



# HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN EN TERRITORIOS CON MINERÍA A GRAN ESCALA

UN ESTUDIO COMPARADO ENTRE CHILE Y PERÚ



JULIO 2020



Este informe es parte del proyecto

**“EVALUATION OF PARTICIPATORY SCHEMES IN EXTRACTIVE INDUSTRIES: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN CHILE AND PERÚ”,**

el cual fue financiado por la  
Fundación Ford  
Grant #129729



**COORDINADORA DEL PROYECTO**

Violeta Rabi

**INVESTIGADORES EQUIPO CHILE**

Violeta Rabi  
Matías Valenzuela

**INVESTIGADORES EQUIPO PERÚ**

Gerardo Damonte  
Manuel Glave  
Oriana Heredia

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo no habría sido posible sin la colaboración de los asistentes de investigación Sebastián Peredo, Nuvia Rosas y Joao Guzmán. Asimismo, agradecemos a los entrevistados de los diferentes estudios de casos en Chile y en Perú, y a Andrea Sanhueza por su valiosa retroalimentación en el borrador de este documento.

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>CHILE Y PERÚ: ANÁLISIS COMPARATIVO INSTITUCIONAL E INCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA DURANTE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL</b> .....	<b>11</b>
<b>LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO</b> .....	<b>19</b>
1. Instalación del proceso de participación .....	<b>20</b>
2. Resultados del proceso de participación .....	<b>21</b>
3. Elementos de política pública que influyen o son influidos por el proceso de participación .....	<b>22</b>
4. Factores contextuales que influyen en el proceso de participación .....	<b>23</b>
<b>PROPUESTAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS PLATAFORMAS DE DIÁLOGO</b> .....	<b>24</b>
1. Innovación institucional .....	<b>25</b>
Propuesta 1.1. Ampliar y fortalecer la participación ciudadana dentro del SEIA como un insumo clave para el proceso de evaluación socioambiental, elevando su incidencia y oportunidad .....	<b>25</b>
Propuesta 1.2. Nuevas reglas que aumenten la calidad y credibilidad de los documentos de evaluación ambiental elaborados, como una manera de validar socialmente el conocimiento allí contenido .....	<b>26</b>
Propuesta 1.3. Establecer planes de monitoreo integrales de la certificación ambiental donde se incluya la participación ciudadana como un complemento eficaz a la fiscalización pública .....	<b>27</b>
2. Gobernanza de esquemas participativos .....	<b>28</b>
Propuesta 2.1. Estandarizar la calidad de los procesos de participación .....	<b>28</b>
Propuesta 2.2. Establecer el espacio institucional más adecuado para dotar de legitimidad social al proceso de diálogo .....	<b>28</b>
Propuesta 2.3. Convocatorias a los procesos de participación lo más amplias y representativas posibles con especial foco en grupos en situación de vulnerabilidad .....	<b>28</b>
Propuesta 2.4. Que los acuerdos sean incidentes .....	<b>29</b>
Propuesta 2.5. Que los acuerdos tengan un seguimiento adecuado y que las preocupaciones ciudadanas se canalicen de manera expedita y oportuna .....	<b>29</b>
3. Planificación y ordenamiento territorial .....	<b>29</b>
Propuesta 3.1. Fortalecer las evaluaciones de impactos desde una mirada territorial .....	<b>29</b>
Propuesta 3.2. Mejorar las herramientas de información y planificación territorial disponibles .....	<b>32</b>
Propuesta 3.3. Avanzar en mesas de diálogo multiempresa .....	<b>30</b>
<b>REFLEXIONES FINALES</b> .....	<b>32</b>
<b>SOBRE LOS AUTORES</b> .....	<b>33</b>

# INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, Chile y Perú han logrado un crecimiento económico sostenido a partir de la explotación de sus recursos naturales, con la consiguiente expansión de las industrias extractivas. En este modelo de desarrollo la minería ha sido central. Ambas naciones poseen las mayores reservas de cobre, siendo el primer y segundo productor a nivel mundial, respectivamente<sup>1</sup>.

A partir del reciente *boom* extractivo<sup>2</sup> las empresas y comunidades han entablado diferentes modalidades de relacionamiento, que van desde la emergencia de conflictos socioambientales hasta procesos de participación que derivan en acuerdos a largo plazo para el desarrollo de los territorios locales donde se emplazan los proyectos, dentro y fuera del marco de la institucionalidad ambiental de cada país.

A pesar de que ambos países han implementado el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) por más de veinte años y de que este procedimiento considera ciertos requerimientos para promover el intercambio con la población, éste no ha permitido una participación donde los intereses y preocupaciones ciudadanas sean efectivamente considerados en la toma de decisiones sobre el desarrollo de los territorios. Por

lo mismo, el SEIA cuenta con poca credibilidad y confianza de las comunidades y no ha sido un mecanismo que prevenga la conflictividad socioambiental.

Al respecto, un informe sobre seis países de América Latina<sup>3</sup> (entre los que se encuentran Chile y Perú) indica que los problemas que enfrenta la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental se relacionan tanto con la accesibilidad de la información como con la calidad de la participación. Además, se reportan dificultades de implementación y que los actores sociales los consideran espacios meramente procedimentales, ya que las instancias de participación ciudadana se reducen a la posibilidad de enviar observaciones al proyecto. Por ello, lejos de mitigar los posibles conflictos alrededor de proyectos mineros, el SEIA los acentúa y dinamiza. Tal como se plantea en otro informe,<sup>4</sup> “la ciudadanía, al verse enfrentada a un proyecto en su territorio se involucra en el proceso y se da cuenta de la debilidad de las normas y procedimientos que existen para su participación. La ciudadanía no está conforme con la manera como se toman las decisiones que impactan directamente sus vidas y cada día exigen más transparencia y mecanismos claros y efectivos para involucrarse en estos procesos”.

- 1 Ministerio de Energía y Minas. (2017). Anuario Minero 2017. Recuperado de [http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2017/ANUARIO%20MINERO%202017\(1\).pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2017/ANUARIO%20MINERO%202017(1).pdf)
- 2 Asociado al alto precio de los *commodities* debido a la gran demanda de materias primas por China, iniciado en 2003 y que tendió a la baja a partir de 2014.
- 3 Calle, I. y Ryan, D. (coords.) (2016). *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en ó países de Latinoamérica*. Lima: SPDA.
- 4 Sandoval, C., Sanhueza, A. y Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Manuales de la CEPAL, N° 1, p. 23.
- 5 Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2018). Mapa de Conflictos Socioambientales. Recuperado en: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>; CNID. (2017). Informe final. Evaluación de los conflictos socio-ambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el periodo 1998 al 2015; De Echave, J., Diez, A., Revesz, B., Huber, L., Tanaka, M., & Ricard Lanata, X. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Observatorio de conflictos mineros en el Perú. (2019). Reporte primer trimestre 2019 (24). Observatorio de conflictos mineros en el Perú: Lima.

Debido a la alta conflictividad socioambiental<sup>5</sup> y a que en los SEIA los procesos de observaciones ciudadanas son más informativos que participativos —denominados espacios de participación formal—<sup>6</sup>, han surgido esquemas de participación alternativos a los establecidos dentro del SEIA, los cuales han sido promovidos por el propio sector privado, las comunidades y el Estado.

Por ejemplo, en Chile se realizan procesos de “participación ciudadana anticipada” (PACA), una actividad en que las empresas se relacionan voluntaria y directamente con las comunidades previo al ingreso de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Asimismo, a partir de 2015 el Estado lanzó un instrumento denominado “Acuerdos Voluntarios de Preinversión”, en donde el Consejo de Producción Limpia (actualmente Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, ASCC) lideraba procesos de participación temprana. En Perú emergieron las “mesas de diálogo”, generalmente diseñadas como una reacción a la conflictividad socioambiental, y que muestran un involucramiento del Estado amplio y diverso, que va desde su participación como actor invitado hasta un rol de liderazgo. Más allá de que la mayoría de mesas de diálogo fueron iniciativa de gobiernos regionales, en 2004, el gobierno central decidió implementar el Proyecto Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS) desde la Presidencia del Consejo de Ministros, a partir del cual se creó la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad. Luego de varios cambios institucionales, en 2017, ésta se convirtió en la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, que está a cargo de monitorear los escenarios de conflicto socioambiental.

Esta multiplicidad de iniciativas de participación y relacionamiento entre comunidades, empresas y Estado operando dentro y fuera del SEIA ofrece una oportunidad para analizar cómo algunos de ellos se han puesto en práctica en los casos chileno y peruano y cuál ha sido la calidad de participación que han promovido. De

hecho, la emergencia de esquemas alternativos de participación ciudadana en territorios extractivos que complementan a la institucionalidad del SEIA evidencian la necesidad de mantener un relacionamiento más permanente y a largo plazo entre dichos actores.

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental, de modo que la garantía de ser parte de las decisiones relativas a asuntos públicos de manera institucionalizada le otorga legitimidad a las mismas. En el derecho internacional —desde el principio 10 de la Convención de Río 1992 en adelante— se ha consagrado la participación como la mejor manera de tomar decisiones ambientales.

Para efectos de esta investigación, se comprenderá la participación ciudadana como el derecho de los ciudadanos a involucrarse e influir directa o indirectamente en la toma de decisiones ambientales que tienen repercusión en sus vidas, mediante mecanismos que incluyen a diferentes actores con diversos intereses. Ahora bien, que la ciudadanía tenga la posibilidad real de ejercer su derecho a la participación definida en los términos previos, supone una reorganización del poder entre los actores políticos, privados y la ciudadanía. A esto se le denominará participación incidente.

En síntesis, *la hipótesis que orienta la investigación es que el envío de observaciones ciudadanas a los proyectos evaluados en el SEIA —denominado participación formal— es insuficiente como proceso de participación ciudadana y conlleva el surgimiento de esquemas alternativos para subsanar el déficit institucional de participación. Conocer cómo están operando, junto a la calidad de sus procesos y resultados, es la principal justificación de esta investigación.*

6 Berdichevsky, P., y Sepúlveda, C. (2016). Desafíos para una política pública en base a dos décadas de aprendizaje. Documento de Referencia N°27. Santiago: Fundación Espacio Público; Moraga Sariego, P. (2017). La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental chileno. *Derecho del Estado*, 177-198; Lara, M., y Letelier, D. (2017). Mecanismos de Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Chileno. *Revista de Gestión Pública*, 283-314; Lanegra, I. (2014). Institucionalidad ambiental peruana. En: Damonte, G. y Vila, G. (editores). *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales*, 29-46; Gamboa y Villena (2018). *Participación Ambiental Efectiva: discusión pendiente*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.

Detrás del interés por generar evidencia sobre el funcionamiento y calidad de los mecanismos de participación ciudadana en Chile y Perú, se encuentra el hecho de que muchas veces quienes quedan fuera de las decisiones sobre los proyectos en cuestión, son precisamente las comunidades que serán las directamente afectadas y, dentro de ellas, los grupos sociales más vulnerados y vulnerables de las localidades donde se instala la minería. Los territorios están en una posición de desventaja inicial frente al Estado y/o la empresa en términos de recursos técnicos, económicos y de tiempo. Por tanto, *conocer las mejores prácticas para generar diálogos más simétricos y efectivos, permitirá colaborar en el mejoramiento de los procesos de participación, a la vez que garantizar el acceso a una participación ciudadana incidente.*

En este documento se presentan los hallazgos más relevantes del proyecto “Plataformas de Diálogo en Industrias Extractivas en Chile y Perú”, cuyo como objetivo principal fue identificar y caracterizar experiencias de participación y diálogo entre el sector privado, la sociedad civil y el Estado en el sector minero, a través de la comparación de experiencias peruanas y chilenas. Las reflexiones de este documento provienen de informes previos que realizaron: i) un análisis comparativo de la institucionalidad ambiental de ambos países, con especial énfasis en el SEIA y los modos de inclusión de la ciudadanía en el proceso de evaluación ambiental de proyectos; ii) un índice de calidad de la participación ambiental; iii) un análisis cualitativo de casos para comprender los factores explicativos y las condiciones que permiten la implementación de mecanismos de participación de calidad en Chile y Perú.

En términos metodológicos, la investigación se basó en una triangulación y levantamiento de información a partir de: i) el análisis de literatura y documentación disponible; ii) la elaboración de una tipología de los esquemas de

participación ciudadana en función del nivel de involucramiento del Estado y los niveles de incidencia que estos promueven (Cuadro 5); iii) la elaboración y aplicación de un índice de calidad de participación ciudadana (Cuadro 1); y iv) un análisis de casos a partir de entrevistas e información secundaria (Cuadro 2), todo desde una perspectiva de análisis comparado entre Chile y Perú.

Para evaluar la calidad de la participación en el sector minero, se seleccionaron aquellos proyectos que habían realizado experiencias de participación alternativas –es decir, fuera del SEIA– como un complemento a los espacios formales establecidos dentro del SEIA. Para el caso chileno se evaluaron 33 casos, correspondientes al universo total de proyectos de la gran minería metálica que habían realizado procesos de participación anticipada entre 2011 y 2018 (N=31) y a dos casos de mesas de diálogo posterior a la evaluación ambiental<sup>7</sup> con un rol de liderazgo por parte del Estado. Para los mismos años, en el caso peruano se analizaron 13 mesas de diálogo disponibles a partir de los documentos de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, todas realizadas posterior a la evaluación ambiental.

La calidad de las experiencias de participación formal y alternativa asociada a cada proyecto minero se midió a partir de siete estándares basados en los criterios de la Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto, los cuales fueron utilizados previamente por Ocampo et al. (2018)<sup>8</sup> para una investigación similar. Los estándares de participación son los siguientes: 1) anticipada y sostenida; 2) planificada y centrada en aspectos negociables; 3) apoyo a los participantes; 4) escalonada y optimizada; 5) abierta y transparente; 6) orientada al contexto; y 7) creíble y rigurosa, y operacionalizados de acuerdo con los criterios estipulados en el Cuadro 2. El cumplimiento de cada uno de estos estándares vale un punto en una escala de 0 a 7, en donde 0 equivale a un proceso de participación completamente deficiente y 7 a un excelente proceso.

7 Los casos revisados fueron Acuerdo Territorial Sierra Gorda y Mesa de Chacabuco.

8 Ocampo-Melgar, A., Sagaris, L., & Gironás, J. (2019). Experiences of voluntary early participation in environmental impact assessments in Chilean mining. *Environmental impact assessment review*, 74, 43-53.

**Cuadro 1. Criterios para medir la calidad de los esquemas de participación**

ESTÁNDAR	CRITERIOS
<p><b>1. ANTICIPADA Y SOSTENIDA</b>                      El público debe involucrarse anticipada (antes de que se tomen decisiones importantes) y regularmente durante el proceso de evaluación ambiental. Esta anticipación genera confianza entre los participantes, da más tiempo para la participación, mejora el involucramiento de la comunidad, mejora la línea base del estudio, aumenta la oportunidad de modificar la propuesta sobre la base de opiniones y comentarios recolectados, reduce el riesgo de rumores, y mejora la imagen pública del proponente. También puede dar al evaluador más confianza en la decisión de aprobación que debe tomar.                      Se puntúa con 1 en cada indicador cuando cumple con el criterio. Debe cumplir con todos los criterios para cumplir con el estándar.</p>	<p><b>Oportuna- anticipada</b>                      El espacio de diálogo debe iniciarse antes de la toma de decisiones importantes sobre el proyecto (en el momento de inicio del PACA) o antes de que se generen conflictos (de forma preventiva).</p> <p><b>Sostenida</b>                      El proceso de participación debe realizarse de forma frecuente y regularmente a lo largo del tiempo.</p>
<p><b>2. PLANIFICADA Y CENTRADA EN ASPECTOS NEGOCIABLES</b>                      Todos los grupos de interés deberían conocer los objetivos, reglas, organización, procedimiento y las expectativas respecto del proceso de participación. Esto mejora la credibilidad del proceso para todos los involucrados. Dado que el consenso no siempre es posible, la participación debe enfatizar el entendimiento y respeto de los valores e intereses de los participantes, y enfocarse en los asuntos relevantes para la toma de decisiones que puedan ser negociados.                      Se puntúa con 1 en cada indicador cuando cumple con el criterio. Debe cumplir con al menos 2 de los 3 criterios para cumplir con el estándar.</p>	<p><b>Planificada: Utilización de metodologías ad-hoc de participación</b>                      Se deben aplicar métodos de participación que respondan a las necesidades del espacio de diálogo (negociación, recogida de opiniones, difusión de información, etc.). La variedad de metodologías de participación mejora el relacionamiento y la comunicación entre las partes.</p> <p><b>Variedad de temas de negociación</b>                      La variedad de temas abordados en los procesos de participación es considerada un indicador de agenda amplia de negociación y basada en una planificación.</p> <p><b>Negociable: Respuesta a comentarios</b>                      Los comentarios de la población involucrada deben ser respondidos en los espacios de participación, estableciendo una trazabilidad entre las preguntas realizadas y las respuestas obtenidas.</p>
<p><b>3. APOYO A LOS PARTICIPANTES</b>                      El público debe ser apoyado en su interés por participar por medio de una adecuada difusión de la información de la propuesta y del proceso de participación. El acceso a recursos o asistencia financiera debe ser justo y equitativo. Se debe proveer de capacitación, facilitación y asistencia para grupos que no tengan la capacidad de participar, en regiones sin cultura participativa o en los que la cultura local inhiba la participación.                      Se puntúa con 1 en cada indicador cuando cumple con el criterio. Debe cumplir con al menos 1 de los 2 criterios para cumplir con el estándar.</p>	<p><b>Asignación o provisión de recursos a la comunidad</b>                      Para promover la equidad en las condiciones de participación de los actores, alguna instancia estatal o la empresa involucrada deben proveer recursos a la comunidad que participe (transporte, hospedaje, comida, cuidado de niños, por ejemplo).</p> <p><b>Capacitación y/o asesorías a la comunidad</b>                      La comunidad participante debe recibir capacitaciones o asesoría externa para poder participar de los espacios de diálogo en igualdad de condiciones que el resto de los actores. Cumple con el criterio si la empresa o el Estado considera un proceso de capacitación a las comunidades.</p>
<p><b>4. ESCALONADA Y OPTIMIZADA (OPTIMIZACIÓN DEL PROCESO Y CODISEÑO)</b>                      Un proceso de participación debe ocurrir en el nivel más adecuado de toma de decisiones de la propuesta. El público debe ser invitado a participar regularmente, con énfasis en los tiempos apropiados de involucramiento. Dado que la participación consume recursos de todos los grupos de interés, la optimización del tiempo y el espacio asegura un mejor escenario para el proceso.                      Se puntúa con 1 en cada indicador cuando cumple con el criterio. Debe cumplir con todos los criterios para cumplir con el estándar.</p>	<p><b>Acumulativo</b>                      Cada sesión o actividad del proceso de participación debe partir de lo anteriormente avanzado y aportar en las discusiones planteadas para llegar al objetivo final de forma efectiva (para evitar las reuniones repetitivas).</p> <p><b>Diversidad de perfiles</b>                      Debe haber una variedad de participantes que represente a los distintos grupos y organizaciones de la comunidad involucrada.</p>

Continúa en página 8

ESTÁNDAR	CRITERIOS
<p><b>5. ABIERTA Y TRANSPARENTE</b></p> <p>Las personas afectadas por la propuesta, cualquiera sea su origen étnico, género e ingreso, deben poder acceder a la información relevante. Esta información debe ser accesible, es decir, que una persona no especializada pueda entenderla. Personas sin estudios especializados deben poder participar de los talleres, reuniones y audiencias relacionadas con el proceso de evaluación ambiental. Se debe proveer la información y facilitación para su participación.</p> <p>Se puntúa con 1 en cada indicador cuando cumple con el criterio. Debe cumplir con al menos 2 de los 3 criterios para cumplir con el estándar.</p>	<p><b>Lenguaje/ formato</b> Los actores que facilitan el espacio de participación deben hacer esfuerzos por utilizar un lenguaje comprensible para todos los participantes. Esto debe manifestarse a través de estrategias concretas</p> <p><b>Nivel de masividad de medios/Convocatoria</b> La convocatoria debe ser abierta al público (como participantes y/o espectadores) para asegurar que las discusiones sean transparentes.</p> <p><b>Utilización de canales adecuados de convocatoria de acuerdo con la metodología utilizada</b> Los canales de convocatoria deben ser variados y pertinentes con el territorio.</p>
<p><b>6. ORIENTADA AL CONTEXTO</b></p> <p>Dado que muchas comunidades tienen sus propias maneras formales e informales de acceder a recursos, resolver conflictos y gobernarse, la participación debe adaptarse a las formas de organización social de las comunidades impactadas, incluyendo las dimensiones culturales, sociales, económicas y políticas. Hacerlo muestra respeto por la comunidad afectada y puede mejorar la confianza en el proceso y sus resultados.</p> <p>Se puntúa con 1 en cada indicador cuando cumple con el criterio. Debe cumplir con todos los criterios para cumplir con el estándar. Cuando el criterio de idioma no aplica, debe cumplir con el de lugar.</p>	<p><b>Pertinencia de lugar</b> El lugar principal de las reuniones es adecuado culturalmente con las personas involucradas en el proceso y afectadas por el proyecto minero. Cumple con el criterio si la empresa o el SEA tienen consideraciones por el lugar en donde se desarrollan las actividades.</p> <p><b>Pertinencia de idioma</b> En caso de que los participantes cuenten con una lengua materna distinta al castellano, debe asegurarse la presencia de traductores que faciliten su participación.</p>
<p><b>7. CREÍBLE Y RIGUROSA</b></p> <p>Debe adherirse a las obligaciones éticas, morales y de comportamiento profesional establecidas. La facilitación por parte de un tercero neutral mejora la imparcialidad del proceso, así como la justicia y la equidad en el derecho a la información. También aumenta la confianza de los participantes al momento de expresar sus opiniones y reduce las tensiones, el riesgo de conflicto y las oportunidades de corrupción. En un contexto formal, es apropiada la adopción de un código ético.</p> <p>Se puntúa con 1 en cada indicador cuando cumple con el criterio. Debe cumplir al menos 1 de los 3 criterios para cumplir con el estándar.</p>	<p><b>Creíble</b> Se aumenta la confianza hacia el proceso, entregando garantías de imparcialidad.</p> <p><b>Rigurosa</b> La participación sigue estándares que garantizan a los ciudadanos el diseño y la calidad del proceso.</p> <p><b>Evaluación</b> El proceso de participación debe contar con un proceso de evaluación posterior que permita reconocer las virtudes y las limitaciones del espacio.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de estándar de IAIA.

A raíz de esta evaluación, y con el objetivo de analizar las condiciones que posibilitaron las experiencias con mejores desempeños en cada país, se seleccionaron cuatro casos de estudio con altos puntajes, en los cuales se profundizó aplicando la técnica de estudio de casos. Las experiencias seleccionadas fueron la Mesa de Diálogo de Moquegua y la Mesa de Diálogo para el Reasentamiento

de Poblacional de Morococha, para el caso peruano; y el Proceso de Participación Temprana Infraestructura Complementaria (INCO) de Minera Los Pelambres (MLP) y el Acuerdo Territorial de Sierra Gorda, para el caso chileno (Cuadro 2). Se realizó una revisión sistemática de información secundaria, la cual fue complementada con entrevistas a actores clave de cada uno de los procesos.

## Cuadro 2. Casos de estudio



### Estado protagonista en Perú: Mesa de Diálogo de Moquegua

La mesa, activa entre 2011 y 2012, se vincula al proyecto Quellaveco, uno de los yacimientos de cobre más grandes del mundo, desarrollado por la compañía AngloAmerican. Está ubicado en el distrito de Torata, en la región Moquegua.



### Estado como invitado en Perú: Mesa de Diálogo para el Reasentamiento Poblacional de Morococha

Esta mesa inició en 2009 y continúa activa hasta hoy. Está relacionada con el proyecto Toromocho, una mina a tajo abierto operada por la minera Chinalco Perú S.A. Se ubica en el distrito de Morococha, en la región Junín.



### Estado protagonista en Chile: Acuerdo Territorial de Sierra Gorda

Esta mesa multiempresa, activa entre 2015 y 2018 y actualmente en etapa de seguimiento, fue una experiencia piloto de los Acuerdos Territoriales, iniciativa liderada por la Agencia Pública de Sustentabilidad y Cambio Climático y parte del programa de Acuerdos Voluntarios de Preinversión (AVP). Se ubica en Sierra Gorda, comuna que concentra el mayor enclave minero de Chile, en la región de Antofagasta.



### Estado como invitado en Chile: Proceso de Participación Temprana Infraestructura Complementaria (INCO) de Minera Los Pelambres

Experiencia de participación anticipada, realizada entre 2014 y 2016, vinculada al proyecto de ampliación de la Minera Los Pelambres de la compañía AMSA. Ubicada en la provincia del Choapa, en la región de Coquimbo.

Fuente: Elaboración propia.

Tras identificar las lecciones aprendidas del estudio de los cuatro casos de estudio, se propone una serie de recomendaciones para las políticas públicas de ambos países, con el propósito de mejorar la institucionalidad

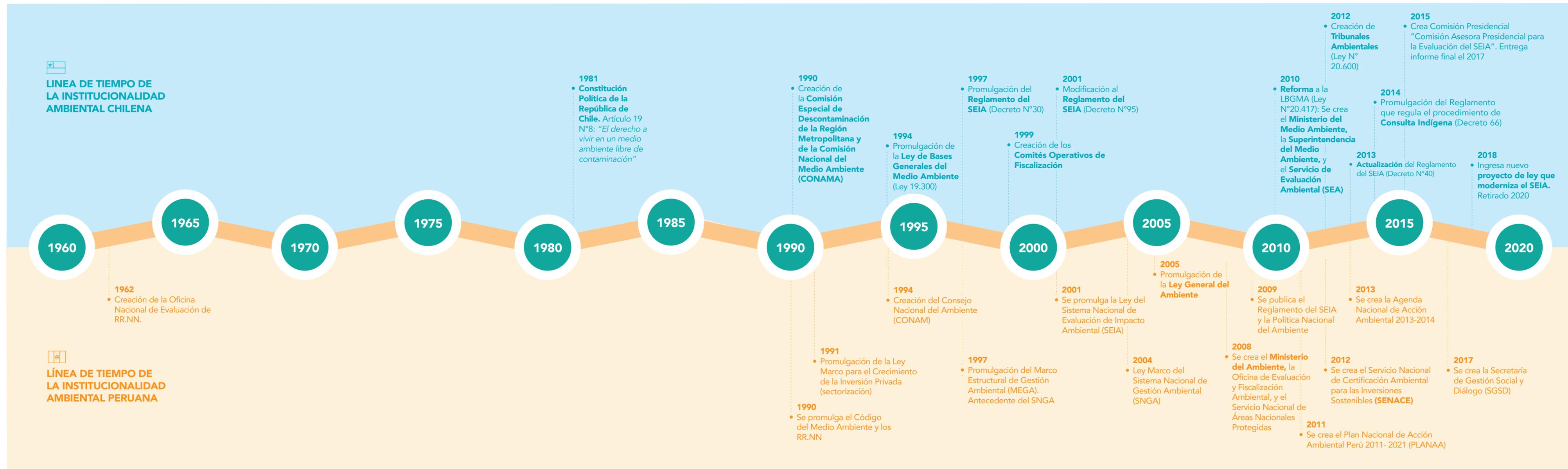
ambiental y promover el mejoramiento de los esquemas de participación, con el fin de que cumplan con altos estándares de calidad y que generen un diálogo simétrico.

## CHILE Y PERÚ: ANÁLISIS COMPARATIVO INSTITUCIONAL E INCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA DURANTE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

El análisis de la institucionalidad ambiental mostró que en el proceso de aprendizaje histórico-institucional tanto en Perú como en Chile se fueron incorporando paulatinamente principios ambientales y recomendaciones internacionales en la gestión pública, principalmente cristalizados en el SEIA, uno de los sistemas implementados con mayor premura desde la década de los 90.

A la primera instalación (ver en cuadro 3 de tiempo) le suceden reformas legales que implicaron la sectorialización y creación de una institucionalidad especializada en el ámbito medioambiental. El principal hito es la instauración del Ministerio del Ambiente en Perú (2008) y del Ministerio del Medio Ambiente (2010) en Chile. A

partir de entonces, ambos países cuentan con organismos homologables en competencias y funciones para la evaluación y fiscalización ambiental: en Chile están el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia de Medio Ambiente SMA (2010), mientras que el Perú cuenta con el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE, 2012) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA, 2008). *Este diseño institucional tiene apenas diez años en Chile (2010-2012) y doce años en el Perú (2008), es decir, se trata de una institucionalidad joven e incipiente, que recién se está instalando de manera decidida en el Estado.*



El análisis también evidenció que, aun cuando en Chile y sobre todo en Perú existen ciertos aspectos de la institucionalidad ambiental que todavía se encuentran organizados en otros sectores –generalmente productivos, tales como energía-, ambos países comparten una tendencia histórica a concentrar las competencias ambientales en un solo órgano que actúa como coordinador de otros sectores con competencias ambientales, tales como gobiernos locales y otros servicios públicos especializados.

Una diferencia importante entre Perú y Chile es que este último no posee instituciones con atribuciones específicas para la prevención del conflicto socioambiental y el diálogo. En contraste, desde 2017 en Perú existen instituciones como la Subsecretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) para la prevención y gestión del conflicto, y

la Defensoría del Pueblo, organismos que se hacen cargo de esta problemática de manera explícita. En suma, se evidencia un mayor desarrollo institucional en la materia.

El procedimiento de evaluación ambiental es muy similar en Chile y en Perú. Sin embargo, las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) son distintas. Mientras en Chile el procedimiento es similar a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), pero sin mecanismos de consulta ciudadana, en Perú se utilizan solo para evaluar los términos de referencia. Es importante resaltar que los EIA semidetallados (EIA-SD) —que no existen en Chile— son un instrumento de gestión ambiental intermedio (entre un EIA y una DIA) que cuentan con mecanismos de participación y consulta. En el Cuadro 4 se comparan los principales procedimientos de cada SEIA en los países estudiados.

**Cuadro 4. Principales procedimientos de los SEIA en Chile y Perú**

		PROCEDIMIENTOS Y REGLAS DEL JUEGO GENERALES	
		Chile	Perú
<b>Diferencias</b>	Ingreso del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresar directamente al SEA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresar a la plataforma virtual del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y, después de aprobada la solicitud, los EIA-d (y sus modificaciones) son enviados a SENACE para su evaluación, mientras que el resto de instrumentos son evaluados directamente por el MINEM.</li> </ul>
	Términos de Referencia	No se cuenta con términos de referencia, solo lineamientos generales en el reglamento y guías indicativas.	Se deben presentar términos de referencia de la EIA al momento de enviar la solicitud de clasificación.
	DIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sigue un procedimiento de aprobación similar a los EIA</li> <li>Es gestionada por el SEA. Plazo: hasta 60 días hábiles</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>Admisión a tramitación: 5 días</li> <li>Pronunciamientos sectoriales y de las autoridades locales: 15 días</li> <li>Solicitud de ICSARA: 15 días</li> <li>Presentación de Adenda: depende del caso</li> <li>Pronunciamientos sectoriales y de autoridades locales sobre la Adenda: 10 días</li> <li>Elaboración de informe consolidado de evaluación: 5 días de anticipación a la calificación ambiental</li> <li>Resolución de Calificación Ambiental: 60 días</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es la aprobación del sistema de clasificación.</li> <li>Es gestionada por el sector correspondiente. Plazo: hasta 50 días hábiles</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de los TDR: Observaciones de las autoridades sobre los términos de referencia: 15 días hábiles</li> <li>Opiniones técnicas: 15 días hábiles</li> <li>Levantamiento de observaciones de servicios públicos y certificación ambiental: hasta 20 días hábiles</li> </ol>

Continúa en página 14

		PROCEDIMIENTOS Y REGLAS DEL JUEGO GENERALES	
		Chile	Perú
Diferencias	EIA	<p>Plazos: 120 días</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Admisión a tramitación: 5 días</li> <li>Evaluación del estudio: Pronunciamientos sectoriales y de las autoridades locales: 30 días</li> </ol> <p>En paralelo, apertura de recepción de observaciones ciudadanas: 60 días Solicitud de ICSARA: 30 días Presentación de Adenda por parte del titular: depende del caso Pronunciamientos sectoriales y de autoridades locales sobre la Adenda: 15 días</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Elaboración de informe consolidado de evaluación: 5 días de anticipación a la calificación ambiental</li> <li>Resolución de Calificación Ambiental: 120 días</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Plazos: 156 días hábiles</li> <li>Evaluación de los TDR: Observaciones de las autoridades sobre los términos de referencia: 15 días hábiles Opiniones técnicas: 15 días hábiles Levantamiento de observaciones: hasta 20 días hábiles</li> <li>Evaluación del resumen ejecutivo y plan de PAC: Observaciones: 7 días hábiles Subsanación de observaciones: 8 días hábiles Opiniones técnicas: hasta 45 días hábiles Subsanación de observaciones: hasta 30 días calendario</li> <li>Evaluación del estudio: Entrega de informe técnico de evaluación: dentro de los 15 días hábiles tras la presentación de los aportes ciudadanos Levantamiento de observaciones técnicas: hasta 60 días calendario Revisión del levantamiento: 15 días hábiles Extensión del plazo para levantar observaciones: 15 días hábiles</li> </ol>
	EIA-sd	<ul style="list-style-type: none"> <li>No tiene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sigue un procedimiento de aprobación similar a los EIA-d</li> </ul>
	Modificatorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las modificaciones de proyectos deben ser ingresadas al SEIA como nuevos proyectos, por DIA o por EIA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se ha creado un instrumento distinto para las modificaciones (MEIA)</li> <li>Se ha incorporado la figura de los ITS para acelerar la aprobación de modificaciones que no generen impactos negativos significativos</li> </ul>
Similitudes	<p>Ambos procesos de evaluación ambiental (en el caso de las EIA) siguen etapas similares</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Se inicia con una presentación de solicitud (clasificación del proyecto) <ul style="list-style-type: none"> <li>Difusión de los proyectos admitidos (inicio de participación ciudadana)</li> </ul> </li> <li>Evaluación del instrumento de gestión ambiental <ul style="list-style-type: none"> <li>Se presentan observaciones ciudadanas, las cuales pueden ser integradas a la evaluación ambiental</li> </ul> </li> <li>Resolución de la evaluación <ul style="list-style-type: none"> <li>Posibilidad de solicitar una reconsideración o apelar</li> </ul> </li> <li>Ejecución y fiscalización</li> </ol> <p>Ambos cuentan con instancias de opinión de otros sectores o entidades cuyas competencias puedan verse involucradas por el proyecto de inversión</p>		

Fuente: elaboración propia en base a análisis documental.

SEA: Servicio de Evaluación Ambiental; DIA: Declaraciones de Impacto Ambiental; EIA: Estudios de Impacto Ambiental; MINEM: Ministerio de Energía y Minas; EIA-sd: Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado; EIA-d: Estudio de Impacto Ambiental Detallado; SENACE: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles; ICSARA: Informe Consolidado de Solicitudes de Aclaraciones, Rectificaciones y Ampliaciones; TDR: términos de referencia; PAC: Procesos de Participación Ciudadana; SEIA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; MEIA: Modificación Estudio Impacto Ambiental; ITS: Informes Técnicos Sustentatorios.

*En términos de implementación, en los dos casos el SEIA se sustenta en un conjunto de reglas que incentivan la inversión y presenta una evidente tendencia a aprobar los proyectos.* Respecto del incentivo a la inversión, en ambos países es posible volver a ingresar un proyecto de manera indefinida, aun cuando se haya rechazado el proyecto en el SEIA.

Respecto de la tendencia a la aprobación, en perspectiva histórica y considerando todos los sectores productivos del país, desde 1992 hasta 2018 en Chile se han presentado 25.100 instrumentos ambientales (DIA o EIA), siendo la minería el segundo sector más importante. De estos, el SEA ha calificado 17.204, aprobando el 94,4% y rechazando el 6,6%.<sup>10</sup> Para la minería, entre 2010 y 2018, se ingresaron 90 EIA, frente a 1.423 DIA, equivalente al 5,9% y 94,1%, respectivamente. Así, como el grueso de los proyectos ingresan a través de DIA y este instrumento supone un impacto poco significativo, no consideran un proceso de apertura de observaciones ciudadanas. Sin embargo, por la naturaleza de su funcionamiento —basado en la evaluación proyecto a proyecto—, el SEIA poco puede decir sobre los impactos acumulativos que afectan a determinado territorio.

Por su parte, en el caso peruano, desde el año 1999 hasta el 2018, se han presentado un total de 2268 proyectos de distintos sectores al SEIA, de los cuales, el sector minero ha ingresado a evaluación 615 proyectos, equivalentes al 27,1%. De estos, 115 y 99 proyectos ingresan a través de EIA-detallado y semidetallado; 245 mediante DIA y, los restantes, a través de instrumentos de evaluación de modificatorias (MEIA e ITS), cuyos procesos de participación ciudadana son menos exigentes. Al igual que en Chile, en Perú se mantiene una tendencia a la aprobación de estos instrumentos de evaluación,

pues el 97,8% de los proyectos del sector minero es aprobado y el 2,2% rechazado.

En relación con la participación ciudadana formal, en ambos países los ciudadanos cuentan —en los instrumentos en que normativamente se encuentra disponible el mecanismo— con al menos una oportunidad de ingresar observaciones al proyecto. Sin embargo, *una diferencia central es el momento en que se implementa el proceso de participación ciudadana. En Perú inicia antes de que el proyecto ingrese al SEIA, se mantiene durante la evaluación y continúa a través del plan de participación ciudadana, que se debe implementar durante la ejecución del proyecto. En el caso de Chile, se trata de una instancia única de un periodo de 60 días durante la evaluación ambiental del proyecto.*

Perú y Chile comparten déficits similares relacionados con la participación ciudadana (Cuadro 5), los cuales derivan en altos niveles de conflictividad socioambiental. En ambos casos, para los EIA las instancias de participación ciudadana formal son limitadas: se reducen a la posibilidad de ingreso de observaciones y comentarios ciudadanos por escrito, lo que suele ser complementado con talleres o audiencias públicas por parte del SEA o SENACE para informar sobre el proyecto y resolver dudas sobre los procedimientos para realizar observaciones. Éstas son, posteriormente, respondidas —ya sea por el SEA en el caso chileno o por la empresa en el caso peruano— y evaluadas a discreción del organismo correspondiente. Las respuestas a las observaciones no se entregan de manera direccionada a la ciudadanía, sino que se adjuntan en el Informe Consolidado, por lo que tampoco son oportunas.

<sup>10</sup> Sobre el total de proyectos calificados. No se consideran los proyectos en otros estados de calificación (no calificado, en calificación, desistido, etc.). Fuente: web SEIA [www.sea.gob.cl](http://www.sea.gob.cl). Este cálculo es diferente al de C. Fuentes, quien muestra que, sobre el total de casos, el 75% de los proyectos es aprobado. Ver "Evaluación de impacto ambiental en Chile: análisis de tendencias 1992-2017", 2019. Documento de trabajo ICSO-N°59/2019. Serie Laboratorio Constitucional UDP. Recuperado de [www.icso.cl/noticias/nuevo-documento-de-trabajo-icso-sobre-evaluacion-de-impacto-ambiental-en-chile](http://www.icso.cl/noticias/nuevo-documento-de-trabajo-icso-sobre-evaluacion-de-impacto-ambiental-en-chile)

**Cuadro 5. Principales características de la participación formal en Chile y Perú**

		PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
		Chile	Perú
<b>Diferencias</b>	Expresión del descontento social	Protesta social y empleo instrumental de las vías formales de reclamación (administrativas y judiciales)	Principalmente por medio de la protesta social
	Instrumentos con participación formal obligatoria	Sólo EIA. Supone instancia de audiencia pública y apertura de recepción de observaciones ciudadanas por 60 días.	Las EIA-d y EIA-sd contemplan audiencias públicas obligatorias. Todos los instrumentos, a excepción de los ITS, tienen mecanismos de difusión y recepción de observaciones ciudadanas
	Fases reguladas de la PAC hasta evaluación	Solo se activa durante la evaluación del proyecto	Perú cuenta con instancias formales de participación anticipada obligatoria para el EIA: antes y durante la elaboración del EIA
	Gestión de observaciones ciudadanas	Las observaciones son ingresadas al SEIA, que es el organismo encargado de admitirlas y responderlas, adjuntadas al Informe Consolidado de Evaluación	Las observaciones son canalizadas por el SENACE hacia las empresas, que responden las observaciones. Estas respuestas luego son evaluadas por el organismo estatal para estimar si son o no adecuadas
	PAC posterior a la aprobación	No tiene un proceso formal	Cuenta con instancias de participación posterior a la evaluación ambiental. Los instrumentos ambientales peruanos incluyen planes de participación ciudadana obligatorios
<b>Críticas comunes al proceso</b>	Comparten el tipo de críticas operativas a la calidad de la participación. Entre ellas se encuentran: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel meramente informativo de las instancias formales de participación, lo que otorga baja oportunidad de incidencia en la toma de decisiones</li> <li>• Uso de lenguaje técnico, que actúa como barrera de entrada para la posibilidad de hacer observaciones ciudadanas</li> <li>• Asimetrías de poder entre actores no son corregidas por mecanismos de asistencia técnica, capacitaciones sobre el funcionamiento del SEIA, etc.</li> <li>• Débil inclusión de enfoques de género e interculturales</li> <li>• Respuestas tardías a las observaciones ciudadanas en informe de evaluación, lo que le resta capacidad de diálogo al proceso</li> <li>• No evita estrategias de clientelismo, preacuerdos y negociaciones bilaterales transaccionales</li> </ul>		

Fuente: Elaboración propia en base a análisis documental.

Frente a la visión restrictiva de la participación ciudadana, los actores recurren a esquemas alternativos para complementar e intentar hacerse cargo de las deficiencias de la participación ambiental, especialmente en lo que respecta a su alcance, nivel de incidencia, con-

tenidos, metodologías, participantes y generación de acuerdos. Estos nuevos espacios son diversos tanto en sus estructuras y actores involucrados como resultados, y pueden representar plataformas con una calidad heterogénea de participación.

Para capturar la variedad de esquemas de participación de ambos países, se propone una clasificación basada en dos criterios principales: nivel de liderazgo del Estado y nivel de incidencia ciudadana que propicia el proceso (Cuadro 6). Según esta tipología, que se utilizó para posicionar y evaluar los esquemas de participación

de cada país, la participación ciudadana formal se ubica en los procesos de tipo informativo liderados por el Estado (ver cuadros en destacados en cuadro 6); si estos fuesen mejorados, podrían llegar al nivel consultivo. El resto de las combinaciones corresponde a esquemas alternativos a las instancias propuestas dentro del SEIA.

**Cuadro 6. Clasificación de los procesos de participación**

		NIVELES DE INCIDENCIA <sup>11</sup>		
Nivel de involucramiento del Estado		INFORMATIVO	CONSULTIVO	RESOLUTIVO
Estado lidera		Consiste en la entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público. Nivel unidireccional, donde la autoridad entrega información, pero no busca recibir aportes ciudadanos.	Consiste en recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos que participan. Nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta. La consulta no es vinculante para la autoridad.	Las personas y grupos que participan tienen una influencia directa sobre un asunto público para colectivamente tomar una decisión. El nivel más alto es cuando se busca que los que participan de la decisión se involucren en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se lleve a cabo adecuadamente.
Estado como actor invitado a instancias lideradas por otros actores		El Estado garantiza el acceso a información por parte de la ciudadanía.	El Estado inicia un proceso de retroalimentación con las comunidades y se compromete a responder a las preguntas planteadas por ellas.	El Estado actúa como garante de derechos en procesos de participación que derivan en acuerdos tempranos, permanentes y vinculantes entre comunidades, empresas y/o agencias públicas.  Ejemplo: Acuerdos Voluntarios de Preinversión.
Sin presencia del Estado		Procesos de relacionamiento comunitario en que la entrega de información está a cargo de diferentes actores — generalmente titular del proyecto— y el Estado es el que la recibe.	Procesos de retroalimentación que consideran metodologías de diálogo no resolutivas, liderados por otros actores y en que el Estado participa.  Ejemplo: Procesos de participación temprana a cargo de la empresa.	Procesos de participación que generan acuerdos entre comunidades y la empresa, en donde el Estado participa o se involucra en su cumplimiento.  Ejemplo: Procesos de participación a cargo de empresas o mesas de trabajo que incluyen acuerdos públicos-privados.
		Procesos de relacionamiento comunitario en que la entrega de información depende de la discreción de los titulares de proyectos.  Ejemplo: Procesos de levantamiento de información en estudios de líneas base para EIA y sistema de quejas.	Procesos de retroalimentación que consideran metodologías de diálogo no resolutivas entre comunidades y empresas.  Ejemplo: Procesos de participación anticipada, metodologías participativas.	Procesos de participación que generan acuerdos vinculantes entre comunidades y empresas.  Ejemplo: Proceso de participación anticipada con acuerdos vinculantes y posibilidades de seguimiento.

Fuente: elaboración propia en base a análisis documental.

11 Definiciones operativas de nivel de incidencia adaptadas de Sandoval, Sanhueza y Williner, (2015) "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar". Manuales de la CEPAL N°1.

A partir de la aplicación del índice de calidad de participación para procesos de participación formal y alternativos en ambos países se encontró que, independiente de su nivel de incidencia, algunos esquemas alternativos cuentan con una buena calificación y cumplen con las recomendaciones procedimentales de estándares internacionales.

*En términos generales, los procesos de participación peruanos obtienen notas más altas que los chilenos, tanto en los espacios alternativos como en los espacios de participación del SEIA.* Así, siendo 7 la nota máxima, en Chile el promedio de los esquemas formales fue de 2,9 y el de los alternativos de 2,3, mientras que en el caso peruano los formales obtuvieron un promedio de 3,2 y los alternativos uno de 4,7.

Se diferencian en el hecho de que, mientras para el caso peruano las calificaciones totales de los espacios de participación alternativos son mayores que las de los espacios formales, en el caso chileno los espacios formales alcanzan mejor puntaje que los alternativos. Lo anterior se puede explicar porque en Chile los procesos de participación en el SEIA se encuentran más concentrados, pues la participación formal está más estandarizada que las prácticas de las empresas. En cambio, los puntajes del desempeño de los proyectos en esquemas alternativos son más dispersos, mostrando la alta heterogeneidad de experiencias y calidades del proceso de participación anticipada, dado que se trata de un proceso voluntario que depende enteramente del interés del titular de proyecto. En Perú, en cambio, ocurre lo contrario, pues los procesos formales tienen puntajes más dispersos en la evaluación debido a que la calidad del proceso cambia según el año de elaboración del EIA y la normativa vigente.

Respecto de los espacios de participación formales, el promedio de la evaluación de las plataformas peruanas es mejor que el de las plataformas chilenas. Este resultado, junto al análisis institucional, evidencia un mejor diseño de estas plataformas en el caso peruano. Tanto en Perú como en Chile los procesos de participación formal no cumplen un grupo de estándares debido al modo en que están diseñados. En el caso peruano se trata de los estándares *Apoyo a los participantes*, y *Creíble y riguro-*

*sa*, mientras que en el caso chileno son los estándares *Anticipada y sostenida*, y *Creíble y rigurosa*.

Por su parte, el promedio de los esquemas alternativos de participación peruanos es superior al chileno, con calificaciones más altas en todos los estándares evaluados. En Perú, el estándar peor calificado es *Anticipada y sostenida*, pues estas plataformas suelen instalarse como respuesta a algún conflicto o a las exigencias de la ciudadanía. En Chile, el estándar peor evaluado es *Apoyo a los participantes* y *Escalonada y optimizada*, pues la mayoría de ellos no considera instancias de habilitación para los participantes ni propone un proceso acumulativo suficiente para alcanzar acuerdos.

*Aunque la evidencia indica que la calidad de la participación pareciera corresponder al contexto particular de los casos y de cómo se llevaron a cabo, y no a una generalidad, es posible reconocer algunas tendencias. Una de ellas es que en los procesos de participación mejor evaluados participa el Estado, tanto en su rol de participante como de líder.* Si bien no se puede afirmar que esta sea una causalidad directa que influye en las calificaciones, es posible reconocer que es una similitud presente en ambos países. Asimismo, se observa una tendencia general a incluir presencia estatal en los procesos de diálogo elaborados los últimos años, motivo por el cual gran parte de los espacios de diálogo alternativos cuentan con esta como una buena práctica. *En términos políticos, el Estado es el único actor que puede posicionarse como garante de derechos, por lo que su rol en las instancias participativas es central.*

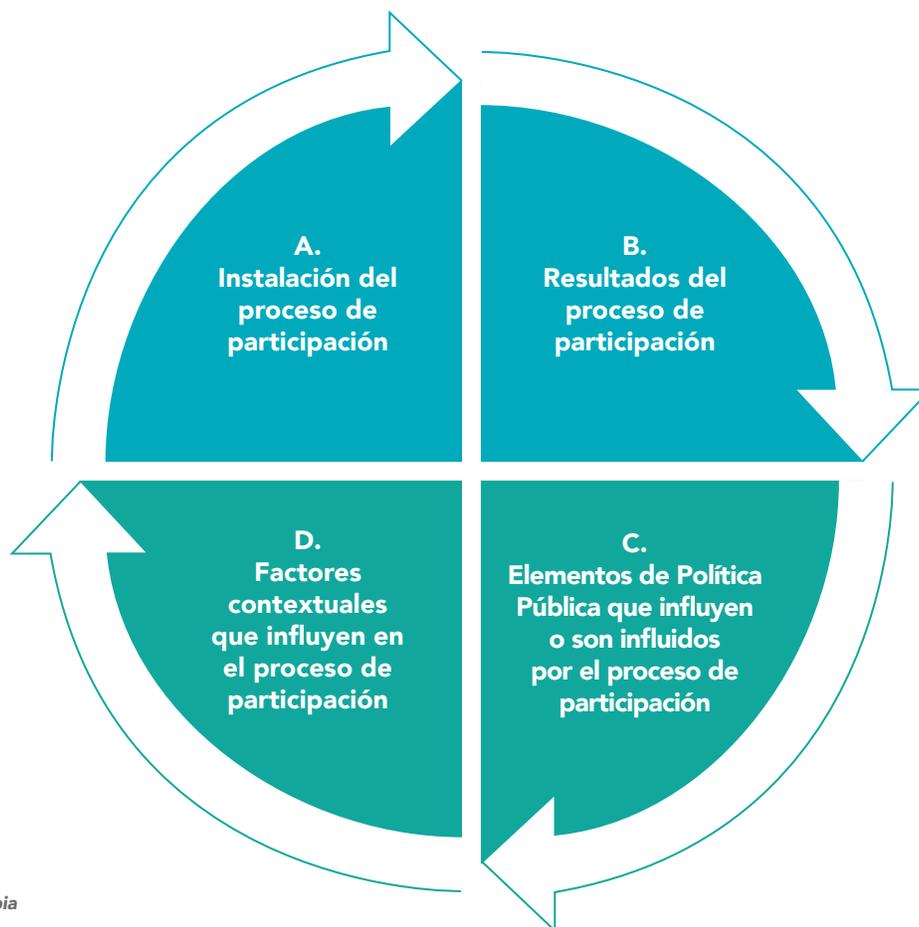
Lo anterior es relevante para los esquemas de participación alternativos, pero especialmente para los espacios de participación formal, que deben ampliarse y mejorarse en términos de calidad. Al respecto, *una de las principales conclusiones de este estudio es que el SEIA debiese ser reformado para institucionalizar de manera más robusta los procesos de participación ciudadana.* En la sección de recomendaciones se proponen medidas en esta línea.

## LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO

Una vez analizada la institucionalidad y ya con una panorámica general sobre el estado de los procesos de participación a partir de la aplicación del índice de calidad en ambos países, se realizó un análisis detallado de dos casos seleccionados por país, los cuales fueron puntuados con el mejor desempeño en el índice

elaborado. A partir de ellos se desprenden una serie de lecciones sobre el proceso y funcionamiento de las experiencias de diálogo, los acuerdos alcanzados y los factores contextuales que promueven diálogos de alta calidad. Las lecciones se organizan de acuerdo con el siguiente esquema:

**Cuadro 7.** Organización de ejes temáticos de los aprendizajes obtenidos a partir del análisis de casos



Fuente: elaboración propia

## A. Instalación del proceso de participación

### PARTICIPANTES

- **Presencia del Estado:** Sea como líder del proceso o como invitado, la presencia de representantes del Estado abre una oportunidad de encuentro relativamente inédito entre la población y las autoridades. Se crea un espacio institucional y se ponen en agenda temas amplios, tales como la vocación territorial, desarrollo económico, inversión pública, déficit de planificación, entre otros. Muchos de estos temas exceden el alcance de la relación entre comunidad y empresa y apunta por una demanda de mayor proactividad del Estado en los territorios, así como una mayor incidencia ciudadana local en la toma de decisiones públicas.
- **Equipo facilitador encargado:** Los casos muestran la importancia de contar con facilitadores que logren insertarse en el territorio para generar las confianzas necesarias y conocer las dinámicas locales. El caso AVP Sierra Gorda en Chile demuestra que la intervención se resiente cuando los facilitadores realizan viajes breves a los territorios. Por el contrario, en ambos casos peruanos los facilitadores residían de las zonas en donde se instalaron las mesas de diálogo y, además, contaban con una alta legitimidad entre la ciudadanía, lo que facilitó el forjamiento de lazos de confianza.
- **Evitar la rotación de participantes representantes de la empresa y el Estado:** Se debe resguardar la continuidad de todos los profesionales que participan en el acuerdo, sean del servicio público o de las compañías mineras. Si no es posible, se debe procurar tener un protocolo de traspaso, lo que implica tener sistematizada la experiencia.
- **Intervención de organizaciones externas de la sociedad civil o consultoras:** Los casos muestran un balance positivo con respecto a las organizaciones de la sociedad civil que asumen un rol de asesoras durante estos procesos de diálogo. Tanto las asesorías para la población (como en el caso de la asociación civil Labor con la población moqueguana) como para la empresa

minera (como la consultora Social Capital Group con la empresa Chinalco o Visiona en el caso INCO de MPL) facilitaron el desarrollo de un diálogo horizontal entre los actores. Estas entidades asumieron también una función de mediadores y brindaron herramientas de capacitación sobre los temas discutidos. En suma, la calidad del equipo facilitador es un factor clave para el buen desarrollo del proceso.

- **Participantes de las comunidades:** Las buenas prácticas en relación con la selección de los participantes del proceso señalan la importancia de distinguir entre afectados e interesados y, aunque se recurre a diferentes estrategias para acercarse a las comunidades, se aprecia una preocupación por asegurar la legitimidad de los participantes. La experiencia de Sierra Gorda en Chile releva la necesidad de integrar a grupos sociales difíciles de atraer a las instancias de diálogo regulares, tales como los jóvenes. Por su parte, la experiencia de Morococha en Perú indica la importancia de investigar en profundidad qué organizaciones sociales están insertas en el territorio con el fin de que todas sean representadas.

### INSTALACIÓN DEL PROCESO

- **Dificultad de generar nuevas instancias de diálogo en territorios sobreintervenidos:** Los casos exhiben la dificultad de generar instancias a largo plazo en territorios en donde los dirigentes son altamente demandados. Una solución es combinar instancias ampliadas y generar comisiones o comités ejecutivos para no sobrecargar a los participantes. El AVP Sierra Gorda muestra un ejemplo concreto de optimización de los procesos de diálogo, ya que se acopló a un mecanismo preexistente de participación validado por la comunidad (Mesa de Buenos Vecinos), en donde la nueva instancia funcionó como un Comité Ejecutivo. El resultado fue el fortalecimiento de esta iniciativa. Además, se logró mejorar el seguimiento y formalizar lo que se estaba haciendo, todo lo cual elevó el estándar.
- **Las relaciones de confianza entre los actores son la clave para el éxito de los procesos:** Las experiencias muestran que la confianza es crucial para el desarrollo

de un buen proceso. Para generar estos lazos se debe demostrar una disposición a compartir información delicada, a colaborar a largo plazo y cumplir los acuerdos. Lo anterior va subsanando desconfianzas históricas y prácticas clientelares o transaccionales, e incrementando la confianza en los procesos de diálogo. Si bien este aspecto no está completamente logrado en las experiencias revisadas, se aprecia la importancia de avanzar hacia espacios colaborativos más genuinos.

### PROCESO DE PARTICIPACIÓN Y DIÁLOGO

- **Relevancia de las metodologías y de la implementación de estándares por parte de quienes lideran el proceso:** Es importante generar metodologías estandarizadas y alineadas con recomendaciones internacionales respecto de la participación y relacionamiento comunitario. Asimismo, se observan buenos resultados cuando se utilizan técnicas didácticas para explicar el proyecto, y cuando la cobertura territorial de las actividades va más allá de las capas dirigentes y se amplía a la mayoría de los ciudadanos.
- **Elaborar una línea de base social:** si bien esta estrategia solo se aplicó en el proyecto Toromocho en Perú, la elaboración de una línea de base social detallada sobre la población que habita en el área de influencia directa e indirecta del proyecto minero facilitó las negociaciones entre la empresa Chinalco y la población del distrito de Morococha, pues ya se tenían mapeadas sus condiciones y necesidades. En ese sentido, se evidencia que la producción de conocimiento, y que este sea legitimado por los participantes, permite generar un mejor diálogo entre las partes involucradas.
- **Distinguir las conversaciones entre impactos socioambientales e inversión social:** En el caso INCO, la existencia de iniciativas paralelas de inversión social y de mesas de trabajo sobre la gestión ambiental de la empresa permitió “despejar” y canalizar la discusión hacia el nuevo proyecto durante el proceso de diálogo. Así, temas como los pasivos socioambientales y las deudas históricas se trataron en otros espacios y con otro grupo de profesionales. Los ac-

tores evalúan de forma diferenciada esta estrategia, sin embargo, todos coinciden en que facilitó y fue útil para el avance de la discusión en torno al proyecto. Por otro lado, en el caso peruano los temas de compensación y los de inversión social se mezclan dentro de los espacios de diálogo dirigidos a discutir la gestión ambiental de la empresa minera, por lo que surge la necesidad de generar comisiones con temáticas especializadas dentro de las mesas.

- **Contar con espacios de resolución de conflictos:** Durante los diálogos es común que emerjan conflictos entre los actores. Contar con instancias de mediación extrajudicial alimentaría la confianza en el proceso. Casos como el de Pelambres muestra cómo una historia de conflictividad socioambiental arbitrada por el sistema judicial no necesariamente ha solucionado las asperezas entre la comunidad y la empresa. Por otro lado, si bien en el caso peruano los conflictos socioambientales no suelen ser arbitrados por el sistema judicial, la presencia de una consultora contratada por la empresa minera, en el caso de Morococha, demostró ser de gran utilidad para mediar los conflictos de interés entre esta y la población del distrito.

## B. Resultados del proceso de participación

- **Disponibilidad de la empresa a que el diálogo incida en sus decisiones:** En función de asegurar la credibilidad del espacio de diálogo y el éxito de los acuerdos, es necesario que la compañía minera se encuentre abierta a modificar el diseño, localización, tecnología o estrategia de inversión social de su proyecto, en función de los acuerdos establecidos con la población.
- **Establecimiento de mecanismos de trazabilidad y normas de seguimiento para los acuerdos:** Conectado con el principio de transparencia de la información, la formalización de los acuerdos en un documento público y la formulación de indicadores de verificación son elementos altamente priorizados.

- **El seguimiento de los acuerdos es igual o más importante que su formulación:** Es necesario reforzar las herramientas para asegurar la efectividad del proceso de diálogo. A pesar de que las experiencias dan cuenta de un proceso intenso para llegar a consensos y tomar decisiones en torno al proyecto y territorio, los casos evidencian la dificultad posterior al acuerdo de garantizar su implementación. De mantenerse esta tendencia, se corre el riesgo de socavar la legitimidad del proceso de diálogo y participación.

## C.Elementos de política pública que influyen o son influidos por el proceso de participación

- **Voluntad política es clave para la formulación de políticas encargadas del diálogo:** El liderazgo de tomadores de decisiones es central para promover la necesidad de formular políticas públicas asociadas a la participación y diálogo ciudadano. En el caso chileno, los Acuerdos Voluntarios de Preinversión (AVP) surgieron a partir de una conversación política y del empuje de directores de agencias públicas, y llegaron a tener presupuesto y apoyo de las instancias de gobierno centrales. En el caso peruano, el auge de la Subsecretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) también fue producto de la voluntad política y la participación de las autoridades en los procesos.
- **Compromiso del Estado cuando se posiciona como líder de procesos de participación:** El caso de Sierra Gorda en Chile demuestra que el seguimiento de los acuerdos por parte del Estado debe ser parte constitutiva de la planificación del proceso y no puede depender de un presupuesto anual. Más que una lógica de Estado, la experiencia de los AVP operó como un programa de gobierno, lo cual debilita su continuidad.
- **Rol del Estado como líder de los procesos de participación:** Si bien se ha concluido que ayuda a consolidar la legitimidad del proceso, queda pendiente

identificar qué sector o nivel estatal tiene más capacidad de generar un espacio más legítimo.

- **Incentivar este tipo de experiencias desde las fases tempranas de los proyectos:** En términos generales, Perú muestra un despliegue mucho más amplio que Chile de mesas de diálogo en que participa el Estado. Estas experiencias suelen activarse como una forma reactiva de diálogo entre actores diversos frente a la emergencia de una evidente conflictividad social en relación con un proyecto de inversión. Su propio aprendizaje institucional plantea la necesidad de trasladar estos mecanismos de diálogo y negociación desde una fase reactiva hacia instancias preventivas y tempranas. Asimismo, el caso chileno muestra que la disponibilidad de diálogo de las empresas dice relación con la capacidad de movilización que tenían ciertas comunidades. Para ambos casos, el desafío radica en transitar desde un modelo reactivo hacia uno preventivo.
- **Detección de proyectos de inversión en su fase temprana:** Para la experiencia liderada por el Estado, uno de los principales desafíos es detectar proyectos de inversión en etapas tempranas de desarrollo, de modo de activar el diálogo desde el inicio del ciclo de vida del proyecto. Por tanto, se evidencia una brecha de información entre la iniciativa privada y la información pública, la que debiera estrecharse si este tipo de iniciativas se replica a una escala mayor y de manera sistemática.
- **Legitimidad de los procesos de diálogo:** Tanto los casos peruanos como chilenos, especialmente el liderado por el Estado de este último país, muestran que la legitimidad del proceso no necesariamente se asienta en la calidad de los procedimientos, sino que obedece también a una serie de factores, tales como las actividades productivas que históricamente se han desarrollado en el territorio, la confianza entre los actores y el consenso en torno a la necesidad de la iniciativa. Por ejemplo, a pesar de que la Mesa de Buenos Vecinos no cumple con los procedimientos recomendados por la literatura, tendría una "legitimidad de origen" dada por su carácter local y autogestionado. Del mismo modo, los casos de Moquegua y Morococha de

Perú reflejan la influencia de factores como sus trayectorias mineras y la presión del movimiento social para forjar la legitimidad de los procesos. Por el contrario, la legitimidad entregada por los procedimientos y calidad del diseño de la metodología del AVP propuesta por la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (ASCC) en Chile no es suficiente para asegurar su legitimidad. En este sentido, las salvaguardas procedimentales son una condición, pero no necesariamente son suficientes para dar una legitimidad sustantiva a la experiencia; el empoderamiento ciudadano es clave para lograr darle sentido al esquema participativo.

- **La coordinación y los acuerdos surgidos en la mesa de diálogo no sustituyen ni solucionan tensiones debidas a la falta de visión a largo plazo:** Una de las principales brechas de la política pública es que se carece de una visión de desarrollo territorial compartida, que tematice las oportunidades y desafíos de la región a largo plazo. Actualmente los instrumentos de planificación territorial comunales o regionales tampoco están contribuyendo a ello. La mirada territorial es clave para organizar los aportes de las empresas y obliga a reflexionar en torno al rol público y privado en la planificación e implementación del desarrollo. Además, el seguimiento y evaluación de las iniciativas adquiere relevancia toda vez que es justamente lo que da legitimidad y sentido a los procesos de diálogo y participación aquí revisados.

## D. Factores contextuales que influyen en el proceso de participación

- **Territorios con experiencia previa histórica son más proclives a realizar procesos de diálogo significativos, debido a la experiencia acumulada tanto por parte de las empresas como de la ciudadanía:** La mayoría de las mesas estudiadas fueron

un aprendizaje institucional que obedeció al auge de movimientos sociales con capacidad de protesta.<sup>12</sup> La generación de una deuda histórica con las comunidades y la constatación de errores cometidos en el pasado por empresas mineras que dejaron un precedente de malos manejos medioambientales ha posibilitado mejorar las prácticas. Enfrentadas a la necesidad de viabilizar nuevas infraestructuras o mantener la licencia social para operar, y en un contexto ciudadano cada vez más vigilante y empoderado, estos territorios han generado las condiciones e incentivos para que las empresas transiten hacia procesos de diálogo con mejores estándares y calidad tanto en las instancias de participación como de inversión social. El desafío radica en trasladar esta experiencia a otros territorios que no cumplen con experiencia acumulada.

- **El impacto hídrico es un detonante común de conflictos que deriva en la implementación de mesas de diálogo.** Este fenómeno se ha evidenciado en los casos de Pelambres (Chile) y Moquegua (Perú), los cuales comparten el haber pasado por etapas de escasez hídrica como una situación preexistente y/o acentuada a causa de la actividad minera en el territorio, lo que genera una preocupación constante en la sociedad civil.
- **Importancia de la adopción y apropiación de estándares internacionales en el desarrollo de los proyectos:** Se evalúan positivamente las plataformas de diálogo en donde participan empresas mineras que cuentan con protocolos de relacionamiento social y manejo ambiental basados en estándares internacionales, tales como la observancia de las normas de desempeño desarrolladas por International Finance Corporation, IFC e International Council on Mining and Metals, ICMM. Es necesario que estos compromisos los asuman las altas direcciones y las gerencias.

12 La excepción la constituye Sierra Gorda, en donde no hubo un conflicto socioambiental previo. En este caso existe una tradición histórica de identidad territorial minera. Así, en vez de movimientos de protesta, la gestión de los conflictos ha derivado en instancias de relacionamiento entre la comunidad, las empresas y el municipio a través de mesas de trabajo.

## PROPUESTAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS PLATAFORMAS DE DIÁLOGO

A continuación, y sobre la base de los resultados de esta investigación, se presenta una serie de recomendaciones de política pública que se estructuran en torno a tres ejes: 1) Innovación institucional, es decir, aquellas que apuntan a mejorar las reglas del juego en un nivel estructural; 2) Mejor gobernanza de espacios participativos, es

decir, cambios relativos al fortalecimiento procedimental y sustantiva de los espacios de participación ambiental; 3) Planificación y ordenamiento territorial, es decir, relativas a acciones que permitan mejorar las condiciones del diseño territorial (Cuadro 6). Estas dimensiones se desglosan en propuestas y medidas específicas.

**Cuadro 8.** Dimensiones y propuestas para mejorar la calidad de los procesos de participación

<p><b>1. INNOVACIÓN INSTITUCIONAL</b> Mejorar el proceso de participación en la toma de decisiones a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, para elevar la calidad de la evaluación socioambiental</p>	Propuesta 1.1. Ampliar y fortalecer la participación ciudadana dentro del SEIA como un insumo clave para el proceso de evaluación socioambiental, elevando su incidencia y oportunidad
	Propuesta 1.2. Nuevas reglas que aumenten la calidad y credibilidad de los documentos de evaluación ambiental, como una manera de validar socialmente el conocimiento allí contenido
	Propuesta 1.3. Establecer planes de monitoreo integrales de la certificación ambiental, en los que se incluya la participación ciudadana como un complemento eficaz a la fiscalización pública
<p><b>2. GOBERNANZA DE ESQUEMAS PARTICIPATIVOS</b> Mejorar la legitimidad de la participación en los procesos de diálogo en territorios extractivos</p>	Propuesta 2.1. Estandarizar la calidad de los procesos de participación
	Propuesta 2.2. Establecer el espacio institucional más adecuado para dotar de legitimidad social al proceso de diálogo
	Propuesta 2.3. Convocatorias a los procesos de participación lo más amplias y representativas posibles
	Propuesta 2.4. Que los acuerdos sean incidentes
	Propuesta 2.5. Que los acuerdos tengan un seguimiento adecuado y que las preocupaciones ciudadanas se canalicen de manera expedita y oportuna

Continúa en página 26

<b>3. PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b> Introducir el enfoque territorial a la evaluación ambiental y a los procesos de diálogo multiactores con el fin de que los acuerdos alcanzados retroalimenten los instrumentos de planificación territorial y viceversa	Propuesta 3.1. Fortalecer las evaluaciones de impacto desde una mirada territorial
	Propuesta 3.2. Mejorar las herramientas de información y planificación territorial disponibles
	Propuesta 3.3. Avanzar hacia mesas de diálogo multiempresa

Fuente: elaboración propia en base a análisis documental.

## 1. Innovación institucional

**Meta: Mejorar el proceso de participación en la toma de decisiones a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, de modo de contribuir a elevar la calidad de la evaluación socioambiental**

### PROPUESTA 1.1. AMPLIAR Y FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DEL SEIA COMO UN INSUMO CLAVE PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN SOCIOAMBIENTAL, ELEVANDO SU INCIDENCIA Y OPORTUNIDAD

- **Firmar y ratificar el Acuerdo de Escazú**, ya que permitirá elevar los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental.
- **Desarrollar instancias de participación temprana.** Con el objetivo de aumentar la capacidad de incidencia en el desarrollo de proyectos de inversión, se propone generar procesos de participación ciudadana temprana para aquellos que ingresarán al SEIA vía EIA.
  - ✓ En Chile, con el fin de elevar la incidencia de los procesos de participación ciudadana, se propone generar instancias de participación tempranas con presencia del Estado antes del proceso de evaluación ambiental. El diseño de estas instancias podría basarse en experiencias exitosas como los AVP de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (ASCC), los estándares de participación

del Ministerio de Energía, y la Institucionalidad de Diálogo Territorial en el proyecto liderado por la Alianza Valor Minero y financiado por CORFO.

Asimismo, y siguiendo el ejemplo peruano, se propone incluir un Plan de Gestión Social y una Estrategia de Relacionamento Comunitario como un nuevo Capítulo de la Evaluación Ambiental, el cual debe contemplar un acercamiento temprano y un proceso de seguimiento por parte del Estado una vez que el proyecto es aprobado.

- ✓ En Perú, se recomienda fortalecer el proceso de participación ciudadana en el proceso de revisión de los instrumentos de gestión ambiental existentes, como, por ejemplo, la incorporación de mayores y mejores espacios de participación durante la etapa de exploración de los proyectos de inversión minera.
- **Mejor acceso a la información del proyecto evaluado.** Cuando los procesos de participación ocurren durante la evaluación, se debe establecer como obligatorio que el Estado genere material que sintetice las principales características del proyecto, para que este sea accesible, comprensible y culturalmente pertinente a diferentes públicos ciudadanos, sin omitir información relevante.
  - ✓ Para el caso peruano, se recomienda que los esquemas formales tengan un protocolo de seguimiento más amplio y transparente, es decir, que la información sobre participantes, minutas y acuerdos sea sistematizada y pública.

- **Ampliar las oportunidades de participación formal convocadas por el Estado durante el proceso de evaluación.**

- ✓ En el caso chileno, se recomienda avanzar en el establecimiento de la participación obligatoria y a todo evento para las DIA. Para los EIA, se sugiere abrir períodos de observaciones ciudadanas durante todas las etapas del procedimiento, incluidas las adendas del proyecto, sin restringirlas a la definición reglamentaria de lo que se considere como “modificación significativa”.
- ✓ En el caso peruano se recomienda avanzar en el establecimiento de participación obligatoria y a todo evento para las EIA-SD. Asimismo, se recomienda que los instrumentos que modifican los EIA aprobados cuenten con mecanismos de información y transparencia, evitando que se utilicen, en la práctica, para eludir las modalidades de participación ciudadana actualmente vigentes, tales como audiencias públicas.

- **Dar una debida consideración y una respuesta fundada a las observaciones ciudadanas durante la evaluación ambiental.** Con el objetivo de cumplir al menos con los objetivos de una incidencia de tipo consultiva, se recomienda revisar y fortalecer la modalidad de las respuestas de las observaciones ciudadanas entregadas por el SEIA. Para ello se propone dar respuestas personalizadas que promuevan un intercambio oportuno y efectivo entre observante y autoridades, que deben entregar una respuesta fundada y directa a cómo se han integrado (o no) las observaciones y permitir que la ciudadanía consigne el disenso frente a su respuesta, en caso de proceder. De este modo, los ciudadanos no se enterarán en el informe final de la evaluación ambiental sobre el tratamiento de su observación, sino que conocerán de primera fuente y de manera oportuna la respuesta institucional, lo que promueve la bidireccionalidad en la comunicación.

## PROPUESTA 1.2. NUEVAS REGLAS QUE AUMENTEN LA CALIDAD Y CREDIBILIDAD DE LOS DOCUMENTOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ELABORADOS, COMO UNA MANERA DE VALIDAR SOCIALMENTE EL CONOCIMIENTO ALLÍ CONTENIDO

- **Elaborar términos de referencia.**

- ✓ Para el caso chileno, y siguiendo el ejemplo peruano, se propone establecer términos de referencia para los EIA, de modo de generar requerimientos específicos respecto de técnicas de levantamiento de información en las líneas base y de modelos de estimación de impactos, entre otros elementos.

- **Nuevos requerimientos para los documentos de evaluación ambiental.** Se propone que el Estado estandarice y mantenga actualizadas —utilizando las mejores técnicas disponibles— las metodologías que deben utilizar las consultoras para estimar y evaluar impactos, de modo que se establezcan escalas, unidades de medida y propongan medidas de gestión ambiental para determinados tipos de impacto e intensidad convergentes entre estudios (EIA), procurando además que estas sean verificables. Junto con ello, siguiendo estándares internacionales respecto de las mejores prácticas de evaluación ambiental, se recomienda incluir un nuevo capítulo en el EIA sobre alternativas de proyectos, incluyendo la alternativa de no realizar el proyecto.

- **Integrar salvaguardas que refuercen la transparencia y probidad** en la elaboración de los EIA. La legitimidad de la información proporcionada en las DIA y los EIA contratados por los titulares de los proyectos es uno de los problemas recurrentes al momento de establecer plataformas de diálogo, pues se desconfiaba de la información y conclusiones entregadas en el documento por tratarse de un documento elaborado por una consultora que depende laboral y financieramente de la compañía interesada. En consecuencia, se propone que el estudio de evaluación ambiental sea contratado por el Estado, mediante licitación pública, con el fin de darle una mayor legitimidad local al EIA.

Especialmente si el EIA se sigue elaborando como hasta ahora, se recomienda implementar un proceso de registro y certificación de las consultoras que realizan evaluaciones ambientales, incorporando criterios que permitan identificar y seleccionar aquellas que utilizan metodologías de evaluación de calidad y ajustadas a estándares internacionales.

Asimismo, se sugiere promover que la consultora a cargo del proceso de evaluación sea elegida en conjunto por las comunidades y la empresa, como forma de validar la información generada durante el proceso de evaluación socioambiental.

- **Aumentar la transparencia de la elaboración de la evaluación ambiental socializando las líneas de base, las alternativas del proyecto, los tipos de impactos y las medidas de gestión de impactos, incorporando el conocimiento local.** Integrar como un insumo y parte clave del estudio de evaluación ambiental difundir y dialogar con la comunidad los resultados intermedios y finales de la elaboración de las líneas de base, la identificación de impactos y las medidas de gestión de impactos propuestas, disponiendo así de instancias para que representantes de las comunidades interesadas y afectadas por el proyecto puedan proponer ajustes de metodología y entregar conocimientos territoriales al proyecto. De esta manera se contribuye a que el estudio ambiental efectivamente sea un instrumento que permita generar conocimiento socialmente válido y que resuelva las preocupaciones, inquietudes y percepciones de las comunidades y otros actores interesados.

### PROPUESTA 1.3. ESTABLECER PLANES DE MONITOREO INTEGRALES DE LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL DONDE SE INCLUYA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN COMPLEMENTO EFICAZ A LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA

- **Diseñar planes de monitoreo participativos.** Si el proceso de diálogo es permanente y no solo considerado un momento de la evaluación ambiental, se abre la posibilidad de generar una planificación con-

junta entre comunidades y empresa para identificar los elementos que se deben monitorear y evaluar en el proceso de construcción y operación del proyecto. Así, se recomienda crear planes de seguimiento participativos, identificando los aspectos ambientales y socioculturales centrales para el territorio que debiesen ser monitoreados, los cuales deben quedar consignados en la autorización y aprobación del proyecto, e irse actualizando a lo largo del tiempo.

- **Mejorar la coordinación entre las instituciones fiscalizadoras y las comunidades.** Debido a su carácter flexible y acordado, las plataformas de diálogo y participación alternativos tienen el potencial de transformarse en Comités de Seguimiento y Monitoreo del plan de manejo del proyecto estipulado en la autorización ambiental, mediante el establecimiento de reuniones periódicas y la supervisión de la información que obligatoriamente la empresa tiene que entregar a las entidades fiscalizadoras.

En la práctica, se sugiere formalizar las mejores prácticas ya implementadas por industrias extractivas, que reportan los resultados del seguimiento y monitoreo tanto a las autoridades ambientales pertinentes como a las comunidades locales en un lenguaje comprensible. El establecimiento de Comités de Seguimiento da fluidez al diálogo entre la comunidad, el Estado y la empresa; transparenta la información ambiental a la comunidad; impulsa un canal de comunicación expedito y formal frente a posibles quejas y reclamos comunitarios durante la construcción y operación, y permite alertar tempranamente sobre potenciales incumplimientos ambientales o sobre compromisos voluntarios adquiridos antes de que escalen, complementando y apoyando el rol fiscalizador del Estado, especialmente en lo referido a los acuerdos alcanzados en temas de inversión social.

- **Implementar los monitoreos participativos es clave para el relacionamiento comunitario.** Asociado a lo anterior, y para aumentar la confianza de las comunidades en torno al cumplimiento ambiental de las empresas, se debe promover la participación ciu-

dadana en los instrumentos y actividades de monitoreo y seguimiento de los impactos del proyecto. Las experiencias de monitoreos comunitarios en que los comuneros acompañan o se capacitan como monitores, ha mostrado un amplio apoyo ciudadano. Usualmente, estas prácticas se reducen a la participación en actividades puntuales de monitoreo de calidad de cuerpos de agua o del aire. La medida aquí propuesta es ampliar y consolidar esta experiencia de participación comunitaria en el monitoreo del conjunto integral del plan de manejo acordado en el EIA, incluyendo otras dimensiones de impacto, tales como flora, fauna y compromisos sociales.

## 2. Gobernanza de esquemas participativos

**Meta: Mejorar la legitimidad de la participación en los procesos de diálogo en territorios extractivos**

### PROPUESTA 2.1. ESTANDARIZAR LA CALIDAD DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN

- **Definir una guía metodológica de principios de participación que deban ser implementados en todos los esquemas participativos.** Toda implementación de esquemas participativos debe certificar el cumplimiento de dichos principios.
- **Elaborar un Sistema de Certificación de Consultoras especializadas en procesos de participación y relacionamiento comunitario,** de modo de asegurar la calidad de los profesionales encargados de estos procesos.

### PROPUESTA 2.2. ESTABLECER EL ESPACIO INSTITUCIONAL MÁS ADECUADO PARA DOTAR DE LEGITIMIDAD SOCIAL AL PROCESO DE DIÁLOGO

- **Establecer que las plataformas de diálogo sean gestionadas por autoridades o instituciones que gocen de legitimidad en la zona.** En este sentido, el protagonismo estatal puede recaer en espacios institucionales locales o regionales, aunque esto no implique reemplazar a una regulación nacional.

- **Generar instancias de habilitación en las comunidades y actores locales,** de manera de aumentar sus capacidades técnicas y de gobernanza para iniciar un proceso de diálogo en el marco del desarrollo de un proyecto. Concretamente, se sugiere fortalecer capacidades relacionadas con los procedimientos y regulaciones del SEIA, con las especificidades de la tecnología del proyecto, y con las herramientas disponibles para que la participación sea efectiva y hacer un adecuado seguimiento a los compromisos alcanzados, entre otros aspectos.

### PROPUESTA 2.3. CONVOCATORIAS A LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN LO MÁS AMPLIAS Y REPRESENTATIVAS POSIBLES CON ESPECIAL FOCO EN GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

- **Fortalecer herramientas como diagnósticos territoriales y mapeo de actores.** Es imprescindible estudiar a los actores en profundidad, con el fin de identificar a las organizaciones de la sociedad civil y contar con una representatividad de los diversos intereses con presencia territorial. La configuración de la mesa debiese mostrar la multiplicidad de intereses presentes en los territorios, con una diversidad de perfiles en términos etarios, étnicos y de género. Dichos mapeos debiesen actualizarse periódicamente o cuando algún hito haya modificado la configuración de las organizaciones comunitarias de los territorios y debiesen formar parte de una línea base territorial pública manejada por el Estado.
- **Generar procesos participativos con convocatorias abiertas e inclusivas.** Cuando las organizaciones sociales se configuran a propósito de la entrada de las empresas a los territorios y van cambiando de acuerdo con los requerimientos contextuales e históricos, es central asegurar una convocatoria abierta, para, desde ahí, generar un proceso de elección de representantes. Así, se propone generar procesos escalonados, en donde inicialmente se invita a todos quienes quieran participar y se asegura que todos los intereses del territorio se encuentren representados, permitiendo que las propias comunidades realicen un proceso deliberativo para seleccionar a sus repre-

sentantes. Esta medida corrige deficiencias en la participación relacionadas con la selección unilateral de líderes o dirigentes invitados.

- **Incentivar la participación de grupos en situación de vulnerabilidad y de minorías.** Siguiendo con el estándar el Acuerdo de Escazú, que pone especial atención a grupos vulnerables y plantea la necesidad de “no dejar a nadie atrás” para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se recomienda contar con formatos, idiomas, medios de comunicación y recursos profesionales y económicos que permitan la participación efectiva de personas en situación de vulnerabilidad. Para ello se debe disponer de un equipo preparado, e identificar y diagnosticar el territorio y el tiempo necesario para habilitar e involucrar a estos sectores. Asimismo, en territorios con más intervenciones de actores públicos y privados es posible repensar los espacios de trabajo como instancias virtuales, debido a que las reuniones presenciales aumentan el tiempo invertido en la coordinación. Para eso se requiere saldar la brecha digital existente en ambos países, especialmente en zonas rurales, indígenas y con muchas personas de la tercera edad.

#### PROPUESTA 2.4. QUE LOS ACUERDOS SEAN INCIDENTES

- **Generar acuerdos fuertes y exigibles.** Los acuerdos a los que se llegue tanto en los esquemas formales como alternativos deben ser vinculantes para todas las etapas del proceso, siempre que sean coherentes con las normas legales vigentes y el cumplimiento de los derechos humanos. Asimismo, en su etapa de implementación estos acuerdos deben regir las pautas del diálogo en el marco de la regulación existente.
- **Transparencia sobre los acuerdos alcanzados.** Las partes pueden acordar la publicación de minutas y acuerdos en el caso de los esquemas alternativos. En el caso de los esquemas formales la labor de sistematización y publicación de acuerdos debe recaer en el Estado. Los acuerdos a futuro deben, en todos los casos, ingresar a los planes de seguimiento, ya

que ello permite otorgar trazabilidad de los procesos, así como exigir el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

#### PROPUESTA 2.5. QUE LOS ACUERDOS TENGAN UN SEGUIMIENTO ADECUADO Y QUE LAS PREOCUPACIONES CIUDADANAS SE CANALICEN DE MANERA EXPEDITA Y OPORTUNA

- **Establecer un Sistema de Quejas coherente con estándares internacionales,** que cumpla con los requisitos planteados en los Principios Rectores de DDHH y empresas, de modo de contar con canales claros y expeditos de recepción de reclamos en relación con eventuales incumplimientos de los compromisos ambientales, que facilite contar con un monitoreo ciudadano permanente. Este sistema debe ser accesible tanto en lo que respecta a las consultas y quejas como a las respuestas y resoluciones, y asociar la implementación de alertas tempranas frente a accidentes o emergencias.

## 3. Planificación y ordenamiento territorial

**Meta: Introducir el enfoque territorial a la evaluación ambiental y a los procesos de diálogo multiactores con el fin de que los acuerdos retroalimenten los instrumentos de planificación territorial y viceversa**

#### PROPUESTA 3.1. FORTALECER LAS EVALUACIONES DE IMPACTOS DESDE UNA MIRADA TERRITORIAL

- **Levantar líneas de base territoriales.** Poner a disposición información pública agregada de la situación territorial en términos ambientales y socio-culturales de los territorios mineros servirá como referencia tanto para las empresas como para las comunidades durante el levantamiento de líneas bases y la identificación de impactos de la evaluación ambiental de proyectos específicos. Se recomienda partir de bases de datos públicas ya disponibles e ir agregando capas de información sobre demandas territoriales indígenas, derechos de aguas, áreas silvestres protegidas, áreas de valor cultural, entre

otras. Asimismo, como fuente de información se puede utilizar la información disponible en los Estudios de Impacto Ambiental aprobados en el SEIA, la cual debe ser sistematizada y espacializada. Esto permite, además, realizar un seguimiento de los impactos previstos y no previstos una vez instalado el proyecto.

- **Medir los impactos acumulativos en el nivel territorial, los impactos no previstos y los impactos percibidos por las comunidades.** Es importante promover el uso de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en los procesos de otorgamiento de permiso de exploración minera en macrorregiones y ecosistemas específicos como condición necesaria antes de realizar los EIA para cada uno de los proyectos de inversión. Esto es especialmente importante para el sector minero en territorios en que la presencia de esta industria extractiva ha sido histórica y/o que sufren de crisis hídricas, en ocasiones provocadas o acentuadas por las mismas. Lo anterior también permitiría identificar y planificar cómo hacerse cargo de los pasivos ambientales del sector minero en los territorios con su presencia histórica en donde, por ejemplo, la gestión de relaves abandonados o inactivos resulta clave.

### PROPUESTA 3.2. MEJORAR LAS HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DISPONIBLES

- **Fortalecer los procesos de participación temprana en espacios de planificación territorial para evitar conflictos en torno a la localización de la infraestructura.** La participación ciudadana en el SEIA ocurre en una lógica proyecto a proyecto. Frente a una baja incidencia ciudadana en procesos de planificación territorial, actualmente no existen salvaguardas para evitar que conflictos socioambientales emerjan por la ubicación de proyectos mineros. Por ello, es necesario identificar y promover mecanismos de participación ciudadana en los espacios de planificación territorial, de modo de concordar un instrumento de gestión territorial y facilitar que los múltiples actores locales se apropien de la imagen objetivo que dichos

instrumentos proponen. Lo anterior permitiría que los proyectos de inversión minera ya respondan a los lineamientos estratégicos acordados en estos instrumentos territoriales y prever posibles incompatibilidades de uso, así como establecer zonas de exclusión productiva sobre territorios que tienen valores ecológicos, culturales o patrimoniales relevantes y estratégicos. Un ejemplo es la protección de ecosistemas glaciares, los cuales son estratégicos para mantener el ciclo hidrológico y asegurar el consumo humano del agua.

- **Reforzar los instrumentos normativos e indicativos territoriales.** Para subsanar la brecha de recursos y calidad de las herramientas existente en muchos territorios locales, se propone que en territorios con minería ya instalada una parte de la inversión social que tiene presupuestada la empresa se entregue como apoyo al financiamiento de la generación y elaboración de las herramientas que permiten planificar a largo plazo al territorio, tales como los Planes de Desarrollo Comunal, el Plan Regulador Comunal e intercomunal, los Planes de Desarrollo Concertados, entre otros.

### PROPUESTA 3.3. AVANZAR EN MESAS DE DIÁLOGO MULTIENTERESA

- **Promover plataformas de diálogo multiactores.** Esta iniciativa permitiría saldar una deuda reportada en los estudios de caso en donde muchas veces la comunidad no distingue entre las empresas, sino que responsabiliza en conjunto a la “minería” de los impactos socioambientales que provoca. Por ello, se recomienda que los espacios de diálogo multiempresas consideren en ambos países, primero, el diseño de condiciones mínimas comunes para el relacionamiento comunitario responsable, estandarizando procesos y diseñando una caja de herramientas disponible para todas las compañías del territorio; segundo, establecer espacios permanentes de diálogo entre las compañías presentes en el territorio que permitan construir un lenguaje común; y, tercero, diseñar e implementar una agenda común que permita avanzar en un desarrollo territorial a largo plazo.

- **En territorios en donde operan varias compañías al mismo tiempo, es importante generar una regulación común que se implemente en todo el sector productivo.** El objetivo es evitar disparidades de políticas y estándares de participación, de gestión de impactos e inversión social. Actualmente, lo más común es que cada empresa trabaje de manera independiente, desarticulada y sin prever los impactos acumulativos. Por ello, se recomienda homologar y elevar la calidad de las prácticas al nivel general de la industria para articular y coordinar la toma de decisiones.

Además de estas tres medidas, y a partir de la información recogida en diversas entrevistas con los

actores de los estudios de caso, es importante considerar instrumentos de financiamiento que faciliten el cierre de brechas sociales y económicas de las comunidades locales (como los Fondos Sociales —ex-Fidecomisos— en el caso peruano), habilitar recursos para atender emergencias suscitadas por accidentes ambientales (Fondos de Emergencias Ambientales), y garantizar la restauración de ecosistemas en el caso de que los planes de cierre no lo logren o cuando ya existan pasivos ambientales. En todos estos casos se tratan de instrumentos de financiamiento público, con recursos de la industria minera, con una activa participación de actores locales y de la sociedad civil.

# REFLEXIONES FINALES

Muchas de las propuestas de este documento son fundamentales de llevar adelante. Varias son apuestas a largo plazo y requieren de voluntad política, apoyo técnico, y recursos financieros y humanos para su diseño e implementación. Sin embargo, *la centralidad de las demandas por una participación más incidente en la toma de decisiones es ineludible en Chile y Perú*, y se hace evidente en los numerosos conflictos socioambientales, así como en el aumento de los movimientos sociales de raigambre territorial.

En Chile, el estallido social de octubre de 2019, que dio paso a la discusión sobre un nuevo proceso constituyente, recalca la *urgencia de implementar planes de envergadura y es una oportunidad única para que surjan voluntades de cambio que se congreguen en torno al objetivo común de generar innovaciones institucionales que modifiquen las reglas del juego en temas pendientes clave como el ordenamiento territorial, y la evaluación y participación ambiental, en donde lo fundamental es mejorar la calidad de los procesos*.

Es importante destacar que debemos comenzar por implementar mejoras parciales en el corto plazo. Las recomendaciones operan de manera modular y pueden generar mejoras institucionales intermedias mientras se avanza hacia una institucionalidad más sofisticada y robusta. Lo relevante es avanzar en la generación de capacidades institucionales que mejoren la calidad de la evaluación socioambiental de proyectos y en una participación ciudadana ajustada a los niveles más altos de incidencia. Para ello, se visualiza tanto la necesidad de reformar el SEIA como de crear —en el caso de Chile— y fortalecer —en el caso de Perú— las instituciones abocadas al diálogo social.

Finalmente, los resultados de esta investigación plantean una serie de desafíos que el sector minero y los Estados deberán hacer frente en los próximos años. Algunos de ellos son la escasez hídrica como consecuencia de la crisis climática; la gestión de pasivos ambientales de la industria, tales como relaves, y la compatibilidad de los proyectos mineros con otros usos territoriales, tales como la agricultura y asentamientos humanos, que obligan a repensar el rol, tipo y escala de minería que se promoverá en nuestros países.

## SOBRE LOS AUTORES

**Gerardo Damonte**, Ph.D. Recibió su doctorado en Antropología por la Universidad de Cornell. Se desempeña como Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) donde además dirige el programa internacional de posgrado en desarrollo sostenible (TRANDES). Gerardo conduce proyectos de investigación sobre la gestión de recursos naturales en contextos extractivos en países de América Latina. Ha publicado el resultado de sus investigaciones en libros y artículos indexados.

**Manuel Glave Testino**, Ph.D. en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana – Champaign (1992). Actualmente es Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), y Profesor Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Especialista en desarrollo rural con más de treinta años de experiencia de investigación. Destacan sus publicaciones “La Chacra de Papa. Economía y Ecología” (1992), co-autorado con Enrique Mayer; “Recursos Naturales y Desarrollo: un diálogo canadiense – latinoamericano” (2001), co – editado con el Profesor Donald Brean, y “Amazonía peruana y desarrollo económico” (2014), co-editado con Roxana Barrantes. Ha realizados diversos estudios sobre industrias extractivas, sostenibilidad ambiental, gobernanza forestal, políticas de ordenamiento territorial, y adaptación basada en ecosistemas con enfoque de reducción de riesgo de desastres en los Andes peruanos.

**Oriana Heredia**, licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y forma parte del Grupo de Antropología Amazónica de esta universidad. Actualmente, se desempeña como asistente de investigación en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

**Violeta Rabi**, Socióloga de la Universidad de Chile con un M. Sc. en Medioambiente de la Universidad de Melbourne, Australia. Investigadora principal del área de Sustentabilidad y Ciudad de la Fundación Espacio Público. Experiencia como docente universitaria, coordinadora de proyectos y analista de metodologías cuantitativas y cualitativas, participando en numerosos proyectos de investigación académica, consultorías para el Estado y organismos multilaterales. Sus áreas de investigación se centran en desarrollo sustentable, gestión de recursos naturales, institucionalidad ambiental y participación ciudadana.

**Matías Valenzuela Calderón**, cientista político y Magíster en Ciencia Política mención Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Cuenta con un diploma de postítulo en Derecho Ambiental de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como asistente de investigación en el área de relaciones internacionales en su casa de estudios e investigador en materias de institucionalidad ambiental y participación ciudadana en el Centro de Cambio Global UC y Espacio Público.

