los mecanismos de participación establecidos.

En el ámbito ambiental, el rol de la ciudadanía es clave, en la medida que la protección del medio ambiente es un asunto de interés público y la complejidad de los problemas ambientales requiere del esfuerzo de los diversos interesados para lograr un objetivo común. En este sentido, la Participación Ciudadana constituye tanto un derecho como un deber de la ciudadanía (Mirosevic, 2011). Tal como se ha señalado anteriormente, la publicación de la LGBMA en el año 1994 vino a institucionalizar la Participación Ciudadana en este ámbito, y los posteriores cambios introducidos por la Ley 20.417 robustecieron la relevancia de la Participación Ciudadana en las políticas públicas en esta materia.

Costa y Fuentes (2011) indican que se debe considerar tres niveles de Participación Ciudadana: i) informativo, el cual es unidireccional, en tanto solo se entrega información a la comunidad; ii) consultivo, el cual es bidireccional, en tanto los interesados son parte de un proceso donde se entrega información y se recogen opiniones, dudas y recomendaciones; y iii) resolutivo, en el cual las distintas partes inciden en la toma de decisiones. En la legislación ambiental en Chile, y en el marco del SEIA, la Participación Ciudadana alcanza solo el nivel consultivo, ya que: "el mandato legal para los proponentes es que entreguen información oportuna y relevante acerca del proyecto en evaluación para que la comunidad pueda formarse una opinión, presentar observaciones y reclamar en caso de que no hayan sido debidamente consideradas" (Ibíd; 88). En el mejor de los casos, el nivel resolutivo se alcanza con la voluntariedad de los titulares que cumplan adecuadamente con los principios antes expuestos y logren acuerdos y/o cambios en el proyecto, de forma previa a su ingreso al SEIA. Con todo, su incidencia no será en ningún caso vinculante a la decisión final.

La Participación Ciudadana es, además, un elemento esencial en el Derecho Ambiental, y más específicamente en el concepto de Justicia Ambiental que se ha ido desarrollando e insertado recientemente en el debate en Chile. Este concepto surge en Estados Unidos a fines de la década de 1970, y hace referencia a: "la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales

personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan”(Bermúdez y Hervé; 2013, 24).

El concepto de Justicia Ambiental presenta distintos enfoques y dimensiones dentro del Derecho, sin embargo, se identifican dos aspectos esenciales: la distribución y participación. De acuerdo a una de las definiciones más utilizadas, la de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés), la Justicia Ambiental se trata del “trato justo y participación significativa de todas las personas, sin importar su raza, color, nacionalidad, o nivel de ingresos, en el desarrollo, implementación y aplicación de las políticas, leyes y regulaciones ambientales” (Ibíd; 26).

Diversos autores han analizado este concepto y su aplicación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile, entendiendo que todo proyecto que ingrese a él es susceptible de generar impactos y, si bien el titular deberá generar un plan de medidas para compensarlos, mitigarlos o repararlos, ello no eliminará por completo el impacto y traerá aparejado algún tipo de externalidad negativa (Costa y Fuentes, 2011).

En este contexto, la Participación Ciudadana constituye un elemento clave para la aplicación del concepto de Justicia Ambiental, en tanto es un mecanismo que sirve no solo para compatibilizar intereses sobre un territorio, sino además para buscar una distribución equitativa de las externalidades e impactos de los proyectos, disminuyendo así una de las causas que originan los conflictos socioambientales. “Las externalidades nos hablan, por lo tanto, de que los conflictos de intereses locales -que se suscitan por la distribución azarosa no anticipable de las externalidades, tanto en los términos de su distribución social como espacial o territorial- son, de alguna manera, inevitables y no el resultado de que la gente o los ecologistas sean conflictivos. En suma, no es la participación la que genera los conflictos, sino las externalidades entendidas como un fenómeno objetivo con dimensiones ambientales, económicas y político-distributivas” (Sabatini en Costa y Fuentes, 2011; 88-89).

Según lo expuesto, la Participación Ciudadana es un mecanismo de fortalecimiento de la democracia y una dimensión constitutiva de la Justicia Ambiental. Para efectos de este estudio, se definirá como: “la capacidad de los ciudadanos, de forma individual o como miembro de organizaciones o asociaciones, de influir e intervenir en el diseño, toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas y proyectos al servicio del interés general. La participación ciudadana, desde esta posición, se configura como un instrumento adecuado para dar contenido y ampliar el modelo de la democracia representativa, y para avanzar hacia un modelo de democracia participativa” (Porro y El Hanaoudi, 2013; 17), y complementariamente al “conjunto de directrices, principios y normas dispuestas por la ley y la autoridad competente, que permiten a las personas naturales y jurídicas y a las organizaciones sociales y comunitarias afectadas o interesadas en alguna forma por

distintos eventos de relevancia ambiental, ser incorporadas formalmente al proceso de decisiones que lleva a la adopción de políticas y medidas de carácter medioambiental, a la autorización de actividades que importan un compromiso ambiental, a la dictación de las regulaciones pertinentes, y a la resolución de los conflictos que se presenten” (Mirosevic, 2011; versión On-line ISSN 0718-6851).

Ahora bien, más allá del reconocimiento de la relevancia de la Participación Ciudadana para el mejoramiento del sistema democrático, creación de políticas públicas y aplicación de la justicia ambiental, lo cierto es que en la práctica no siempre las definiciones de esta se materializan en hechos concretos e incidencia real. Para alcanzar una adecuada participación, aquel que impulsa el proceso participativo (ya sea Estado, Empresa, u otro) debe cumplir con una serie de principios, tales como: transparencia y acceso a la información, igualdad de oportunidades, no exclusión, reconocimiento y respeto por la diversidad, receptividad de las opiniones, experiencias y conocimientos de la comunidad, y voluntariedad de aquellos que participan (Costa y Fuentes, 2011).

3.1.2 Licencia Social

El contexto sociocultural actual, con sociedades que se encuentran inmersas o iniciando procesos de modernización reflexiva (Beck, Guiddens y Latsh, 1997), da cuenta de una sociedad que en su conjunto observa su realidad y proyecta su futuro de una manera crítica, y ejerciendo acciones para no ser un actor pasivo que se deja guiar por las decisiones e imposiciones de agentes externos.

En tal escenario, los mecanismos institucionales y legales de los Estados para la toma de decisiones ya no son suficientes para garantizar que la ciudadanía aceptará tales decisiones. Por ello, en la actualidad los mecanismos institucionalizados legalmente para la aprobación de proyectos de inversión no son garantía de que serán socialmente aceptados y, por tanto, tienen el riesgo de ser objeto de crítica, conflicto y movilización social que impida su adecuado funcionamiento.

En Chile, por ejemplo, la Licencia Ambiental se concreta a través de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA), pero estas no son un mecanismo socialmente legitimado ni necesariamente aceptado aunque tengan el estatus legal.

Ante ello, los proyectos de inversión -ya sea para cumplir con los requerimientos establecidos por sus propias casas matrices, para poder optar a financiamiento de la banca internacional o bien para tener mayor seguridad de que el proyecto será aprobado socialmente y por tanto disminuirán los riesgos de generar conflictos socioambientales, que puedan afectar la operación- han debido focalizar sus esfuerzos en obtener la Licencia Social para Operar.

La Licencia Social para Operar *"ha sido definida como existente cuando una mina o proyecto cuenta con la aprobación continua de la comunidad local y otros grupos de interés (Negocios para la Responsabilidad Social 2003b, Responsabilidad y Negocios para la Responsabilidad Social 2004), aprobación continua o amplia aceptación social (Joyce y Thomson 2000), y más frecuentemente como aceptación continua"* (Thomson y Boutilier, 2011; 2).

La Licencia Social es otorgada por la comunidad local, y se basa en las percepciones y opiniones que mantiene respecto de un proyecto que se inserta en su territorio. Al estar conformada por percepciones, la Licencia Social es dinámica y por tanto no permanente, ya que ante nueva información o acontecimientos, las creencias y opiniones frente al proyecto pueden cambiar. *"Se trata de un pacto de naturaleza dinámica que ha de preservarse en el tiempo mediante su adaptación a los cambios y nuevas circunstancias que afecten tanto a la empresa como a la comunidad"* (Botín, 2009).

De acuerdo a Thomson y Boutilier (2011), hay dos niveles en la Licencia Social. El más bajo es cuando hay una **aprobación**, esto es, una opinión favorable respecto al proyecto, mientras que el más alto se obtiene cuando hay una **aceptación**, lo que indica una disposición a tolerar, estar de acuerdo y consentir el proyecto o actividad que se está desarrollando en su territorio. El tránsito de un nivel a otro se logra cuando la comunidad y los grupos de interés incorporan el proyecto a su identidad colectiva y generan un sentimiento de pertenencia con él, ya que psicológicamente se consideran co-propietarios.

Obtener la Licencia Social en su nivel más alto es un proceso complejo, ya que la percepción colectiva implica un consenso social acerca de la legitimidad, credibilidad y confianza en el proyecto. *"Estos elementos se adquieren secuencialmente y son acumulativos en el proceso de forjar la Licencia Social. La mina o proyecto deben ser considerados legítimos antes de que la credibilidad tenga ningún valor para la relación, y tanto la legitimidad como la credibilidad deben estar presentes antes de que se pueda desarrollar una confianza significativa"* (Thomson y Boutilier, 2011; 6).

Así, los niveles de Licencia Social están vinculados a la generación de estos elementos, es decir: la legitimidad podrá implicar un nivel de aceptación del proyecto, la credibilidad facilitará la aprobación del mismo, y la confianza plena permitirá por tanto alcanzar el sentimiento de pertenencia o co-propiedad de la comunidad con el proyecto.

La legitimidad tiene relación con percibir que el proyecto es transparente en el acceso a la información, que es receptivo al escuchar y recibir las preocupaciones y opiniones de la comunidad, que se rige bajo las normas, y que promueve el beneficio social, entre otros aspectos. La credibilidad, en tanto, supone la base de la confianza, y se comienza a forjar una vez que se visibiliza el cumplimiento de las promesas, el mantenimiento de las

relaciones con la comunidad, la continuidad en la entrega de información y recepción de las preocupaciones locales. *“La legitimidad puede ser ganada escuchando; la credibilidad requiere hacer algo acerca de lo que uno ha oído (...) Establecer credibilidad comprende el ciclo de (a) escuchar a la comunidad, (b) responder con información y propuestas, y (c) implementar las propuestas aprobadas”* (Ibíd; 16). La confianza, por su parte, se adquiere una vez que el proyecto demuestra la voluntad a “ser vulnerables a las acciones de la otra parte”, cuando se mantienen las promesas de manera constante en el tiempo, cuando se prioriza por los intereses locales, se comparten las decisiones con la comunidad.

Como se ha visto, la obtención de la Licencia Social para operar es un proceso no normado, que demanda tiempo, voluntad, así como también esfuerzos económicos para llevarlo a cabo, y finalmente lograr éxito (para mantenerlo). Debido a ello, la mayoría de las empresas no alcanzan un nivel alto de Licencia Social, que implique que la comunidad genere un sentimiento de co-propiedad con el proyecto, a pesar de los beneficios mutuos que ésta pueda traer aparejados, y entendiendo que finalmente prima el principio de colaboración entre ambas partes. No obstante, el escenario de empoderamiento ciudadano, conflictividad social, judicialización de los proyectos que se ha venido dando con mayor fuerza en la última década en Chile, y las consecuentes pérdidas económicas que esto implica para las compañías, ha generado la necesidad de que los proyectos transiten necesariamente de la Licencia Ambiental a la Licencia Social, al menos en su nivel básico, esto es: la aprobación del proyecto por la comunidad local y grupos de interés.

Por otra parte, se debe tener presente que la Participación Ciudadana Temprana, si bien se puede vincular con la Licencia Social en la medida que es un mecanismo por el cual los actores sociales se involucran e inciden en la toma de decisiones, se puede entender como uno de los momentos o etapas imprescindibles para la obtención de la Licencia Social. Sin embargo esta última es parte de un proceso de Relacionamiento Comunitario mayor, que requiere necesariamente permanencia en el tiempo, hasta la fase final de un determinado proyecto.

3.2 Las relaciones comunitarias

Luego de contextualizar la actual normativa ambiental y definir los conceptos de Participación Ciudadana y Licencia Social, se expondrá acerca de las distintas formas que han tenido las empresas y proyectos de inversión en Chile de relacionarse con las comunidades locales que son parte de su área de influencia y con los grupos de interés.

Como se ha dicho, la Ley 19.300 empezó a regular las interacciones entre los proyectos de inversión y el Medio Ambiente, a través del proceso de evaluación de sus impactos en su entorno. La normativa exigía al Estado impulsar un proceso de Participación Ciudadana

(PAC) para los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) una vez ingresados al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En este contexto, si bien el Estado –a través de la CONAMA- era el responsable de llevar a cabo el proceso, el Titular debía cooperar en estas instancias, viéndose “obligado” a interactuar con las comunidades locales.

Este relacionamiento “exigido” mediante los procesos de PAC, instó a las empresas a comenzar una apertura obligatoria de sus campos de interacción, ampliando incluso su “mapeo” de actores para intentar establecer mejores relaciones con la comunidad local, incluyendo además políticos, servicios públicos, dirigentes comunitarios y ONGs, entre otros.

Por otro lado, la publicación de la “Guía de criterios para evaluar la alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos en proyectos o actividades que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (CONAMA, 2006) sirvió como orientación para elaborar las Líneas de Bases del Medio Humano, y si bien en la normativa no se establecía como exigencia legal contar con información primaria para el desarrollo de estas, en la práctica se estaba haciendo evidente que las fuentes secundarias no eran suficientes para elaborar una caracterización social acabada y acorde a las dinámicas socioculturales de los grupos humanos del área de influencia. De esta forma, la propia Guía fue marcando los “estándares” acerca de cómo abordar el Medio Humano, y se fue haciendo necesario incorporar cada vez más a la comunidad local en el levantamiento de información para el óptimo desarrollo de la caracterización social.

Así, en la última década una mayor cantidad de empresas, proyectos y específicamente Estudios de Impacto Ambiental, fueron estableciendo relaciones comunitarias con sus grupos de interés de manera previa al ingreso al SEIA.

En este sentido, es posible identificar un cambio de paradigma en la forma de abordar “lo social”, “lo comunitario”. Es decir, de la visión tradicional de la empresa: un actor invisible frente a las comunidades, que sólo se conoce cuando la autoridad ambiental genera la instancia formal de Participación Ciudadana, o se conoce cuando ya se encuentra en la etapa de construcción del proyecto, como una fuente generadora de empleo, o como un “mal vecino”, entre otras.

Frente a estas visiones, ha surgido la necesidad de transformar la gestión con el entorno social, con una mirada de estrategia del negocio. Algunas experiencias de las empresas han demostrado que el establecer un vínculo de manera temprana aminora la incertidumbre de las comunidades frente al proyecto y su percepción negativa y, en consecuencia, es posible identificar los posibles conflictos socioambientales que se pueden generar en el futuro.

La instalación de las “relaciones comunitarias” dentro de las empresas ha sido compleja, ubicándose como temática a abordar desde la gerencia de Asuntos Corporativos, en el área de Comunicaciones, Sustentabilidad o Medio Ambiente. Por un lado, las empresas han comenzado a desarrollar lineamientos específicos en la materia. En algunas ocasiones son parte de las exigencias de los inversionistas que se plasman como políticas de desarrollo sustentable definidas en la casa matriz, en políticas de responsabilidad social empresarial, en estándares, en protocolos o estrategias, entre otros.

De esta forma, el tema de las relaciones comunitarias ha sido parte de las discusiones al interior de las empresas, con mayor énfasis durante los últimos diez años. Ejemplo de ello son las diversas actividades que se han realizado para profundizar en la materia, tales como seminarios, se cursan diplomados, se han conformado equipos profesionales al interior de ellas, han surgido cada vez más consultoras especializadas en esta área, asesorías, entre otras.

La industria minera ha tenido un mayor avance y reflexión en esta temática. El Consejo Minero ha sistematizado el quehacer de las 15 empresas miembros en el documento Relacionamiento comunitario e inversión social de la gran minería. Cambio de paradigmas y materias de especial reflexión y trabajo han definido cuatro ámbitos de acción: Inversión Social, Relacionamiento, Regulación y Fortalecimiento de Capacidades.

Ahora bien, establecer relaciones comunitarias es una necesidad instalada tanto para la empresa como para las comunidades, por lo cual las empresas han desarrollado políticas al respecto. Hay variadas formas o modelos de relacionamiento comunitario, entre ellas:

Relacionamiento de tipo asistencialista, en que la empresa establece relaciones a partir de intercambio de bienes tangibles o satisfaciendo necesidades y demandas básicas de comunidades o dirigentes locales.

Relacionamiento de tipo "coyuntural", que se funda en procesos vinculados a la elaboración de los estudios ambientales de los proyectos, previo al ingreso al SEIA, en el cual se busca incorporar a la población en el levantamiento de información y transparentar los impactos socioambientales, procurando interactuar con las comunidades para disminuir potenciales conflictos y así evitar riesgos en la tramitación ambiental a raíz del volumen y profundidad de observaciones ciudadanas.

Relacionamiento a largo plazo, que corresponde a procesos que se han iniciado de manera temprana, a partir de los intereses locales, para explorar en las percepciones comunitarias respecto a la aceptabilidad futura de la actividad a desarrollar en su territorio. Busca co-determinar el emplazamiento de obras, y contemplar las variables socio-ambientales de interés local. Este modelo tiende a establecer relaciones durante todo el ciclo de vida del proyecto, incluido su cierre y abandono.

Como fue señalado anteriormente, las empresas pueden recibir de un gobierno la aprobación ambiental del proyecto para operar, pero también necesitan la licencia social y el apoyo de las comunidades para funcionar adecuadamente. Para trazar el camino hacia la obtención de la Licencia Social, se deben considerar tres aspectos claves:

Entender y manejar los impactos sobre el entorno de mejor forma y de la manera más transparente posible.

Desarrollar relaciones de confianza y honestidad con las comunidades, donde se escuche lo que ellas tienen que decir, con mayor diálogo.

Compartir los beneficios de forma sustentable, pues hoy las comunidades ven que millones y millones de dólares salen de su entorno, y llegan a lugares tan lejanos como Londres, Nueva York, Toronto, entre otros, pero no ven desarrollo para ellas.

Esto, sumado a que deben lidiar con los impactos reales, hace que las comunidades crean razonable pedir una repartición más justa de las ganancias que se obtienen con la operación.⁵

Por consiguiente, la relación que debe prevalecer entre las empresas, la comunidad y el Estado es en base a lo que denominamos un *desarrollo local verdaderamente sostenible*, el cual es posible dentro de una dinámica de diálogo. En este proceso, las partes deben comprender sus dinámicas, las empresas deben entender las necesidades reales de la comunidad en el largo plazo, y definir qué clase de inversiones se necesitan para un desarrollo real. Esto significa que posterior al cierre de operaciones de la empresa, las comunidades se mantengan en un estado mejor que cuando esta se instaló.

Cuando nos referimos al diálogo, lo estamos pensando como un proceso para transformar de forma pacífica las controversias, y de carácter generativo, es decir, que implica crear nuevas posibilidades que ningún actor por sí solo podría construir. Junto con ello, el diálogo permite mejorar la democracia, ampliar la participación ciudadana, resultando indispensable para que un proyecto de inversión pueda llegar a ser percibido como un aporte legítimo para mejorar la calidad de vida de las personas en el largo plazo.

El diálogo es un acto valiente que exige escuchar y no reaccionar precipitadamente frente a algo que nos pueda parecer injusto. Es un proceso que debería ser empático, reflexivo, planificado y estructurado. Esta instancia de acercamiento debe posicionarse como un impulso para el desarrollo. Mediante su práctica, es posible gestionar la complejidad a la

⁵ <http://quepasamineria.cl/index.php/vida-e-innovacion/item/1251-el-abc-de-las-relaciones-comunitarias>

cual nos enfrentamos en la actualidad. Permite integrar las preocupaciones de cada una de las partes con el fin de construir un "nosotros", es decir, generar acuerdos básicos de cara a los proyectos mineros y, por lo tanto, frente al desarrollo⁶.

3.3 Los conflictos socio-ambientales

Para Rodríguez y Darío Correa, los conflictos socioambientales han sido una parte esencial de los procesos de desarrollo y de rearticulación de América Latina en las agendas globales, en las políticas públicas y en la gestión de los recursos naturales. Estos conflictos son complejos, con variados temas y con diversidad de actores involucrados, tales como Estado, comunidades, organizaciones indígenas, empresas nacionales o corporaciones transnacionales, ONGs, universidad, iglesia, entre otros. *"La raíz común de la mayor parte de estos conflictos es el incremento de la competencia por el acceso y uso de los recursos naturales"*⁷.

Durante la década de 1990 y 2000, ocurrieron en Chile casos emblemáticos de problemas ambientales y desastres naturales a raíz de la operación de proyectos de celulosa, energía y minería, los cuales impulsaron a la ciudadanía a manifestarse públicamente y poner en la palestra la discusión acerca de la forma en que se están desarrollando los proyectos de inversión, la evaluación ambiental de proyectos y las escasas instancias de Participación Ciudadana.

La desconfianza ante estos proyectos surge a partir de la visibilización de los impactos ambientales en el entorno. "En el caso de Chile, la minería (antes desarrollada en zonas desérticas) está afectando a comunidades que viven en valles agrícolas, muchas de ellas económicamente rentables, en la mayoría de los casos realizan incluso agricultura de exportación. En la cabecera de estos valles, en el nacimiento prácticamente de los ríos, se instalan grandes proyectos transnacionales"⁸.

La industria minera y la energía concentran la mayor parte de los conflictos emblemáticos en nuestro país. Para el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), los conflictos socio-ambientales se entienden como disputas entre diversos actores: personas naturales, organizaciones, empresas privadas y/o del Estado, manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opiniones, posiciones, intereses por la afectación, o potencial

6 Documento Síntesis: Foro Internacional Mecanismos de Participación y Consulta en Minería. Mejorando El Diálogo en Latinoamérica. Plataforma de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible. Santiago-Chile, Noviembre 2014.

7 Lecciones, enfoques y retos en la transformación de conflictos socioambientales en América Latina: La experiencia del Programa "CyC". Iokiñe Rodríguez y Hernán Darío Correa. 2005. Programa "CyC".

8 Padilla, César: en <http://www.olca.cl/oca/prensa/aliadas01.htm>

afectación, de los Derechos Humanos, derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económicas.⁹

El INDH y el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA)¹⁰ desarrollaron el llamado “Mapa de la Injusticia Ambiental”¹¹, donde se encuentra una referenciación geográfica de los conflictos derivados de la actividad extractiva¹².

Estos conflictos han trascendido el espacio local y se han situado en la discusión pública, lo que contribuye a fomentar los sesgos hacia los proyectos de inversión. Además evidencian parte de la principal contradicción que está en juego, a saber: cuidado del medio ambiente v/s crecimiento económico.

En un artículo relevado por la Fundación Avina, señala que recientemente, la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos publicó un estudio llamado *"Conflict translates environmental and social risk into business costs"*¹³, cuyo objetivo es comprender el alcance que los conflictos con las poblaciones locales tienen sobre la capacidad de operación y los costos de las empresas. A través de entrevistas a profesionales de distintas áreas que trabajan en esta industria, se analizaron 50 proyectos mineros de envergadura (17 de ellos localizados en Latinoamérica) en los que se presentaron conflictos con las poblaciones locales. Destaca que *"Si bien en el contexto de una situación crítica existen mecanismos y oportunidades propicios para el diálogo, se observa una creciente tendencia a enfocar las estrategias de lucha en el empleo de la acción directa, lo que conlleva a una escalada en violencia de los conflictos: en el 48% de los casos se produjeron heridos; en el 42%, muertes; y en el 34%, daños o destrucción de infraestructura, debiendo suspenderse o abandonarse, entre 2001-2012, el 30% de los proyectos."*

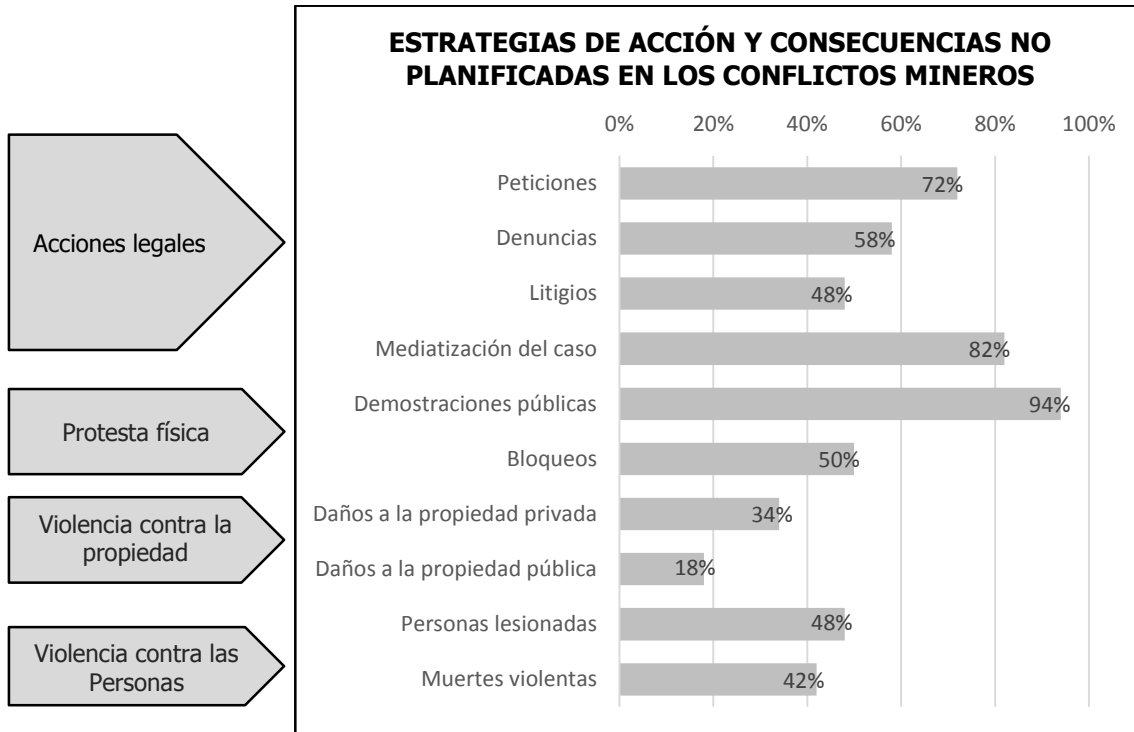
9 <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=103831>

10 <http://olca.cl/oca/acercade.htm>

11 Ver documento en: <http://www.indh.cl/mapaconFLICTOS/assets/pdf/libro-web-descargable.pdf>

12 Complementariamente, el OLCA asesora a comunidades en conflicto para potenciar sus capacidades de gestión a favor de sus derechos ambientales. Realiza un seguimiento de conflictos ambientales, desarrolla instrumentos de gestión de estos, investiga y difunde aspectos relacionados con la protección ambiental y los derechos ciudadanos, realiza catastros a nivel sectorial, investigaciones específicas y promueve la transferencia metodológica en la gestión de conflictos.

13 <http://www.avina.net/esp/11234/incontext-43/>



Fuente: <http://www.avina.net/esp/11234/incontext-43/>

La expansión de la frontera extractiva minera ha sido una tendencia global en la que países de la región han ocupado y siguen ocupando un lugar destacado. Instalar la noción del territorio como uno de los ejes centrales del análisis, permite entender cómo se configuran los procesos sociales, económicos y jurídicos en esos territorios y cómo estos enfrentan la expansión de una actividad que se impone desde fuera.

El otro aspecto que ha acompañado la expansión extractiva ha sido el de los conflictos que pueden ser definidos como *territoriales*: no hay minería sin el control de grandes extensiones de tierras y sin el control de recursos hídricos y otros bienes naturales que, antes de la llegada de la minería, han estado manejados por las poblaciones que se ven amenazadas por esta actividad.

Otras fuentes de pérdidas relacionadas a conflictos son las de carácter económico:

Los costos de oportunidad, que se generan a partir de la imposibilidad de avanzar en las metas propuestas y/o aprovechar ocasiones para expansión, reinversión o venta.

Los costos administrativos. Normalmente se pasa por alto el costo que se produce al requerirse una dedicación adicional de tiempo por parte de directivos, consultores y personal ejecutivo en general al dedicar mayor atención al conflicto.

El incremento en el precio de los seguros y los créditos.

En resumen, las empresas mineras que ignoren o no interpreten adecuadamente el impacto que su actividad podría causar al ambiente y las comunidades, corren serio riesgo de ver sus proyectos suspendidos o descartados, incluso antes de comenzar a operar, y sin por ello evitar enormes pérdidas económicas que atentan contra su supervivencia, y que -de haber sido invertidas en innovación para mejorar la calidad y limpieza de sus operaciones- bien podrían haber evitado el conflicto en primer lugar.

4. ENFOQUE METODOLÓGICO

4.1 Tipo de estudio

Considerando sus características y objetivos, de acuerdo al enfoque metodológico de Hernández (1997) este es un estudio de tipo *exploratorio*, en la medida que pretende indagar en aspectos no analizados ni sistematizados en estudios previos en el contexto nacional, y *descriptivo*, al buscar especificar propiedades relevantes para comprender las características y/o atributos de los procesos de relacionamiento comunitario temprano de los proyectos de inversión.

4.2 Técnicas de investigación

El enfoque de trabajo fue de tipo cualitativo, revisando la bibliografía existente, ejecutando un análisis de contenidos, y posteriormente efectuando entrevistas semiestructuradas a una serie de actores claves en torno a cada uno de los seis casos de estudio realizados en el marco de la investigación.

Investigación documental o análisis de contenido.

Se realizó una revisión bibliográfica de fuentes tales como:

Investigaciones, artículos y libros generados por profesionales y académicos vinculados a los conflictos ambientales, normativa ambiental, participación ciudadana, y conceptos de licencia social, relacionamiento comunitario y conflictos sociambientales.

Documentación de los expedientes de los Estudios de Impacto Ambiental ingresados al SEIA de cada caso de estudio, analizando los capítulos asociados al componente de Medio Humano, así como los de Participación Ciudadana Temprana. Asimismo, se revisó los antecedentes del Expediente de Evaluación que tenían relación con el Proceso de Participación Ciudadana Formal, observaciones ciudadanas emitidas y Adendas.

Revisión de prensa de cada caso de estudio seleccionado, con atención respecto a actores vinculados al relacionamiento comunitario y participación ciudadana, conflictos socioambientales y denuncias, temáticas de interés, entre otros.

Entrevistas semiestructuradas individuales y grupales

Una vez realizado el análisis de contenido de EIA y prensa, se diseñó una pauta de entrevista semiestructurada para aplicar a aproximadamente cuatro actores claves en cada caso de estudio, considerando que cumplieran diversos roles (empresa, consultores, comunidad afectada, Municipio), representando los distintos intereses en juego.

La cantidad de entrevistados por caso varió según la disponibilidad de los actores al momento de la entrevista, así como también debido a que en terreno se sugirió entrevistar a algún otro actor que manejaba información relevante para los objetivos del estudio. Por otra parte, cabe destacar que en algunos casos se establecieron contactos con representantes de las empresas que fueron partícipes del proyecto, pero estos no respondieron a las varias solicitudes de entrevistas. Tales fueron los casos de Arauco, Spence y Aguas Andinas, por lo cual no se pudo contar con la visión de la empresa. El detalle de los entrevistados se presenta en el Anexo 1.

Posteriormente, la información de las entrevistas fue sistematizada en una matriz de análisis de contenido, para luego incorporar la percepción de los actores al documento considerando las siguientes variables:

- Entrevistado
- Etapa de involucramiento del proyecto
- Actores que participaron del proceso de PAC o relacionamiento comunitario
- Mecanismos y/o actividades de PAC o relacionamiento
- Acuerdos y negociaciones
- Aspectos valorados del proceso
- Aspectos a mejorar del proceso
- Postura hacia el proyecto por parte de la comunidad.
- Presencia o ausencia de conflictos

Finalmente en el análisis de cada caso se identifican los hallazgos de relevancia a considerar.

4.3 Universo del estudio y unidades de análisis

El universo de estudio está compuesto por proyectos de inversión que fueron sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en Chile.

Por su parte, como unidad de análisis se estableció que correspondería a EIA que cumplan con el criterio base de ser proyectos ingresados al SEIA, con evidencia de relacionamiento con las comunidades afectadas.

Considerando el carácter exploratorio-descriptivo del estudio, la muestra fue no probabilística y quedó delimitada a 6 casos de estudio, en los cuales los investigadores, ejecutores y revisores del estudio discutieron grupalmente la pertinencia y criterios de inclusión.

4.3.1 Criterios de selección de casos

Se procuró que cada caso de estudio cumpliera con al menos un atributo de cada uno de los criterios listados a continuación:

Tipo de titular: que estuvieran representados tanto proyectos públicos como privados.

Tipo de industria: que se incluyeran casos de diversos rubros, tales como minería, energía, celulosa, saneamiento e infraestructura.

Geográfico: casos que estuvieran presentes en la zona norte, centro y sur del país.

Tipo de comunidad afectada: presencia de grupos indígenas, de pescadores, de agricultores y de población urbana.

Conflictos: presencia o ausencia de conflicto.

4.3.2 Casos de estudio

Cuadro N° 1 Definición de casos de estudio según criterios						
	Empresa	Ubicación	Tipo de industria	Evaluación ambiental	Actores relevantes involucrados	Presencia de conflicto
1. Proyecto Minero División Ministro Hales (Mansa Mina)	Codelco	Calama II Región	Minería	11/2004 RCA favorable 12/2005	División Ministro Hales. Organizaciones sociales del área de Influencia Comunidades indígenas Municipalidad de Calama	Conflicto latente
2. Proyecto: Tercera Planta de Tratamiento de Aguas Servidas (100% saneamiento aguas servidas)	Aguas Andinas	Comuna de Padre Hurtado Región Metropolitana	Saneamiento	Ingresa el 12/2007 RCA favorable 03/2009	Organizaciones sociales de El Trebal Municipalidad de Padre Hurtado Aguas Andinas	Conflicto latente
3. Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo	Aes Gener	Comuna de San José de Maipo Región Metropolitana	Energía	Ingresa 05/2008 RCA favorable 03/2009	AES Gener Unión Comunal JJVV Coordinadora Ciudadana No Alto Maipo	Conflicto manifiesto
4. Proyecto Ampliación de Planta Celulosa Horcones	Celulosa Arauco	Comuna de Arauco	Celulosa	Ingreso 04/2012 RCA favorable 02/2014	Celulosa Arauco Comunidad Municipalidad	Conflicto latente
5. Proyecto Central Angostura	Colbún S.A	Comuna de Santa Bárbara y Quilaco	Energía	Ingresa 09/2008 RCA favorable 11/2009	Colbún Comunidad/Reasentados Municipalidad	Conflicto latente
6. Proyecto Minero Spence	Compañía Minera Riochilex S.A	Comuna de Sierra Gorda	Minería	Ingresa 04/2002 RCA favorable 12/2002	Organizaciones sociales de Sierra Gorda y Baquedano Municipalidad	Conflicto latente

4.4 Temas analizados en casos de estudio

Se establecieron los siguientes ejes temáticos a analizar en cada caso de estudio:

Contexto y descripción del caso:

- Tipo de titular y proyecto

- Fechas de ingreso al SEIA
- Emplazamiento y/o ubicación
- Estado de su Licencia Ambiental (con RCA/con RCA rechazada/con RCA judicializada)
- Comunidad del área de influencia y principales impactos.

Actividades de relacionamiento comunitario:

- Mecanismos de acercamiento y comunicación
- Momentos en el que se desarrollaron actividades de relacionamiento comunitario (previo a evaluación del proyecto, durante tramitación ambiental, operación)
- Frecuencia de actividades
- Aspectos del proceso de relacionamiento temprano que son valorados por los actores involucrados

Actores vinculados al relacionamiento comunitario y participación ciudadana:

- Tipo de actores
- Rol y representatividad de cada actor

Temas de interés para las comunidades:

- Observaciones ciudadanas, preocupaciones e intereses de las comunidades
- Aspectos negociados
- Nivel de incidencia de las observaciones de la comunidad en el proyecto.

Posturas y nivel de aceptación de las comunidades:

- Percepción de aceptabilidad del proyecto.
- Posturas contrarias al proyecto.

Opositores

Con condiciones, apoyarían el proyecto se incluyen aquellas personas y dirigentes que están dispuestos a apoyar el proyecto si se cumplen ciertas condiciones o negociar

Radicales, Este grupo está en contra de los proyectos, es decir se opondrán férreamente a cualquier proyecto.

A favor

Con condiciones. Actores que apoyan el proyecto solo si ven alguna oportunidad de ganancia

Incondicionales. Desean que el proyecto prospere, ello basado en la expectativa que

Lista de Entrevistados según proyecto y sector de pertenencia		
Proyecto	Sector	Entrevistados
100% Saneamiento Aguas Servidas	Asesores	3
	Comunidad	2
Central Hidroeléctrica Angostura	Asesores	3
	Comunidad	4
	Empresa	2
	Municipalidad	2
División Ministro Hales	Asesores	1
	Comunidad	2
	Empresa	1
	Municipalidad	1
Modernización Ampliación Planta Arauco	Asesores	1
	Comunidad	2
	Municipalidad	1
Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo	Comunidad	2
	Empresa	2
	Municipalidad	1
	Sociedad Civil	1
Proyecto Spence	Comunidad	1
TOTAL		32

genere empleo local y que entregue beneficios para los habitantes

Denuncias sociales y/o ambientales.

Actores entrevistados según proyecto y sector de pertenencia

Cabe señalar que en tres casos se tomó contacto con la empresa en reiteradas ocasiones y no se pudo concretar la entrevista, en el caso de Spence solo fue posible hacer una entrevista ya que los otros actores contactados no estaban disponibles al momento de ir a terreno.

5. DESCRIPCIÓN CASOS DE ESTUDIO

A continuación se presenta una síntesis de la información recopilada para cada caso de estudio a través de revisión de prensa, revisión expediente del EIA, informes de actividades de la empresa a consultoras y principalmente entrevista a actores involucrados en cada caso.

Caso 1. División Ministro Hales DMH (Ex Mansa Mina)

Contexto

Proyecto Minero nace primero con el nombre de Mansa Mina, ubicado en la comuna de Calama a solo 5 km de distancia de un sector poblado, el proceso de evaluación comienza el año 2004 y obtiene su RCA a finales del año 2005 y comienza a operar a fines de 2010. Es un proyecto de explotación a rajo abierto proyectado a desarrollarse durante 14 años, y posteriormente a ser explotado por minería subterránea. Desde el proceso de obtención del RCA Codelco no siguió desarrollando mayores actividades con la comunidad, según alguno de los entrevistados "fueron 5 años de silencio", retomándose las relaciones una vez iniciada la construcción, año 2010, año en que se crea la nueva División Ministro Hales (DMH)

Actores principales

- Comunidad: Villa Tucnar Huasi, Villa Huaytiquina, Villa Ayquina, otros sectores urbanos de la comuna de Calama. Principalmente las directivas de las Juntas de Vecinos de estas villas.
- Comunidad Indígena Atacameña de Chiu Chui: Localidad de Chiu Chiu.
- Empresa: Codelco División Ministro Hales

- Estado: Gobernación y Municipalidad de Calama
- Otras organizaciones a nivel comunal. Red de Mujeres de El Loa, Unión Comunal de Junta de Vecinos de Calama
- Asesores: Fundación Casa de La Paz

Posturas

Opositora:

- Comunidad: tiene una postura condicionada, los dirigentes principalmente de Villa más cercana a la operación Tucnar Huasi, reclaman al proyecto por falta de cumplimiento de compromisos establecidos en el proceso de evaluación. Sin embargo las otras Villas demandan sobre la base de una deuda histórica de Codelco hacia la comunidad, referida al traslado del campamento de Chuquicamata a Calama.
- Alcalde: El alcalde de Calama ha sido crítico con la gestión de Codelco, principalmente por los aportes reales de la minería en la comuna en materia de inversión en infraestructura, y por la demanda histórica que existe en general de la comuna hacia Codelco, originada por el traslado del campamento de Chuquicamata hacia Calama. Pero principalmente por que Codelco no ha beneficiado en materia de infraestructura a la comuna (la demanda histórica sobre el Hospital), producto de esto se conforma el programa Calama Plus.
- Comunidad Indígena. Postura Opositora. La comunidad Indígena Atacameña de Chiu Chui tiene una demanda por territorio a Codelco por el emplazamiento del Tranque de Talabre en territorios de reivindicación indígena. Junto con ello, han manifestado su afectación por material particulado, producto de la operación.

A favor con condiciones:

Gobernación,. El gobernador de esa época (2011) tenía intenciones de ser un garante entre la comunidad y la empresa, ser el "negociador" sin embargo esto no se pudo implementar ya que no era legitimado por la comunidad de Tucnar Huasi , ni la de Ayquina

Temas de interés

- La deuda histórica basada en el traslado de Chuquicamata a Calama, la forma relacionamiento comunitario con las comunidades de Calama. que estableció CODELCO Norte.

- La inminente instalación del proyecto Ministro Hales en las cercanías a tres comunidades, preocupaciones de los impactos socioambientales potenciales del proyecto,
- Descontentos e insatisfacción de los procesos de participación ciudadana en torno al EIA de MMH,
- Promesas incumplidas, acuerdos establecidos en el proceso de participación ciudadana legal, las conversaciones entre Codelco Norte y la comunidad que a juicio de la comunidad no tuvieron un respaldo de legal de estos compromisos.
- Uso de Agua de sector de uso indígena

Acciones de relaciones comunitarias

- Antes del proceso de Evaluación

2004 la empresa realiza un acercamiento muy preliminar con la comunidad a través del Programa Codelco Buen Vecino, cuyo objetivo era contribuir a generar condiciones favorables que estimularan y reforzaran el desarrollo de las comunidades en el entorno de sus operaciones. Se realizaron las siguientes actividades:

- Reuniones tempranas de difusión de Plan de Negocios y Desarrollo 2004 de la División y de las características generales del Plan de Negocios y Desarrollo y del Proyecto Mansa Mina.
- Visitas en terreno a vecinos que presentaron inquietudes durante la reunión temprana con las Juntas de Vecinos de Calama.
- Publicación y distribución de dos ediciones del Boletín "Carta a Autoridades" documento de difusión en el que se sintetizan la visión de negocio de Codelco Norte y las acciones y lineamientos vinculados con su relación con la comunidad.
- Durante el proceso de evaluación ambiental, se efectuaron dos reuniones formales establecidas por CONAMA II Región (el año 2005) y 33 reuniones convocadas por Codelco Norte, en las que participaron 1157 personas entre autoridades, dirigentes y representantes de la comunidad organizada de Calama.
- Posterior al proceso de evaluación

Codelco después de la aprobación ambiental, dejó en pausa la relación con la comunidad durante 5 años. Retoma el acercamiento a fines de 2010 con la creación de la división. Es en ese momento en que se define una estrategia de relaciones comunitarias del proyecto.

Para esa oportunidad la división solicita la asesoría de Fundación Casa de la Paz quien se encarga de implementar un plan de relaciones comunitarias que se enfoca en redefinir las comunidades del área de influencia, desarrollar un acercamiento con las comunidades y definir un plan de acción para que la que la división implemente su estrategia. Para ejecutar todo lo propuesto se desarrollaron mesas de trabajo entre la comunidad, la empresa y facilitadas por Casa de La Paz durante un año. La relación de la división y la comunidad se mantiene hasta la fecha sin embargo los actores de la comunidad señalan que aún faltan compromisos a cumplir (tales como infraestructura comunitaria, contratación de mano de obra local, capacitación en oficio entre otros y que sea una relación constante y permanente.

Caso 2. Tercera planta de tratamiento de aguas servidas (100% saneamiento aguas servidas)

Contexto

En la década de los 90 se privatiza el agua potable y con ello se apunta al plan de saneamiento de aguas servidas de la región metropolitana. Este proyecto, es parte de ese plan, y se emplaza en las comunas de Padre Hurtado, y Maipú. La localidad más cercana a la planta de tratamiento es El Trebal, y las Parcelaciones La Primavera y Los Ciruelos, en la comuna de Padre Hurtado. .

Aguas Andinas con la experiencia del conflicto ocurrido con la Planta La Farfana ubicado en la comuna de Maipú el año 2003 y la ingrata – para los vecinos- experiencia de la construcción de la primera Planta en El Trebal, decide definir una relación institucional entre empresa y comunidad. El Proyecto ingresa al SEIA en noviembre del año 2007, y obtiene su aprobación en abril del año 2009.

Actores principales

Empresa: Área de Medio Ambiente y Comunicaciones

Comunidad directa: Junta de Vecinos El Trebal, Comuneros, Club deportivo, Comité de Agua Potable Rural.

Otros actores de comunidad: Dueños de parcelas sector Los Ciruelos.

Municipalidad: Alcalde: I. Municipalidad de Padre Hurtado. Concejales: Algunos Concejales ofrecieron apoyo y asesoría a la comunidad de El Trebal en materia de negociación frente a la empresa.

Posturas

Opositores: A nivel local existió una importante oposición al proyecto. Por un lado, de parte de los usuarios de aguas de riego de la zona y por otra parte los dueños de parcelas del sector Los Ciruelos.

Los opositores con condiciones son las organizaciones sociales y comuneros de El Trebal, quienes señalaron que su calidad de vida empeoró, por lo tanto, no estaban dispuestos a soportar una nueva planta, ya que se había afectado profundamente sus modos de vida, sin embargo señalan que al ser un proyecto de interés regional, este discurso va cambiando y manifestando su interés de negociar para generar mejoras en infraestructura comunitaria.

El municipio y los concejales toman el rol de asesorar a la comunidad y por consiguiente buscar beneficios para toda la comuna la comuna.

Los dueños de Parcela del sector Los Ciruelos, su gran demanda es la afectación de la plusvalía de sus terrenos, y junto con ellos los impactos ambientales en materia de olores.

A Favor: A nivel regional el proyecto presenta favorabilidad destacando que con su funcionamiento, Santiago se convierte en la primera capital de Latinoamérica que tendrá el 100% de sus aguas servidas saneadas y aptas para riego.

Temas de interés

Los temas relevantes identificados en las entrevistas, revisión de fuentes secundarias y las observaciones al EIA, para los distintos actores fueron la disponibilidad de agua, especialmente para riego y las externalidades ambientales del proyecto, como malos olores, moscas e infecciones. Particularmente, preocupaba el destino final de los lodos y el proceso de cierre de la planta.

Las negociaciones entre la comunidad y la empresa pasaron por arreglos económicos para mejorar aspectos relacionados al bienestar social básico, algunos de ellos vinculados al funcionamiento de la planta, principalmente por el tema de malos olores

Los principales temas de las observaciones tienen relación con:

- Empleo, generación de empleo local
- Impacto agua, en materia disponibilidad de agua limpia en canales, afectación de napas subterráneas; Afectación de pozos existentes por excavaciones. Disponibilidad de agua para riego y consumo

- Solicitud de encapsulamiento de la entrada del agua por olores y gases;
- Riles, origen cantidad y volumen.
- Lodos /olores: malos olores afectación en calidad de vida
- Vialidad: Molestia por potencial aumento del flujo vehicular
- Aire: Aumento de material particulado y polvo

Acciones de relaciones comunitarias

- Antes del proceso de Evaluación Ambiental.

La empresa desarrolla un plan de Participación Ciudadana Temprana, durante la elaboración del EIA, donde se incorpora un tercero (Fundación Casa de la Paz) como facilitador del proceso, principalmente a través de las siguientes actividades:

-Reuniones bilaterales entre dirigentes sociales y la fundación

-Reuniones de participación – reuniones tripartitas entre dirigentes y/o actores locales y la empresa, con la facilitación de la fundación

-Casa abierta (entrega de información y presentación del proyecto. Recepción de consultas y observaciones)

-Visitas a la planta con dirigentes de las comunidades, autoridades locales y funcionarios municipales

-Reunión para dar a conocer los resultados del EIA. Producto de las reuniones con la comunidad en la cual manifestaron sus preocupaciones, la empresa logró realizar algunas modificaciones técnicas al proyecto inicial, en materia de minimizar la fuente de olores y de esta forma recoger alguna de las preocupaciones de la comunidad.

- Durante el proceso de evaluación

Se realizó un proceso de participación ciudadana, en el marco de la normativa vigente. Entre abril y septiembre de 2007, cerca de 15 actividades. Conama recibió un total de 95 observaciones ciudadanas, realizadas por personas naturales y jurídicas, como juntas de vecinos y uniones comunales, Talleres laborales, juntas de vigilancia de esteros, Consejo de defensa del medio ambiente, Confederación de canalistas de Chile, Asociaciones de canalistas, Comunidades de Agua. Cabe destacar que en algunas observaciones suscribe más de una persona, alcanzando un total de 5.301 suscriptores.

- Después de la evaluación ambiental.

Posterior a la evaluación, la empresa permaneció con la mesa de trabajo impulsada en el periodo temprano. Esta mesa tuvo un funcionamiento mensual en el cual la empresa y la comunidad se reunían para dar seguimientos a acuerdos en materia de seguimiento ambiental y de acuerdos de negociación (compensación social) definidos en la evaluación ambiental. De Manera regular permaneció la mesa facilitada por la fundación, en los años de funcionamiento los actores de la comunidad señalaron que fue un proceso de aprendizaje para dialogar, conversar los problemas y buscar soluciones conjuntas a exigir compromisos tanto a la empresa como para el Estado. "Un tercer actor es importante para ver desde fuera... cuando uno de los actores no tiene intereses por ningún bando"(¿?)

A la fecha según los entrevistados no existe regularidad de reuniones consideran que ya existe participación, las cosas son impuestas, "no se trabaja con la comunidad"... "los horarios a juntarse han sido impuestos en vez de acordar un horario en que pueda participar la mayoría de la comunidad"

Caso 3. Proyecto hidroeléctrico Alto Maipo

Contexto

En el año 2008 Sociedad Alto Maipo S.A ingresó al SEIA con el EIA del Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo (en adelante PHAM), obteniendo una RCA favorable en el año 2009. Este proyecto se emplaza en la comuna de San José de Maipo, región Metropolitana, y consiste en la construcción de dos centrales en caverna: Alfalfal II y Las Lajas, además de una serie de obras como: bocatomas, túneles, caverna de máquinas, caminos de acceso, y una subestación eléctrica encapsulada, instalaciones de faenas transitorias, acopios de marina y campamentos, entre otras.

Este EIA había ingresado anteriormente al SEIA en Junio del año 2007, sin embargo fue desistido, para ingresar nuevamente casi un año después (Mayo del 2008). En el marco del primer EIA elaborado, se realizan actividades de PAC temprana, y una vez que ingresa al SEIA, se realiza un primer proceso de Participación Ciudadana Formal, a cargo de la entonces COREMA.

Actores principales

Empresa: Vicepresidenta de Asuntos Corporativos AES Gener y Jefe de Responsabilidad Social de AES Gener

- Comunidad Directa: Actores locales que identificamos como organizaciones sociales tales como: Juntas de Vecinos de San José de Maipo, Unión Comunal de Juntas de Vecinos de San José de Maipo, Maipo, Club Deportivo de San José de Maipo, Colectivo de Defensa de Cajón del Maipo
- Sociedad Civil: Coordinadora Ciudadana Ríos del Maipo (CCRM) y otros actores a nivel regional
- Municipalidad: Alcalde y Concejales, quienes tuvieron el rol de garante y ministro de fe, de los acuerdos alcanzados Municipalidad de San José de Maipo

Posturas

A Favor:

Con condiciones son todos aquellos actores quienes reconocen impactos ambientales, perciben el Proyecto como oportunidad de generación de empleo y beneficios sociales,

Incondicionales: son aquellos actores que ven a este proyecto como un beneficio en todo ámbito, como lo señala el ex presidente de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos explica que las personas han ido aceptando el Proyecto con el tiempo, ya que perciben que no incidirán en las decisiones gubernamentales respecto a su aprobación ambiental, por lo cual han optado por considerar las oportunidades que el Proyecto ofrece para mejorar la condición de pobreza y hacinamiento, aportes en el desarrollo urbano y social. Sin embargo, señala que muchos de ellos no se atreverían a manifestarse explícitamente de acuerdo, por temor a conflictos sociales internos. En efecto, señala que las encuestas de percepción que ha realizado en la comuna, la mayoría de las personas se manifiesta en desacuerdo, a pesar de que parte importante se encuentra trabajando o apoyando el Proyecto.

El PHAM ha sido mediáticamente criticado, e internamente, se percibe una división de las comunidades afectadas, sobre todo luego de los acuerdos alcanzado por la empresa y la agrupación dirigida por la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, que avaló el Convenio Social. Esto último ha sido duramente cuestionado por los detractores, responsabilizando a la empresa por la división de la comunidad.

Opositores son los que consideran una amenaza para la comuna, y la región Metropolitana debido a sus impactos ambientales, consideran que el EIA es deficiente ya que no

considera los verdaderos impactos. Este último grupo ha conformado movimientos sociales contrarios al proyecto, y una red de apoyo de personas provenientes del sector público y privado, con distintos niveles de influencia en términos económicos y políticos. Por otra parte, han presentado aproximadamente 4 demandas de nulidad de permisos de la RCA.

“Para todos estos proyectos las empresas dividen a la comunidad. Llegan las promesas del trabajo e instalan la lucha de clases. Entonces los vecinos piensan que quienes se oponen al proyecto, lo hacemos porque tenemos “la vida resuelta”, a diferencia del resto que necesita trabajar y minimizan el impacto que pueda haber” (Marcela Mella, Vocera Coordinadora Ciudadana Ríos del Maipo (CCRM).

Temas de interés

Potencial afectación de actividades económicas: i) turismo, en tanto la comuna cuenta con zonas de protección y atractivos naturales que son de relevancia para el desarrollo de esta actividad. En efecto parte importante de la población se dedica a actividades económicas asociadas al turismo como: servicios de alojamiento y alimentación, comercio, camping, deportes, comercio, entre otros. ii) actividades tradicionales como el pastoreo de animales, iii) pérdida de empleos actuales.

- Demanda de generación de empleo local es una de las principales expectativas, así como el aporte del Proyecto al Desarrollo Social
- Preocupaciones ambientales, estaba la afectación a los recursos hídricos de la comuna, afectación al caudal ecológico, reservorios de nieve, glaciares y napas subterráneas, desbalance sedimentario del río Maipo, y disponibilidad de agua para consumo humano y riego.
- Adicionalmente, la población levanta como temas de interés la afectación de flora y fauna nativa, y los ecosistemas de la comuna.

Acciones de relaciones comunitarias

Antes del proceso de Evaluación, las primeras acciones de divulgación del PHAM se desarrollan entre agosto y diciembre del año 2006, y Enero del año 2007, estas fueron reuniones entre la empresa consultora a cargo del EIA, con autoridades locales y representantes de organismos públicos con competencia ambiental relacionadas,

Las acciones de relacionamiento temprano con la comunidad en tanto, comenzaron en el mes de Febrero del año 2007 y culminaron en Mayo del 2008, realizándose 76 actividades consistentes en asambleas abiertas, reuniones expositivas-consultivas, entrevistas, y visitas en terreno en sectores de emplazamiento de obras del Proyecto, con la población

del AI. Adicionalmente, la empresa implementó una oficina o centro de informaciones del Proyecto, en San José de Maipo. Según los entrevistados de parte de la empresa, señalan que desarrollaron muchas reuniones con las organizaciones y principalmente para llegar a acuerdos sobre los contenidos del convenio social.

Por otro lado, existen también visiones críticas al proceso de participación ciudadana temprana, entre las que señalan que éste se dio en un comienzo sólo con algunos actores relevantes del territorio, y no con toda la comunidad. Eran reuniones "a puertas cerradas

- Durante la tramitación ambiental (2008-2009) la empresa también realiza actividades de relacionamiento comunitario voluntarios, consistentes en asambleas abiertas, reuniones con localidades, y mesas de trabajo con organizaciones sociales, principalmente con la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de la comuna. Sin embargo es la etapa en que la autoridad ambiental desarrollo reuniones de PAC formal.

- Posterior a la aprobación del Proyecto, se mantiene la oficina implementada en San José de Maipo, y de acuerdo al Presidente de la Unión Comunal de San José de Maipo, se ha mantenido hasta la fecha, una presencia continua de la empresa en la comunidad. Las actividades de relacionamiento comunitario que se realizan posteriormente a la evaluación, es la conformación de un plan de monitoreo participativo que consisten en la existencia de paneles conformados por distintas personas de la comunidad y expertos en 4 temas: agua, empleo, seguridad vial y compromisos sociales, con reuniones periódicas. En el caso del panel de agua, para llevar a cabo los monitoreos y fiscalizaciones, se ha realizado capacitaciones a sus integrantes.

Además la empresa mantiene la relación con la comunidad, a través de mesas de trabajo, cumplimiento del Convenio Social y Sistema de reclamo y consultas.

Caso 4. Proyecto ampliación de planta celulosa Horcones

Contexto

Planta Arauco se encuentra emplazada en la localidad de Horcones, comuna de Arauco, región del Bío Bío. Esta Planta fue construida en el año 1.969, y cuenta hasta el año 2015, con 2 líneas de producción. La Línea 1 entró en operación el año 1972, y está enfocada en la producción de celulosa blanqueada de eucaliptus. La Línea 2 en cambio, entró en

operación el año 1991, y su producción es de celulosa banqueada de pino radiata. En su conjunto, tienen una capacidad de producción de 790.000 toneladas métricas anuales, siendo la segunda Planta de mayor producción en Chile, después de Nueva Aldea (ARAUCO, Memoria Anual, 2013). En el año 2012 Celulosa Arauco y Constitución S.A ingresó al Servicio de Evaluación Ambiental un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) denominado: Modernización Ampliación Planta Arauco (MAPA), el cual fue aprobado ambientalmente mediante una RCA Favorable el año 2014. El proyecto MAPA consiste en la modernización de la Planta Arauco y el aumento de la capacidad de producción, a través de: i) modificaciones y mejoras en sus instalaciones actuales, ii) la habilitación de una nueva línea de producción, iii) la construcción y operación de una línea de transmisión eléctrica con conexión al Sistema Interconectado Central (SIC), para aportar energía renovable a dicho sistema obtenida a partir de biomasa forestal.

La ubicación del proyecto MAPA es en el sector de Horcones, donde se encuentra el actual complejo Forestal Industrial, mientras que el trazado de la línea eléctrica se ubica desde la Planta Arauco hasta la subestación Lagunillas, pasando por las comunas de Arauco, Lota y Coronel, todas en la región del Bío Bío.

Actores principales

De acuerdo a la información recopilada de distintas fuentes, se involucraron en el proceso de Relacionamiento Comunitario del Proyecto MAPA:

- Empresa ARAUCO, participó en el proceso el gerente de Asuntos Públicos, además de algunos especialistas y técnicos
- Consultoras Arcadis Chile tuvo el rol de la elaborar del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto MAPA, y en esta tarea, realizó entrevistas a la población en año 2011 para la Línea de Base, y en el año 2012 para elaborar las respuestas a la ADENDA N° 1. En este último periodo, se reunió también con Comunidades y Asociaciones Indígenas para la presentación del Anexo de Línea de Base del Medio Humano, solicitado por la autoridad en ICSARA 1.
- Consultora Tironi Asociados por su parte, tuvo el rol de asesorar a ARAUCO en el desarrollo de la estrategia de Relaciones con la comunidad del Programa Nuevo Horcones, esto es, durante el proceso de Participación Ciudadana Temprana, y durante las actividades realizadas en el periodo de Tramitación Ambiental del Proyecto, hasta la actualidad. Socio director de Tironi Asociados- indicó que la empresa tuvo el rol en primera instancia de acercarse y escuchar a la comunidad, la cual sentía que Celulosa Arauco tenía una deuda histórica con ellos, por la contaminación asociada a la Planta. Luego de ello, su rol fue conversar respecto al

proyecto MAPA en específico, presentar el EIA y llegar a acuerdos con las comunidades.

Entre los actores de la comunidad destacan:

Pescadores del golfo de Arauco, en específico aquellos organizados a través de Sindicatos de Pescadores del Golfo de Arauco, la FEREPABío Bío (Federación Regional de Pescadores Independientes y Afines de la Octava Región, Juntas de Vecinos de Laraquete, Horcones y Arauco

- Laraquete Sustentable
- Comunidades y Asociaciones Indígenas.
- Además, se incorporan otros sectores de la sociedad civil, como: Organizaciones deportivas, Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones religiosas, Trabajadores, Universidad de Concepción.

Municipalidad de Arauco, que tuvo un rol relevante en el proceso de PAC formal, según los entrevistados el municipio ha sido un actor opositor al proyecto y a otros proyectos de riesgo que se han querido instalar en la comuna, junto con ello dio asesoría y apoyo a la comunidad en materia de elaboración de observaciones.

Posturas

Opositores con condiciones

Las posturas hacia el Proyecto, se centraban en muchos casos en la operación actual, debido principalmente a la contaminación marítima y del aire. Al respecto cabe considerar que en el año 2001 el Presidente de Junta de Vecinos de Horcones realiza una denuncia por contaminación ambiental y problemas de salud, en el año 2004 ocurre un derrame en la Planta, afectando la actividad pesquera y la salud de las personas, y en el año 2005, los pescadores y buzos mariscadores de Arauco y Laraquete interponen una querrela por pescadores contra Arauco, por la contaminación de zonas costeras (Registros de prensa Emol y Cooperativa). En este contexto, sumado a la ausencia de la empresa como agente de desarrollo local, la comunidad comienza un relacionamiento marcado por un sentimiento de "deuda histórica".

De la mayoría de los entrevistados manifiestan una postura crítica hacia el proceso de Participación Ciudadana. No obstante, también se valora el desarrollo de actividades de relacionamiento previas al ingreso del EIA al SEIA, la presencia del gerente de la empresa en el proceso, y por otro lado, se reconoce el logro de acuerdos y medidas que benefician a la población. Adicionalmente, el proyecto tuvo marcadas críticas por la no inclusión de

las comunidades indígenas en el desarrollo del EIA, y durante el proceso de participación ciudadana temprano –como un actor diferenciado de la comunidad en general. En este contexto, las comunidades indígenas interponen un recurso de protección en el año 2013, por incumplimiento de normas dispuestas en Convenio 169, y realizan una serie de manifestaciones para que el Proyecto sea revisado, aludiendo a la existencia de información falsa y carencia de procedimientos adecuados para la evaluación.

Todo lo anterior permite concluir que el nivel de aceptación del proyecto MAPA fue bajo por parte de las comunidades del Área de Influencia.

Temas de interés

Empleo.

Generación de empleo a nivel local y fomento productivo

- Preocupación sobre el impacto en la salud de las personas
- Contaminación del Medio Marino,
- calidad del aire,
- riesgo para la salud de la población.
- Deuda Histórica, sobre el aporte real al desarrollo local de la comuna y de las localidades vecinas a la planta.
- No existe presencia de la empresa, existe un reclamo de la comunidad por la participación, presencia y apoyo de la empresa. No existe una relación constante y permanente.

Acciones de relaciones comunitarias

- Antes del proceso de Evaluación, en enero del año 2012, ARAUCO realiza un conjunto de actividades de información y participación ciudadana, proceso a cargo de la consultora Tironi Asociados, para dar a conocer el proyecto MAPA e impulsar su Programa Nuevo Horcones, que consiste en un plan de inversiones en la comuna de Arauco, en conjunto con un Plan de integración social, orientado al desarrollo local. De acuerdo a los antecedentes recopilados y las entrevistas realizadas, Celulosa Arauco no tenía un relacionamiento comunitario constante con las comunidades próximas a la Planta Arauco de Horcones, desde el año 2010. “Antes de esto nunca hubo la opción de PAC. La PAC abrió una puerta para que la gente pueda decir algo. No tuvimos dificultad para participar. La municipalidad abrió las puertas para todo, y en el proceso se involucró a todas las

comunidades (...) un tema valorable en esta instancia inicial de la empresa fue que en la introducción estuvo el gerente. Y ese fue un tema que la comunidad igual valoró, o sea histórico, había gente que nunca lo había visto, y el participó en todas las reuniones. Y tuvo la oportunidad de recibir él directamente todas las críticas. Entonces la empresa logró percibir todos los alegatos de las comunidades. Hay algo que marca un antes y un después del proyecto MAPA y es el contacto que hay con los dirigentes de todos los sectores” (Omar Molina, Asesor Jurídico del Municipio de Arauco y Victoria Pérez, miembro de la organización Laraquete Sustentable)

Durante la evaluación. Las actividades de PAC Formal a cargo del SEA, se desarrollan entre mayo y julio del 2012, periodo en el cual se registran 20 instancias de PAC, que consistieron en reuniones en las comunas de Arauco, Lota y Coronel con alcaldes y concejales, además de reuniones en distintas localidades como: Laraquete, El Pinar, Horcones, Carampangue, (estas tres localidades son las que están cercanas a la planta) Santa Elena, Ramadilla. Se identificaron también reuniones con grupos específicos como: FEREP (Federación Regional de Pescadores Independientes y Afines de la Octava Región), pescadores de Lota y caletas de Tubul, Llico, Punta Lavapie, Asociación de Transportistas y Comercio, y Comunidades Indígenas de Arauco. Otra de las actividades de PAC Formal realizadas durante este periodo fueron visitas a la Planta Arauco con organizaciones de Juntas de Vecinos de las localidades de El Pinar, Laraquete y Horcones, y organizaciones ambientalistas a nivel local. Cabe señalar que según la información obtenida de las entrevistas, se percibe una confusión y desinformación respecto al proyecto MAPA en específico, en tanto el proceso de Participación Ciudadana Temprano incluyó temáticas más globales, que en muchos casos provocó la desconfianza de la población respecto a las intenciones de Arauco. Se señala que la población participa del proceso sin tener real claridad el objetivo de las actividades, acogiendo las propuestas de la empresa respecto a los proyectos de inversión y desarrollo (catalogado por algunos entrevistados desde una lógica asistencialista), entendiendo después las implicancias del proyecto MAPA. “...la empresa utilizó listas de asistencias y fotografías de las actividades de Participación Temprana como argumento para comunicar la aceptación del Proyecto, pero indican que la mayoría de la población estaría en contra de él...”. Él SEA recibió 1.462 observaciones ciudadanas durante la Tramitación Ambiental, y un recurso de nulidad presentado por dirigentes vecinales de las comunas de Arauco y Lota frente al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de la Región del Biobío, por el procedimiento de calificación ambiental del Proyecto, en tanto éste contendría información sesgada y poco relevante. Por su parte, la empresa ARAUCO desarrolló actividades de relacionamiento comunitario mediante Foros Públicos, donde se co-diseñaron propuestas de proyectos de desarrollo local, y medidas de compensación a las comunidades del proyecto MAPA. Cabe destacar además que durante el año 2013, en el marco de la ADENDA N°1, él SEA convoca nuevamente a las localidades a un proceso de Participación Ciudadana Formal, y realiza la

Consulta Indígena en el marco del Convenio 169 de la OIT, a Comunidades y Asociaciones Indígenas Lafkenche del Territorio del Golfo de Arauco, través de reuniones y mesas de trabajo.

- Después de la evaluación, de acuerdo a los entrevistados, posterior a Febrero 2014 (fecha en la cual obtiene la RCA), no ha habido acciones concretas de relacionamiento comunitario. La relación se mantiene principalmente debido a que Arauco instaló dos oficinas que en el proceso de PAC temprana fueron Casa Abierta y hoy están disponible para el uso comunitario.

Caso 5. Proyecto central Angostura

Contexto

El Proyecto Central Hidroeléctrica Angostura, bajo el titular Colbún S.A., consistió en una central de embalse. El área de emplazamiento del proyecto corresponde a las comunas de Quilaco y Santa Bárbara, en la Provincia y Región del Bío Bío, aproximadamente a unos 63 kilómetros al suroriente de la ciudad de Los Ángeles y a 18 kilómetros al oriente de la ciudad de Santa Bárbara y Quilaco.

El proyecto implicaba la construcción de una presa embalsada a unos 700 metros del Puente Piulo, próximo a la confluencia de los ríos Bío Bío y Huequecura, lo que generó un embalse de 5 kilómetros de largo por el río Huequecura y 16 kilómetros de largo por el río Biobío. La potencia instalada del proyecto era de aproximadamente 316 MW, correspondiente al 3,7% del total de la capacidad instalada actual del SIC. La creación del embalse implicó la inundación de un total de 641 hectáreas a su cota de operación normal, de las cuales 180 hectáreas correspondían a los cauces actuales de los ríos Huequecura y Biobío. Este proyecto requirió además, reasentar a más de 40 familias.

Según el INDH, el proyecto se instalada en territorios pertenecientes a comunidades mapuches-pehuenches. En la zona del embalse vivían cerca de cuarenta familias, algunas de las cuales se auto identifican como mapuche-pehuenche, mientras que otras personas son casadas con pehuenches, las que serán reasentadas en un lugar cercano.

En el año 2009 el proyecto es aprobado por la COREMA del Biobío. Finalmente, para el año 2010 la población local presenta un recurso de reposición ante CONAMA, el que es rechazado por la dirección ejecutiva de la institución, asegurando de esa manera la instalación de la central en el área estimada pertinente para ello. Apelando a este mismo argumento las organizaciones interpusieron un reclamo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El reclamo es patrocinado por el mismo abogado que representó a las mapuches en Ralco y logró la firma del acuerdo. En el 2011 el Noveno Juzgado Civil de

Santiago da sentencia en primera instancia y anula los derechos de agua no consuntivos - que utilizan el agua sin consumirla- entregados a Colbún por la Dirección General de Aguas (DGA) en 2006 y que son claves para que opere el proyecto (INDH). Sin embargo el proceso de aprobación ambiental y su posterior construcción de la hidroeléctrica dio pie para su operación actual.

Actores principales

Alcalde de Ilustre Municipalidad de Santa Bárbara y Concejo Municipal de la Ilustre Municipalidad de Santa Bárbara

Alcalde de Ilustre Municipalidad de Quilaco y Concejo Municipal de la Ilustre Municipalidad de Quilaco

Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Santa Bárbara

Junta de Vecinos de Lo Nieve

Junta de Vecinos de Los Notros

Junta de Vecinos de Aguas Blancas

Junta de Vecinos de Loncopangue

Junta de Vecinos de Rucalhue.

Comité de Agua Potable Rural (APR) de Los Notros

Club del Adulto Mayor de Los Notros

Club Deportivo de Los Notros

Escuela de Los Notros G – 967

Capilla de la Iglesia Católica en Los Notros

Organización Aguas Libres

Organización "Huequecura Libre

Posturas

A favor: Se pueden distinguir posturas a favor del proyecto en materia de valoración de la contratación de empleo local, junto con el desarrollo existe una alta valoración sobre el desarrollo de la actividad turística en la comuna, la construcción de campings, corresponde una medida señalada en la RCA, según Gerencia e Asuntos Públicos éstos fueron construidos con altos estándares, junto con ello una serie de acciones que potencian esta actividad en la comuna.

Opositores:

Existe un gran reclamo a que este proyecto en relación a no respetar los principios del convenio 169 de los cuales Chile había ratificado. La presencia de una tercera hidroeléctrica en la zona es vista por algunas persona de la comunidad como una iniciativa amenazadora de su calidad de vida y formas de subsistencia en base a la intervención y modificación que origina este tipo de centrales eléctricas en el territorio en el cual son emplazados. Junto con ello existe desconfianza del cumplimiento de los compromisos de la empresa, sobre todo en materia de reasentamiento. Las posturas opositoras dieron la creación de un movimiento a nivel comunal que tuvo ciertas repercusiones en el ámbito nacional tales como los señala el INDH "(...) la lucha contra el proyecto Angostura de Colbún se unieron también organizaciones medioambientales y sociales de Santiago, como la Red de Justicia Ambiental, el Observatorio de Conflictos Ambientales, Ecosistemas, Codeff, Feministas Autónomas, el Colectivo No a Pascua Lama, el Centro Ecoceanos, la Liga por la Justicia Climática, y el movimiento Patagonia Sin Represas. Las organizaciones fueron informadas de la situación por Aguas Libres de Quilacoy del Grupo de Trabajo Mapuche por los Derechos Colectivos, en una reunión ampliada". A nivel local se forma una organización opositora del proyecto que recibe el apoyo y asesoría de estas organizaciones de ámbito nacional.

Temas de interés

Los principales temas que se relevados ¿? en los procesos de Participación Ciudadana se relacionan con:

- Laboral: Generación y sustentabilidad del empleo local
- Relocalización de familias en zona de inundación, Conservación de la calidad de los suelos donde se trasladarán las familias, Ubicación de la Escuela de Los Notros
- Turismo: Administración de balnearios públicos y zonas de camping por organizaciones locales. Pérdida de acceso público y atractivo turístico en el río Huequecura

- Aporte al Desarrollo Local: Medidas de compensación para las familias, proyectos de desarrollo local, medidas de compensación por pérdida del espacio físico para el desarrollo de las actividades de las organizaciones locales

- Impactos por la inundación

- Efectos del embalse en el aumento de inundaciones y riesgo ante casos de sismos

- Afectación de flora nativa y fauna

- Procesos de negociación para adquisición de predios que se requirieren inundar

- Afectación al desarrollo de la apicultura

- Vial: Flujo vehicular, calidad de camino e incidencia del nuevo lago en la socavación de los caminos

- Agua: Caudal mínimo que poseerá el río posterior al embalse

Acciones de relaciones comunitarias

- Antes de la evaluación ambiental. El proceso de Participación Ciudadana Temprana señalado por la empresa, tuvo como finalidad identificación de las personas, familias y organizaciones del área de influencia del proyecto, promover el involucramiento ciudadano y la incorporación de las preocupaciones de la comunidad y la inclusión de ellas en medidas mitigación en el diseño y elaboración del EIA. Desarrollaron una serie de actividades tales como, reuniones en terreno con autoridades y comunidad local, visitas domiciliarias, entrevistas y entrega boletines. Realizaron 16 reuniones con un total de 174 personas entre octubre 2007 hasta junio 2008

- Durante el proceso de evaluación ambiental:

Se llevó a cabo un Proceso de Participación Ciudadana Formal entre el 12 septiembre 2008 y 11 de diciembre 2008. Desarrollaron una fase de apresto realizada 4, 5 y 6 de noviembre, exposición y consultas, en Santa Bárbara y Quilaco, con la participación de 174 personas, la según fase de discusión ciudadana realizada 10, 11 y 12 Noviembre, que consistió en reuniones entre la comunidad y la empresa en Quilaco y Santa Bárbara, presentando proyecto y medidas de mitigación en la cual los participantes realizaron consultas, preguntas y opiniones en relación al proyecto. Con la participación de 554 personas.

En el marco del proceso de participación ciudadana del EIA las organizaciones ciudadanas presentaron cerca de 400 observaciones. El principal argumento presentado por la

organización ambientalista, Aguas Libres de Quilaco, solicita se declare inadmisibles el EIA del proyecto hidroeléctrico, porque vulnera un acuerdo internacional. Esto en referencia al acuerdo de solución amistosa asumido por Endesa y familias pehuenches, en el año 2003 por la construcción de Ralco y donde actuó como garante el Gobierno de Chile y la organización de Estados Americanos, OEA. Otro de los cuestionamientos hechos por los ecologistas al EIA de Angostura apunta a la preservación de los sitios arqueológicos. En este sentido, señalan que "el EIA presentado carece de contenido antropológico ya que sólo hace mención a objetos arqueológicos, ignorando la cosmovisión de la etnia mapuche pewenche que son los pueblos originarios que habitaron en la zona proyectada como embalse". También hacen referencia al Kuel que corresponde a un sitio de significación cultural el que es reconocido por los habitantes del lugar como un sitio sagrado en donde se realizan ceremonias mapuches y que tienen relación con rogativas de carácter espiritual y que son y forman parte de toda la comunidad que se desarrolla en torno a él. (INDH)

Participación Ciudadana en el Seguimiento

Según declara la empresa, el Proyecto promoverá voluntariamente la participación de las organizaciones, instituciones y las personas que fueron directamente impactadas por éste. Esto ocurrirá desde que comience la construcción, así como también durante la operación, en todos aquellos aspectos relativos al seguimiento de resultados.

Complementariamente, se realizará una Auditoría Socio Ambiental Independiente, que será realizada por una empresa consultora externa, y será elegida mediante una terna de empresas convocadas mediante licitación, decisión que será informada a los Municipios y Juntas de Vecinos antes identificados.

Caso 6. Proyecto minero Spence

Contexto

Abril del año 2002 Compañía RioChilex presentó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Spence al SEA, obteniendo la RCA favorable en el mes de diciembre del mismo año. Éste se ubica a aproximadamente 6 kilómetros al Nor-Este de la localidad de Sierra Gorda, de la comuna homónima, en la Región de Antofagasta. "El desarrollo del proyecto contempla la explotación de una mina de cobre, usando el sistema a rajo abierto, chancado, transporte mediante correas, lixiviación en pilas, extracción por solventes y electro obtención para producir cátodos de cobre de alta calidad, destinados a la exportación". (Knighth Piésold, 2002; 2205E). La producción anual se estimaba en aproximadamente 200 mil toneladas anuales de cobre en cátodos, con una vida útil de 17 años. El proyecto entra en operación el año 2006. El Área de Influencia corresponde a las

comunas de Sierra Gorda, Antofagasta y Calama, siendo la primera el área directamente afectada.

Es relevante considerar que debido a que al actual Proyecto Spence le quedaría alrededor de 8 años de vida útil (considerando sus 17 años estimados y que comenzó a operar en el año 2006), BHP Billiton se encuentra realizando los estudios ambientales para ampliar la capacidad de producción, extrayendo mineral hipógeno, y extendiendo así la vida útil del proyecto.

Actores principales

Organizaciones sociales de la comuna de Sierra Gorda, como Juntas de Vecinos, Clubes Deportivos, organizaciones culturales, y la comunidad en general

- Minera Spence
- Municipalidad de Sierra Gorda

POSTURAS El Proyecto Spence fue aceptado en sus inicios por la comunidad, debido al trabajo oportuno y cercano que se realizó con ellos, desde el levantamiento de información para el EIA, como el relacionamiento comunitario y proceso de PAC Temprana. En este acercamiento se mostró voluntad por generar beneficios mutuos, y confianza entre empresa y comunidad.

Temas de interés

- Mano de obra local
- Apoyo a emprendimiento local
- Contaminación por material particulado

Acciones de relaciones comunitarias

Antes de la evaluación

De acuerdo a antecedentes del EIA de Spence, los primeros acercamientos a la comunidad comenzaron cuando se estaba explorando el Proyecto, esto es entre el año 1996 y 1998. En esa instancia, se mantuvieron conversaciones informales con algunos actores de las comunas del AI, las cuales tenían un enfoque informativo, y a fines del año 2008, se realiza una reunión con residentes de la comuna de Sierra Gorda y autoridad Municipal, para presentar los avances del Proyecto.

Entre el año 2000 y 2001, se realizaron diversas actividades de relacionamiento comunitario, consistentes principalmente en: entrevistas, grupos focales, reuniones grupales e individuales con actores interesados, con el objetivo de monitorear las temáticas de interés y definir los mecanismos de Participación Ciudadana Temprano. Posteriormente, en el año 2002, se realizan Casas Abiertas, para dar a conocer el EIA del Proyecto previo a su ingreso.

El relacionamiento de Spence según el entrevistado, fue constante, estableciéndose una frecuencia al menos mensual de reuniones con la comunidad. En efecto, durante el proceso de PAC temprano se conforma una Mesa de Trabajo de vecinos, instancia donde participaban distintas organizaciones sociales para mantener un canal de comunicación con la empresa.

- Durante la evaluación ambiental

Respecto al proceso de PAC Formal, el expediente del EIA no cuenta con información de actividades realizadas, y el entrevistado por su parte, no hace referencia a este proceso.

Sin embargo, señala que las relaciones con la empresa se mantuvieron de manera constante hasta la aprobación de la RCA. Una vez aprobado el Proyecto, se comienzan a desarrollar el Plan de Apoyo al Desarrollo Local (PADEL) que fue una medida propuesta por la empresa, y financiar proyectos de interés de la comunidad, que estén en esa línea (emprendimiento, desarrollo productivo, etc).

- Después del proceso de evaluación

Durante la etapa de construcción del Proyecto, la empresa realiza actividades de relacionamiento comunitaria consistentes en reuniones de divulgación, discusiones sobre planificación de desarrollo comunitario e implementación de mecanismos de consultas.

En la etapa de operación, el relacionamiento comunitario se mantiene con los mecanismos de consulta, e implementación del PADEL. Éste último no sólo financiaba proyectos de desarrollo económico, sino también de desarrollo cultural y ambiental. Como ejemplo, el entrevistado señala que Spence apoyó el proceso de certificación ambiental de la Escuela Caracoles de Sierra Gorda, y la implementación de calefactores solares para certificar a Sierra Gorda como comuna libre de la huella de carbón.

Ahora bien, en el año 2010 se produce un cambio en la estructura de BHP Billiton, por lo cual tanto el funcionamiento de la antigua Compañía RioChilex, que llevaba el Proyecto Spence, como sus profesionales a cargo cambian. En ese entonces se fusiona las mineras Cerro Colorado y Spence, en un nuevo modelo operacional denominado Pampa Norte. Esto, según Claudio Echeverría, produce un cambio significativo en la relación empresa-

comunidad, un quiebre en las confianzas generadas y en el trabajo que se había estado haciendo hasta ese momento. En lo concreto, la Mesa conformada durante la PAC Temprana se rompe, ya que la empresa decide no darle continuidad. Este proceso de re-estructuración y cambios en los profesionales a cargo de las relaciones comunitarias generó frustración y decepción en la comunidad, que optó por conformar una nueva instancia: Mesa de Buenos Vecinos, donde se integraron las distintas mineras del territorio, autoridades locales, y organizaciones sociales de la comunidad. Actualmente Spence es parte de esa mesa, pero la instancia original que surgió desde ellos mismos, desaparece

En el proceso de PAC Formal, los actores que participaron y tuvieron el rol de realizar observaciones ciudadanas son: autoridades locales, como: Alcalde, concejales, funcionarios SECPLAC, DIDECO, Educación, Vivienda, Salud, Secretario Municipal. De la sociedad civil, destacan: Líderes sindicales (CUT), Dirigentes Juntas Vecinales, Líderes de grupos indígenas, Iglesia, Organizaciones de artesanos, femeninas y culturales. Además, se manifiestan empresas como: Ferrocarril AB, Empresas contratistas, Constructoras, entre otros.

Por último, destaca también expertos y académicos de Universidades regionales, Museo Arqueológico de la UC del Norte e INACAP, Calama. Durante el relacionamiento comunitario posterior a la aprobación del Proyecto, y particularmente en el periodo de operación, destaca la Casa de La Paz, que desarrolla proyectos de educación ambiental con la comunidad, financiados por Spence en el marco del PADEL. "La Casa la Paz empieza con un proyecto más ambicioso, que también nace de los Buenos Vecinos que es los calefactores solares (...) Lo hace Spence dentro de sus políticas de la huella de carbón. Entonces es un proyecto muy cercano muy bueno, pero no se reconoce a Spence, cosa curiosa porque ellos lo financiaron, se reconoce a Casa de La Paz. La gente dice: ah lo que dio la Casa de La Paz, no, Spence. Al que lo financió pocos lo ubican, pero al que hizo la obra sí. Entonces a la última reunión que tuvimos vino el gerente y da a conocer que las Casa de La Paz tomó el Plan de Apoyo al Desarrollo Local, y ya llevan 4-5 años con nosotros, y la gente los reconoce. Entonces por ahí, este gerente está tratando de retomar algo que quedé antiguamente abandonado".

6. HALLAZGOS

A continuación se presentan los principales hallazgos del estudio en torno a los procesos de relacionamiento comunitario y participación ciudadana temprana, durante la evaluación ambiental y en la etapa de instalación del proyecto, sobre el análisis de los 6 casos de estudio.

Junto con ello se incluye una serie de reflexiones respecto a cómo se están desarrollando los mecanismos y prácticas de relacionamiento comunitario, así como los temas relevantes que surgen desde los actores que podrían considerarse para introducir mejoras en la normativa ambiental y políticas públicas actuales.

6.1 Aspectos comunes de la participación ciudadana

En todos los casos estudiados, a excepción de Ministro Hales, se desarrollaron actividades de relacionamiento temprano o participación ciudadana temprana, es decir, previas del ingreso del EIA al SEIA. En general, las primeras acciones de acercamiento comunitario se enmarcan dentro del proceso de diagnóstico social, elaboración de la Línea de Base del Medio Humano (LBMH) de los EIAs u otra acción. Algunas empresas y sus asesores en esta materia, consideran a estas instancias como parte de un proceso de Participación Ciudadana Temprana de carácter voluntario, puesto que la normativa ambiental actual no exige explícitamente este tipo de acercamiento previo a la comunidad; no obstante, es valorado y en ocasiones sugerido por la propia autoridad. Debido a ello, ha sido responsabilidad y voluntad del Empresa contar en sus EIAs con información más completa y acorde a la realidad local, lo que incentiva tomar contactos con las comunidades afectadas para levantar información de primera fuente, principalmente a través de entrevistas y reuniones.

Este primer tipo de relacionamiento comunitario, o bien, Participación Ciudadana Temprana (PAC Temprana) –como algunos homologan-, es en la mayoría de las veces solo informativo, en tanto que los profesionales a cargo de elaborar la Line Base Medio Humano (LBMH) deben presentarse ante los informantes claves de la comunidad,

explicando el marco general del proyecto que es objeto de estudio. No obstante, el nivel de información que se entrega en ese momento es básico, ya que en la mayoría de los casos se cuenta solo con la ingeniería del proyecto (en otros incluso solo con ingeniería de prefactibilidad) y no con la información acerca de los potenciales impactos previstos.

Las actividades que generalmente realizan aquellas empresas que deciden desarrollar un proceso de acercamiento temprano lo hacen por la necesidad de elaborar una LBMH, y junto con ello conocer la percepción del proyecto a través de reuniones expositivas, talleres, visitas al lugar de emplazamiento del Proyecto, Casas Abiertas entre otras.

No obstante, en algunos casos se observó que a pesar de estas actividades (la mayoría escasas y espaciadas en el tiempo), los entrevistados no recuerdan la información que se entregó, no saben o no entienden en su globalidad para qué están siendo entrevistados (Horcones, Angostura, Alto Maipo).

En muy pocos casos, el carácter es consultivo y este se alcanza durante la elaboración del EIA, momento en que se indaga por aspectos vinculados a los sistemas de vida y costumbres de los grupos humanos. Es en ese marco en el cual se recoge la percepción acerca de potenciales impactos, pero no por opiniones respecto a la ingeniería del proyecto, ni medidas compensatorias. Aquí situamos a Angostura y Spence.

Sólo en los casos de 100% Saneamiento de Aguas Servidas, y Alto Maipo, se señaló que parte de los acuerdos alcanzados previo al ingreso del SEIA o bien, durante la Evaluación Ambiental, quedaron establecidos en la RCA, lo que se acercaría más a un proceso con carácter resolutivo (aunque de manera muy limitada en relación a las implicancias de dicho concepto, que refiere a la toma de decisiones conjunta).

Respecto a la PAC Formal, en los casos estudiados la mayoría de las instancias de participación ciudadana consistieron en la realización de reuniones en la cabecera comunal, en las cuales la municipalidad convoca a las organizaciones de la comuna. La gran crítica de parte de los actores hacia la autoridad se debe a que no cuenta con recursos para realizarlo en cada localidad potencialmente afectada, lo que tiene efectos en la participación real de los actores involucrados. Además, los tiempos que establece la Ley son limitados, por lo cual es muy complejo alcanzar a revisar el EIA y realizar observaciones ciudadanas.

En los casos estudiados, gran parte de los actores señala que el acotado espacio de PAC Formal incide en la generación de potenciales conflictos entre la empresa y la comunidad, ya que al no ser informados y consultados de manera temprana sobre la ubicación y diseño del proyecto, incluyéndose en el proceso una vez que el EIA está casi totalmente diseñado, y por tanto sienten que tienen escaso poder de incidir en la decisión.

Cabe destacar también como hallazgo, que en algunos casos, como Horcones y Angostura, los actores de la comunidad no lograban distinguir la diferencia entre el proceso de PAC Temprana y las acciones de PAC formal, ni recordar las actividades en una u otra etapa.

6.2. Relación entre tipo de industria y tipo de relacionamiento comunitario

Si se comparan los dos casos de la industria minera, aunque ambos EIAs son de años similares (Spence: 2002, y Mansa Mina o Ministro Hales: 2004), se identifican acciones muy divergentes. En el caso de Spence, se realizó un proceso de relacionamiento comunitario dos años antes del ingreso del EIA, mientras que en Ministro Hales el relacionamiento comunitario comienza 5 años después de la aprobación del proyecto, lo cual deja en evidencia que no existía en este aspecto una estrategia a largo plazo y solo estaba condicionada a la aprobación del EIA. El relacionamiento en este caso se da principalmente por la creación de una nueva División de Codelco que llega con una estrategia de relaciones comunitarias que se debe hacer cargo de las promesas generadas en la etapa de PAC Formal.

Cabe señalar que, en ambos casos (Spence y Ministro Hales), los territorios se caracterizan por estar previamente intervenidos por otros desarrollos mineros; por tanto, existe un conocimiento real de los potenciales impactos de este tipo de proyectos.

En la industria energética, los casos a comparar son Alto Maipo y Central Angostura. En el primero, la empresa desarrolló más instancias de PAC Temprana y Formal. Estas instancias son cuestionadas por ciertos sectores de la comunidad que indican que no fueron involucrados todos los actores afectados, centrándose en la firma de un acuerdo con un grupo dirigido por la Unión Comunal, que no necesariamente representó los intereses del conjunto de la población. Hay una percepción de actores opositores sobre la división de la comunidad, junto con ellos se generaron movimientos sociales en contra que se mantienen hasta la actualidad, existiendo un manifiesto conflicto socioambiental.

Por su parte, en el proyecto Angostura se elabora una LBMH, enfocada en la población a ser afectada por el reasentamiento, con diversas instancias de entrevistas y encuestas, lo que es considerado por la empresa asesora en esta materia como un proceso participativo. No obstante, se registran actividades masivas de PAC Temprana aproximadamente 11 meses previos al ingreso, y luego instancias realizadas 2 meses antes del ingreso al SEIA. En este caso, surge un movimiento social opositor al Proyecto, pero no alcanza gran nivel de participación ciudadana y se diluye con el tiempo.

En ambos casos, es posible identificar claras diferencias entre las comunidades afectadas y en la forma que se llega a ciertos acuerdos, lo que explicaría el nivel de oposición al proyecto Alto Maipo en comparación con Angostura.

En el caso de Aguas Andinas, el primer involucramiento de la empresa con la comunidad se da cuando se comienza a construir la primera planta de tratamiento de aguas servidas (2001). Según los entrevistados "nos enteramos cuando se estaba construyendo". Sin embargo, ante la situación de conflicto ocurrida por el episodio de La Farfana (año 2005), la empresa reacciona solicitando a un "tercero" que asesore en el acercamiento con las comunidades para desarrollar el proyecto Planta Mapocho, un año antes del ingreso del proyecto al SEIA. La presencia de este tercero es valorada por la comunidad, la cual señala que instalaron en ellos capacidades que sirvieron para acordar medidas de mitigación necesarias para convivir con una planta de tratamiento en su territorio. Además, lograron generar acuerdos de medidas asociadas a apoyar el desarrollo local, a través de proyectos sociales destinados a mejorar la infraestructura de las localidades. Cabe señalar que el objeto del proyecto difiere del resto de otros casos, ya que no se busca explotar un recurso natural sino dar una solución a una problemática ambiental de la región.

En el caso de Celulosa ARAUCO, el proceso de PAC temprana, comienza aproximadamente 4 meses antes del ingreso del EIA al SEIA, a través del Programa Nuevo Horcones, que incluye informar acerca del proyecto y desarrollar proyectos de inversión local con las comunidades. El proceso está marcado por saldar una deuda histórica de ARAUCO con las comunidades del área de influencia y junto con ello hacer un cambio producto de la experiencia del conflicto "Los Cisnes" en Mehuin. Por un lado, se valora el acercamiento de la empresa, después de décadas de operación de la Planta Horcones y ausencia ARAUCO en el territorio como agente de desarrollo; no obstante, esto mismo genera desconfianzas y resistencia con el nuevo proyecto. Lo anterior se acrecienta en tanto se señala que el proceso temprano de información y consulta no fue lo suficientemente claro, mezclando temas de deuda histórica con impactos ambientales y compensaciones por el nuevo proyecto.

6.3 Actores principales: quiénes participan en el relacionamiento comunitario y cuáles son sus roles

En las etapas tempranas de PAC y Relacionamiento Comunitario, participa la empresa, quien impulsa y es el responsable del proceso, junto a la consultora que realiza el EIA o bien una ONG que es financiada por el empresa, por otro lado la comunidad, que la

conforman principalmente los afectados directos o indirectos del proyecto. Junto con ello, el Municipio se integra en el proceso como un actor relevante, en la medida que es parte de la comunidad afectada (o beneficiada, según corresponda), y además, tiene influencia en la toma de decisiones del proceso de evaluación ambiental, al tener competencias para pronunciarse frente al EIA. En la mayoría de los casos (Ministro Hales, Horcones, Alto Maipo, 100% Saneamiento Aguas Servidas), el Municipio ha cumplido el rol de ministro de fe, o garante de los acuerdos entre comunidad y empresa.

En esta etapa inicial el rol de los asesores o terceros (consultora o ONG) son relevantes, ya que son de alguna manera los interlocutores entre la comunidad y el Empresa. En ocasiones son vistas como un tercero independiente, sobre todo en el caso de la ONG, a pesar de ser financiadas por la empresa. De los 6 casos estudiados, en 2 (Ministro Hales y 100% Saneamiento Aguas Servidas) estuvo presente Fundación Casa de La Paz, realizando actividades de relacionamiento comunitario tales como: conformación de Mesas de Trabajo, capacitación y asesorías a ambas partes, en los compromisos adquiridos. En ambos casos, el rol que cumplió esta ONG fue altamente valorado, y si bien, en el caso de 100% Saneamiento Aguas Servidas se señaló que al inicio había desconfianza porque ésta era financiada por la empresa, durante el proceso de relacionamiento se percibió que ésta no buscaba los intereses del privado, sino que efectivamente cumplía un rol de tercero independiente.

Durante la etapa de evaluación Ambiental y la PAC Formal, el actor clave es el Estado - representado por la autoridad Ambiental (Conama o SEA actualmente)-, en tanto es el responsable del proceso. La empresa participa en la medida que el estado le solicita apoyo para llevar a cabo las actividades de PAC con la comunidad local, y responder las observaciones que se plantean. En esta etapa, generalmente el rol de las Consultoras queda relegado a un segundo plano, ya que sus actividades están principalmente vinculadas al apoyo al Empresa y CONAMA, según los requerimientos específicos (presentación del Proyecto, Sistematización de las observaciones, etc). En los casos en que el Empresa mantiene actividades de Relacionamiento durante la etapa de evaluación (Horcones, 100% Saneamiento Aguas Servidas, Spence), las consultoras u ONG mantienen un rol similar al de la etapa de PAC anticipada.

En cuanto a la comunidad, los actores que participan (tanto en la etapa previa como durante la evaluación, y posterior a la RCA) son principalmente organizaciones territoriales y funcionales como: Juntas de Vecinos, Unión Comunal de Juntas de Vecinos, Comité de Agua Potable Rural, Club Deportivo, Club de Adulto Mayor, organizaciones culturales y religiosas. En algunos casos participan también miembros de escuelas y universidades, organizaciones o movimientos de corte ambientalista como: Aguas Libres y Huequecura Libre (Angostura), Coordinadora Ciudadana Ríos del Maipo y Colectivo de Defensa del

Cajón del Maipo (Alto Maipo), y organizaciones de mujeres e indígenas como Red de Mujeres del Loa y Comunidad Atacameña San Francisco de Chiu Chiu (Ministro Hales).

a. Representatividad y Legitimidad de los Actores que participan en el Relacionamento Comunitario

En el caso de 100% Saneamiento Aguas Servidas y Alto Maipo, se señaló que hubo conflictos con los actores que representaron a la comunidad en el proceso de Relacionamento Comunitario y Negociaciones. En el primero, ciertos grupos opositores y nuevos dirigentes, cuestionaron la disposición a negociar con la empresa, no obstante, esto no generó división al interior de la comunidad.

En el caso de Alto Maipo, la representatividad de dirigentes vecinales, principalmente de la Unión Comunal que llevó adelante la materialización del Convenio Social, han sido altamente cuestionados por habitantes que se oponen a dialogar con la empresa, o bien no están de acuerdo con la forma de negociación. De esta forma, se señaló que los líderes no fueron representativos de los intereses colectivos, y en ocasiones estos actores fueron cuestionados en su legitimidad como interlocutores válidos frente a las empresas o el Estado.

b. Empoderamiento Ciudadano v/s Bajo Capital Social.

En la mayoría de los casos, a pesar de los cuestionamientos a la representatividad de los dirigentes sociales, se pudo observar que las organizaciones de las comunidades generaron un capital social al momento de establecer el primer acercamiento con la empresa o cuando acceden a la información del proyecto. Este es el caso de Ministro Hales, 100% Saneamiento Aguas Servidas, Alto Maipo y Spence. En estas comunidades, se generaron estrategias de participación e integración con distintas organizaciones sociales para gestionar los intereses de diferentes sectores, tales como: clubes deportivos, grupos de jóvenes o ancianos, y organizaciones indígenas, entre otras, como los denominados "Comités de Defensa" o "Coordinadora Pro Defensa", entre otros.

En casos como Horcones y Angostura, se observó un menor nivel de capital social y empoderamiento ciudadano, lo que desde la visión de las investigadoras puede estar relacionado con las características de la población: son eminentemente rurales, con mayores niveles de vulnerabilidad social y pobreza, y bajo nivel de instrucción. En estos casos, los entrevistados que forman parte de la población afectada no manejaban información técnica sobre el proceso de evaluación, no distinguían claramente las etapas en que se realizó PAC Temprana y PAC Formal, y tampoco tenían claridad de las implicancias de los impactos de los Proyectos.

En Alto Maipo en cambio, se pudo observar que el actor comunidad es más heterogéneo en términos socioeconómicos, nivel de instrucción y empoderamiento ciudadano. Lo que podría vincularse a la mayor capacidad de generación de redes de apoyo, mayor influencia y repercusión mediática por ejemplo, para el grupo opositor al Proyecto.

En el caso de Spence, probablemente la experiencia previa de convivir con diversas mineras, ha facilitado la mayor capacidad de organización y empoderamiento de las organizaciones para dialogar y negociar con la empresa.

Mientras que en el caso de la comunidad afectada del Proyecto 100% Saneamiento Aguas Servidas, más allá de las características y experiencias de la población local, el proceso de organización y empoderamiento estuvo también fuertemente influido –de acuerdo con la entrevistada- por el rol que cumplió Casa de la Paz en esta tarea.

c. Asimetrías de Poder entre Actores

Los actores que participan en el proceso de PAC y Relacionamiento Comunitario, son en general dispar en cuanto al poder y capacidad de influencia que poseen. Estas asimetrías se ven reflejadas por ejemplo, en el hecho de que una de las partes (Empresa) posee la información técnica y la otra (comunidad) accede a toda la información sólo si la Empresa voluntariamente decide a hacer PAC Temprana, o bien, una vez que el EIA se hace público. En estos momentos recién puede revisar el estudio y hacer las observaciones en un tiempo acotado, y por otro lado, debe lidiar con información en un lenguaje técnico que muchas veces le resulta ajeno y dificultoso, viéndose imposibilitada de cuestionar y plantear su mirada respecto al Proyecto y sus probables efectos o impactos.

Al respecto, una de las entrevistadas del caso Alto Maipo, señalaba que el Municipio tuvo problemas para organizar un equipo de profesionales que revisaran el EIA (que muchas veces tiene diversos capítulos y páginas) en el tiempo que otorga la Ley para pronunciarse con observaciones, y por otro lado, no contaba con profesionales capaces de entender a cabalidad el propio estudio. En este proceso se focalizan recursos humanos y económicos que muchas veces los Municipios no tienen.

6.4. Temas de Interés de las Comunidades

En la mayoría de los casos, hay una demanda explícita de que los Proyectos generen aportes al desarrollo local. En efecto, en los procesos de relacionamiento comunitario de Ministro Hales, Spence, Alto Maipo y 100% Saneamiento de Aguas Servidas, las instancias conformadas desde la comunidad, como Mesas de Trabajo, estuvieron enfocadas en beneficios económicos para la población, principalmente en infraestructura (habilitación de sedes, construcción de canchas, mejoramiento de escuelas), proyectos concursables, además de la generación de empleo local.

En el caso de Ministro Hales (CODELCO), se muestra una mayor necesidad de exigir estos derechos de la comunidad como un actor que debe compartir los beneficios, sobre todo si el recurso que se está explotando, y las ganancias que se generan, pertenecen a todos los chilenos, pero unos pocos reciben los costos asociados.

Además, cabe destacar que en la mayoría de los casos, tanto los habitantes como autoridades locales, reclaman que todas las empresas pagan sus contribuciones en Santiago, ya que sus oficinas están instaladas allí, y tampoco aportan a la economía local desde este punto de vista.

Todo lo anterior plantea la discusión en torno al concepto de Justicia Ambiental, esto es: dónde se están explotando los recursos, generando impactos, y cómo se están distribuyendo tanto los efectos, como los beneficios de estas actividades extractivas.

Ahora bien, más allá de los beneficios económicos y aportes al desarrollo local, los temas relevantes para las comunidades son los efectos ambientales de cada proyecto, tales como: emisión de polvo, contaminación del aire y afectación en la salud de las personas (en los casos de Proyectos mineros y Horcones), afectación de la disponibilidad/calidad de las aguas para riego y consumo humano (Ministro Hales, 100% Tratamiento Aguas Servidas, Alto Maipo, Angostura), contaminación del Medio Marino (Horcones), impactos viales (Angostura, 100% Tratamiento Aguas Servidas), afectación al Turismo (Angostura y Alto Maipo).

En el caso de Horcones y Ministro Hales, se relevaba también la deuda histórica de las empresas con el territorio, en relación a los impactos que éstos han generado versus la ausencia de éstos como agente de desarrollo.

6.5. Posturas

Las posturas opositoras varían según caso a caso, no obstante, hay un elemento común: el escaso aporte al desarrollo local (considerando las ganancias que las empresas tienen), así como beneficios que adquieren los habitantes del Proyecto, versus los impactos que se generan en los territorios. Este discurso es compartido muchas veces por la autoridad local.

Las posturas opositoras tienen también relación con los impactos ambientales y sociales, y en algunos casos, hay un cuestionamiento adicional respecto de los intereses económicos y políticos tras las actividades que se generarán. Este es el caso de Alto Maipo, donde se cuestiona por ejemplo, al grupo económico propietario de la central hidroeléctrica, y el uso que se le dará a tal energía generada (parte de la que utilizaría Minera Pelambres).

Las posturas a favor del proyecto tienen relación con los beneficios económicos (proyectos de desarrollo local y empleo principalmente) que traería aparejado los proyectos. En el caso de Alto Maipo también se identificaron diversos grupos a favor, y es el caso que más se visibiliza un conflicto social en la comunidad, producto de las distintas posturas.

7. REFLEXIONES FINALES

La mayoría de los casos (a excepción de Spence y 100% Tratamiento Aguas Servidas) el proceso de relacionamiento comunitario y PAC se da tardíamente, o bien, unos pocos meses previo del ingreso del Proyecto al SEIA, alcanzando principalmente el nivel informativo.

Las estrategias de relaciones comunitarias en muchos casos se desarrollan **sin tener claridad de la visión de largo plazo** de la empresa en el territorio, frente a lo cual los actores de la comunidad perciben el proceso como una estrategia de conveniencia para obtener la Licencia Social del Proyecto en evaluación. No obstante, y tal como se advierte respecto de la Licencia Social, ésta es dinámica y se debe mantener como una aceptación continua, situación que no se identifica en los casos analizados, perdiendo legitimidad en el transcurso de su operación, y hasta la actualidad.

Incluso en los casos donde existe una relación de varios años entre empresa-comunidad, como Spence y Aguas Andinas, se señala que la relación claramente se diluye en el tiempo. El relacionamiento posterior se basa en la implementación de proyectos de desarrollo local, los cuales se van monitoreando o priorizando en las instancias de reuniones o fondos concursables, siendo ésta una de las estrategias prioritarias de las empresas en cuanto al relacionamiento comunitario.

En algunos casos se organizaron **mesas de trabajo** que han sufrido cambios y no han tenido una frecuencia como esperan los actores de comunidad. Solo existe un caso en que la empresa está implementando un plan de monitoreo participativo de las temáticas de preocupación local, el que es exigido en la RCA.

En muchos de los casos el buen relacionamiento entre empresa y comunidad se da principalmente por los **lazos de confianza** que existen entre los actores involucrados. En aquellos en los cuales se perdió la confianza, se debe principalmente al incumplimiento de acuerdos y a la forma de llevar la relación empresa-comunidad.

En algunos casos de estudio, **el rol de terceros** actores resulta relevante. Esto ocurre cuando las empresas contratan consultorías que, no siendo independientes en la medida

que son directamente remuneradas por las empresas (Casa de la Paz y Tironi), buscan articular y/o facilitar la relación entre la empresa y la comunidad, además de capacitar y empoderar a los dirigentes locales (en el caso de Casa de La Paz). No obstante, ello queda a voluntad de quienes dirigen las empresas o proyectos, y no son prácticas constantes ni exigidas por normas, ni por costumbres.

Por otro lado, cabe considerar las **asimetrías de poder**, y el bajo capital social señalado anteriormente en algunos casos, sobre todo cuando las comunidades tienen altos niveles de ruralidad, pobreza, bajo nivel de instrucción, y dependencia de las urbes o empresas, para cubrir sus necesidades básicas. En este escenario, la instalación de un proyecto se vuelve una oportunidad para mejorar su calidad de vida actual, adhiriéndose a éste, y dejando de relevar los impactos socioambientales que les preocupa.

En este escenario, creemos relevante considerar el fortalecimiento de las bases de las comunidades, y generar la **presencia constante de un tercero independiente**, que no esté asociado directamente a la empresa ni al órgano evaluador, que permita por un lado: nivelar las asimetrías de poder, y por otro, apoyar al empoderamiento de las comunidades para que éstas tengan un mayor nivel de participación ciudadana. En este escenario, el rol del **gobierno local** podría ser reforzado, pues es quien representa directamente a la administración del Estado frente a las personas. En efecto, en todos los casos estudiados donde existieron acuerdos, el Municipio aparece como garante de los acuerdos alcanzados.

Por tanto, cabe preguntarse: ¿debiera relevarse el rol como tercero independiente, que acerque y vele entre empresa y comunidad? ¿Podría entonces pensarse en una entidad responsable de propiciar el diálogo entre la empresa, la comunidad y el gobierno local, fortaleciendo la educación cívica en torno a la Participación Ciudadana y el dialogo entre las partes? ¿Rompería esa figura la asimetría existente en la actualidad? ¿Cómo se podría blindar a esa figura de cualquier ligazón con los intereses de los otros actores en el proceso? ¿En caso que esta figura no esté cumpliendo con su rol, es parte de las responsabilidades de la empresa nivelar su contraparte social, para poder tener un diálogo más justo y simétrico?

Por último, cabe destacar en estas reflexiones finales que el diálogo debe considerarse como forma y no como herramienta. Asimismo, tal como se señalaba en el marco de referencia, la PAC debe ser comprendida como un proceso colaborativo, en el cual la comunidad pueda incidir en la toma de decisiones frente al mejoramiento de un determinado proyecto, ya que el objetivo que debe primar es la protección del medio ambiente en tanto asunto de interés público. Su protección requiere, el esfuerzo de los diversos interesados. La Participación Ciudadana es, además, clave para la Justicia Ambiental.

No obstante, en la mayoría de los casos los procesos o instancias de diálogo y PAC no son comprendidos como tales, sino más bien como instancias de negociación, de participación, de acercamiento o resolución de alguna controversia.

En este estudio se reflejó que para la empresa, dialogar con la comunidad es cuando se sienta en una mesa de trabajo a definir los puntos a considerar en un acuerdo. Por otro lado, para la comunidad el diálogo con la empresa se da cuando obtiene beneficios, define acuerdos o establece negociaciones. Sin embargo, ningún actor se refiere al diálogo como una forma de establecer relaciones, como un proceso para transformar pacíficamente las controversias, y de carácter generativo, es decir, que permite crear nuevas posibilidades que ningún actor por sí solo podría construir. Junto con ello, el "diálogo" permite mejorar la democracia, ampliar la participación ciudadana, resultando indispensable para que todo tipo de proyecto de inversión pueda llegar a ser percibido como un aporte legítimo para mejorar la calidad de vida de las personas en el largo plazo. El diálogo es genuino en la medida que es un proceso de transformación de cambio social.

8. BIBLIOGRAFÍA

ARCADIS Geotécnica (2012) "EIA Modernización Ampliación Planta Arauco" Celulosa Arauco y Constitución S.A. Disponible en: http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=6856586

ARCADIS Geotécnica (2008). "EIA Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo". Sociedad Alto Maipo SpA. Disponible en: http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2933044

BECK, U, Giddens, A y Lash, S (1997). "Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno". Madrid, Alianza Universidad.

BOTIN, J (2009): "La Responsabilidad Social Corporativa, su significado en minería y su integración en el día-a-día de las operaciones". Universidad Politécnica de Madrid, España.

CAMUS, P y Hajek, E (1998). "Historia Ambiental de Chile". Andros Impresores. Santiago.

CELULOSA Arauco y Constitución S.A (2013). "Memoria Anual" Disponible em: http://www.arauco.cl/informacion.asp?idq=275&parent=272&ca_submenu=272&idioma=17.

COSTA, E y Fuentes, P. "La Participación Ciudadana En Las Declaraciones De Impacto Ambiental" en Burdiles, G, Ossandón, J et al (2011) "Justicia Ambiental". Revista De Derecho Ambiental Año Iii, N° 3. Fiscalía del Medio Ambiente-FIMA. Santiago de Chile.

COLBUN, Resumen Ejecutivo EIA Colbún Proyecto Central Angostura. 2008

COLBÚN S.A.. "Capítulo 9 Participación Ciudadana". EIA Proyecto Central Hidroeléctrica Angostura. 02 de Septiembre de 2008. Disponible en [<http://seia.sea.gob.cl/archivos/20080901.182221.pdf>]

DE LA MAZA, G (2005). "Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile". LOM. Santiago, Chile.

ESCOBAR, A (2004). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. Revista Austral de Ciencias Sociales 8: 97-108. Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-17952004000100007&script=sci_arttext

FUNDACIÓN Casa de La Paz. Informe Final Plan de Relacionamiento Comunitario DMH. Diciembre 2011

FUNDACION Casa de La Paz. Informe Proceso de Participación Ciudadana Anticipada Proyecto 3º Planta de Tratamiento de Aguas Servidas. Septiembre 2007

CASA de La Paz. Proyecto: Plan de relacionamiento comunitario para la División Ministro Hales de CODELCO. Sistematización de la experiencia. Noviembre 2011

GARCÉS, M y Valdés, A (1999). "Estado del arte de la Participación Ciudadana en Chile" Disponible en: <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/>

GARRETÓN, M.A (2007). "Del Postpinochetismo a la Sociedad Democrática. Globalización y Política en el Bicentenario". Debate. Santiago de Chile.

GODOY, R (2000). "Participación Ciudadana En el Espacio Local: Hacia La Construcción De Una Nueva Ciudadanía en Chile". Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago, Chile.

HERVÉ, D "Noción y Elementos de la Justicia Ambiental: Directrices para su Aplicación en la Planificación territorial y en la Evaluación Ambiental Estratégica" en Bermúdez, J y Hervé, D (2013) "Justicia Ambiental, Derecho E Instrumentos de Gestión del Espacio Marino Costero" Impreso en Gráfica LOM

INDH. <http://www.indh.cl/mapa-de-conflictos-socioambientales-en-chile>. (revisado marzo 2015)

IOKIÑE Rodríguez y Hernán Darío Correa. 2005 Lecciones, enfoques y retos en la transformación de conflictos socioambientales en América Latina: La experiencia del Programa "CyC".. Programa "CyC".

KNIGHT Piésold (2002). "EIA Proyecto Spence". Compañía Minera Riochilex S.A. Disponible en: http://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=5309

LEY 20.417 Crea El Ministerio, El Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, 2010.

MIROSEVIC, C (2011). "La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417" Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVI (Valparaíso, Chile, 2011, 1er Semestre) [pp. 281 - 323]. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-68512011000100008&script=sci_arttext

PADILLA, César: en <http://www.olca.cl/oca/prensa/aliadas01.htm> LEY 19.300 Sobre Bases Generales Del Medio Ambiente, 1994

PAREDES, JP (2011) Ciudadanía, Participación y Democracia Deuda y Déficit en los 20 años de "Democracia" en Chile. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 10, N° 28, 2011, p.473-499. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682011000100022&script=sci_arttext

PINOCHET, MJ. "Aplicación de la Justicia Ambiental en el Sistema de Evaluación De Impacto Ambiental", en Bermúdez, J y Hervé, D (2013) "Justicia Ambiental, Derecho E Instrumentos De Gestión Del Espacio Marino Costero" Impreso en Gráfica LOM.

PLATAFORMA de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible. Santiago-Chile, Noviembre 2014.Documento Síntesis: Foro Internacional Mecanismos de Participación y Consulta en Minería. Mejorando El Diálogo en Latinoamérica.

PORRO, J y El Hanaoudi, A (2013) "Instrumentos y Procesos de Participación Ciudadana en España y Marruecos" Editorial Dykinson. Madrid, España.

REGLAMENTO del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. D.S. N°40/12

SABATINI, F. "Capítulo 1. Participación y Localidad: Problemas, Conflictos y Negociación", en Correa, E y Noé, M (1998) "Nociones de una Ciudadanía que Crece". Santiago, Chile: FLACSO.

SABATINI, F. (2010) "Reforma a la Institucionalidad Ambiental. Antecedentes y fundamentos. Programa de Derecho y Política Ambiental Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

SEPÚLVEDA, Claudia. y Rojas, A. (2010). "Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana". Revista Ambiente y Desarrollo Vol. 24, N° 2, pp. 15-23

THOMSON, I y Boutilier, R (2011); "La Licencia Social Para Operar". Publicado en Darling, P.; SME Manual de Ingeniería Minera, capítulo 17.2, págs. 1779-1796, Sociedad de Minería, Metalurgia y Exploración, Littleton, Colorado, EEUU.

<https://www.fundacionaesgener.cl/Convenios/Paginas/Desarrollada.aspx?IDs=2>)