

**PARTICIPACION CIUDADANA TEMPRANA
EN EL MARCO DEL SISTEMA
DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

GUIA PARA TITULARES DE PROYECTO DE INVERSION

INDICE

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I:

¿Que es la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y cómo funciona?

1. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno y el principio participativo
2. El procedimiento para el período de participación en el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
3. Los programas de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
4. La necesidad de una participación ciudadana temprana

CAPÍTULO II:

La participación ciudadana temprana: beneficios y oportunidades

1. ¿Qué es la participación ciudadana temprana?
2. ¿Cuándo implementar la participación ciudadana temprana?

CAPÍTULO III:

Los costos de no considerar la participación de la comunidad

1. El costo económico de un conflicto ambiental
2. Actividades que significan costo en situaciones de conflicto ambiental
3. Consecuencias de difícil predicción y cuantificación económica
4. Las consecuencias negativas para la comunidad
5. La experiencia reciente en Chile

CAPÍTULO IV:

¿Cómo planificar la participación ciudadana temprana?

Criterios y recomendaciones

1. Pasos a considerar para planificar la participación ciudadana temprana
2. El Plan de participación ciudadana temprana
3. Recomendaciones estratégicas sobre participación temprana
4. Recomendaciones prácticas sobre participación temprana

CAPÍTULO V:

Técnicas para la participación en etapas tempranas

Anexo: Análisis de riesgo de conflictos ambientales

Bibliografía

PROLOGO

A más de dos años de puesto en marcha el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), es posible señalar que nuestro país cuenta con un instrumento que contribuye a un crecimiento económico más sustentable, previniendo los posibles impactos ambientales que puedan ocasionar los proyectos o actividades de inversión públicas y privadas proponiendo medidas de mitigación, compensación o restauración, cuando estos impactos sean inevitables y comprometan el equilibrio del medio ambiente.

Al mismo tiempo, hemos avanzado en materializar el principio participativo presente en la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente para el SEIA, alcanzando logros como el contar hoy con una metodología de participación, ciudadana que ha permitido abrir espacios de diálogo más ordenada e informado entre las partes.

Nuestro esfuerzo, en este sentido, se ha basado en generar instancias de intercambio de opinión e información donde todos los interesados puedan presentar observaciones ciudadanas en forma responsable.

A partir de esta experiencia, hoy se nos plantea un nuevo desafío orientado a mejorar aún más el funcionamiento del SEIA y sus mecanismos de participación, este es, la necesidad y oportunidad que creemos representa incorporar la participación de la comunidad en etapas tempranas del diseño de los proyectos de inversión.

Así nació la idea de elaborar un documento dirigido a un sector protagónico del crecimiento nacional, como es el sector inversionista público y privado, con la idea de transmitir la importancia de trabajar anticipadamente a relación con la ciudadanía. Nuestra experiencia nos indica que mecanismos de participación y comunicación tempranas presentan una gran oportunidad para establecer relaciones armónicas con las comunidades, incorporar a tiempo conocimientos locales relevantes y canalizar eventuales controversias. Del mismo modo, la participación temprana constituye una oportunidad real para mejorar los proyectos que se presentaron al SEIA armonizando sus diferentes componentes con el entorno y social en el cual serían emplazados.

El presente documento es una invitación a explorar nuevos espacios de participación ciudadana, seguros de que los resultados serán positivos desde el punto de vista del desarrollo sustentable. Nuestra propuesta es construir entre todos un Chile mejor; rescatando la experiencia y conocimientos de los sectores involucrados, es decir, de la sociedad civil, el sector inversionista y las autoridades.

Rodrigo Egaña Baraona
Director Ejecutivo
Conama

INTRODUCCIÓN

¿Por qué la participación ciudadana?

Entre las transformaciones más notables que han tenido lugar a nivel mundial durante las últimas décadas están el aumento de la conciencia ambiental y la defensa de la identificable locales, quizá como consecuencia de la cada vez más notoria intervención humana en el medio físico y social.

En nuestro país, esta transformación se expresa en la creciente demanda ciudadana por participar en las decisiones que de alguna manera afectan su calidad de vida.

Para las empresas, la consecuencia de esta demanda es la modificación de su rol en la sociedad el que un proyecto genere beneficios ya no garantiza el apoyo social como podría suceder años atrás. La población ahora demanda respecto por su estilo de vida y entorno, cuestión que puede convertirse en una oportunidad para el sector productivo si ésta es capaz de recoger estas inquietudes y conocimiento como fuente de información para la propia planificación y diseño de los proyectos de inversión.

Relación empresa-comunidad

Las relaciones de las empresas con las comunidades locales han sido tradicionalmente enfrentadas como una cuestión de relaciones públicas. En general, a la población local se le supone casi la obligación de considerarse privilegiada por contar con una industria cerca, especialmente cuando se trata de grupos en condiciones de pobreza. Sin embargo, el hecho de que la población comience a manifestarse con mayor decisión cuando siente amenazados sus intereses, aumenta la vulnerabilidad de las empresas en relación a posibles conflictos.

Además de las expectativas económicas, la llegada de una nueva actividad puede traer temores sobre los cambios que vendrán. Trabajadores afuerinos, aumento del tráfico en los caminos vecinales o la disminución en la disponibilidad de recursos hídricos pueden provocar una incertidumbre tal que se convierta en rechazo hacia el proyecto, pudiendo en ocasiones llegar a controversias de connotación regional o nacional.

Así, las funciones tradicionales de las empresas como oferentes de bienes, servicios y empleos se agregan en la actualidad las funciones de conservación del medio ambiente y del estilo de vida local como nuevos desafíos para este sector.

La consideración de la opinión de los diferentes grupos de la comunidad contribuye en la mayoría de los casos a prevenir situaciones de tensión en la medida que ello conduce a decisiones más acertadas más duraderas y con un mayor respaldo. Para ignorarlo, la clave está en incorporar las observaciones de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Cuando empresas y comunidades “Trabajen juntas” se genera lazos de confianza y mayor entendimiento de los intereses de cada cual. De esta forma se vuelve posible anticipar y canalizar más adecuadamente posibles situaciones de tensión.

La participación ciudadana y la Evaluación de Impacto Ambiental

Desde los años 80 la incorporación de espacios formales de participación ciudadana se convirtió en una tendencia predominante de los sistemas de evaluación ambiental a nivel mundial. En los años 90 esta tendencia se consolidó con los requerimientos de participación ciudadana en la evaluación ambiental por parte de las agencias internacionales de financiamiento.

De un enfoque que privilegiaba la entrega de información se fue avanzando hacia una mirada más consultiva hacia la población respecto de temas como localización, características geográficas del lugar, diseño del proyecto, evaluación de impacto o medidas de mitigación.

Hoy es posible afirmar que los que se desarrollan con el involucramiento de las comunidades tienen más posibilidades de ser exitosos, en la medida que su implementación se adecua mejor a la realidad local; recoge medidas creativas derivadas del conocimiento de la población y cuenta con un mayor respaldo social y una mejor imagen pública.

La participación ciudadana temprana

En nuestro país, el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental contempla un proceso de participación ciudadana que se inicia cuando el titular de un proyecto de inversión presenta su Estudio de Impacto Ambiental a CONAMA o COREMA (según sea un proyecto nacional o regional), para que sea evaluado ambientalmente.

La Ley 19.300 entrega la responsabilidad de este proceso a la CONAMA o COREMA y, en términos generales, el objetivo que se persigue es incorporar las observaciones ciudadanas como información para la evaluación del proyecto, considerando que muchas veces los vecinos pueden transformarse en verdaderos expertos ambientales respecto del lugar donde viven.

A pesar de las ventajas de este espacio de participación, la Ley 19.300 a través del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, considera la posibilidad de los titulares de proyecto realicen actividades de participación antes del ingreso de su proyecto al Sistema (artículo 12, letra j), bajo la idea de que es conveniente tener un

acercamiento temprano con los potenciales involucrados en un proyecto, antes de que se instalen temores y desconfianza difíciles de subsanar.

Las comunidades se involucran de hecho con el proyecto antes de que éste ingrese al SEIA a través de información parcial y no necesariamente correcta que da lugar a rumores. Los rumores van fijando una imagen de la empresa y el proyecto entre los vecinos, la que difícilmente se modifica con posterioridad.

En este sentido, la implementación de instancias de participación ciudadana temprana (es decir; previas al ingreso de los proyectos al sistema de Evaluación de Impacto Ambiental) contribuirá a que la evaluación posterior del proyecto descansa en información más completa y acertada. Al mismo tiempo, representa una oportunidad para que los inversionistas conozcan a tiempo las inquietudes de la gente y puedan resolverlas antes de que se conviertan en situaciones inmanejables, a la vez que permite recoger información clave para resolver problemas mitigar impactos o enfrentar imprevistos que sólo aquellos que viven o trabajan en un lugar pueden aportar. Finalmente, la participación temprana favorece el logro de mayores niveles de compromiso de la gente respecto del proyecto en la medida que es consultada sobre temas de su interés y en la medida en que pueda verse posteriormente reflejada en el Estudio de Impacto Ambiental que ingresará al Sistema de Evaluación. Ello aumenta la confianza hacia la empresa al estar sus planes abiertos a sugerencia y mejoras. En definitiva, se consiguen mayores niveles de respaldo durante todas las fases de un proyecto.

El sentido de la presente Guía

A través de esta Guía, y fruto de la experiencia acumulada por CONAMA en relación a la aplicación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, se pretende transmitir a los inversionistas públicos y privados la importancia y utilidad que representa desarrollar procesos de participación ciudadana temprana, en el entendido de que la participación durante el proceso de Evaluación Ambientales responsabilidad de la autoridad ambiental, quedando la anticipada como responsabilidad y “oportunidad” para el titular de un proyecto de inversión.

De esta manera, la Guía pretende aportar los elementos conceptuales básicos para comprender el sentido de la participación temprana y los argumentos para conocer sus alcances y beneficios. A su vez, se intenta situar la participación temprana dentro de una perspectiva estratégica de largo plazo, cuya meta es lograr relaciones armónicas entre empresas y comunidades. Finalmente, la Guía pretender entregar algunas herramientas prácticas que sirvan de apoyo para la planificación e implementación de procesos de participación ciudadana tempranas.

CAPITULO I

¿Qué es la participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y cómo funciona?.

¿Qué es y cómo funciona el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental? ¿Qué instancias de participación ciudadana considera?

¿Por qué es recomendable que los proponentes adelanten esta participación?. Estas son las preguntas a las que el presente capítulo busca dar respuesta. En síntesis, sus contenidos más relevantes son:

- El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento de gestión ambiental preventivo que abre instancias de participación de la comunidad en el proceso de calificación ambiental de los proyectos de inversión.
- El período de participación ciudadana busca informar a las comunidades y recoger sus aportes para mejorar la evaluación ambiental dado el conocimiento local que posee la ciudadanía sobre su entorno.
- Sin embargo, la participación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se inicia cuando los proyectos han ingresado al Sistema, llegando a veces demasiado tarde, cuando ya existe incertidumbre y preocupación en la ciudadanía.
- A fin de maximizar los beneficios de la participación es recomendable que los proponentes implementen instancias de participación ciudadana tempranas, es decir, antes de las que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental define como obligatorias.

1. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno y el principio participativo.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento de gestión ambiental establecido en la Ley 19.300 de Bases del medio Ambiente y en su reglamento respectivo. Su objetivo es identificar y evaluar los impactos ambientales de los proyecto antes de su ejecución a fin de diseñar medidas para reducir los negativos y fortalecer los positivos. Con ello se busca asegurar que a los proyectos, tanto públicos como privados sean sustentables desde el punto de vista ambiental.

La Ley de Bases del Medio Ambiente en su artículo 10 define qué proyectos o actividades deberán someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En función de sus efectos, características o circunstancias, los inversionistas deberán presentar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Una DIA es un documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar o de las modificaciones que se le introducirán, otorgando bajo juramento por el respectivo titular y cuyo contenido permite evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas vigentes.

Un EIA es un documento que describe, en detalle, las características de un proyecto o actividad que se pretende llevar a cabo o su modificación y las consecuencias que éste tendrá en el medio ambiente.

Recuadro 1.1:

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Para determinar la pertinencia de un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental la Ley establece seis criterios. Si el proyecto o actividad genera o presenta a lo menos uno de los efectos, características o circunstancias indicados, deberá elaborar un Estudio de Impacto Ambiental. En caso contrario puede presentar una Declaración de Impacto Ambiental. Los criterios son los siguientes.

- Riesgo par la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones y residuos.
- Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recurso naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistema de vida y costumbre de los grupos humanos.
- Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectadas, asó como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar.
- Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona y
- Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico arqueológico, y en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

Para más detalle ver el articulo 3 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Por otra parte, la Ley 19.300 se basa en una serie de principios, entre ellos, el principio participativo. Su incorporación responde a la convicción de que para lograr una adecuada protección del medio ambiente se requiere de la concurrencia de todos los agentes involucrados. Esta acción conjunta se denomina corresponsabilidad ambiental ciudadana.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental recoge el principio participativo a través de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Ley para los Estudios de Impacto Ambiental.

Su finalidad es informar a la comunidad sobre los alcances e impacto de los proyecto de inversión y recoger sus observaciones para incorporarlas y ponderarlas en la resolución de aprobación o rechazo de los proyectos. Así, la participación ciudadana en la evaluación de los Estudios corresponde a un derecho ciudadano, pues su implementación abre el espacio para que todas las personas potencialmente afectadas por un proyecto puedan participar en el proceso de decisión. Por otras parte, esta participación contribuye a canalizar adecuadamente eventuales conflictos ambientales, y a mejorar la calidad y legitimidad social de los proyectos de inversión.

Recuadro 1.2:

¿Qué es la participación ciudadana?

Para CONAMA, la participación ciudadana es un proceso de comunicación en dos direcciones que ocurre entre las partes involucradas (proponente, comunidad y autoridades). Su objetivo es que las personas y organizaciones ciudadanas cuenten con la información necesaria para conocer un proyecto y sus posibles impactos, para luego presentar sus opiniones al respecto y que éstas sean consideradas en el proceso e calificación ambiental de los proyectos. El nivel de involucramiento ciudadano puede ir desde la simple entrega o intercambio de información, en un extremo de la escala, pasando por instancias de consulta hasta procesos de negociación o de acuerdos voluntarios, en el otro extremo.

Existen distintos niveles de acercamiento con la comunidad, los que se relacionan con el grado de involucramiento de la ciudadanía. Estos son:

■ **Informativo:** al menos una de las partes generalmente las autoridades y/o el proponente entrega información sobre el proyecto y sus impactos. Las técnicas más comunes de este enfoque son boletines, folletos y anuncios radiales, entre otros.

■ **Consultivo:** su característica es que quienes participan realizan recomendaciones al proponente o a otras instancias sobre el proyecto y sus impactos. Se espera que las recomendaciones sean analizadas seriamente y consideradas en la decisión. Las comunidades que participan tienen la libertad de recurrir a instancias administrativas o judiciales para reclamar la no consideración de sus recomendaciones. La recepción de observaciones y recomendaciones, los talleres con diversos grupos de trabajo, los comités de asesores, son técnicas típicas de este enfoque.

■ **Resolutivo:** las partes involucradas tienen el mismo nivel de aporte en la toma de decisiones. Entre las técnicas de este enfoque están la negociación de acuerdos voluntarios y la resolución negociada de conflictos.

En la práctica, estos niveles de acercamiento no se dan en forma pura sino que pueden cruzarse uno con otro.

En el caso del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la participación ciudadana se concibe tanto a nivel informativo como consultivo. Es decir, el propósito es entregar información oportuna y relevante para que la comunidad pueda formarse una opinión fundamentada respecto de un proyecto o actividad y, de este modo, participar entregando sus observaciones, las cuales servirán de insumo al proceso de decisión, ya sea aprobando, rechazando o aprobando con condiciones dicho proyecto.

2. El procedimiento para el período de participar en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El procedimiento de participación ciudadana contemplado en la Ley 19.300 para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambientales es el siguiente (ver Esquema 1.1):

- Ingresado el Estudio de Impacto Ambiental al sistema, la autoridad ambiental competente debe establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad durante el proceso de evaluación de un Estudio de Impacto Ambiental (art. 26 Ley 19.300).

- El titular del proyecto debe publicar en el Diario Oficial y en un diario de la capital de la región o de circulación nacional, según sea el caso, un resumen del Estudio previamente visado por CONAMA o COREMA según corresponda (art. 27 Ley 19.300).

- La CONAMA si el proyecto es de carácter interregional o COREMA si el proyecto es regional y las respectivas municipalidades, deben exhibir en un lugar de acceso público copia del extracto del Estudio (art. 53, inciso 3° Reglamento SEIA9).

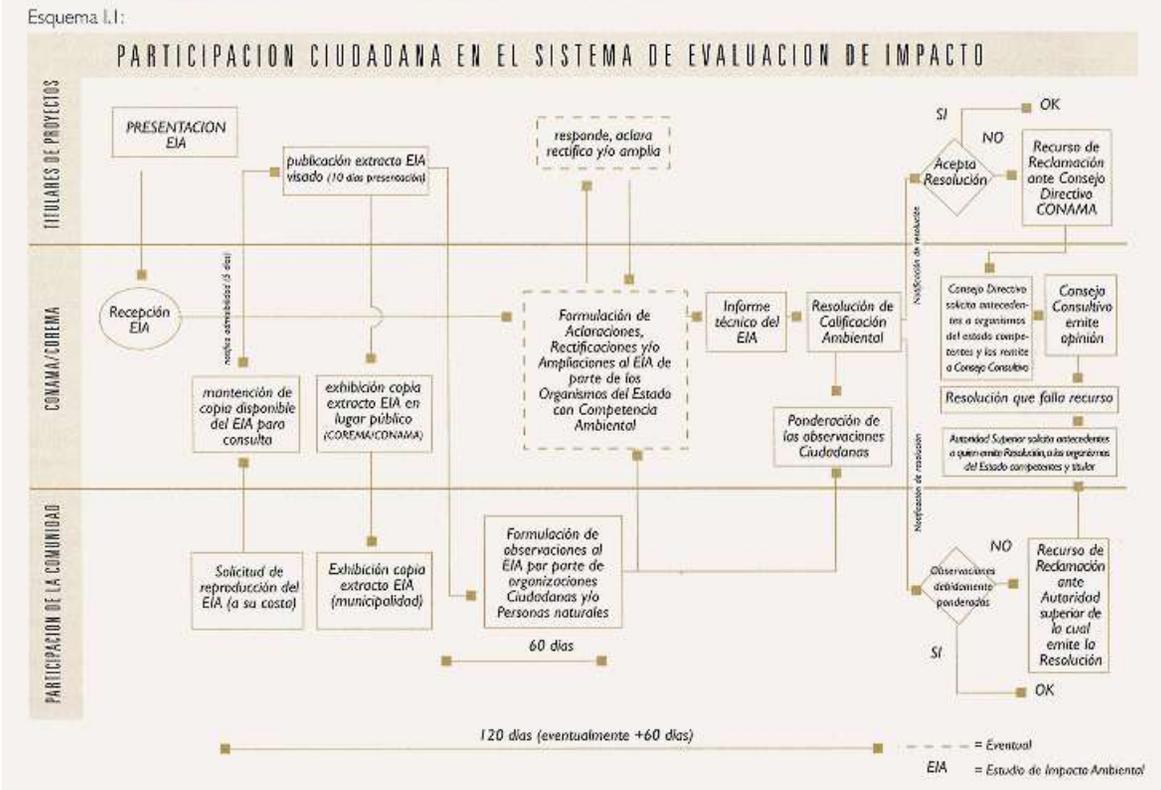
- Estas personas y organizaciones pueden formular observaciones por escrito al Estudio y hacerlas llegar a la autoridad ambiental respectiva dentro de un plazo de 60 días hábiles a contar de la última publicación del extracto en el diario (art. 29, inciso 1° Ley 19.300).

- La autoridad ambiental respectiva (CONAMA o COREMA) debe ponderar las observaciones ciudadanas en la Resolución de Calificación Ambiental respectiva (art. 29, inciso 2° Ley 19.300).

- La autoridad ambiental debe notificar por escrito de su resolución a las organizaciones y personas que hayan formulado observaciones al Estudio de Impacto Ambiental. Cuando la resolución deba comunicarse a un gran número de personas, la autoridad ambiental puede publicar un aviso en la prensa (art. 54, inciso 7° y 8° Reglamento SEIA).

- Los ciudadanos que hayan formulado observaciones y que consideren que su opinión no fue debidamente ponderada en la Resolución, tienen derecho a reclamar ante una instancia administrativa inmediatamente superior a la que dictó la Resolución (art. 29, inciso 3°).

El proceso de evaluación de impacto ambiental y las etapas de participación ciudadana



2. Los Programas de Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

A partir de la responsabilidad que otorga la Ley a la Ley de autoridad ambiental competente a través del artículo 26, CONAMA, en septiembre de 1997, comenzó a desarrollar en forma sistemática Programas de Participación Ciudadana en proyecto sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a nivel nacional y regional.

Estos Programas corresponden a un proceso continuo basado en una metodología institucional (ver cuadro 1.3) que varía de proyecto en proyecto según las actividades específicas que se desarrollen para cada caso. El objetivo central de ellos es entregar a los distintos actores involucrados la información necesaria para participar y hacer observaciones ciudadanas debidamente fundadas si lo estiman pertinente.

Recuadro 1.3:

Bajo la responsabilidad de CONAMA o COREMA, las siguientes son las etapas metodológicas que se desarrollan en el marco de los programas de Participación ciudadana durante el período de 60 días que establece la Ley:

1. **Diagnóstico y Focalización:** Consiste en desarrollar las actividades que permitan identificar a los actores involucrados y las características del escenario donde se desarrollará el proceso de participación.
2. **Preparación o Apresto:** Consiste en el conjunto de actividades que permitan entregar a la población la información que ésta requiere para participar.
3. **Discusión Ciudadana:** Entregada la información a las comunidades, esta etapa pretende reunir a las distintas partes involucradas (titular del proyecto, comunidad local, juntas de Vecinos, organizaciones externas interesadas, entre otros) en una misma instancia para intercambiar información y opiniones que permitan a la ciudadanía comprender mejor los alcances del proyecto y así entregar observaciones ciudadanas con la debida fundamentación.
4. **Sistematización y ponderación de las observaciones:** Finalizado el período de participación, esta etapa consiste en recoger, ordenar e incorporar las observaciones ciudadanas recibidas al proceso de calificación ambiental del proyecto, para, finalmente, hacer la ponderación de ellas según establece la Ley.
5. **Información de la Resolución de Calificación Ambiental:** Durante esta etapa se informa a las personas y organizaciones ciudadanas que presentaron observaciones sobre la decisión tomada por la COREMA o CONAMA y la forma en que estas observaciones fueron ponderadas, a través del envío de la Resolución de Calificación Ambiental.

3. La necesidad de una participación ciudadana temprana.

Como se ha visto hasta el momento, los mecanismos de participación contemplados en el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se inician una vez que los Estudios de Impacto Ambiental están concluidos y han sido aceptados para su evaluación por la autoridad ambiental competente. De acuerdo a la experiencia acumulada por CONAMA, en algunos casos al momento de iniciarse el proceso de participación existe incertidumbre y preocupación en la ciudadanía por haberse enterado informal y parceladamente de la posible realización de un determinado proyecto. En efecto, las personas y comunidades afectadas generalmente se informan sobre éstos antes de que el inversionista o la CONAMA, lo hagan, en etapas anteriores a las determinadas por la ley. Entonces, se va generando en los habitantes la percepción de no haber sido considerados, surgiendo temores sobre los posibles impactos negativos que los proyecto puedan ocasionar.

A su vez tanto los inversionistas públicos como los privados se enfrentan cada vez más a comunidades muy sensibilizadas sobre su medio ambiente y su calidad de vida, que demandan más participación cuando se sienten afectados por un proyecto.

Por todo lo anterior, existen buenas razones para pensar que en muchos casos los mecanismos de participación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental son tardíos,

en especial cuando se trata de proyecto cuyos impactos son percibidos como significativos por la comunidad. En estos casos sería aconsejable crear instancias de participación ciudadana temprana, es decir, instancias anteriores al ingreso de los proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

La participación ciudadana temprana sería en este sentido una oportunidad para dar a conocer las actividades que eventualmente se desarrollarán e incorporar los aportes que la comunidad pueda hacer para mejorar el diseño de los proyectos, en un momento donde resulta más fácil hacerlo.

La participación temprana no es obligatoria en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, por tanto su implementación depende de que los proponentes estén conscientes de las ventajas y beneficios que proporciona para el periodo posterior de participación ciudadana establecido en la Ley, permitiendo identificar y canalizar con tiempo y tranquilidad las distintas versiones existentes.

En general, mientras más temprano en el ciclo de vida de un proyecto se inicien proceso de participación ciudadana, más posibilidades existen de que ellos arrojen resultados positivos tanto para las comunidades como para los inversionistas. Por el contrario, mientras más tardíamente se inicie la participación, más posibilidades existen de que se produzcan situaciones de desinformación e incertidumbre que puedan derivar en controversias de difícil solución.

CAPÍTULO II

La participación ciudadana temprana: beneficios y oportunidades

¿Qué es la participación ciudadana temprana? ¿cuáles son sus beneficios para los proponentes y comunidades? ¿Cuándo implementarla? Son las preguntas a las que busca dar respuesta el presente capítulo.

En síntesis, sus principales contenidos son los siguientes:

- La participación ciudadana temprana corresponde a toda instancia de involucramiento y consulta ciudadana que ocurre antes de que un proyecto de inversión ingrese al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y que se implementa voluntariamente por parte de los proponentes.

- La participación temprana tiene múltiples ventajas para los inversionistas, en particular, contribuye a mejorar la calidad de los proyectos a través de la incorporación temprana de observaciones ciudadanas derivadas del conocimiento local sobre el entorno; genera relaciones de cooperación, entendimiento entre comunidad y proponente, y permite canalizar adecuadamente posibles conflictos ambientales.

- Existen dos momentos en que es posible implementar la participación ciudadana temprana: durante la etapa de diseño del proyecto y durante la etapa de realización del Estudio de Impacto Ambiental.

1. ¿Qué es la participación ciudadana temprana?

La definición de participación ciudadana temprana debe necesariamente plantearse en relación a las etapas de evaluación ambiental de proyectos que contempla el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Así, participación ciudadana temprana es toda instancia de involucramiento y consulta ciudadana que ocurre antes de que un proyecto ingrese al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y que, por lo tanto, se implementan en forma voluntaria por los proponentes.

La clave de estas instancias es que en etapas tempranas, cuando los inversionistas aún se encuentran tomando decisiones importantes, las comunidades pueden aportar información para mejorar los proyectos y, al mismo tiempo, establecer relaciones de cooperación entre empresas y comunidades, contribuyendo así a anticipar y canalizar posibles controversias.

En síntesis, la participación ciudadana temprana representa una oportunidad inigualable para:

- Recoger los conocimientos que la comunidad tiene de su entorno, mejorando así la calidad de los proyectos y de los Estudios de Impacto Ambiental respectivos.
- Tomar en cuenta las características locales (costumbres, sistemas productivos y formas de organización) en el diseño de los proyectos y los Estudios de Impacto Ambiental, aumentando así su pertinencia cultural, y por lo tanto, el apoyo social.
- Promover relaciones de cooperación, entendimiento y confianza entre proponentes, comunidades y autoridades e,
- Identificar lo más anticipadamente posible eventuales focos de controversia.

En este sentido, por lo tanto, la participación temprana bien conducida representa las siguientes ventajas para los proponentes:

- Ayuda a que la imagen del proponente y el proyecto, que tempranamente se forma la comunidad, descansa en información más completa y acertada.
- Permite identificar las inquietudes y temores respecto del proyecto y despejarlos antes de que se conviertan en situaciones inmanejables.
- Permite logra mayores niveles de respaldo hacia el proyecto durante todas las fases de su implementación.

- Aumenta la confianza y credibilidad hacia el proponente en la medida que sus planes estén abiertos a sugerencias y mejoras.
- Permite contar con soluciones simples y creativas para resolver problemas ambientales gracias al conocimiento de la comunidad sobre su medio físico.
- Aumenta información para línea de base sobre el medio humano.

Recuadro II.I:

El aporte del conocimiento local: dos casos.

Un buen ejemplo de cómo el conocimiento local puede ser un aporte fundamental para un proyecto corresponde a lo ocurrido con el diseño del terminal de embarque del proyecto Pelambre en Punta Chungo. Los Vilos. Los pescadores del lugar insistieron durante el proceso de evaluación en que existían condiciones meteorológicas y oceanográficas desfavorables para el atraque y zarpe de los barcos en el sector y de orientación de emplazamiento del muelle. Más tarde, al avanzar los estudios de ingeniería realizados por la empresa descubrieron que no habían estudiado todas las alternativas que permitieran una mejor operación y seguridad del puerto, lo cual, en cierta medida, corroboró que lo observado por los pescadores era un factor crítico que no se había tomado en cuenta. Esto provocó que se modificara la ubicación del muelle mecanizado y, por consiguiente, se realizara una nueva presentación del proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Otro ejemplo lo provee el proyecto de relleno sanitario Santa Marta. Entre los antecedentes técnicos que lo justificaban se incluían estadísticas de promedios anuales de precipitaciones. Pero la comunidad, a través de sus observaciones, hizo ver que existían periodos de lluvias intensas que representarían riesgos ambientales para el relleno. Esta misma observación fue señalada por órganos del Estado con competencia ambiental. Efectivamente, la ubicación del proyecto en una quebrada con laderas empinadas y aguas arriba de importantes actividades agrícolas, hacía de este un factor crítico que no había sido tomado en cuenta.

Fuente:

Entrevistas realizadas en el marco del estudio de casos que sirvió de base a esta Guía.

Desde el punto de vista de las comunidades, la participación temprana resultaría ventajosa debido a que:

- Aumenta la probabilidad de que las recomendaciones de la gente se incorporen en el diseño y localización de los proyectos, así como en las medidas de prevención, mitigación o compensación de impactos.
- Disminuye el estrés asociado a los conflictos por proyecto que se originara en desinformación y en rumores u que causan temor y alarma.

- Representa una oportunidad de capacitación técnica en materia relacionada con el proyecto.

- Abre la posibilidad de obtener mejores beneficios ambientales y sociales derivados de la llegada de un proyecto.

- Abre la posibilidad de obtener mejores beneficios ambientales y sociales derivados de la llegada a un proyecto.

Tanto para proponentes como para comunidades, la participación temprana representa una oportunidad al favorecer el establecimiento de relaciones cara a cara, que permiten construir lazos de confianza mutua y facilitan el entendimiento en caso de surgir tensiones. Esta es la principal lección que rescatan los inversionistas que se han visto afectados por situaciones de conflicto durante el proceso de evaluación de Estudios de Impacto ambiental.

2. ¿Cuándo implementar la participación ciudadana temprana?

Existen dos grandes momentos en que es posible implementarla participación temprana (ver Esquema II.I):

- En la etapa de diseño de los proyectos: es decir, cuando los proponentes se encuentran definiendo su localización y tecnología. Esto no es posible siempre debido a que en ocasiones exige cambios en la organización y estos de trabajo de los inversionistas; por ejemplo, creación de unidades de relaciones con la comunidad e incorporación de criterios sociales en los análisis de prefactibilidad. En Chile existen ejemplos exitosos de participación temprana en las fases de diseño de rellenos sanitarios.

- Durante la realización de los Estudios de Impacto Ambiental; en este caso las comunidades pueden realizar importantes contribuciones sobre materias como localización y diseño de procesos contaminantes definición de medidas de prevención o mitigación de impactos y la priorización de recursos naturales a ser protegidos.

La participación ciudadana temprana puede implementarse en ambas etapas o en sólo una de ellas. Es recomendable iniciar la participación durante la etapa de diseño de los proyectos cuando:

- Existe flexibilidad para modificar la tecnología y localización del proyecto.

- Se trata de un proyecto con impactos de gran magnitud.

- Se trata de un proyecto que es percibido como de alto riesgo por la población.

- La comunidad local ha tenido experiencias previas de controversia con otros proyectos de inversión.

- La comunidad local tiene un alto nivel de sensibilidad respecto a los temas ambientales y de calidad de vida.

Es recomendable iniciar la participación durante la etapa de realización de los Estudios de Impacto Ambiental cuando:

- Existe un alto grado de flexibilidad para diseñar las medidas de mitigación de impactos.

- La población local está adecuadamente informada sobre el tipo y magnitud de los impactos.

- Existen buenas relaciones entre la empresa y la comunidad, o al menos no existen tensiones entre ambas.

- La comunidad maneja una cuota importante de conocimiento e información sobre su entorno.

Ya sea en la fase de diseño de los proyectos o durante la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, los inversionistas deben tener presente que para implementar una participación ciudadana temprana el primer paso consiste en acercarse a la comunidad y sus representantes. Sólo si la relación entre proponentes y comunidades ocurre en buenos términos, la participación temprana podrá ser aprovechada. Para ello resulta fundamental que una vez que el proponente decida implementar la participación en una etapa temprana, se comprometa con tal decisión y la lleve a cabo de manera responsable.

Esquema II.1:

La participación temprana en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental



CAPÍTULO III

Los costos de no considerar la participación de la comunidad ¹

¿Cuáles son los costos que puede enfrentar un proponente que no incorpora la participación de la comunidad en su proyecto? ¿Cuáles son los factores determinantes en la ocurrencia de conflictos ambientales y qué costos tienen éstos para los proponentes?, son algunas de las

preguntas que busca dar respuesta el presente capítulo. En síntesis, sus principales contenidos son:

■ En algunos casos, la participación de la comunidad en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental de un proyecto, tal como esta definida en la Ley, puede resultar insuficiente y tardía. Esto se puede traducir en situaciones de tensión y conflicto entre la empresa y la comunidad de difícil solución.

■ Las situaciones de conflicto ambiental, que podrían canalizarse a través de la participación ciudadana temprana, pueden traducirse en costos adicionales considerables para el proponente.

1. El costo económico de un conflicto ambiental.

Un nuevo proyecto necesariamente implica costos y beneficios para distintos grupos de la población. La percepción que estos grupos tengan de los correspondientes costos y beneficios dependerá de un sinnúmero de factores y determinará su reacción frente al proyecto.

Como se ha visto en los capítulos anteriores, los procesos de participación anticipada pueden contribuir a identificar y despejar aquellas percepciones adversas al proyecto relacionadas con factores como escasez de información, rumores o malas experiencias anteriores antes de que se transformen en situaciones inmanejables. En términos monetarios, el mayor riesgo de un conflicto ambiental para un proponente es que éste fácilmente se puede traducir en un aumento considerable de los costos. Así lo confirma la experiencia nacional e internacional, aunque a veces resulte difícil distinguir entre los costos directamente atribuibles al conflicto de otros costos del proyecto.

En este sentido, por costos de un conflicto se entienden todos aquellos gastos inesperados, o no programados originalmente, en que debe incurrir el proponente para lograr la materialización de su proyecto y que se relacionan directa o indirectamente con preocupaciones de los diversos actores.

El costo económico de un conflicto ambiental dependerá de muchos factores. Especialmente importantes son los siguientes:

a) Características del proyecto o actividad

Por una parte existen tipos de proyectos que por su sola naturaleza despiertan aprensiones en la ciudadanía, como los vertederos, por ejemplo. Por otra parte, existen proyectos que aunque no se traten de temas de por sí conflictivos, sus impactos están relacionados con aspectos de gran sensibilidad para la comunidad, por lo que las aprensiones aparecerán de todas maneras.

b) Características de la empresa u organización.

Este factor se orienta básicamente a la actitud que el titular del proyecto tenga para enfrentar temas ambientales y sociales y puede expresarse, por ejemplo en: si existe una política ambiental escrita; si se cuenta con un departamento de asunto ambientales, con un política de relaciones con la comunidad o un departamento que se encargue del tema; si participan profesionales del área social y ambiental en el diseño y desarrollo en nuevos proyecto. Así, una empresa que utiliza una gran infraestructura y abundante personal en la etapa de diseño y evaluación de un nuevo proyecto, pero que no le asigna similar importancia a los aspectos sociales y ambientales, puede experimentar pérdidas considerables.

c) Características de la comunidad y los distintos grupos involucrados

Determinante será el interés especial por los temas ambientales que tengan la comunidad y los grupos involucrados; la cantidad de personas y grupos involucrados o interesados; el nivel de organización que tienen; la información que manejan; su capacidad de gestión y su alcance territorial.

d) Características que adquiera el conflicto.

Incidan también en el costo de un eventual conflicto la vía de expresión del mismo (por ejemplo, protestas públicas, recursos de reclamación, recursos interpuestos en los Tribunales de Justicia): la vía de solución (por ejemplo, medidas de mitigación y/o compensaciones no contempladas originalmente. Resoluciones de Tribunales o de CONAMA y mediación a través de terceros); y la duración.

2. Actividades que significan costos adicionales en situaciones de conflicto ambiental. (2)

La experiencia chilena reciente permite identificar las principales actividades que han representado costos significativos para los proponentes que ha experimentado situaciones de conflicto. Algunas de estas son:

a. Estudios y modificaciones al proyecto original.

Generalmente los conflictos obligan al proponente a realizar estudios y contratar asesorías originalmente no contempladas. También implican el rehacer, modificar y repetir estudios, especialmente de diseño del proyecto. Algunos ejemplos de actividades son:

- Duplicación de estudios de ingeniería y de evaluación ambiental.
- duplicación de obras y re-ruteos
- Compras innecesarias de terreno.
- Construcción sobredimensionada para satisfacer inquietudes de la comunidad
- Campaña de comunicación y relaciones públicas.
- Contratación de abogados.

b. Medidas de mitigación y/o compensación no contempladas originalmente.

Seguramente la resolución del conflicto pasará por pactar alguna compensación o medida de mitigación no contemplada originalmente (ésta puede ser monetaria o de otro tipo, no obstante, estas medidas pueden ser exigidas de acuerdo a lo estipulado por los artículo 11 y 16 de la ley 19.300). Algunos ejemplos son:

- Modificaciones de operación y de localización del proyecto original.
- Proyectos de relocalización de comunidades.

c. Otras variables externas

El conflicto puede incidir en otras variables que afecten el costo del proyecto. Por ejemplo:

- Aumento del valor de terrenos y expropiaciones.
- Aumento del valor de derechos y concesiones.

3. Consecuencias de difícil predicción y cuantificación económica

Los conflictos y sus costos económicos no son la única posible consecuencia negativa para un proponente que no considere la participación de la comunidad en el desarrollo de su proyecto. Aparte de las oportunidades perdidas (véase capítulo II) y de los potenciales mayores costos, los proponentes en situaciones de conflicto ambiental podrían experimentar otras consecuencias de difícil predicción y evaluación. Algunas son las siguientes:

a. Deterioro de la imagen de la empresa.

Una mala imagen de la empresa puede afectar no sólo su relación con la comunidad, sino también con sus clientes, accionistas, entidades financieras e incluso con las autoridades.

b. Débil posición para el diálogo.

Una empresa que está experimentando un conflicto que no realizó un esfuerzo temprano y transparente de participación ciudadana, y que tiene plazos parentorios que cumplir en la programación de sus obras, probablemente se verá forzada a reaccionar a los términos impuestos por los grupos involucrados, perdiendo la oportunidad de ser proactiva.

c. Pérdida de confianza de la comunidad en la empresa.

La confianza es un valor fundamental en una relación sana y productiva entre la empresa y la comunidad. Una vez que se pierde, es muy difícil volver a recuperarla.

3. Las consecuencias negativas para la comunidad.

Hasta ahora, este capítulo se ha centrado en los costos para el proponente. Pero sin duda las consecuencias negativas de la falta de participación ciudadana también afectan a la comunidad en general. Algunos ejemplos son los siguientes.

- Pérdida de tiempo y recursos. En el caso de conflictos ambientales, los diversos grupos involucrados deben dedicar tiempo y recursos a actividades como: revisión de estudios, contratación de asesorías, asistencia a reuniones, entre otros.

- Desconfianza en el proponente, la autoridad y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. La situación de conflicto, y especialmente su evolución y desenlace, pueden provocar en la comunidad un sentimiento de desconfianza hacia el proponente cuando no recibe información oportuna y comprensible, y hacia la autoridad y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental cuando siente que sus observaciones y preocupaciones no han sido consideradas en las decisiones finales.

- Estrés por rumores y por desinformación. Ante la falta de transparencia y de información oportuna y clara, por parte del proponente, en la comunidad se desencadenarán rumores. Según su naturaleza, éstos pueden transformarse en importantes factores de estrés.

- Eventuales pérdidas del beneficio social asociado al proyecto. Todos los proyectos, en mayor o menor medida, tienen un beneficio social asociado. Eventuales retrasos, que resulten de situaciones de conflicto podrían comprometer la completa manifestación de tales beneficios.

4. La experiencia reciente en Chile

En los últimos años en Chile, diversos proyectos como gasoductos, complejo forestales y mineros han experimentado conflictos ambientales que se han traducido en costos adicionales. Sin pretender realizar un análisis exhaustivo sobre las razones detrás de estos conflictos, a través de entrevistas con algunos ejecutivos² se han identificado los principales factores o actividades que han implicado costos adicionales, atribuibles a la situación de conflicto.

El cuadro a continuación (III,I) resume los aspectos más relevantes de las experiencias estudiadas.

En cuanto a la pregunta ¿cuánto puede costar un conflicto?, a pesar de que no existe una gran cantidad de datos disponibles, sí se pueden entregar algunas cifras de referencia. En el proyecto Planta de Propano Diluido de Gasco, en Talcahuano, VIII Región, se ha estimado que entre un 20 y un 25% del costo total del proyecto son gastos atribuibles al conflicto. Asimismo, los ejecutivos de la empresa estiman que entre un 15 y un 20% del costo adicional por el conflicto podría haber sido evitado si las relaciones entre la empresa, la comunidad y la autoridad se hubiesen manejado de otro modo.

En el proyecto GasAndes, en la Región Metropolitana, los costos no esperados, atribuibles al conflicto, alcanzaron cerca de ocho millones de dólares (aproximadamente un 2,5% de la inversión). Los ejecutivos de la empresa estiman que con otra estrategia de relaciones con la comunidad podrían haber ahorrado hasta un 20% de estos gastos.

En cuanto a los costos de difícil predicción y cuantificación económica, los entrevistados destacan como más relevantes:

- Cambio en la actitud de clientes por deterioro de imagen de la compañía.
- Pérdida de confianza de la comunidad en la compañía.
- Pérdida de credibilidad de la comunidad en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Cuadro III.1

Costos asociados a conflictos ambientales en Chile

	Pelambres IV Región	Gasco propano VIII Región	Cascada Chile X Región (a)	Costanera Norte RM (b)	GasAndes RM
1 Situación Proyecto	Construcción	construcción	Permisos	licitación	operación
2 Monto Inversión aprox. (millones de US\$)	1.334	4	180	313	330
3 Propiedad (público, privado)	Privado	privado	Privado	público	privado
4 Principales componentes del costo del conflicto					
4.1 Estudios y modificaciones al proyecto original:	-Duplicación de estudios de ingeniería y EIA -Duplicación de obras y re-rueteos -Carpas innecesarias de terreno -Construcción sobredimensionada -Abogados -Programa de participación ciudadana -Abogados -Asesorías adicionales	-Campaña de comunicaciones y RR.PP. -Abogados -Asesorías adicionales	-Campaña de comunicaciones y RR.PP. -Abogados -Asesorías Adicionales	-Duplicación de estudios de ingeniería y EIA -Construcción sobredimensionada -Campaña de Com. y RRPP -Programa de part. ciudadana -Abogados -Asesorías Adicionales	-Duplicación de obras y re-rueteos -Construcción sobredimensionada -Campaña de comunicaciones yRRPP
4.2 Medidas de mitigación y compensación no contempladas originalmente*	-Medidas de mitigación -Compensación a comunidad afectada	-Medidas de mitigación		-Medidas de mitigación -Compensación a comunidad afectada	-Medidas de mitigación -Compensación a comunidad afectada
4.3 Efectos del conflicto en variables externas:	-Aumento del valor de expropiaciones -Aumento del valor de derechos			-Aumento del valor de expropiaciones	
4.4 Como consecuencia del retraso:	-Baja eficiencia en uso de recursos -Gastos de operación -Intereses sobre el capital	-Gastos de operación	-Gastos de operación	-Gastos de operación -Compromisos y garantías con futuros clientes (c) -Intereses sobre el capital	
5 Tres factores que representan mayor costo (en orden de importancia)	-Asesorías adicionales -Medidas de mitigación -Compensación a comunidad afectada	-Medidas de mitigación -Abogados -Gastos de operación del proyecto	-Campaña de com. y RR.PP. -Asesorías adicionales -Abogados	-Medidas de mitigación -Compensación a comunidad afectada -Aumento valor expropiaciones	-Compensación a com. afectada -Construcción sobredimensionada -Medidas de mitigación

* Es importante señalar que las medidas de mitigación y/o compensación no necesariamente obedecen a situaciones de conflicto ambiental, en la mayoría de los casos estas medidas corresponden a exigencias de la Ley según lo establecido en los artículos 11 y 16.

(a) Resultados de la muestra son parciales al momento de la entrevista y podrían sufrir modificaciones.

(b) Op. Cit. Nota anterior

(c) Se considera clientes a los Concesionarios

CAPITULO IV

¿Cómo planificar la participación ciudadana temprana? Criterios y recomendaciones

¿Cómo planificar la participación ciudadana temprana y cuáles son sus condiciones de éxito?, son las preguntas que orientan este capítulo donde algunos de sus principales contenidos son:

- Para diseñar un plan de participación ciudadana temprana se deben responder preguntas básicas como: qué se espera del proceso de participación, en qué momento se decidirá aplicarlos y cómo serán incorporadas las inquietudes.

- Tan importante como las técnicas específicas es la calidad del programa de participación ciudadana que se diseñe y el compromiso que el proponente manifieste hacia el mismo.

- Un buen Plan de participación debe considerar al menos tres etapas: identificación y conocimiento de la comunidad y otros actores involucrados; difusión y entrega de información, recolección e incorporación de los aportes de la comunidad.

1. Pasos a considerar para planificar la participación ciudadana temprana

La experiencia internacional ha mostrado que una de las razones por las cuales ciertos programas de participación ciudadana son exitosos, es que forman parte de un plan estratégico para involucrar al público que va más allá de actividades aisladas y reactivas. Es decir, que han sido diseñados en función de objetivos claros y que comprenden un conjunto coherente de medidas.

A continuación se describen los pasos que debieran considerarse para planificar estratégicamente un proceso de participación ciudadana.

a) Definición estratégica del proceso de participación.

Los proponentes deben resolver cómo vincularán el proceso particular de participación con el proceso más amplio de toma de decisiones sobre el proyecto, del que el primero forma parte. Ello pasa por responder a la pregunta básica de qué se espera de la participación, cómo incorporará la información que recoja de la comunidad y cuáles son los obstáculos internos y externos que se deberán enfrentar. En este sentido, es necesario definir que enfoque se desea utilizar; informativo, consultivo o resolutivo (véase Capítulo I). La selección de uno u otro dependerá del grado de involucramiento ciudadano que el proponente decida. Para ello debe tener en cuenta que mientras menos involucramiento ciudadano exista, mayores probabilidades hay de que se generen controversias (véase Capítulo III).

b) Diseño del plan de participación ciudadana.

Como su nombre lo indica, consiste en diseñar las etapas específicas que se desarrollarán para llegar adecuadamente a la comunidad y a los grupos involucrados haciendo posible el intercambio de información de manera ordenada y de acuerdo a la realidad específica. Estas etapas son: diagnóstico de escenario e identificación de actores y sus características, entrega de información a los distintos grupos; y recolección de información de la comunidad e incorporación de ésta al proceso decisional que realiza el proponente.

c) Implementación del plan de participación

Consiste en la ejecución del Plan diseñado, a través de la aplicación de técnicas adecuadas a la realidad específica (tales como encuestas, talleres, exposición de paneles, entre otras) necesarias para implementar las tres etapas señaladas en el paso anterior.

d) Evaluación del plan desarrollado

Este paso ejecuta finalizado el Plan de Participación y resulta fundamental para corregir las deficiencias que se hayan presentado y para recoger lecciones para experiencias futuras.

2. El Plan de Participación Ciudadana Temprana

Con el fin de comprender cómo implementar un proceso de participación ciudadana efectivo y adecuado a las realidades que deben enfrentar los distintos titulares de proyectos, nos centraremos ahora en el diseño del Plan de Participación Ciudadana (letra b del punto anterior).

Como se señaló, todo Plan de Participación Ciudadana debiera contener tres etapas básicas.

Etapas I: Diagnóstico de escenario e identificación de actores y sus características.

Etapas II: Entrega de información a los distintos grupos identificados.

Etapas III: Recolección e incorporación de observaciones de la comunidad.

Las diferencias entre un programa de participación y otro estarán dadas por las técnicas específicas que se utilicen y por el esfuerzo (en tiempo y recursos) que se dedique a cada una de las etapas.

Veremos a continuación en qué consisten estas etapas y cómo implementarlas por finalmente revisar herramientas alternativas para aplicar en cada una de ellas (capítulo V).

Etapas I: *Diagnóstico de escenario e identificación de actores y sus características.*

El objetivo central de esta etapa es conocer el escenario en el que se insertará el Plan de Participación y los actores involucrados para lograr un adecuado acercamiento a ellos así como detectar anticipadamente posibles focos de controversia.

Esta etapa es clave para el éxito en la ejecución de cualquier plan de participación y es, probablemente, uno de los aspectos más complejos de abordar.

Las comunidades no son poblaciones estables y homogéneas. Por el contrario, están conformadas por múltiples grupos e intereses que se modifican permanentemente. De ahí que no exista “la comunidad” sino diversas comunidades que se manifiestan y emergen en distintos momentos y bajo distintas formas, lo que hace que en muchas ocasiones surjan grupos exclusivamente asociados a temas relacionados con el proyecto que no necesariamente coinciden con los grupos de representación tradicional como las Juntas de Vecinos, por ejemplo.

Respecto a la dimensión territorial de los actores, en general existe la tendencia a incluir sólo a la comunidad local actor generalmente más evidente y visible dentro de estos procesos, excluyendo a los grupos externos, e incluso, a los sectores opositores al proyecto. La experiencia derivada de la aplicación del Sistema de Evaluación de Impacto ambiental en Chile demuestra que esto constituye un error ya que entrega motivos adicionales a estos grupos para sentirse incómodos y molestos.

La identificación y caracterización de los actores requiere de una labor en terreno de profesionales con experiencia en investigación social: no se trata de recopilar estadísticas demográficas y socioeconómicas, sino de conocer su dimensión histórica, social, ambiental, cultural y económica con el fin de diseñar la forma adecuada de acercarse a ellos y convocarlos a participar.

Para identificar actores y escenario puede ser útil el siguiente recuadro.

Recuadro IV.I:

Pauta para identificar perfil de actores y escenario donde se pretende instalar el proyecto

A través de esta pauta que corresponde a un perfil social de la comunidad se persiguen los siguientes objetivos:

- Conocer a la comunidad, su historia, organización, actividades y liderazgos.
- Conocer el escenario donde será recibido el proyecto.
- Conocer las posturas e intereses que podrían entrar en conflicto con el proyecto.

Información que se desea recoger:

1. Identificación de los grupos involucrados directamente:

- Grupos físicamente próximos a la localización del proyecto.
- Potenciales beneficiarios.
- Potenciales afectados negativamente

- Grupos socialmente vulnerables (tales como minorías étnicas o población en situación de pobreza).

2. Identificación de grupos involucrados indirectamente.

- Grupos de interés afines a temas relacionados con el proyecto
- Grupos ambientalistas potencialmente interesados en el proyecto específico.

3. Identificación de los grupos tradicionales que conforman la comunidad local:

- Organizaciones tales como juntas vecinales, grupos de defensa del medio ambiente, clubes deportivos, organizaciones juveniles, centros culturales y organizaciones laborales.
- ONGs, grupos ambientalistas y centros académicos independientes.
- Grupos no organizaciones: incluyendo minorías, sectores pobres y personas aparentemente indiferentes al proyecto.

4. Identificación de las estructuras de poder local:

- Organizaciones o personas que ejercen liderazgo (autoridades locales, políticos, empresarios, medio de comunicación u otros).
- Organizaciones o personas de mayor influencia en la toma de decisiones (tanto dentro del sector público como del privado).

5. Identificación de las características de la comunidad relevantes para el proyecto:

- Principales actividades económicas.
- Características socioculturales (estilos de vida, costumbres)
- Principales preocupaciones respecto de su calidad de vida.
- Necesidades básicas no satisfechas
- Relación entre los miembros de la comunidad.
- Conflictos latentes o manifiestos (sociales, económicos, étnicos, políticos, otros)
- Experiencias anteriores de participación ciudadana y resultados (grado de éxito o fracaso).
- Importancia del lugar donde pretende instalarse el proyecto y de los recursos naturales que serán afectados (en términos económicos o de identidad cultural).

- Actitud hacia el proyecto (nivel de conocimiento, interés, prejuicios, otros).

6. Identificación de los potenciales representantes y de las posturas e intereses de los grupos identificados:

- Grupos que apoyan el proyecto por sus beneficios económicos y de empleo.
- Grupos que apoyan el proyecto por otras razones.
- Grupos que rechazan el proyecto por sus impactos ambientales.
- Grupos que rechazan el proyecto por otras razones.
- Grupos que se manifiestan indiferentes al proyecto y sus impactos.

Etapa II: Entrega de información a los distintos grupos identificados.

El objetivo central de esta etapa es entregar a la población la información necesaria para participar a través de técnicas que se adecuen a las características de los distintos grupos involucrados. Para el éxito de esta etapa es fundamental que el proponente:

- Tenga un acercamiento adecuado a las características de la comunidad.
- Sea transparente en el manejo de la información, lo que no significa que deba conocer todas las respuestas. De hecho, es positivo que reconozca que desconoce algunos aspectos y que se abocará a su estudio.
- Sea rápido en el manejo de la información, especialmente en las respuestas a las consultas de la comunidad.
- No promocióne su proyecto presentado sólo sus aspectos positivos, sino que también incluya los potenciales aspectos negativos.

Etapa III: Recolección e incorporación de observaciones de la comunidad

Una vez que el proponente ha informado, debe recoger las dudas, observaciones, inquietudes y aportes ciudadanos para hacerse cargo de ellos incorporándoles en el diseño del proyecto o en el Estudio de Impacto Ambiental que se presentará a evaluación posteriormente. El objetivo central de esta etapa es solucionar los temas problemáticos identificados así como utilizar la información proporcionada por la comunidad para enriquecer el proyecto y el Estudio. Resulta aconsejable que las alternativas de solución sean evaluadas con la participación de la comunidad, lo mismo que las medidas de mitigación y/o compensación.

Recuadro IV.2:

Condiciones para el éxito de los procesos de participación ciudadana temprana.

Para que los procesos de participación ciudadana temprana sean exitosos es necesario que sean:

Informados: Deben existir los canales adecuados para entregar y recoger información de manera clara y oportuna.

Creativos: La meta debe ser mejorar el proyecto y disminuir sus impactos ambientales negativos. Las técnicas de participación que se apliquen pueden ser diversas y deben adecuarse creativamente a cada situación.

Equitativos: Todos los actores involucrados deben tener la oportunidad de participar en igualdad de condiciones.

Transparentes: La ponderación de las observaciones de la comunidad debe realizarse de la forma lo más transparente posible, a fin de evitar que las decisiones sean percibidas como impuestas.

Adecuados a la realidad local: Un proceso de participación que ha resultado exitoso en un lugar puede no serlo en otro. Se requiere considerar las características específicas de cada comunidad.

Legitimados por los grupos involucrados: Los actores involucrados deben reconocer el proceso como una posibilidad para generar un mejor proyecto o actividad.

Recuadro IV.3:

¿Cómo reconocer cuando un programa de participación no está funcionando bien?

Cuando un programa de participación no está funcionando bien, es probable que se presenten algunas de las siguientes situaciones si no todas:

- Los temas de debate aumentan, y también aumentan los grupos que plantean nuevos temas.
- Los temas de debate comienzan a moverse de lo específico (el proyecto) a lo general (las políticas de desarrollo nacional).
- Las críticas se mueven desde aspectos del proyecto a la empresa y sus representantes.
- Personas que habían tenido una conducta moderada, comienzan a actuar más enérgicamente.

- Los liderazgos locales tienden a volverse más radicales.
- Los canales de comunicación preestablecidos tienden a cerrarse y la gente sólo conversa o se reúne con quienes piensan lo mismo (la comunidad se divide en bandos).

En una situación como ésta es fundamental reconstruir la confianza. Para ello se requiere que la empresa acoja las observaciones e inquietudes ciudadanas sobre el proyecto y les dé una respuesta satisfactoria y oportuna.

3. Recomendaciones estratégicas sobre participación temprana

Entendiendo que la aplicación de un Plan de Participación ciudadana debe descansar sobre una mirada propositiva antes que reactiva, a continuación se exponen ciertas recomendaciones estratégicas derivadas de la experiencia chilena en el tema.

Primera recomendación estratégica:

No limitar los procesos de participación temprana al ámbito informativo, sino incorporar y acoger las observaciones e inquietudes ciudadanas adoptando un enfoque consultivo.

Esto favorece la incorporación oportuna de las inquietudes ciudadanas tanto en el diseño de los proyectos como en la realización de los respectivos Estudios de Impacto ambiental. El enfoque consultivo tiene el potencial de contribuir a mejorar la calidad del proyecto y sus medidas de mitigación y compensación, al mismo tiempo que favorece relaciones de colaboración y confianza con las comunidades. En la aplicación de un enfoque consultivo, es fundamental que los aportes de la comunidad involucrada sean efectivamente tomados en cuenta.

Segunda recomendación estratégica

Reconocer la existencia de la diversidad de opiniones sobre el proyecto, aceptarlas como legítimas e invitarlas a los procesos de participación temprana.

La mayor preocupación de un proponente interesado en implementar proceso de participación exitoso debiera ser que todos los grupos interesados tengan la posibilidad de participar si así lo desean. Incluso debieran realizarse esfuerzos especiales por considerar a aquellos que usualmente no participan. Sin embargo, independientemente de los esfuerzos que se hagan no todos los grupos se involucrarán. Esto, por razones tan diversas como la falta de tiempo o la falta de interés. Lo importante es intentar conocer tales razones, porque detrás de la no participación puede haber factores latentes de futuros conflictos. Entre las razones de por qué la gente se resiste a participar, están las siguientes:

- Que se sientan inadecuadamente representados.
- Que no se sienten afectados por el proyecto.

- Que piensen que no tienen ninguna posibilidad de influir en las decisiones sobre el proyecto.

- Que crean que la decisión ya ha sido tomada y que participar sería una pérdida de tiempo.

- Que prefieran adoptar otras vías, como la acción judicial, para oponerse al proyecto.

Tercera recomendación estratégica

Asumir la llegada del proponente como la de un nuevo y buen vecino que se quedará muchos años, como un integrante de la comunidad.

Que el proponente asuma el rol de vecino de la comunidad (y no de afuerino) pasa por adoptar una perspectiva de largo plazo respecto a la localidad y sus habitantes, interiorizándose de su historia, forma de ser, intereses y necesidades. Resulta clave que la empresa establezca intercambios con los lugareños con el fin de tener el suficiente respeto por la identidad local y, en lo posible, contar con abastecimiento de materias primas locales, contratación de servicios y de trabajadores.

Cuarta recomendación estratégica

Entregar información oportuna y transparente a fin de que las comunidades se formen una opinión clara de la proponente y del proyecto minimizando los rumores que surgen de la desinformación.

Al no disponer de información fidedigna sobre el proyecto y sus impacto, la comunidad va formando sus propias creencias en base a rumores que alimentan los miedos y desconfianzas. La imagen del proyecto que resulta de este proceso tiene una fuerte carga emocional y resulta muy difícil modificarla más adelante, aún cuando se implementen instancias de participación ciudadana. La participación temprana contribuye a evita o revertir los rumores sobre el proponente y su proyecto en la medida que permite a la comunidad informarse de manera más completa y oportuna.

Quinta recomendación estratégica

Enfatizar los aspectos estratégicos en la planificación de la participación temprana antes de entrar en las técnicas específicas de participación.

El objetivo, el momento y los grupos específicos que se identifiquen son elementos tanto o más importantes que las técnicas específicas (talleres, encuestas, etc) que se apliquen para efectos del resultado que la participación pueda tener en términos de mejorar la caída ambiental del proyecto, establecer relaciones de confianza y colaboración con proponentes y autoridades y prevenir rumores y posibles conflictos. Las decisiones sobre cómo hacer efectiva la participación, con quienes y en qué momento debe emanar de una visión estratégica. Los métodos y técnicas específicas deben decidirse de acuerdo con aquella. Incluso la aplicación de técnicas que han dado buenos resultados en una situación puede producir más desventajas que ventajas de no formar parte de una adecuada estrategia de participación.

Sexta recomendación estratégica

Valor y aprovechar la experiencia y conocimiento “tradicional” (generalmente de transmisión oral) sobre el lugar de que dispone los vecinos, el que puede ser de alta relevancia para el proyecto y su educación al entorno natural y construido.

En primer lugar, estos antecedentes permiten que el diseño del proyecto y la relación del titular con el lugar se basen en el respeto por la identidad local. En segundo lugar, pueden llevar a modificaciones que reducen costos y a evitar problemas de operación e, incluso, siniestros, todo lo cual tiene implicancias ambientales. Hay experiencias en que las observaciones de la comunidad y a pesar de haber sido acogidas con mucho recelo por los técnicos han llevado a corregir errores importantes o a suministrar información relevante para el proyecto. Muchas veces el conocimiento profesional experto, basado en la matriz científica tradicional, no es capaz de anticipar las particularidades geográficas y ambientales locales. Esto es válido tanto para proponentes públicos como privados pues cambios son, desde el punto de vista del conocimiento, agentes externos a la localidad.

Séptima recomendación estratégica

Aprovechar el proceso de participación temprana para realizar la evaluación de impacto social que forma parte de los requisitos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

La participación temprana puede ser parte de una metodología no convencional de evaluación de “los sistemas de vía y costumbres de grupos humanos”, aspecto exigido por el Reglamento del Sistema de Evaluación Impacto (artículo 8). Generalmente este tema es tratado en forma débil en los Estudios de Impacto Ambiental por basarse en información y análisis estadísticos o cuantitativos y por su concentración en los aspectos objetivos de la realidad social. Hacer uso de la participación temprana para realizar dicho diagnóstico podría mejorar ese resultado. A su vez, los cambios que el proponente introduzca al proyecto como resultado del diagnóstico temprano sobre los “sistemas de vida y costumbres de grupos humanos” pueden ser definitorios en la consolidación de buenas relaciones entre empresa y comunidad. Para lograr tal acercamiento es recomendable realizar un perfil social de las comunidades afectadas como parte de la evaluación de impacto social, lo cual consiste en una investigación sistemática de los componentes demográficos, económicos, organizacionales y culturales. Ello permite:

- Identificar a los grupos que componen la comunidad y conocer sus intereses, sus interrelaciones y sus formas de organización.
- Diseñar mecanismos de participación que sean culturalmente apropiados.

Si los proponentes conocen desde un comienzo quién es la comunidad, cómo esta organizada, cuáles son sus intereses y cómo podrían verse afectados por el proyecto, resulta posible planificar soluciones conjuntas que satisfagan las inquietudes de la gente y eviten confrontaciones.

4. Recomendaciones prácticas sobre participación temprana.

En un nivel más práctico, relacionado con la forma de implementar los procesos de participación temprana, la experiencia de consultores y funcionarios de empresas en Chile arroja las siguientes recomendaciones:

Primera recomendación práctica

Entregar la información sobre el proyecto de manera directa y preferir siempre las formas de participación que involucren un contacto “cara a cara” entre representantes del proponente y de la comunidad.

Muchas veces los problemas de desinformación que afectan a los proyectos se debe a falta de coordinación entre los proponentes y las autoridades que suministran información a la comunidad también al hecho de que la comunidad tenga a la prensa como fuente principal de información sobre el proyecto o, bien, a errores técnicos, lenguaje inadecuado, o inconsistencia entre distintos voceros de la empresa. Todos estos factores pueden ser corregidos con la entrega de información de manera directa por parte del proponente, cuestión que es generalmente demandada por la gente a fin de despejar inquietudes y temores con información “de primera fuente”. Este tipo de contactos son fundamentales para establecer relaciones de confianza mutua y para evitar la espiral de rumores y desinformación. Mientras más informal y personalizado sea el contacto, mayor es la capacidad de restablecer la confianza y disminuir la fuerza de los rumores.

Segunda recomendación práctica

Evitar los énfasis demasiado técnicos o legales en la comunicación con la comunidad y sus representantes.

Un excesivo énfasis técnico y legal en las relaciones con la comunidad local puede llevar al proponente a pesar por alto intereses locales de otro orden que pueden ser prioritarios para la gente. Parece prudente no ignorar la relación que hacen las personas entre temas aparentemente separados, como la negociación de una servidumbre de paso con las expectativas de empleo que el proyecto general entre los vecinos. El interés de los residentes locales en un proyecto mezcla intereses laborales, ambientales y de equidad, más allá de que se trate de temas que, desde un punto de vista técnico o legal deban considerarse distintos.

Tercera Recomendación práctica

Equilibrar el empleo de técnicas de participación masivas tales como asambleas con técnicas personalizadas tales como entrevistas individuales o grupales, encuestas y visitas casa a casa (véase Capítulo V):

Las técnicas de participación masivas tienden a preferirse por ser en general más económicas y de mayor impacto público. Sin embargo, presentan importantes limitaciones por consistir en una transferencia de información en un solo sentido, siendo inadecuadas para promover un intercambio de información ordenado y relativamente igualitario entre proponentes y comunidades. A su vez, no permiten conocer la opinión de los diversos

grupos que forman parte de la comunidad, sino sólo de aquellos que asisten, y de éstos últimos sólo de las pocas personas que se animan a hablar. Para optar por las técnicas de participación más adecuadas se requiere promover un enfoque donde las consideraciones socioculturales tengan un peso importante, a fin de seleccionar aquellas que resulten más apropiadas a cada situación. A ello contribuiría la realización seria de evaluaciones de impactos sociales.

Cuarta recomendación práctica

Implementar la participación en lugares que sean familiares para las comunidades afectadas y en horarios en que puedan asistir todos quienes estén interesados.

Es fundamental que las actividades de participación se realicen en lugares que sean familiares para las comunidades afectadas (sede social, municipio, escuela o iglesia, por ejemplo). Ello permitirá que concurra un mayor número de personas y que éstas se sientan más cómodas y llanas a opinar. Otro aspecto clave son los horarios en que se planifiquen las actividades de participación. Usualmente se escogen horarios diurnos en días laborales, que resultan los más apropiados para quienes conducen las instancias pero no para quienes participan. En la medida de lo posible, se deben contemplar actividades en horarios compatibles con las personas que trabajan y están interesadas en participar. De lo contrario, sólo se tendrá acceso a la opinión de un segmento de la población.

Tanto las recomendaciones estratégicas como las recomendaciones prácticas sobre participación ciudadana temprana, son aplicables a los procesos de participación implementados en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

CAPITULO V

Técnicas para la participación ciudadana en etapas tempranas.

A continuación se presenta una selección de técnicas de participación ciudadana ordenadas según la etapa del Plan de Participación donde más se utilizan, a pesar de que algunas pueden ser aplicadas indistintamente en las distintas etapas.

Técnicas para diagnóstico de escenario e identificación de actores y sus características

Perfil social.

El perfil social es un resumen de las características principales de una comunidad y sus instituciones. Los principales temas que se recopilan son: la historia de la comunidad, sus actividades económicas, sus problemas y conflictos, sus organizaciones y líderes, los canales de comunicación que utiliza, y sus actitudes hacia un determinado proyecto. Esta información se obtiene a partir de entrevistas realizadas en terreno por un profesional del área social, así como de una revisión del material escrito disponible. Las personas entrevistadas deben, en lo posible, llevar bastante tiempo viviendo en la comunidad y tener

mucho contacto con los residentes. La veracidad de la información obtenida se garantiza entrevistando al máximo número de personas posibles.

A través de un perfil social es posible captar cómo y por qué una comunidad es diferente a otras y cómo responderá a una nueva actividad o proyecto.

Recuadro V.I:

Componentes y variables de un perfil social

Componentes	Variables
Características poblacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Población actual y proyecciones • Diversidad racial y étnica • Relocalización de población • Estructura demográfica • Flujos migratorios permanentes y estacionales
Cambios sociales y familiares	<ul style="list-style-type: none"> • Estilos de vida • Identificación de grupos de interés • Actitudes, creencias y valores • Percepciones de riesgo • Experiencia histórica de cambio
Estructuras comunitarias e Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de gobierno local y vinculaciones con el sistema político. • Patrones de empleo y diversificación industrial • Organizaciones sociales voluntarias • Viabilidad de la vida comunitaria
Recursos políticos y sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución del poder y la autoridad (discriminación, participación). • Distribución del ingreso • Distribución del bienestar individual y comunitario • Derechos legales y civiles • Redes de apoyo social
Servicios sociales e infraestructura comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Educación • Seguridad Social • Vivienda • Recreación • Infraestructura comunitaria
Recursos comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Uso del suelo • Acceso a recursos naturales • Medio ambiente físico • Patrimonio cultural.

Encuestas

Es una técnica de recopilación de información estructurada en un conjunto de preguntas cuyas respuestas permitirán mostrar las tendencias, características, opiniones, y prejuicios del grupo encuestado. Son útiles para la generación de información sobre el área en que se proyecta la acción que se evalúa, especialmente para conocer las variables socioeconómicas que pueden ser afectadas y las características ambientales más reconocida por la población.

- Definir la información que se quiere recolectar.
- Seleccionar la muestra a la cual se aplicará la encuesta.
- Elaborar preguntas claras y precisas
- Capacitar a los encuestadores.
- Probar la encuesta en un número reducido de personas con el objetivo de determinar la calidad del instrumento.

Las encuestas pueden utilizarse cuando se busca información específica de una comunidad. A diferencia de las entrevistas, las encuestas no permiten profundizar en las opiniones percepciones de la comunidad, sino que sólo entregan una panorámica general.

Entrevistas

Las entrevistas son conversaciones estructuradas en base a una pauta de preguntas. Sirven para adquirir información sobre las preocupaciones y posiciones de los ciudadanos respecto a un proyecto y son especialmente útiles para la planificación de la participación ciudadana, al permitir conocer las características fundamentales de la comunidad y así seleccionar las técnicas de participación apropiadas para cada caso. Las entrevistas son una técnica cualitativa de recolección de información donde la relación interpersonal es fundamental. Pueden ser individuales o grupales, abiertas o estructuradas. A diferencia de las encuestas, las entrevistas permiten profundizar en los temas de interés logrando comprender las opiniones y percepciones de los entrevistados y su diversidad.

- Definir el tema que se pretende cubrir.
- Determinar cuántas entrevistas se realizarán y a quiénes.
- Contar con buenos entrevistadores.

Es conveniente realizar entrevistas:

- Para conocer la percepción de la comunidad sobre el proyecto o actividad.
- Antes de iniciar la elaboración del programa de participación ciudadana para saber cuáles son los puntos más importantes a considerar.

Grupos Focales (focus group)

Los grupos focales son pequeños grupos de discusión, seleccionados por se representativos de una comunidad. En general, los grupos se conforman a partir de ciertas características en común de los participantes, tales como edad, sexo, ocupación, lugar de residencia etc. La discusión dirigida por un moderador que orienta los temas de discusión con la ayuda de una pauta de preguntas y busca conocer las percepciones de los participantes sobre un asunto en particular. Su rol es fundamental para asegurar que todos los participantes tengan la oportunidad de expresar sus puntos de vista. Para que los estudios con grupos focales tengan algún grado de validez, el número de grupos a entrevistar debe bordear los 10, dependiendo de la heterogeneidad del universo.

Fueron creados como una alternativa a los costosos estudios de mercado y las encuestas. Si bien son una técnica amigable y relativamente fácil de aplicar, un aspecto crítico se refiere a la etapa de conformación de los grupos, que es altamente consumidora de tiempo. Para realizar un estudio con grupos focales se debe:

- Definir el universo cuyas opiniones se quiere conocer.
- Preparar una pauta de entrevista.
- Definir unos 10 grupos a entrevistar que sean internamente homogéneos según variables como la edad, sexo, ocupación o lugar de residencia.
- Conseguir un local cómodo en el que se puedan realizar las entrevistas.
- Invitar a unos 20 representantes de cada uno de los grupos definidos, esperando que unos 5 a 8 asistan a la entrevista.
- Preparar el local para la realización de la entrevista, incluyendo una grabadora portátil, bebidas y algo para comer.

Técnicas para la entrega o difusión de información.

Avisos públicos

En este caso, los avisos públicos son un anuncio oficial del proponente que se utiliza para divulgar masivamente información sobre el proyecto o actividad. También pueden utilizarse para promover la participación ciudadana en alguna etapa del proyecto. Entre los avisos públicos destacan los anuncios e insertos en periódicos, publicaciones gratuitas y boletines, folletos y póster, y los anuncios transmitidos por radio o televisión.

La elección del aviso público dependerá del área de cobertura que se quiera alcanzar. Si el proyecto se realiza en una zona rural, por ejemplo, será preferible utilizar la radio para difundir la información.

Los avisos públicos deben contener información clara, precisa y fácil de entender, La preparación de un aviso público y la organización de su publicación toma uno o dos días. La producción de un anuncio para televisión o radio puede tomar más tiempo.

Para preparar un aviso público se debe:

- Identificar los medio de comunicación más apropiados para difundir la información.
- Definir la fecha más apropiada de publicación.
- Incluir el nombre, la dirección y número de teléfono de la persona con la cual contactarse para mayor información.
- Indicar claramente la fecha, hora y el lugar en caso de que se anuncie un evento.

Reuniones con la comunidad

Las reuniones con la comunidad son útiles para compartir información con los actores claves involucrados en la realización de un proyecto. Generalmente participan en ella ejecutivos de la empresa, autoridades locales, vecinos, ciudadanía en general y representantes de organizaciones sociales, universidades, y organizaciones no gubernamentales, entre otros. Es fundamental definir y aclarar a los participantes par qué se convoca a la reunión. En este sentido es necesario aclarar si el objetivo de la reunión es informar o generar una instancia de intercambio entre los distintos actores involucrados o ambos. En el caso que el objetivo de sea informar se deben utilizar técnicas de exposición claras. En el caso que el objetivo sea generar una instancia de intercambio es necesario asegurar que todas las posturas puedan expresarse.

Las reuniones con la comunidad pueden tener el carácter de un taller, seminario, o trabajos en grupo.

Estas reuniones son instancias de encuentro que pueden ser realizadas cada vez que se quiera informar o discutir con un grupo de personas sobre aspectos particulares del proyecto o actividad.

Para programar y realizar una reunión con la comunidad se debe:

- Utilizar una metodología adecuada para permitir un diálogo ordenado entre las partes y la expresión de las diferentes posturas presentes.
- Avisar a los participantes con suficiente tiempo de anticipación la fecha de la reunión. Cuando existe desconfianza en la comunidad es preferible realizar la reunión en un sitio neutral (como por ejemplo una sala de reuniones de un hotel).
- Entregar a los participantes una declaración corta y oficial sobre los objetivos y alcances de la reunión.

- Cuando las partes interesadas han expresado un nivel moderado o alto de preocupación por el proyecto o actividad.

- Cuando ocurren eventos inesperados.

Comunicados y conferencias de prensa

Los comunicados son declaraciones que el proponente envía a los medio de comunicación para dar cuenta del progreso o de las metas cumplidas en el desarrollo del proyecto o actividad. Estos comunicados pueden difundir efectiva y rápidamente la información a una gran cantidad de personas,

La información proporcionada debe ser resumida y abordando aspectos relevantes.

Las conferencias de prensa son sesiones de información realizadas para los representantes de los medios de comunicación, las que pueden abrirse al público en general.

Para preparar los comunicados y las conferencias de prensa se debe:

- Identificar los medio de comunicación donde se quiere que aparezca la información. Es fundamental seleccionar el medio más apropiado para difundir la información de la empresa. En este sentido, para proyectos que se realizan en regiones distintas de la Metropolitana es importante que la información sea publicada en un medio de comunicación local. Asimismo, si pretende llegar a una gran cantidad de personas, muchas de ellas de zonas rurales, es conveniente que la información sea difundida a través de las radios locales.

- Seleccionar la información que se transmitirá. Los comunicados de prensa deben ser breves y utilizar un lenguaje simple. Los comunicados y conferencias de prensa pueden utilizarse cuando:

- Se alcanzan las metas programadas o se retrasan las actividades.

- Se intenta incrementar el interés de la ciudadanía en el proyecto.

- Antes de una reunión con la comunidad para anunciar el tema, la fecha y el lugar.

Campañas casa a casa

Es una manera de reunir y distribuir información comunicándose con los miembros de la comunidad en forma individual y directamente. Esta técnica es muy útil para identificar el nivel de interés de la ciudadanía, discutir sus preocupaciones y entregar hojas informativa y otros materiales. Algunas personas pueden querer conocer más del proyecto, para lo cual se les puede dar la oportunidad de incluir su nombre en un lista de correspondencia o de participar en eventos futuros.

Para preparar una campaña casa a casa se debe:

- Identificar el área en donde la campaña es necesaria o deseable.
- Notificar previamente a la comunidad sobre cuándo se realizará esta actividad.
- Preparar a los encargados de la campaña para que sean capaces de responder todas las preguntas que le haga la comunidad.
- Proporcionar una tarjeta de identificación a los encargados de la campaña.

Las campañas de información casa a casa son convenientes de realizar:

- Cuando existe un alto nivel de preocupación sobre el proyecto o actividad y no es conveniente realizar reuniones.
- Cuando existe la necesidad de notificar a los ciudadanos sobre algún evento en particular.
- Cuando se necesita llegar a un grupo específico de ciudadanos.
- Cuando la comunidad tiene un bajo nivel de educación y los materiales escritos no son útiles.
- Cuando existe una situación de emergencia que la comunidad debe conocer.

Casas abiertas

Las casa abiertas son reuniones informales en un sitio público, donde los miembros de la comunidad pueden conversar personalmente con los encargados del proyecto. Son especialmente útiles para acomodarse a los distintos horarios de las personas y sirven para que los ciudadanos conversen con los representantes de otras organizaciones interesadas. Su objetivo es acercar a la empresa a la comunidad, por ejemplo, una sala de biblioteca, escuela o iglesia. Puede efectuarse de 2 a 9 de la tarde, de modo que resulta accesible a las personas con niños pequeños y a los adultos después del trabajo. Los visitantes pueden llegar en cualquier horario y quedarse todo el tiempo que deseen.

En el sitio de reunión se expone la información sobre el proyecto a través de medios diversos, como pueden ser paneles, afiches, videos, diapositivas, maquetas o mapas. Es recomendable que las casas abiertas sean atendidas por los representantes de las empresas, que asistan a ellas sus altos ejecutivos en varios períodos cortos a lo largo del día y que contemplen alguna forma para recoger las consultas o inquietudes de la comunidad, como puede ser un breve cuestionario.

Para realizar una casa abierta se debe:

- Seleccionar una fecha, hora y lugar para la reunión de casa abierta que promueva la asistencia.

- Pronosticar el número de participantes y planificar acordemente
- Recolectar todos los materiales informativos adecuados para presentar en la casa abierta.
- Anunciar la reunión de casa abierta con dos semanas de anticipación.
- Asegurar que el personal adecuado asistirá a la actividad, de manera que los ciudadanos puedan conocer a las personas que estará a cargo del proyecto.
- Reunirse e informar al personal y practicar para la sesión.

Técnicas para la etapa de recolección de información y/o consulta ciudadana

La selección de estas técnicas es muy relevantes, pues se refiere a la forma en que los inversionistas deciden recoger las observaciones ciudadanas para luego considerarlas e incorporarlas de acuerdo al momento que considere más apropiado, ya sea en la etapa de diseño del proyecto o elaboración del Estudio de Impacto Ambiental.

Las técnicas más adecuadas para la consulta ciudadana han sido mencionadas en el marco de las etapas anteriores. Entre ellas están:

Encuesta
 Entrevista
 Grupos Focales (focus group)
 Reuniones con la comunidad
 Talleres basado en trabajos de grupo

Estos talleres son espacios donde la comunidad tiene la posibilidad de informarse directamente de especialistas y/o proponentes, sobre determinados temas o sobre un proyecto de inversión. Esta técnica tiene la ventaja de que permite un diálogo directo entre los participantes. Además, contempla un momento para trabajar en grupos pequeños, donde se plantean dudas e inquietudes no resueltas que luego son presentadas a los especialistas o al proponente, para que puedan responderlas.

Técnicas para el tratamiento de controversias o conflictos Mediación y (o) arbitraje

En el caso que un proyecto genere diversos conflictos, los cuales no pueden ser abordados por la comunidad y el proponente, es aconsejable aplicar este tipo de técnica. Consiste en buscar apoyo externo de una persona o grupo que no está involucrado directamente en el

conflicto y cuya labor está dirigida tanto a mejorar la comunicación entre las partes como a ayudar a los grupos a alcanzar acuerdos de solución. El mediador entrega sus recomendaciones sobre cuál es la mejor manera de encauzar las conversaciones entre las partes e incluso puede sugerir estrategias de acción para que cada grupo obtenga los mejores beneficios.

Una variante de la mediación es el arbitraje, que consiste en un proceso privado y voluntario en el que los grupos en conflicto le solicitan a un tercer grupo o persona neutral que actúe como árbitro y que tome una decisión por ellos

El procedimiento generalmente incluye los elementos básicos de litigio judicial presentación de argumentos, entrega de evidencia, preguntas a testigos personas se desarrolla en un ambiental informal, menos estructurado y de mayor familiaridad entre los grupos en conflicto y el árbitro. Los grupos seleccionan un árbitro que les dé confianza y determinan por consenso las condiciones que deberá cumplir el proceso y la decisión par que sean legítimos.

Mesas de negociación y Resolución Negociada de Conflictos de interés

Es una instancia en que las partes involucradas en un conflicto se encuentran de manera voluntaria para exponer sus intereses sobre el proyecto y analizar en conjunto las alternativas de solución que satisfagan los intereses de todos los afectados.

Una expresión de las mesas de negociación es la Resolución Negociadas de Conflictos de Interés. Estos procesos de negociación formal de conflictos de Interés. Estos procesos de negociación formal de conflictos ambientales generalmente se desenvuelven en tres etapas la prenegociación, la negociación propiamente tal y la implementación de los acuerdos. Cada una de estas etapas se desarrolla a su vez a través de varios pasos por medio de los cuales los grupos se aproximan al logro de un acuerdo final d solución negociada al conflicto ambiental.

Un conflicto ambiental puede ser resuelto con éxito a través de un proceso de negociación formal cuando cumple con la mayoría de las siguientes condiciones:

- Se pueden definir claramente los contenidos del conflicto.
- El contenido del conflicto no se refiere a diferencias valóricas.
- Es posible identificar fácilmente a los grupos envueltos en el conflicto.
- Cada grupo cuenta con un representante legítimo o podría elegirlo.
- Hay un relativo equilibrio de fuerzas entre los grupos.
- Existe un plazo real para concluir la negociación.

¹ Este capítulo se basa en las conclusiones de una investigación ad hoc que tuvo como objetivo estudiar los que para los proponente de proyecto representa los conflictos ambientales así como los beneficios que para los mismos se derivan de la participación ciudadana. La investigación fue realizada a partir de entrevista y

cuestionarios aplicados o más de 15 proponentes que se han visto involucrados en situaciones de conflicto ambiental.

² Se realizarán entrevista estructuradas a través de un cuestionario a ejecutivos de Minera Los Pelambres, Gasco Concepción, Maderas Cóndor, Ministerio de Obras Públicas (Coordinación General de Concesiones), Nova Gas Chile, Sofofa, Petrox y Celulosa Arauco y Constitución.

Anexo

Análisis de Riesgo de Conflictos Ambientales

Lo que sigue constituye un marco conceptual sistemático que le permitiría a un proponente estimar, al menos cualitativamente, la probabilidad de ocurrencia de un conflicto y la importancia de su costo económico.

Sobre la base de la investigación realizada se proponen una serie de preguntas sobre la empresa y su proyecto para ser respondidas por los titulares de proyectos de inversión. Las respuestas a estas preguntas indican, cualitativamente, la probabilidad de enfrentar un conflicto ambiental costoso.

Se distinguen dos columnas: una de alto riesgo y otra de bajo riesgo. La cantidad relativa de respuestas que acumule en cada columna le entregará información sobre la probabilidad de enfrentar un conflicto ambiental costoso. Cabe destacar que cada situación es diferente y, por lo tanto, el proponente debería considerar también la importancia relativa de cada una de las preguntas que siguen en su caso específico; es posible que en determinadas situaciones alguna de las preguntas a continuación sea bastante más importante que otras en determinar la ocurrencia de un conflicto y su costo.

Pregunta

Respuesta Alto Riesgo Bajo Riesgo

I La empresa u organización		
1.1 ¿Cuenta el directorio de la empresa con asesores en temas ambientales y sociales?	NO	SI
1.2 ¿Debe responder la empresa por su desempeño ambiental a pautas internas, accionistas, casa matriz en el extranjero, presión de competidores, requerimientos de países importadores o exigencias de bancos o instituciones financieras?.	NO	SI
1.3 ¿Es la empresa estable frente a variaciones en condiciones bursátiles nacionales e/o internacionales?.	NO	SI
1.4 ¿Utiliza la empresa una estructura organizacional e infraestructura pequeña (la mínima posible) para el diseño y evaluación de nuevos proyectos?	NO	SI
1.5 ¿Incluye la empresa profesionales de las áreas sociales y ambientales en los equipos que diseñan y planifican un nuevo proyecto?.	NO	SI
1.6 ¿Realiza la empresa programas de participación ciudadana, que	NO	SI

incluyan el conocimiento d las comunidades que afectará y su consulta, para el desarrollo de sus proyectos?		
II El proyecto		
2.1. ¿Generara el proyecto empleos permanentes para los habitantes de las comunidades circundantes y actividad económica en las cercanías?	NO	SI
2.2 ¿tiene el proyecto una extensión puntual y bien delimitada territorialmente? (en contraposición a lineal)	NO	SI
2.3 ¿Requiere el proyecto la compra y/o expropiación de grandes extensiones de terreno?	SI	NO
2.4 ¿ Requiere el proyecto la adquisición de derechos y/o el otorgamiento de concesiones?	SI	NO
2.5 ¿ Explotara el proyecto recursos que tienen un período óptimo de cosecha?	SI	NO
2.6 ¿Tiene el proyecto asegurado sus futuros clientes?	NO	SI
2.7 ¿ Existen compromisos establecidos con los futuros clientes? (en términos de plazos, servicios y garantías).	SI	NO
2.8 ¿Dependen los fondos para realizar el proyecto de condiciones bursátiles nacionales e/o internacionales?	SI	NO
2.9 ¿Están los impactos del proyecto relacionados con temas de gran sensibilidad en la comunidad?	SI	NO

Bibliografía

Literatura especializada para profundizar en los temas tratados.

- Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) (1996). Manual de Participación Pública de la RCRA.
- Banco Interamericano del Desarrollo, Libro de Consulta sobre participación.
- Blanco, Hernán. (1999). Relaciones empresa-comunidad: los desafíos que imponen los nuevos tiempos. Ponencia presentada al 6º Encuentro Científico sobre el medio ambiente. CIPMA.
- CIPMA/CONAMA (1997). Manual Relaciones Empresa Comunidad. Proyecto “Desarrollo Circular de Planes de Estudio para Capacitar al Sector Productivo en Temas Ambientales”. CIPMA/CONAMA/BID-Fomin.
- Connor, Desmond M. (1997) Participación Pública: Un Manual. Cómo prevenir y resolverlos conflictos públicos. Connor Development Services Ltd. Victoria, BC. Canadá.
- Federal Highway Administration and the Federal Transit Administration, US Department of Transportation. Consultant Howard/Sein-Hudson. Innovations in Publica Involvement for Trasnportation.
- Espinoza, G., X. Abogabir y O. Salazar, (1998). Instrumentos de Gestión Ambiental y Participación ciudadana. Casa de la Paz, Stgo., Chile.

- IFC, (1998). Public participation: good practice manual. IFC, Washington DC, EE.UU.
- Interorganizational Committee on Guidelines and principles (1994). Guidelines and Principles for Social Impact Assessment. Journal of Impact Assessment, Volumen 12, verano. 1994.
- Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Diario Oficial de la República de Chile. 9 de marzo de 1994.
- Rabel Burdge y Frank Vanclay. (1995) “Social Impact Assessment”. En “environmental and social impact assessment”. John Wiley and Sons. England; sutherland Shire Council (1997) “Quantifying Social Impact Assessment”.
- Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Diario Oficial, jueves 3 de abril de 1997.
- Roberts, Richard (1995) “Public Involvement; from consultation to participation”. En “Environmental and Social Impact Assessment”. F. Vanclay y D.A. Bronstein (eds). International Association of Impact Assessment. John Wiley and Sons. Londres.
- Sabatini, Francisco, Claudia Sepúlveda y Pablo Villarroel (1996). “Cinco dilemas sobre conflictos ambientales y participación ciudadana” En Revista Ambiente y Desarrollo, Vol XII, N°1, marzo de 1996. CIPMA, Santiago.
- Sabatini Francisco y Claudia Sepúlveda (eds.) (1997). Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil. CIPMA Diciembre. Santiago.
- Sepúlveda Claudia (1998). Lecciones del caso Celulosa Valdivia: Evaluación de impactos sociales, participación ciudadana y prevención de conflictos ambientales. Documento de Trabajo N°54. Diciembre de 1998. CIPMA. Santiago.
- Vanclay. F y D. Bronstein, (1995). Environmental and Social Impact Assessment. Wiley, Inglaterra.
- World Bank (1996). The World Bank Participation Sourcebook the International Bank, Washington D.C.
- Marcelo Castillo (1998). Análisis Crítico del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, ley N°19.300, RENACE Red Nacional de Acción Ecológica.
- CONAMA, (1999). Serie de fascículos (Participación ciudadana en medio Ambiente”.

Sitio en Internet:

www.conama.cl

www.pin.org

Es el sitio de la “Public Involvement Network”, auspiciado por la “International Association of Public Participation”. Es uno de los sitios más importantes en Internet sobre participación ciudadana. Tiene la lista más completa de conexiones con otros sitios y páginas en todo el mundo sobre este tema.