

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROYECTOS DE INVERSIÓN: Lecciones desde la experiencia internacional

FRANCISCA REYES

Ph. D. Ciencia Política, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, y Master of Arts in Law and Diplomacy, de la misma casa de estudios.

EMILIA RÍOS

Cientista política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinadora de investigación del área de Democracia y Gobernabilidad de Espacio Público.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	7
Objetivos, metodología y estructura del informe	8
PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DEMOCRACIA Y DESARROLLO: LOS DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN .	9
Participación ciudadana y democracia: un desafío pendiente	9
La participación ciudadana en proyectos de inversión: avances en el contexto mundial	11
Tipos y niveles de participación ciudadana: implicancias para la democracia.....	13
Los beneficios esperados de la participación ciudadana	18
LA PARTICIPACIÓN A LO LARGO DE LAS ETAPAS DE UN PROYECTO	20
Etapa I: La pre- inversión.....	20
Etapa II: La evaluación ambiental	30
Etapa III: El desarrollo de un proyecto.....	39
Etapa IV: El cierre de un proyecto	47
CONCLUSIONES GENERALES	53
REFERENCIAS	56

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se enfoca en la experiencia internacional en participación ciudadana que tiene lugar en el marco de proyectos de inversión. Su objetivo es rescatar algunas lecciones a partir del estudio de 11 casos de estudio seleccionados en 7 países buscando reflejar una diversidad de contextos y experiencias relativamente exitosas o representativas de cómo se ha dado la participación en diferentes contextos. Estos casos ilustran las posibilidades que la participación ciudadana brinda en distintas etapas de los proyectos y en contextos diversos. Se seleccionaron además privadas, estatales y mixtas. Los casos estudiados son:

Suiza

NAGRA: Proceso de selección de sitios para el depósito en profundidad de residuos nucleares, a cargo del centro nacional de competencia técnica en materia de derechos nucleares (NAGRA).

Hidroeléctrica HRyburg-Schwörstadt: Proceso participativo que tuvo lugar antes de que comenzara la evaluación ambiental, a propósito de la renovación de la licencia para operar de la hidroeléctrica HRyburg-Schwörstadt.

Australia

Minera Hamersley: Proceso participativo de reconocimiento, y acercamiento a las comunidades indígenas que serían afectadas por la apertura de una mina y la construcción de un ferrocarril.

Estados Unidos

Baltimore Red Line: Proceso de involucramiento ciudadano relacionado al diseño de una línea de trenes ligeros en la ciudad de Baltimore.

Nueva Zelanda

Kaitoke hacia Te Marua: Participación ciudadana en el marco del proceso de evaluación ambiental y definición de alternativas para una ruta que conectara Wellington con Wairarapa.

Minera Martha: Proceso participativo para que la comunidad del pueblo de Waihi enfrentara el proceso de cierre de las actividades mineras.

Reino Unido

M6 – Carlisle hacia GuardsMill: Proceso de participación ciudadana para evaluar las alternativas de ampliación de una carretera que conectaría Inglaterra y Escocia.

Planta nuclear Trawsfynydd: Proceso de diseño, consulta y evaluación de alternativas para manejar el cierre de la planta nuclear, tras haber sido declarada económicamente inviable.

Canadá

Mina Diavik: Funcionamiento del acuerdo de monitoreo socioambiental (SEMA) entre la empresa minera Diavik, el gobierno de la zona Noroeste de Canadá, y las cinco comunidades indígenas impactadas.

Perú

Asociación los Andes de Cajamarca (ALAC): Proceso de diseño y puesta en funcionamiento participativo de la corporación ALAC.

Gaseoducto LNG: Proceso de diseño y puesta en funcionamiento de un monitoreo ambiental participativo en el que más de 35 comunidades afectadas por el proyecto se sumaron a propósito de la construcción del gaseoducto -de 408 kms de longitud.

A partir de estos 11 casos de estudio, se ofrecen las siguientes conclusiones principales:

La participación ciudadana puede tener lugar en una gran diversidad de formatos (casas abiertas, consultas, audiencias públicas, etc), cada uno con sus ventajas particulares. Para entender la profundidad de la participación, se debe tener en cuenta el grado de incidencia e involucramiento del público en la construcción de alternativas y en la toma final de decisiones.

El nivel apropiado de participación varía caso a caso y se relaciona directamente con el objetivo que se quiera conseguir. Más que procesos establecidos “al detalle”, se encuentran objetivos diversos para los que se emplean las herramientas más apropiadas según el contexto particular dentro del país y de la inversión específica.

Los procesos participativos significativos, que se producen fuera del marco de la evaluación ambiental, son esfuerzos de largo aliento. Entre los casos observados, se encuentra que el rango de tiempo invertido varía desde un año hasta décadas, lo que va de la mano con el establecimiento de relaciones permanentes.

Los actores incluidos en los procesos participativos son muy amplios y diversos, sin embargo, para las actividades que requieren de un mayor compromiso, los participantes suelen ser los representantes de las comunidades afectadas y de las personas interesadas y/o directamente afectadas. Son ellos quienes asumen la responsabilidad de hacer llegar información relevante a sus bases y a su vez tomar sus inquietudes y llevarlas a las instancias de toma de decisiones (Canadá, Perú, Estados Unidos).

El Estado puede cumplir distintos roles en torno a los procesos participativos, lo que contribuye a dar garantías a los actores que se hacen parte de estos. Entre las acciones que los estados y gobiernos realizan se encuentran: definir y dar respaldo a inversiones que el país debe implementar (Suiza) , establecer marcos regulatorios que promuevan el relacionamiento temprano entre las partes (Australia, Nueva Zelanda), participar en las estructuras de gobernanza que se diseñan para conducir las relaciones entre las partes involucradas (Perú, Canadá).

La participación continua, que se extiende durante el funcionamiento de los proyectos, requiere que se hayan establecido claramente los términos en que se relacionarán las partes. Esto es válido para casos en los que se espere contar con información validada por todos los actores, como para monitorear y dirigir los beneficios que se desprenden de la actividad extractiva. Al respecto, es clave que las comunidades tengan claridad sobre las responsabilidades que asumen al hacerse parte de iniciativas en conjunto con la empresa y gobierno.

Durante la evaluación ambiental, se encuentra que los procesos participativos suelen limitarse a la entrega de información y a consultar a los posibles interesados. Sin embargo, mientras antes se comience el proceso, existirá más interés en ser parte de este, ya que es más factible que las comunidades puedan incidir en definiciones importantes de los proyectos.

En la práctica, no se encuentran casos en que la participación sea vinculante en el sentido de que recaiga en el público la decisión final de realizar o no un proyecto. En cambio, sí se encuentra que los acuerdos a los que lleguen las partes son vinculantes y exigibles legalmente (Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá).

La participación requiere de un importante proceso de construcción de confianzas, basado en la transparencia y voluntad para poder llegar a buen puerto. Incluso en casos con un

historial de confianzas mermadas, (Perú) nuevos procesos han logrado restablecer relaciones originalmente dañadas.

INTRODUCCIÓN

Chile ha avanzado de manera importante en las últimas décadas en una serie de indicadores, en particular de orden económico. La pobreza y la extrema pobreza se han reducido drásticamente y nuestro PIB per cápita sobrepasa los \$14 mil dólares per cápita, hechos que son indicativos de que el país ha avanzado hacia mayores estándares económicos. Sin embargo, este crecimiento ha traído consigo nuevos desafíos de orden ambiental, político y social, los que han sido crecientemente asumidos por una ciudadanía que cada vez se muestra más exigente y crítica hacia sus autoridades y las decisiones que estas adoptan.

En este contexto, la demanda de distintos sectores por una creciente participación ciudadana en diversos temas y procesos de toma de decisión ha aumentado consistentemente durante la última década. En respuesta, el Estado ha intentado avanzar en esta línea, pero con resultados hasta ahora insuficientes, tanto por el diseño de los programas de participación como por su implementación (Delamaza, Robles, Montecinos, & Ochsenius, 2012; Delamaza, 2011).

Un ejemplo de lo anterior es el auge de los llamados “conflictos ambientales” que, desde el caso de Celulosa Arauco en adelante se han instalado en el debate público. Ellos han puesto de manifiesto complejas decisiones que deben definir cómo distribuir los costos y beneficios de proyectos e inversiones, decisiones que exceden lo ambiental, y que tocan de manera muy sensible nuestro concepto y objetivos de desarrollo. Por su parte, las movilizaciones sociales que se suscitan en torno a distintos proyectos de inversión, junto a la creciente judicialización de los conflictos ambientales (Reyes Mendy, 2014), han puesto un velo de incertidumbre para los inversionistas, que ven con preocupación que sus planes por una u otra razón no pueden concretarse, incluso cuando en un comienzo han obtenido los permisos que la ley establece.

Es en este contexto, de incertidumbre, conflictividad y creciente demanda ciudadana por transparencia y participación en los procesos de toma de decisión donde se inscribe esta iniciativa de Espacio Público, y en particular este trabajo que tiene por objetivo observar

cómo otros países han abordado los desafíos de diseño e implementación de la participación ciudadana en el marco de proyectos de inversión con el fin de contribuir a una discusión más informada sobre los desafíos y oportunidades que ofrece la participación ciudadana en proyectos de inversión en Chile.

Objetivos, metodología y estructura del informe

El objetivo general de este trabajo es recoger experiencias relevantes de participación ciudadana en el contexto de proyectos de inversión, con un especial énfasis en el análisis del rol que el Estado cumple en estos procesos. De manera más específica, en el trabajo se abordarán los desafíos y dilemas que los proyectos de inversión suscitan entre los tomadores de decisiones y los que se ven afectados por estos, y se analizará cómo la participación ciudadana puede o no ayudar a enfrentarlos.

Para esto, se comenzará el trabajo con una breve revisión de la relación de la participación ciudadana con los regímenes democráticos representativos y la necesidad de profundizar los canales de comunicación entre los distintos actores, a fin de promover la legitimidad de estos regímenes. Luego se continúa con una reseña sobre cómo la participación ciudadana ha ganado un lugar en el discurso y la práctica internacional de gobernanza socio ambiental. La sección finaliza con una definición operacional de participación ciudadana que servirá para analizar los casos recogidos desde la experiencia internacional.

En la tercera sección se analiza la participación ciudadana en los casos escogidos para las distintas etapas de los proyectos de inversión. Se trabaja con 11 casos de proyectos de inversión de diversa índole (mineros, energéticos y de obras públicas) que han tenido lugar en los siguientes países: Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido y Suiza. Los casos fueron seleccionados buscando recoger una diversidad de experiencias relativamente exitosas o representativas de cómo se ha dado la participación en diferentes contextos. En general estos ilustran bien las posibilidades de aplicar la participación en etapas y contextos diversos, donde se encuentran iniciativas privadas, estatales y mixtas. La información de los casos se obtuvo de fuentes secundarias como papers, páginas web, información gubernamental, legislación y prensa.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DEMOCRACIA Y DESARROLLO: LOS DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN

Participación ciudadana y democracia: un desafío pendiente

Desde la ciencia política, la definición operacional más utilizada para definir si es que existe o no un régimen democrático es la existencia de dos dimensiones básicas: participación y competencia política. Este último punto se refiere en concreto a la posibilidad de que existan grupos de oposición con el potencial de enfrentarse electoralmente. La participación por su parte, hace referencia a que no existan grupos excluidos de los procesos electorales (Dahl, 1956).

A partir de esta definición operacional básica, la conceptualización de democracia se ha ido refinando, ampliando el espectro de definiciones para dar cuenta de la gran variedad de fenómenos que en la práctica se dan al alero de distintos regímenes políticos. En este punto, la participación ciudadana como herramienta democrática desafía la noción tradicional de democracia representativa, incorporando una tensión previamente inexistente entre las autoridades políticamente electas y la puerta que se abre para que nuevas voces puedan opinar y poner en cuestión el razonamiento de esas decisiones. Chocan entonces el valor de los votos con el de la inmediatez de la opinión ciudadana, más o menos representativa de distintos grupos con mayor o menos capacidad de organizarse y hacer escuchar su voz.

En una reflexión posterior sobre las características de la participación ciudadana y su relación con el funcionamiento del sistema democrático, que entenderemos como todo mecanismo institucional o extra institucional que tenga como propósito recoger y/o incorporar la visión de los ciudadanos a los procesos de toma de decisión, relativos a proyectos de inversión en cualquiera de sus etapas, surge la valoración de esta como un elemento que permite profundizar la dimensión deliberativa de la Democracia. Esto porque la participación permitiría que, en presencia de reciprocidad, transparencia y rendición de cuentas, las distintas visiones e intereses se manifiesten públicamente, sometándose a un

proceso transformativo de preferencias y legitimador del resultado final (Gutmann & Thompson, 2004).

Así, la participación ciudadana puede entenderse como una manera de profundizar la democracia, puesto que permite acercar a los tomadores de decisiones a los ciudadanos. En añadidura, y en particular cuando se trata de materias socio ambientales como las que se suscitan a propósito de grandes proyectos de inversión, no parece recomendable ni éticamente aceptable que se tomen decisiones sin consultar a los directamente afectados por estas (Principio 10, Declaración Río). En este sentido, parte fundamental de lo que hace viable un régimen democrático es la legitimidad con la que cuente entre los ciudadanos. Esta legitimidad puede ser muy frágil y verse amenazada a medida que el público no es capaz de ver que las instituciones a cargo de tomar las decisiones que deberían asegurar el bien común parecen capturadas por intereses particulares.

En el caso de los proyectos de inversión, tal como se trató con anterioridad, las tensiones existentes entre las distintas visiones que los actores tienen del territorio y su uso, así como de cuál es la medida en que los costos y beneficios deben ser compartidos por todos los actores, pueden derivar rápidamente en una espiral de conflictividad muy difícil de contrarrestar. Esto porque en el caso concreto de los proyectos de inversión, es de particular importancia que la decisión final a implementar sea percibida como justa, sino por la ciudadanía completa, al menos para todos aquellos interesados o directamente afectados por el proyecto.

De todas maneras, definir ex ante sí un resultado es o no justo es una tarea compleja puesto que si bien se pueden evaluar los resultados materiales de las decisiones a implementar –desde la justicia distributiva, cómo se reparten los costos y beneficios entre los involucrados-, existe también una dimensión interpretativa de estos resultados. De este modo, resultados materialmente similares pueden ser percibidos como más o menos justos por los ciudadanos. Para el contexto de los proyectos de inversión, es precisamente en esta brecha donde la participación ciudadana puede jugar un rol fundamental, puesto que la diferencia radica entonces en cómo los involucrados perciben que fue el proceso y los mecanismos utilizados para llegar a la decisión final.

Para abordar esto, en el marco de las teorías de justicia procedimental¹, se han desarrollado distintas líneas explicativas sobre cómo las percepciones y juicios sobre lo que es justo van tomando forma, tanto en organizaciones como en procesos de toma de decisiones. Al respecto, el modelo de justicia estructural desarrollado por Leventhal (Walter

¹Que se divide a su vez en teorías de índole estructural y relacional.

& Gutscher, 2010) indica que las estructuras establecidas por las que se toman decisiones deben cumplir una serie de requisitos en sus mecanismos de toma de decisión. Estos son: ser consistentes, es decir en casos similares deben llegar a resultados similares; suprimir los sesgos, ser precisas, corregibles, éticas y representativas. En este sentido, existe una relación directa entre cómo se estructuran los procesos de toma de decisiones y la confianza que estos son capaces de inspirar entre los involucrados (Colquitt & Rodell, 2011). En todas las dimensiones anteriormente mencionadas, la participación ciudadana puede cumplir un rol importante al abrir estos procesos y hacerlos conocidos y familiares al público.

Así, a lo largo de las décadas ha quedado de manifiesto que la democracia representativa, entendida en su sentido más original, es insuficiente para dar respuesta a estos problemas contingentes y que es necesario avanzar en la participación de los directamente afectados en los procesos de toma de decisión que los involucran, así como en la capacidad de deliberación colectiva de nuestra sociedad sobre los grandes temas que nos preocupan.

Finalmente, de los desafíos que enfrentan la humanidad en general y nuestro país en particular ninguno parece más urgente que lograr un desarrollo sustentable que permita conciliar las necesidades del presente con las de futuras generaciones. Así, solo una sociedad que es capaz de incorporar, en un contexto de reciprocidad, transparencia y rendición de cuentas la participación y deliberación de todos los interesados en los procesos de toma de decisión podrá lograrlo.

La participación ciudadana en proyectos de inversión: avances en el contexto mundial

Hacia fines de la década de los 60, Estados Unidos fue el país pionero en incorporar la Evaluación Ambiental como un proceso claramente establecido por el que los proyectos de inversión debían pasar para obtener una licencia para operar. La novedad de este mecanismo radicó en la inclusión de la evaluación sistemática de alternativas, junto a la participación ciudadana como paso necesario para definir, entre otras cosas, el espectro de los temas a tratar en la misma evaluación. De este modo, se avanzó hacia una herramienta que busca asegurar que se implemente la mejor decisión desde el punto de vista ambiental, incorporando distintas perspectivas en dichos procesos.

Si bien el énfasis de este mecanismo ha estado siempre centrado en la dimensión ambiental de los efectos de los proyectos, este instrumento también se ha expandido para incluir una evaluación de los impactos sociales de estos. En el mismo caso estadounidense, la *National Environmental Protection Agency* (NEPA) y agencias estatales a lo largo de los años han incluido también el elemento de *social impact assessment* (SIA) dentro del contexto del EIA para considerar los impactos sociales –en particular para

comunidades indígenas- a la hora de diseñar y autorizar proyectos. Esto porque es innegable que alterar las condiciones ambientales va de la mano con cambios sociales, económicos y culturales. Sin embargo, las evaluaciones de impactos sociales han sido comparativamente mucho menos determinantes e institucionalizadas a la hora de conceder o no un permiso para operar (Burdge & Vanclay, 1996)². La importancia de la incorporación del EIA al repertorio de herramientas para avanzar hacia un desarrollo sustentable queda de manifiesto en la gran difusión de esta herramienta a lo largo del mundo, donde más de 100 países lo han incorporado dentro de sus legislaciones nacionales (Eccleston & March, 2011).

En el contexto internacional, en 1987 se acuña el concepto de Desarrollo Sustentable (World Commission on Environment Development, 1987), ratificado en la Declaración de Río durante la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en de Río de Janeiro en 1992. Profundizando en la relación entre desarrollo sustentable y participación, en el principio 10 de dicha declaración se establece claramente que todos los ciudadanos tienen derecho a participar de las decisiones ambientales que puedan concernirles, de acuerdo al nivel en que se encuentren afectados³. Además, dentro de las condiciones que se establecen como necesarias para asegurar una participación significativa se encuentra el acceso a la información ambiental como piedra fundamental, sin la cual la participación no resulta posible. Además, se establece como objetivo la justicia ambiental para todas las personas. De este modo, la participación ciudadana entró al discurso oficial de los organismos internacionales como derecho y práctica deseable para asegurar una mejor gobernanza de los recursos, a fin de asegurar un desarrollo sostenible.

Por su parte, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), mediante la Convención Aarhus desarrolló durante la década de los 90 un instrumento legal muy avanzado que tiene por objetivo combinar el desarrollo sustentable con una profundización de la democracia, por lo que establece un paralelo entre derechos humanos y derechos ambientales (United Nations Economic Commission for Europe, 2013). Si bien esta deja espacios para que los países definan detalles sobre cómo implementar la

² Se cuenta con pocos registros de casos en los que se haya decidido no poner en marcha un proyecto debido a los impactos sociales proyectados, como "The Berger Inquiry" (1974), en el que el parlamento canadiense estableció una comisión para investigar los impactos que tendría la construcción de un importante gasoducto que atravesaría la región norte del país. El informe final recomendó no realizar dicha construcción y postergar la construcción de un gasoducto alternativo al menos por 10 años (Gamble, 1978).

³ "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes". Principio 10 de la Declaración de Río, 1992.

convención, esta descansa en tres pilares fundamentales: el acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia ambiental. El acceso a la información comprende la *obligación* de los estados de recopilar y hacer llegar a todos los posibles interesados la información correspondiente, así como responder a las solicitudes del público por esta. La participación de los ciudadanos debe promoverse tanto para proyectos específicos, como para la elaboración de reglas o normativas de carácter ambiental. Por su parte, la justicia ambiental se entiende como el aseguramiento de los pilares anteriores, de modo de garantizar el acceso universal a la justicia. En el mismo espíritu, América Latina y el Caribe se han reunido en una Declaración sobre el principio 10 de la Declaración de Río, con el fin de negociar un acuerdo regional en el mismo tema⁴.

Así, queda de manifiesto que el desafío de incorporar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión relacionados con desarrollo es común a todas las sociedades, y que sin duda éste no podrá ser abordado sin una profundización de los sistemas democráticos. Sin embargo, y pese al amplio consenso que existe en la literatura sobre lo deseable de la participación ciudadana, para una variedad de materias que pueden bien exceder lo ambiental, es evidente que existen distintos tipos y niveles de participación los que pueden ser cualitativamente muy distintos entre sí y por ende, tener distintas implicancias en sus resultados.

En este sentido, resulta necesario aclarar qué se entiende por participación, los distintos objetivos que pueden perseguirse mediante distintos mecanismos participativos, así como los distintos tipos y niveles de la misma.

Tipos y niveles de participación ciudadana: implicancias para la democracia

A lo largo de los años se han desarrollado una serie de tipologías para clasificar los tipos de participación ciudadana. En algunos casos se ha tomado como eje el grado de involucramiento de los ciudadanos, entendiendo esta como su grado de incidencia real en la decisión que finalmente se adopte. La primera conceptualización que se hizo en esta línea y que ha servido como punto de partida para discutir la participación proviene del trabajo de Arnstein (Arnstein, 1969). En este, la autora propone una escala de 8 niveles, divididos a su vez en tres categorías más amplias de mecanismos de participación:

4 Para mayores detalles sobre el proceso de negociación en curso ver: <http://www.cepal.org/es/principio-10>

manipulación, grados de "tokenism"⁵, y el empoderamiento de los ciudadanos. Resulta de particular interés el énfasis que ya en esa época la autora pone en el problema latente de que las instancias de participación no sean más que formas de dar un barniz de legitimidad a decisiones tomadas con anterioridad. Así, esta clasificación implica que un proceso, para ser considerado verdaderamente participativo, debe generar un reequilibrio en el poder existente en la sociedad en que se implemente, haciendo que los marginados ("havenots") puedan realmente incidir en el proceso de toma de decisiones.

Siguiendo en esta misma línea, una de las tipologías más utilizadas en la actualidad para entender la participación es la de Asociación Internacional de Participación Ciudadana,⁶ (IAP2) que desarrolla 5 niveles de participación, también basados en el grado efectivo de incidencia del público en la toma de decisiones. Ya que esta escala está pensada preferentemente para decisiones que se toman una vez y no tanto para procesos sostenidos en el tiempo -como los que tienen lugar durante la vida de un proyecto- es que se complementará el alcance de estas categorías con la escala desarrollada por Becker et al (2012) en la que el foco de la participación está en el grado de profundidad de la relación que se establece entre los distintos actores involucrados: gobierno, proponente y sociedad civil, así como en el carácter activo o pasivo de la ciudadanía

Tal como se aprecia en la tabla 1, todo ejercicio participativo lleva consigo una "promesa" al público, para la que deben escogerse los instrumentos adecuados. En el primer nivel se encuentra el acceso a la información, que, si bien no es una etapa participativa propiamente tal, debido a la unidireccionalidad de la acción, se constituye en el pilar en el que todo involucramiento del público debe basarse. Este primer nivel básico asume que el Estado tiene la capacidad para proveer de información relevante y significativa a los involucrados, o bien exigir a los proponentes de los proyectos que sean capaces de generar dicha información.

En un segundo nivel, el público no solo recibe, sino que también entrega información, que puede ser utilizada por los tomadores de decisiones para enriquecer las opciones que se manejan para los planes, políticas o proyectos a implementar, lo que en general se materializa mediante encuestas, reuniones o la realización de comentarios. La principal diferencia sustantiva con el nivel anterior tiene que ver con el flujo de información, el que pasa de ser unidireccional a ser bidireccional, transformando al público en un miembro

5 Tokenism es la política o práctica de hacer un gesto superficial hacia la inclusión de los miembros de los grupos minoritarios.

6 IAPPS, por su sigla en inglés.

activo. Este diálogo puede incluir también la opinión de expertos o miembros de organizaciones no gubernamentales⁷.

Involucrar a los ciudadanos, en el tercer nivel, implica que se está dispuesto a trabajar con ellos de modo más profundo, en particular con respecto a las alternativas a implementar. El concepto implícito en este nivel es la *deliberación*, que mediante el diálogo y la escucha mutua permite generar en conjunto distintas alternativas, que pueden o no verse materializadas en la decisión final, pero que de todas maneras deben ser consideradas y debidamente respondidas por parte del Estado o del proponente del proyecto⁸.

En la colaboración –cuarto nivel-, por otra parte, el trabajo que se realiza entre los actores involucrados implica no solo la deliberación, como en el nivel anterior, sino que también la búsqueda de consensos o acuerdos entre los involucrados. Si bien esto no significa que estas decisiones serán necesariamente implementadas del modo en que el público espera, este es un proceso en el que la co-construcción de alternativas es fundamental. En este punto, el cuarto nivel propuesto por Becker et al, correspondiente a las acciones conjuntas que pueden darse entre el Estado, la sociedad civil y el proponente del proyecto, complementa esta descripción al indicar que esta colaboración implica que al menos dos de estos sectores han establecido una relación que excede la mera negociación o discusión y que por el contrario, se unen para trabajar de manera coordinada en la implementación de políticas o planes específicos.⁹ En este punto cabrían por ejemplo, algunas iniciativas tales como el monitoreo participativo de indicadores ambientales de interés para la comunidad¹⁰.

Por último, el empoderamiento del público, nivel 5, quiere decir que es este quien tiene la última palabra en la toma de decisiones, es decir, donde se garantiza que este tiene derecho a decir “no”. Esto puede materializarse a través de mecanismos de democracia directa, como los referéndums que existen en Suiza y que en ciertos casos pueden aplicar

7 Hasta el momento, este es el nivel en el que normalmente se mueven los países cuando aplican el sistema de evaluación ambiental. Ver más adelante casos sometidos a EIA en el Reino Unido (aprobación de carreteras y cierre de plantas nucleares) y Nueva Zelanda

8 En el caso suizo encontramos una experiencia ligada directamente a la instalación de plantas de desechos nucleares, que contó con una amplia participación de distintos niveles de gobierno, de la sociedad civil organizada y de los ciudadanos interesados. Esta iniciativa ha sido una aproximación en que la deliberación de los actores participantes que ha dado forma a esta política y sus consecuentes inversiones.

9 Cabe aclarar que existen herramientas legales que permiten hacer llegar beneficios económicos a las comunidades, “compartiendo ganancias”, pero que no necesariamente son de carácter participativo, tales como el establecimiento de impuestos a nivel nacional o local. Ver (Wall & Pelon, 2011). En este sentido, se estudiarán en este trabajo estas instancias solo en la medida en que sean efectivamente diseñados y pensados con algún tipo de participación de la comunidad.

10 Tal como se verá más adelante, en Perú se han desarrollado una serie de experiencias de monitoreo participativo, que buscan que sea la propia comunidad la que se involucre en el levantamiento de información ambiental relevante en relación a distintas etapas de los proyectos de inversión, en el que destaca el proyecto de Gaseoducto desarrollado por la empresa LNG, y que ha involucrado a autoridades y comunidades.

a proyectos de inversión. De todas maneras, este nivel es escasamente alcanzado, incluso para casos en los que pueblos originarios tienen derecho por sobre las tierras en las que se instalarán los proyectos.

TABLA 1. ESPECTRO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ACUERDO A OBJETIVOS E INCIDENCIA DEL PÚBLICO					
	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
Objetivo de la participación	Proveer al público de información	Obtener retroalimentación del público sobre análisis, alternativas y/o decisiones	Trabajar directamente con el público a lo largo del proceso para asegurar que las preocupaciones del público son consistentemente entendidas y consideradas	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida	Dejar la toma final de decisiones en las manos del público.
Promesa implícita al público	Los mantendremos informados	Los mantendremos informados, escucharemos y acusaremos recibo de sus preocupaciones y aspiraciones, y proveeremos retroalimentación sobre cómo la participación influyó la decisión final	Trabajaremos con ustedes para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en las alternativas desarrolladas y proveeremos retroalimentación sobre cómo los aportes del público influyeron la decisión	Buscaremos su consejo e innovaremos en la formulación de soluciones. Incorporaremos su consejo y recomendaciones al máximo dentro de lo que sea posible	Implementaremos lo que decidan
Ejemplos de técnicas	*Folletos informativos *Páginas web *Open houses	*Comentarios Públicos *Focusgroups *Cuestionarios *Reuniones públicas	*Talleres *Consultas deliberativas	*Consejos Ciudadanos *Construcción de Consensos *Toma de decisiones participativa	* Jurados Ciudadanos * Votación * Decisión delegada

Fuente: Traducción propia del documento "IAP2 Spectrum of Full Participation"

Cabe destacar que estas categorías deben entenderse como un continuo, puesto que no pueden darse niveles más profundos de participación si no existen los anteriores. Además, si bien se indican herramientas mediante las cuales se puede implementar el nivel de participación deseado, en la práctica las diferencias reales tendrán más que ver con cómo esta se planifique, así como de los recursos y buena fe que se le destine a dichos procesos.

En síntesis, parece apropiado pensar en los tipos de participación a partir del poder efectivo que se espera entregar al público o las comunidades. Sin embargo, haciendo un contrapunto con la posición inicial que marcó este debate, puede que dependiendo del proyecto y del alcance de este, no siempre sea lo más aconsejable buscar el nivel más elevado de participación ciudadana. En este punto es importante considerar los recursos con los que se cuentan para hacer efectiva la participación, el nivel de experiencia y formación de los funcionarios encargados de llevarla a cabo, así como el grado de incertidumbre que se está dispuesto a incorporar al proceso.

Los beneficios esperados de la participación ciudadana

Dentro de la literatura, se distinguen tres lógicas independientes, pero no incompatibles, que sustentan la idea de que establecer mecanismos institucionales de participación ciudadana es deseable dentro de regímenes representativos, como los que caracterizan a las actuales democracias liberales. En primer lugar, la lógica *normativa* sostiene que es consustancial a un régimen democrático que los ciudadanos sean partícipes de la toma de decisiones y que por lo tanto, independiente del resultado de dicha participación, existe una obligación de los estados de acercar su funcionamiento al público. Una segunda lógica *sustantiva* tiene que ver con que involucrar a los ciudadanos puede contribuir a una mejor toma de decisiones, principalmente debido a la incorporación de conocimientos que una primera instancia pueden estar alejados de la mirada de los expertos puede mejorar, al menos en teoría, la toma de decisiones. Por último, se encuentra la lógica *instrumental* que tiene que ver con facilitar la implementación de políticas públicas, programas o normas que pueden generar alto grado de controversia entre la ciudadanía.

TABLA 2. LÓGICAS TRAS LA IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROYECTOS DE INVERSIÓN		
Lógica Normativa	Influenciar decisiones	La participación permitirá que aquellos que se verán afectados por una decisión puedan influir dicha decisión
	Potenciar la capacidad democrática	La participación permitirá a los participantes desarrollar sus habilidades ciudadanas y les proveerá de una oportunidad para ejercer su ciudadanía activamente
	Aprendizaje social	La participación facilitará la deliberación entre los participantes, conduciendo al aprendizaje social
	Empoderar y emancipar individuos y/o grupos marginados	La participación alterará la distribución de poder dentro de la sociedad, empoderando a aquellos grupos e individuos antes marginados
Lógica sustantiva	Acceder a información local	La participación mejorará la calidad de la decisión, dándole a los tomadores de decisiones información ambiental o socialmente relevante.
	Incorporar conocimiento experimental y basado en valores	La participación mejorará la calidad de la decisión proveyendo a los tomadores de decisiones de conocimiento basado en la experiencia y en valores del público.
	Testear la robustez de la información desde otras fuentes	La participación mejorará la calidad de la decisión al contrastar la calidad de la información presentada con otras fuentes.
Lógica instrumental	Generar legitimidad	La participación dará legitimidad al proceso de toma de decisión, lo que facilitará la implementación del proyecto
	Prevenir o resolver conflictos	La participación contribuirá a la identificación y resolución del conflicto antes de que las decisiones finales hayan sido adoptadas, lo que facilitará la implementación del proyecto

Fuente: Elaboración propia a partir de Gucker, Driessen, Kolhoff, & Runhaar, 2013

LA PARTICIPACIÓN A LO LARGO DE LAS ETAPAS DE UN PROYECTO

En términos generales, los proyectos de inversión tienen un ciclo de vida –desde los primeros pasos en su diseño hasta el fin de las operaciones– en los que distinguiremos cuatro etapas: de la pre- inversión, la evaluación, el funcionamiento y el cierre. Cada una de estas etapas implica desafíos diversos de relacionamiento entre las partes involucradas, que se desprenden en gran medida de los incentivos que el contexto local impone explícita o tácitamente a los actores.

A continuación se presenta el análisis de los alcances efectivos de la participación ciudadana ante los desafíos y dilemas que se presentan a lo largo de cada una de las etapas, a la luz de los casos recogidos desde la experiencia internacional. Asimismo, se recogen los elementos más importantes que definen las características de estos procesos, tales como los objetivos perseguidos por el agente impulsor de los procesos participativos, los actores que se suman a estos y las herramientas utilizadas.

Etapa I: La pre- inversión

Llamaremos pre-inversión a todas las actividades que tienen lugar de manera previa a la entrada de un proyecto en los canales formales de evaluación ambiental (EIA). Es durante esta etapa cuando se comienza a evaluar el tipo de proyecto, su posible ubicación y las distintas alternativas existentes para definir su implementación. Así, existe un amplio marco para definir aspectos fundamentales de la inversión, donde la participación ciudadana puede ayudar a cumplir una diversidad de objetivos. Para analizar algunos ejemplos de prácticas de participación en esta etapa, se tomaron 4 casos de diseño de proyectos de inversión, en Estados Unidos, Suiza y Australia. Los casos combinan iniciativas de inversión que surgieron tanto de privados como estatales, así como casos en los que hubo participación de comunidades indígenas como donde no. Además, estos casos tienen relación con los siguientes sectores: minería, energía y transporte.

En esta etapa, se observa a partir de los casos que la participación ciudadana es utilizada con el propósito de alcanzar diversos fines¹¹ (ver cuadro 3). Desde la lógica normativa, se encuentra que aparece como un fin en sí mismo lograr involucrar a las comunidades en el proceso de definición de alternativas, lo que va de la mano con esfuerzos importantes de capacitación y construcción de capacidades entre las comunidades. En la lógica sustantiva-aquella que entiende que la participación puede mejorar los resultados tangibles del proyecto-, esta se utiliza con el propósito de obtener e incorporar información que para los proponentes puede ser difícil de alcanzar, lo que mejoraría el diseño del proyecto. También, para ayudar a detectar si el proyecto es efectivamente compatible con la visión de desarrollo local y efectuar en consecuencia los cambios necesarios. Por último, a partir de estos procesos se puede determinar qué beneficios se esperan obtener y cómo estos se harán llegar a las comunidades. Desde la óptica instrumental, la participación puede utilizarse para disminuir la posibilidad de conflictos posteriores que pueden derivar en procesos judiciales que a la larga pueden encarecer los proyectos. Además, se puede utilizar con la intención de allanar el terreno en miras a futuras negociaciones entre los involucrados

Tabla 3: Objetivos y Lógicas de la Participación Ciudadana en Pre- Inversión

Caso	Breve descripción	Objetivos de la participación
Selección sitios para desechos nucleares SUIZA	Proceso de selección de sitios para el depósito en profundidad de residuos nucleares, a cargo del centro nacional de competencia técnica en materia de derechos nucleares (NAGRA). El proceso contempla tres etapas progresivas de definición de los sitios, en los que se busca la participación de un amplio espectro de actores. Entidad a cargo/ origen de iniciativa: NAGRA es una cooperativa de plantas nucleares, que en parte se financia con recursos públicos.	Normativa: asegurar el involucramiento temprano de los cantones, comunidades locales, autoridades de los países vecinos, el público y organizaciones interesadas Sustantiva: No explicitado Instrumental: Asegurar que los lugares seleccionados para el depósito de desechos nucleares sean ampliamente aceptados por el público
Hidroeléctrica HRyburg-Schwörstadt SUIZA	Proceso participativo que tuvo lugar antes de que comenzara la evaluación ambiental, a fin de renovar la licencia para operar de la hidroeléctrica HRyburg-Schwörstadt. Para esto se crea una comisión de monitoreo ecológico, conformada por un	Normativa: * Sustantiva: Incorporar las preocupaciones ambientales de distintos sectores Instrumental: Prevenir costos de posible

¹¹ Estos objetivos se recogen de fuentes diversas, respetando las *intenciones declaradas* de los actores proponentes de los procesos participativos.

Tabla 3: Objetivos y Lógicas de la Participación Ciudadana en Pre- Inversión		
Caso	Breve descripción	Objetivos de la participación
	<p>amplio espectro de actores.</p> <p>Entidad a cargo/ origen de iniciativa: Empresa privada KSG, dueña de la planta.</p>	judicialización
<p>Minera Hamersley AUSTRALIA</p>	<p>Proceso participativo de reconocimiento, y acercamiento a las comunidades indígenas que serían afectadas por la apertura de una mina y la construcción de un ferrocarril. A través de distintas técnicas se recogieron las principales preocupaciones de las comunidades y se pavimentó el camino para una efectiva negociación entre las partes, mediante la que se establecieron los acuerdos básicos para compartir beneficios, mitigar impactos y relacionarse a futuro.</p> <p>Entidad a cargo/ origen de iniciativa: Minera Hamersley con ayuda de un equipo mediador</p>	<p>Normativa: No explicitado</p> <p>Sustantiva: No explicitado</p> <p>Instrumental:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Desarrollar un clima positivo para la negociación a través de la consulta. 2) Recoger la visión de personas con conocimiento y experiencia en acuerdos negociados 3) Conocer y entender las circunstancias, motivaciones y aspiraciones de los grupos indígenas como stakeholders.
<p>Diseño Tren Ligero ESTADOS UNIDOS</p>	<p>Proceso de involucramiento ciudadano relacionado al diseño de una línea de trenes ligeros en la ciudad de Baltimore. El proceso involucró varias instancias de participación y capacitación para los ciudadanos que mediante la creación de distintas instancias de representación permitieron definir la mejor estrategia de construcción y de compartir beneficios.</p> <p>Entidad a cargo/ origen de iniciativa: Maryland Transit Administration</p>	<p>Normativa: Involucrar a las comunidades locales</p> <p>Sustantiva: Entregar beneficios económicos, ambientales y sociales a la ciudad.</p> <p>Instrumental: No explicitado</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de (Ernst, 2005; Herbertson, Ballesteros, Goodland, & Munilla, 2009; Indigenous Support Services, 2001; Institute for Sustainable Communities, 2007; Schwaiger et al., 2013)

En esta etapa se observa que tanto los Estados como las empresas privadas pueden ser quienes tengan la intención de promover un proyecto concreto. Cuando son las empresas el principal agente impulsor de los proyectos, son estas quienes tienen el control sobre la información potencialmente relevante para la ciudadanía, puesto que el proyecto está fuera de los canales formales de evaluación. Paradójicamente, las definiciones que se deriven de este acercamiento inicial son cruciales en determinar aspectos fundamentales del proyecto, tales como su ubicación y los posibles afectados por este. Además, las

comunidades suelen contar comparativamente con menos recursos y herramientas que los proponentes, lo que puede ser un impedimento para que los procesos participativos se desarrollen en un pie de igualdad entre los actores. De todas maneras, las empresas pueden llevar a cabo una serie de iniciativas, tales como mapeos participativos (Minera Hamersley), que pueden ser una manera de establecer vínculos con la comunidad y evaluar de manera más fidedigna el terreno que se piensa intervenir.

Por otra parte, el Estado puede jugar un rol muy protagónico en esta etapa, ya sea definiendo necesidades específicas que deben ser abordadas –como por ejemplo, en el caso suizo de NAGRA, la decisión de dónde instalar desechos nucleares- o bien mediante marcos regulatorios que promuevan que los proponentes y las comunidades establezcan relaciones de manera temprana (Minera Hamersley). Con respecto al primer punto, el Estado, a través de distintas agencias puede tomar un rol activo en la planificación de obras de inversión relevantes, en las que la participación de los ciudadanos puede ocupar un lugar importante en el diseño de los proyectos e incluso en la manera en que los costos y beneficios de estos se distribuyen entre los involucrados.

Para aquellos casos en los que el Estado no se involucra de manera importante en el diseño de los proyectos específicos, estos pueden jugar un papel indirecto al establecer los marcos regulatorios que obliguen (Baltimore) o promuevan (Australia, Suiza) que empresas y comunidades se involucren y generen relaciones, mediante procesos participativos que pueden derivar en negociaciones o asociaciones.

A pesar de todos estos beneficios potenciales, en la práctica pueden encontrarse dificultades de distinto tipo. No siempre es fácil para los proponentes abordar comunidades con escasos niveles de organización, donde la verdadera representatividad de los participantes no es evidente. Por otra parte, la ausencia de marcos regulatorios para esta etapa puede propiciar que iniciativas bien intencionadas terminen abandonándose en el tiempo, lo que contribuye a generar desconfianzas aprendidas que son muy difíciles de cambiar, o negociaciones y compensaciones a intereses privados en desmedro del beneficio público.

Niveles de participación y herramientas utilizadas

A partir de estos casos, se observa que esta etapa tiene el potencial para utilizar todos los niveles de participación identificados previamente, aunque dentro de estos, el empoderamiento (nivel 5) es muy restringido. Solo se observa como una posibilidad –no utilizada- que contempla el sistema democrático suizo, el que a través de un referéndum

podría revocar los planes de ubicación para los residuos nucleares. De todas maneras, en este país destaca el trabajo participativo liderado por la Cooperativa Nacional Para La Evacuación De Residuos Radiactivos¹² (NAGRA, por sus siglas en alemán) que en un proceso de tres etapas involucró a ciudadanos, organizaciones interesadas y autoridades, asegurando que la información estuviera siempre disponible para todos los interesados.

La posibilidad de participar de manera colaborativa (nivel 4) en esta etapa se ve materializada principalmente a través de la conformación de instancias donde los distintos actores interesados se reúnen a definir alternativas para abordar temáticas de diverso tipo y llegar a acuerdos que permitan generar estructuras de gobernanza participativa que hacen que sea posible establecer vínculos entre el sector privado, los gobiernos locales y las comunidades. Se observa que estos acuerdos pueden ser de distinta naturaleza, desde aquellos que se restringen a temáticas ambientales, como en el caso de la mesa de trabajo conformada por la empresa KSG¹³ (Suiza) hasta aquellos que involucran una serie de compromisos en materias sociales y económicas, como en el caso de Baltimore y el de Australia.

Entre las iniciativas que surgen desde los gobiernos, el caso de la nueva línea de trenes en Baltimore¹⁴ destaca porque desde un comienzo se optó por crear un plan en varias etapas en las cuales una amplia gama de actores pudieran hacerse parte. En la primera etapa se creó un consejo consultivo ciudadano¹⁵, encargado de evaluar las distintas posibilidades para llevar a cabo dicho proyecto. Posteriormente, se firmó un acuerdo entre múltiples *stakeholders*¹⁶ fruto del trabajo conjunto de elaboración de objetivos y planes estratégicos para maximizar los beneficios económicos y ambientales del proyecto. Si bien la naturaleza de dicho acuerdo no era vinculante, sí fue recogida por el alcalde de la ciudad que implementó un comité para asegurar su cumplimiento.

Dentro de este mismo nivel de participación, se encuentran los acuerdos a los que pueden llegar los diversos involucrados y que sientan las bases para la relación futura entre estos. En este punto, el caso australiano de la Minera Hamersley y los pueblos Nyiyaparli, Banyjima e Innawonga es ilustrativo sobre el alto impacto que este tipo de iniciativas

12 Su nombre original: Nationalen Genossenschaft zur Entsorgung radioaktiver Abfälle

13 En este caso, se discutieron principalmente las formas en las que se podrían minimizar los impactos del aumento en la producción de energía, así como las mejores maneras de preservar la circulación de distintas especies acuáticas (Schwaiger et al., 2013)

14 Proyecto para crear una línea de tren que conectaría distintos puntos dentro de la ciudad de Baltimore y sus alrededores (Institute for Sustainable Communities, 2007)

15 Luego de que el estado de Maryland aprobara una ley instruyendo la conformación de dicho consejo.-

16 "Red Line Community Compact". Más de 70 agencias y organizaciones, incluyendo la ciudad de Baltimore, las comunidades y otros actores.

pueden alcanzar. En este caso concreto, la presencia de la empresa sirvió como catalizador para que dichos pueblos se organizaran y conformaran la Corporación Gumala¹⁷, que se convirtió en la contraparte en la negociación con la empresa minera. Si bien los detalles del acuerdo están sujetos a cláusulas de confidencialidad, el espectro de temas cubiertos por el Acuerdo de Uso de Tierras Yandi va desde el compromiso de capacitación y empleo preferente por parte de la empresa, compensaciones económicas hasta oportunidades para potenciar el desarrollo del comercio local. De todas maneras destaca que además se estableció un mecanismo¹⁸ por el cual las partes podrían ir resolviendo sus diferencias, de presentarse estas a lo largo del funcionamiento del proyecto. Dentro de las herramientas que destacan para potenciar la participación y que tienen que ver con involucrar y consultar a los ciudadanos (niveles 3 y 2), destacan los talleres participativos en el caso de NAGRA, donde cualquier ciudadano interesado puede asistir a recibir información y hacer llegar sus apreciaciones. Para el caso de Baltimore, fue imprescindible que los ciudadanos se familiarizaran con la tecnología de trenes ligeros (en superficie), para lo que se organizaron viajes a otros estados en los que esta se había implementado. En ellos participaron líderes vecinales, empleados municipales y autoridades electas. En esta misma línea, Hamersley desarrolló un trabajo amplio de entrega de información, a través de reuniones grupales e individuales con los miembros de las comunidades involucradas, a fin de despejar cualquier duda sobre el acuerdo que desde un principio pensaba concretarse.

17 La corporación fue creada en respuesta directa a la llegada de la empresa minera, como forma de representar legalmente y administrar los recursos obtenidos del acuerdo firmado entre las partes. En la actualidad cuenta con más de 1200 miembros. Ver <http://www.gumala.com.au/>

18 Los detalles específicos sobre el funcionamiento de dicho mecanismo son de carácter confidencial.

TABLA4. NIVELES Y HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRE-INVERSIÓN					
	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
Selección sitios para desechos nucleares SUIZA	1) Páginas web 2) Reportes anuales de actividades 3) Folletos educativos 4) Información a países vecinos	1) Consultas públicas 2) Focus groups	Talleres abiertos para la ciudadanía	1) Consejo de Cantones, que delibera sobre las alternativas	1) Llamado a referendum
Hidroeléctrica HRyburg-Schwörstadt SUIZA	No se observa	1) Uso de cuestionarios	1) Visitas en terreno	1) Reuniones de discusión dos veces al año 2) Elaboración conjunta de medidas de mitigación	No se observa
Minera Hamersley AUSTRALIA	1) Open houses informativos	1) Mapeo participativo de actores	1) Reuniones individuales y en grupo	1) Firma de acuerdo de uso de tierras	No se observa*
Diseño Tren Ligerero ESTADOS UNIDOS	1) Creación de film "transit around the nation" 2) Boletín de información 3) Páginas web	1) Viajes para conocer medios de transporte en otras ciudades y conocer opiniones de los ciudadanos de estos.	1) Reuniones y talleres abiertos a comunidad	1) Firma de compromiso multisectorial Red Line Community Compact 2) Reclutamiento de voluntarios	No se observa

Fuente: Elaboración propia a partir de (Ernst, 2005; Herbertson et al., 2009; Indigenous Support Services, 2001; Institute for Sustainable Communities, 2007; Schwaiger et al., 2013)

A partir del estudio de estos casos se desprende que existen una serie de herramientas que pueden utilizarse para implementar una participación ciudadana significativa, que sienta las bases para las relaciones entre los gobiernos, las comunidades y las empresas.

El rol del Estado puede ser preponderante, tal como se observa para el caso del manejo de residuos nucleares en Suiza y en Baltimore, donde más que normar estrictamente mecanismos concretos de participación, se asegura contar con múltiples instancias para que los involucrados tengan una incidencia observable en el proceso, mediante momentos de deliberación que contribuyen a buscar alternativas de consenso entre estos. Estas herramientas que por definición requieren de un trabajo más intenso por parte de los ciudadanos que participan de ellas, suelen enfocarse en personas que ya cuentan con un liderazgo dentro de las comunidades, mientras que para acceder al público general se utilizan herramientas tales como talleres informativos y consultas. De todas maneras la

disponibilidad de información para todo el público es un requisito básico que está a la base de todos estos procesos y en los que se pueden utilizar herramientas innovadoras¹⁹.

Por otra parte, se observa que las empresas también pueden tener un rol catalizador en la participación ciudadana, tal como se observa también en Suiza, con la experiencia de la hidroeléctrica HRyburg-Schwörstadt, así como en Australia, donde existe un marco legal que promueve la interacción libre entre los actores en particular al reconocer el derecho de los pueblos originarios a la tierra.

Así, para las formas concretas en que cada empresa aborda el desafío de relacionarse con la comunidad, las posibilidades quedan abiertas, pero en general estas destinan recursos para que pueda tener lugar esta participación, los que son manejados por ONGs, fundaciones, mediadores independientes o corporaciones (KSG, Hamersley). De todas maneras, las empresas se ven beneficiadas al mantener abiertos los canales de comunicación, promoviendo la transparencia sobre sus operaciones. Por su parte, las comunidades pueden muy bien tomar responsabilidades importantes en los procesos participativos, cooperando en el desarrollo de alternativas, fiscalizando o colaborando de manera voluntaria en el levantamiento de información, siempre que se den en un marco de continuidad y respeto a las normas del juego, tal como se observa en el caso de Baltimore.

Quiénes y cómo participan

Los casos observados muestran que estos procesos participativos incluyen al público de una manera amplia, donde quienquiera que se muestre interesado en los proyectos pueden ser parte de dichos procesos. De todas maneras, herramientas de participación que corresponden a niveles más altos de participación y que requieren por lo tanto de un mayor compromiso de parte de los involucrados se utilizan con grupos más reducidos de ciudadanos, los que se han organizado en mesas consultivas o asociaciones que canalizan la participación más profunda con aquellos ciudadanos que tienen un liderazgo local. Así ocurre con Red Line Citizen's Advisory Council en Baltimore, que se conforma especialmente para que ciudadanos, empresarios y autoridades discutan y lleguen a consensos, que son a su vez consultados con la ciudadanía.

También llama la atención que las iniciativas de participación revisadas son esfuerzos de largo aliento, con la mayor parte de estas extendiéndose por años. Además, el proceso

¹⁹ El uso de redes sociales por ejemplo, aparece como un medio importante para conectar con la ciudadanía. En Baltimore por ejemplo, se filmó un breve documental sobre la tecnología de trenes en superficie, disponible en Youtube, que fue además ampliamente difundido.

participativo suele prolongarse más allá de esta primera etapa, para ser parte del funcionamiento del proyecto, Es decir, estos procesos sientan las bases de la relación futura entre las partes. Esto queda de manifiesto en aquellos casos en los que se establecen órganos consultivos, como en la hidroeléctrica Suiza, o con la firma de acuerdos de relacionamiento, como en los casos australiano y estadounidense.

Tabla5. Participantes en Procesos de Participación en Pre- Inversión	
Caso	Quiénes participan
Selección sitios para desechos nucleares SUIZA	<p>Estado/ autoridades Autoridades locales Autoridades locales de países vecinos Comisión cantonal Com. Gestión Residuos Radiactivos (NAGRA)</p> <p>Sociedad civil Público general Organizaciones interesadas NAGRA (cooperativa de plantas nucleares)</p> <p>Proponente No aplica</p>
Hidroeléctrica HRyburg-Schwörstadt SUIZA	<p>Estado/ autoridades Autoridades municipales Consejo distrital Autoridades de distritos colindantes</p> <p>Sociedad civil Organizaciones ambientales Grupos de interés locales</p> <p>Proponente Representantes de la empresa</p>
Minera Hamersley AUSTRALIA	<p>Estado/ Autoridades No se registra</p> <p>Sociedad Civil Corporación Aborigen Gumala Comunidades indígenas involucradas (Niyaparli, Banyjima, Innawonga)</p> <p>Proponente Representantes de la empresa</p>
Diseño Tren Liger ESTADOS UNIDOS	<p>Estado Autoridades locales Alcalde de Baltimore Maryland Transit Administration</p> <p>Sociedad Civil Central Maryland Transportation Alliance Red Line Citizen's Advisory Council** Líderes vecinales Activistas Voluntarios</p> <p>Proponente No aplica</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de (Ernst, 2005; Herbertson et al., 2009; Indigenous Support Services, 2001; Institute for Sustainable Communities, 2007; Schwaiger et al., 2013)

Factores clave tras la participación

Los casos revisados muestran que el marco regulatorio de cada país tienen una directa incidencia en cómo se dan los procesos participativos, ya que en estos suele establecerse por mandato ya sea su obligatoriedad como quiénes estarán a cargo de llevarlos a cabo, tal como se observa en los casos suizos con el Nuclear Energy Act y el caso estadounidense, donde el proceso responde directamente a una ley estatal requiriendo que se estableciera dicho proceso y su institucionalidad básica, que posteriormente fue ampliada a medida que la iniciativa fue creciendo e involucrando más actores y temas.

Así también el caso de la Minera Hamersley muestra que no siempre es necesario que sea el Estado el que esté regulando directamente los procesos, cuando existe un marco legal que sirve para equiparar las asimetrías entre actores, como sucede con el reconocimiento del derecho ancestral a la tierra, consolidado con el veredicto de Mabo²⁰.

Tabla6. Contexto Participación Ciudadana en Pre- Inversión		
Caso	Extensión del proceso	Legislación Asociada
Selección sitios para desechos nucleares SUIZA	Más de 10 años	Nuclear Energy Act (2005)
Hidroeléctrica HRyburg-Schwörstadt SUIZA	Más de 8 años	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
Minera Hamersley AUSTRALIA	Un año	Decisión Judicial Mabo (1992) Legislación Ambiental Australiana
Diseño Tren Ligero ESTADOS UNIDOS	4 años	Legislación Estatal Requiriendo la conformación de de un Consejo Consultivo Ciudadano (House Bill 1309) Community Benefit Sharing Agreements

Fuente: Elaboración propia a partir de (Ernst, 2005; Herbertson et al., 2009; Indigenous Support Services, 2001; Institute for Sustainable Communities, 2007; Schwaiger et al., 2013)

Finalmente, y tal como muestra el contenido del cuadro 6 en detalle, la posibilidad de realizar acercamientos vinculantes entre proponentes y las comunidades aledañas (side agreements y community benefit agreements) en la fase inicial de los proyectos puede ser también un factor que incentive la participación ciudadana temprana.

20 El caso de la Minera Hamerley tiene lugar al alero del veredicto "Mabo", que en 1992 y luego de 10 años de litigio, estableció que los grupos aborígenes tienen un derecho a la tierra, donde se reconoce que este se remonta hasta antes de la llegada de los ingleses a Australia (Reconciliation Australia, 2013).

Cuadro 1. Side Agreements y Community Benefit Agreements en Nueva Zelanda y Estados Unidos

En la legislación de Nueva Zelanda¹, existe un incentivo al acercamiento entre proponentes y posibles afectados, para lo que establece la posibilidad de llegar a acuerdos- "*side agreements*"- que deben incorporarse posteriormente en el informe que haga la empresa a la autoridad encargada de tramitar la evaluación ambiental. De este modo, se establece desde el comienzo un mecanismo atractivo para las empresas, puesto que al realizar este acercamiento a la comunidad están incorporando tempranamente los puntos que le son más sensibles. Asimismo, los afectados saben que esos acuerdos serán un piso mínimo que deberá ser respetado tanto por la empresa como por la autoridad a cargo del proceso de evaluación ambiental. De todas maneras, no existe ninguna obligación de suscribir dichos acuerdos, que pueden incluir compensaciones monetarias o de otra índole, entre otros ajustes a los proyectos. **Esto hace que de facto, los efectos sociales o económicos de los proyectos –y no solo aquellos de carácter estrictamente ambiental- se hagan parte de estas negociaciones.** De todas maneras, la confidencialidad de estos acuerdos hace difícil evaluar sus posibles efectos en la participación ciudadana posterior, así como si estos pueden tener un efecto negativo en el medio ambiente (Armour & Ward, 1998).

Por su parte, en Estados Unidos existe la posibilidad de firmar "community benefit agreements", que son compromisos que se adoptan entre oficiales de gobierno y proponentes de proyectos de inversión, a fin de recoger las preocupaciones y necesidades de las comunidades –empleo, estándares ambientales. Estos son de carácter vinculante y por lo tanto son fiscalizables por la autoridad (Annie E. Casey Foundation, 2007).

Etapas II: La evaluación ambiental

Llamaremos etapa 2, evaluación ambiental, al proceso que comienza una vez que el proponente ingresa formalmente al mecanismo de evaluación ambiental²¹. Si bien la legislación de cada país determina uno o varios objetivos específicos a la evaluación de impacto ambiental, internacionalmente suele entenderse que este es un "proceso sistemático para identificar, predecir y evaluar los efectos ambientales de acciones o proyectos propuestos".²² De este modo, la evaluación de impacto ambiental es el mecanismo por el que los estados evalúan las características de cada proyecto, lo que termina en la entrega de un permiso para operar. No obstante, en las legislaciones de cada país se pueden encontrar en esta etapa la inclusión de otros objetivos específicos, tales como asegurar la inclusión de los intereses de distintos posibles interesados o afectados en el proceso de toma de decisiones²³.

²¹ En muchos casos, tal como en Chile, existe la posibilidad de presentar declaraciones de impacto ambiental cuando se estima que los impactos del proyecto son menores. Para el caso de los países sujetos a la Convención Aarhus, los tipos de proyectos que deben someterse a estudios de impacto ambiental son aquellos que se encuentran listados en el anexo 1 de dicha convención.

²² <http://www.unece.org/env/eia/resources/faq.html>

²³ No todas las legislaciones sobre sistemas de evaluación de impacto ambiental tienen explícitamente incorporados los mismos objetivos.

La evaluación ambiental se compone de distintas etapas, que en específico dependen de las disposiciones vigentes en cada país. De todas maneras, un modelo general de EIA se compone de las siguientes fases: análisis de pertinencia, definición de alcances, análisis de impactos, mitigación, reporte, revisión y toma de decisiones y monitoreo, en las que la participación puede tener o no lugar, así como cumplir distintos roles.²⁴

Para esta etapa se escogieron dos casos de diseño de carreteras, uno en Nueva Zelanda y otro en Reino Unido. El primero cuenta con participación de indígenas – Tangata Whenua – mientras que en el segundo no. Para esta subsección, a diferencia del resto de las que se analizarán, se aprovechó el hecho de que el EIA es un procedimiento bastante estandarizado, para recoger puntos interesantes de otras legislaciones nacionales, mientras que los casos recién mencionados servirán para profundizar en los puntos más relevantes.

Los dilemas asociados a la participación ciudadana que se suscitan en esta etapa de los proyectos tienen que ver con cómo se determina quiénes pueden sumarse al proceso de consulta, así como qué derechos y responsabilidades están ligadas a esa participación. Por otra parte, la participación puede tener, al menos en teoría, distintos grados de incidencia real en la toma de decisiones, dilema ante el cual una respuesta en el extremo del espectro sería que esta fuera vinculante. Claramente, una vez que estos desafíos son resueltos por los Estados correspondientes, resta afrontar los distintos problemas prácticos que se desprenden de la participación. En este punto, es de especial interés entender cómo se intenta construir confianzas, y cómo se resuelve el problema de la asimetrías de recursos a los que se enfrentan comunidades y proponentes.

A partir de los casos estudiados, se observan las siguientes lógicas y objetivos que orientan los procesos de participación. Desde la lógica normativa, la participación se entiende como una forma de educar al público sobre los alcances de los proyectos, ofreciéndoles información y respuestas técnicas ante preocupaciones relativas a estos. Planteado de este modo, si bien la participación sigue siendo un objetivo en sí mismo, se

²⁴ La primera etapa, análisis de pertinencia o screening, tiene por objetivo determinar si es que una propuesta realizar un estudio de impacto ambiental, y en qué nivel de detalle o bien, si basta con una declaración de impacto ambiental, que aplica cuando se estima que los impactos del proyecto serán muy limitados. La segunda etapa, definición de alcance, o scoping, se utiliza para determinar cuáles serán los temas a tratar en la evaluación de impacto ambiental, a fin de asegurar que se incluyan los efectos y asegurar que los temas más importantes sean incluidos en la proporción que les corresponde, al tiempo de propiciar que no se gasten recursos ni tiempo en temas de importancia secundaria en los estudios que se realizarán posteriormente. Luego se realizan el o los estudios de impacto ambiental –que pueden estar a cargo del proponente o de alguna agencia gubernamental– y se evalúan las distintas alternativas para llevar a cabo el proyecto propuesto, dentro de las que debe incluirse la no acción. Se incluyen también las medidas de mitigación que a las que debe comprometerse el proponente. Posteriormente debe abrirse un periodo para la revisión tanto de los informes como de dichas medidas, que por lo general también cuentan con participación del público. Finalmente, se adopta una decisión, dentro de las alternativas que han surgido a lo largo del proceso.

reduce su alcance a una lógica preponderantemente informativa, más que deliberativa, incluso si se propone abarcar a un público amplio y diverso, como en el caso británico.

En la lógica sustantiva- en ambos casos se observa que a partir de la interacción con el público se esperaba diseñar la mejor alternativa de ruta posible, para lo que la participación de organizaciones locales y ciudadanos proveería de información sobre los hábitos y necesidades de los futuros usuarios. Es necesario enfatizar la importancia de este punto en los casos revisados ya que si bien la participación durante la evaluación no alcanza niveles muy altos, sí ocurre en un momento en que los proyectos pueden sufrir cambios relevantes, lo que de inmediato hace que el proceso de participación despierte más interés entre los ciudadanos.

Desde la óptica instrumental, la participación en ambos casos se utilizó como una manera de hacer presente a la ciudadanía la intención de recibir los comentarios y preocupaciones de esta, lo que a su vez es de utilidad para facilitar la aceptación de decisiones que pueden ser difíciles para ciertos grupos, como los vecinos más cercanos a las áreas por las que pasaría el camino del caso neozelandés. El objetivo entonces es facilitar la implementación del proyecto, al mantener los canales de comunicación abiertos. Entre otras técnicas, esto se logra manteniendo un registro con todos los comentarios que se hacen llegar, dando respuesta a cada uno de ellos, para luego responder a estos indicando cómo serían o no considerados en la propuesta final.

Tabla7. Lógicas y objetivos de la participación ciudadana en la evaluación ambiental		
Casos	Breve descripción	Lógicas y Objetivos de la Participación
<p>Construcción Kaitoke to Te Marua Upgrade NUEVA ZELANDA</p>	<p>Participación ciudadana en el marco del proceso de evaluación ambiental y definición de alternativas para una ruta que conectara Wellington con Wairarapa.</p> <p>Entidad a cargo/ origen de iniciativa: Transit New Zealand, agencia gubernamental en asociación con Opus Internacional Consultants llevaron a cabo el proceso de consulta, que permitió a TNZ terminar de definir la ruta definitiva.</p>	<p>Normativa: 1) Proveer de información al público sobre el proyecto</p> <p>Sustantiva: 1) Dar oportunidades a la autoridad de modificar el proyecto a partir de input ciudadano</p> <p>Instrumental: 1) Establecer contacto con la comunidad, en caso de que esta tuviera comentarios que agregar durante el proceso</p>
<p>M6 – Carlisle hacia GuardsMill REINO UNIDO</p>	<p>Proceso de participación ciudadana que tuvo lugar para evaluar las alternativas para ampliar una carretera que conectara Inglaterra y Escocia.</p> <p>Entidad a cargo/ origen de iniciativa: Highways Agency en asociación con las empresas privadas Scott Wilson Scotland Limited y CAPITAdbS fueron los encargados de llevar a cabo del proceso que permitió a la autoridad superior (Secretary of State) tomar la decisión final sobre el trazado de la carretera.</p>	<p>Normativa: 1) Involucrar a un público vasto y diverso 2) Proveer de información y educar al público sobre el proyecto</p> <p>Sustantiva: 1) Proveer de información sobre alternativas para la toma de decisión de la autoridad competente</p> <p>Instrumental: 1) Proveer de contactos en caso de que la gente tuviera comentarios que agregar durante el proceso *</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Scott & Ngoran, 2003

Niveles de Participación y herramientas utilizadas

En los casos recogidos de ampliaciones de carreteras en Nueva Zelanda y el Reino Unido²⁵ se observa que en ambos, las agencias se encargaron proactivamente de entregar información a un grupo amplio de personas posiblemente afectadas por dichos proyectos, para lo que se utilizaron distintas herramientas, tales como la entrega de cartas a los domicilios de los residentes colindantes, reuniones informativas y el uso de medios

²⁵Nos referimos a los casos "Kaitoke to Te Marua Upgrade" en Nueva Zelanda y "M6 – Carlisle to GuardsMill", Reino Unido. Ver Scott y Ngoran (2003) Public Participation in Environmental Impact Assessment (EIA).with case studies from: England, Denmark and New Zealand

de comunicación masivos. Paralelamente, el uso de canales que permitieran recabar la opinión y/o preocupaciones de los ciudadanos (entrega de cuestionarios, reuniones bilaterales) fue implementado en ambos casos²⁶.

De todas maneras, esta participación fue acotada en cuanto al grado de involucramiento de los ciudadanos en el proceso. Si bien el flujo de comunicaciones entre las partes llegó a ser de doble vía, superando el nivel 1 de entrega de información, no se observa la utilización de herramientas propias de niveles que impliquen la deliberación o la búsqueda de consenso entre las partes. Por lo tanto, dentro de la etapa de evaluación ambiental, se encuentra que la participación se centra en la entrega de información (nivel 1) y en la consulta (nivel 2). Para el caso del nivel 1, en los procesos observados en Nueva Zelanda y Reino Unido, sí se registra un uso amplio de medios para hacer llegar la información a distintos involucrados, con fuertes campañas de utilización de medios locales –radio, televisión y diarios- para promover las otras instancias informativas, tales como open houses y audiencias públicas.

Esto es coherente con lo que se observa en la legislación de otros países, ya que no se encuentran evidencias de que estos procesos sean vinculantes, en el sentido de que exista una obligación por parte de la autoridad a aprobar los proyectos de alguna determinada manera, ni menos descartarlos completamente. En este sentido, en el único país de la OECD que se encuentra un tipo de mecanismo de esta índole es Suiza, que podría llamar a un plebiscito nacional sobre la idoneidad de un proyecto particular de inversión (Coordination Network on Decommissioning, 2008). En general, la obligación de las autoridades radica en responder a las observaciones que hacen los ciudadanos sobre el alcance de la evaluación ambiental, de los estudios propiamente tales o en la elaboración de alternativas.

Para los sistemas de evaluación ambiental, las mayores responsabilidades establecidas para el Estado tienen que ver con la obligación de responder a los comentarios que la ciudadanía hace llegar, debiendo establecer justificadamente cuándo estos comentarios tienen o no lugar. Asimismo, es deber del Estado asegurar que la información esté disponible para los interesados.

26 Si bien existen evaluaciones bastante críticas sobre cómo fueron llevados estos procesos en la práctica - no todos los comentarios recibieron el debido feedback de parte de la agencia de evaluación, o bien se perdieron comentarios en el proceso (íbid)- esto puede atribuirse a las limitaciones de recursos que enfrentaron los equipos, más que con fallas en el diseño de estos procedimientos.

Tabla8. Niveles y Herramientas de Participación en la Evaluación Ambiental					
Casos	1.Informar	2.Consultar	3.Involucrar	4. Colaborar	5. Empoderar
Kaitoke to Te Marua Upgrade NUEVA ZELANDA	1) Cartas de notificación a todos los propietarios del sector adyacente 2) Información a través de medios de comunicación local 3) kits de información para todos los asistentes, con mapas aéreos de la zona 4) Open house	1) Reuniones con interesados y pueblo Maorí 2) Recepción y registro de comentarios	No observado	No observado	No observado
M6 – Carlisle hacia GuardsMill REINO UNIDO	1) Envío de cartas 2) Elaboración de documentos informativos 3) Paneles informativos 4) Uso MCM para informar	1) cuestionarios para recabar preocupaciones de interesados 2) reuniones adicionales	No observado	No observado	No observado

Fuente: Elaboración propia a partir de Scott & Ngoran, 2003

Quiénes y cómo participan

En los dos casos revisados, se observa que la participación efectivamente incluye a un público amplio y diverso, que contempla autoridades locales, nacionales, ciudadanos afectados. En el proceso no se hicieron distinciones particulares entre quienes tenían un interés en la construcción de los caminos o se verían afectados directamente por estos – stakeholders-y el público interesado. Esto se desprende del hecho de que el proceso en ningún punto implicaba instancias más profundas de colaboración entre actores de las esferas estatal, social o privada.. Por otra parte, la responsabilidad de llevar a cabo el proceso participativo recayó en agencias estatales, tales como Transit New Zealand y British Highways que cumplen en este caso el doble papel de ser parte del Estado y proponentes.

Parte de la literatura que se ha dedicado a responder quiénes deberían participar de estos procesos se encuentra dividida entre autores que plantean que esta debe estar abierta a cualquier interesado en participar (Burton, 2004; Doelle & Sinclair, 2006) y otros autores quienes proponen una aproximación más restringida, en la que, por ejemplo, se plantea que es necesario distinguir entre tipos de público, en particular entre interesados y stakeholders, entendiendo a estos últimos como aquellos que se ven materialmente afectados por el cambio en las condiciones (Dietz & Stern, 2008). La primera posición está más en línea con la idea de que la participación es un derecho y por ello es un deber de los Estados fomentarla, mientras que la segunda está en la línea de propiciar procesos más acotados y por ende menos costosos. Esto pues a medida que más personas o tipos

de involucrados se hacen parte de un proceso participativo, la carga de trabajo aumenta para quienes llevan el proceso, y por otra parte se hace más difícil responder a las preocupaciones de todos los participantes(O'Faircheallaigh, 2010).

En la práctica, se observa que los países suelen inclinarse por una estrategia más semejante a la primera, es decir, incorporan de manera amplia la opinión de los ciudadanos, pero durante un periodo acotado en etapas distintas del EIA. De este modo se intenta compatibilizar el derecho a participar, con la necesidad de tener procesos burocráticos relativamente acotados, lo que tiene como efecto procesos estandarizados pero que no siempre responden de buena manera a los contextos específicos. Por ejemplo, en el proceso de EIA de Estados Unidos, se establece que la agencia encargada de llevar a cabo los estudios debe contactar a otras agencias afectadas, tanto a nivel federal, estatal y local, al momento de determinar el alcance de la evaluación ambiental. De existir, se deben convocar a tribus indias, al proponente del proyecto y en general a todo el público afectado y/o interesado. Esto debe hacerse lo más temprano que sea posible, pero en particular antes de que empiece el proceso de definición de alcances de la evaluación ambiental, a fin de que estas visiones sean efectivamente incorporadas en los estudios(Sánchez-Triana & Enriquez, 2007).

En el caso de los países que han suscrito la Convención Aarhus, en esta se establecen las definiciones de público y público interesado (concerned) lo que no impide que cada país adopte políticas que profundicen a partir del piso mínimo que establece la convención. El público son todas las personas naturales y jurídicas, incluyendo organizaciones no gubernamentales. Por su parte, de acuerdo a la definición de la Convención el público interesado es aquel afectado o que es probable que se vea afectado por la decisión a evaluar. Con respecto a las organizaciones no gubernamentales, estas necesitan ser de defensa ambiental y cumplir requerimientos específicos a definir por cada legislación nacional²⁷ para ser consideradas como parte del público interesado.

²⁷ Por ejemplo, en Suiza se establece que estas organizaciones deben tener al menos diez años de existencia y ser de carácter nacional y no local.

Cuadro 2. Restringiendo la participación en Canadá

Canadá, país considerado como uno de los más avanzados en relación a sus procesos participativos en 2012 modificó de manera muy importante la regulación del sistema de evaluación de impacto ambiental, haciéndola comparativamente mucho más restrictiva. Específicamente, a diferencia de la antigua legislación, se define a los interesados como "una persona que es directamente afectada por la realización del proyecto en cuestión, o que tiene información importante o expertise", lo que entrega un grado de discrecionalidad importante a la autoridad a cargo y que por lo tanto apunta a reducir la cantidad de involucrados, en un proceso que además ha restringido los plazos de la participación. De este modo, el hecho de que existan procesos de participación bien establecidos no implica necesariamente que estos se profundizarán a futuro.

Canadian Environmental Assessment Act, 2012

De manera similar, en el caso de Nueva Zelanda se hace la distinción entre público interesado y afectado, decisión que recae en el consejo local, que a su vez debe guiarse por ciertos parámetros relativos a la afectación material o cultural comprobable para establecer dicha distinción²⁸. Las personas interesadas, a diferencia de las afectadas, pueden de todas maneras hacer llegar sus comentarios al proceso de evaluación ambiental, los que pueden o no ser considerados. Por su parte, las preocupaciones de parte del público afectado deben ser tomadas en consideración por las autoridades, que tienen el deber de responder a los comentarios que estas personas puedan hacer llegar. Para casos en que se estima que los impactos son "más que menores", el proponente debe conseguir la autorización escrita de todos los afectados y presentarlo como antecedente a la autoridad competente. De acuerdo a la cantidad de autorizaciones escritas que reciba el consejo, se determina cómo se continúa con el proceso de consulta (Ministry for the Environment, 2012). Esta participación no es vinculante, pero sí es importante para definir los pasos que la autoridad debe seguir a fin de otorgar o no el permiso para operar.

²⁸ De todas maneras, esta decisión es apelable ante tribunales.

Tabla 9. Quiénes participan en la evaluación ambiental	
Casos	Quiénes participan
Kaitoke to Te Marua Upgrade NUEVA ZELANDA	<p>Estado/ autoridades Wellington Regional Council Departamento de Conservación Transit New Zealand</p> <p>Sociedad Civil Propietarios potencialmente afectados Campesinos Dueños de negocios Tangata Whenua Asociación Neozelandesa de Automovilistas Asociación de Transportistas del Área Central</p> <p>Proponente Transit New Zealand* Opus International Consultants</p>
M6 – Carlisle hacia GuardsMill REINO UNIDO	<p>Estado/ autoridades Consejeros locales Parlamentarios Secretary of State Highways Agency*</p> <p>Sociedad Civil Propietarios potencialmente afectados Campesinos Organizaciones ambientales Organizaciones de automovilistas</p> <p>Proponente Highways Agency* Scott Wilson Scotland Limited CAPITAdbs</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Scott & Ngoran, 2003

Factores clave tras la participación

Para esta etapa en el ciclo de vida de los proyectos se aprecia que los plazos son acotados y definidos con anterioridad, lo que se condice con la necesidad de tener procesos definidos y predecibles. Por otra parte estos procesos de evaluación también interactúan con otras legislaciones nacionales o locales, por lo que también participan autoridades y agencias estatales abocadas a otros ámbitos relacionados.

TABLA 10: Elementos de Contexto en la participación durante la evaluación		
Casos	Extensión del proceso	Legislación Asociada
Kaitoke to Te Marua Upgrade NUEVA ZELANDA	60 días	Resource Management Act (1991)
M6 – Carlisle hacia GuardsMill REINO UNIDO	60 días	Sistema de evaluación de impacto ambiental británico The Town and Country Planning (T&CP) Regulations implement Directive The Land Compensation Act 1973

Fuente: Elaboración propia a partir de Scott & Ngoran, 2003

Etapa III: El desarrollo de un proyecto

Nos referimos a la etapa 3, “desarrollo de un proyecto”, a la etapa que comienza una vez que los permisos han sido entregados y se ha puesto en marcha el proyecto, lo que incluye la construcción de este. En este punto se presentan dos áreas principales a partir de las que pueden surgir problemas: asegurar un monitoreo eficiente y confiable de las actividades de la empresa de acuerdo a lo que dispone la ley y promover, a lo largo del funcionamiento del proyecto, que los costos y beneficios de este se distribuyen de manera justa entre todos los involucrados.

Con respecto al primer punto, la empresa puede modificar su conducta, incumpliendo legislación así como acuerdos establecidos, tanto a nivel ambiental como aquellos de carácter económico/ social. Esto es en particular probable en contextos en los cuales la fiscalización no esté garantizada por el Estado, sea insuficiente o bien las sanciones ante incumplimientos a las normas no sean disuasivas como para incentivar el apego a la legislación vigente. La experiencia indica que este es precisamente uno de los problemas más comunes en el ciclo de vida de los proyectos, puesto que las agencias del Estado a cargo de estos temas suelen no tener los suficientes recursos para hacer el seguimiento de las operaciones de las empresas (Goldman, 2001). En cualquier caso, es el rol del Estado asegurar el cumplimiento de las normas, así como hacer llegar información fidedigna en caso de que sea necesario apelar a instancias tales como una mediación.

Es en esta etapa cuando el público experimenta los efectos de la realización del proyecto en toda su dimensión. Esto puede generar molestias ante efectos no previstos con

anterioridad, así como también reacciones positivas entre la comunidad, que puede ver materializados algunos beneficios, tales como la creación de puestos de trabajo, o de un modo más indirecto, la activación de la economía local en general. De todas maneras, las percepciones sobre lo que es justo o no en cuanto a la repartición de costos y beneficios entre las partes se ponen de relieve en esta etapa, lo que ofrece riesgos y beneficios.

Para analizar algunos ejemplos de prácticas de participación en esta etapa, se tomaron tres casos, la Minera Diavik en Canadá, la iniciativa Asociación Andes de Cajamarca (ALAC) y el Gaseoducto GNL, estos últimos en Perú. En el caso de la Minera Diavik en Canadá destaca que la relación que se establece entre las partes es casi en exclusiva con miembros de las comunidades indígenas locales, mientras que en Perú, si bien existen comunidades indígenas involucradas, las relaciones que se articulan no están definidas por ese factor. Dos de los tres casos tienen relación con la industria minera (Diavik y ALAC), la que se caracteriza haber desarrollado sistemáticamente esfuerzos por potenciar las relaciones con las comunidades, mientras que el tercer caso corresponde a una obra de infraestructura relacionada a la extracción y traslado de gas.

Siguiendo las lógicas y objetivos que están tras la implementación de procesos participativos, en los casos se encuentra que desde la lógica normativa, en las agencias impulsoras de los procesos, hay coincidencia en que es necesario involucrar a las comunidades en el funcionamiento del proyecto, ya sea mediante la creación de una mesa directiva en la que las comunidades tienen una participación directa (Diavik), otorgando a la comunidad la responsabilidad compartida del monitoreo socioambiental (LNG) o bien haciéndola parte de la toma de decisiones sobre cómo se invertirán recursos –derivados de la actividad extractiva- en las comunidades.

Esto está directamente relacionado con la lógica sustantiva tras estos procesos, puesto que el propósito es lograr que mediante la participación se establezcan mejores procesos, tanto del funcionamiento de las actividades extractivas, como en el compartir beneficios. Para el caso de ALAC, esto se ha traducido en una serie de programas de capacitación y apoyo a la diversificación de la economía local que han sido discutidas en la mesa directiva de la fundación, donde las comunidades afectadas tienen representantes. Para el caso del monitoreo participativo de impactos, este puede ayudar que la empresa ajuste distintos aspectos de sus operaciones, ya sea por voluntad propia o bien mandatada por la autoridad competente.

Estos esfuerzos también tienen una lógica instrumental, puesto que sirven para asegurar que las comunidades expresen su apoyo al proyecto, lo que a su vez sirve a las empresas al reducir la probabilidad de que surja oposición a las obras. En el caso de ALAC, llama la atención que esta iniciativa surge luego de varias controversias en relación a problemas de carácter ambiental. En cualquier caso, la legislación nacional debería asegurar la

protección del medioambiente, por lo que llegar a acuerdos de este tipo no debería ser moneda de cambio para que la empresa pueda escatimar en el cumplimiento de la normativa vigente en dichas materias.

Tabla 11. Lógicas y Objetivos de la Participación en el funcionamiento del proyecto		
Caso	Breve descripción	Lógicas y Objetivos de la participación
Mina Diavik CANADÁ	<p>Funcionamiento del acuerdo de monitoreo socioambiental (SEMA) entre la empresa minera Diavik, el gobierno de la zona Noroeste de Canadá, y las cinco comunidades indígenas impactadas. Mediante la firma de dicho acuerdo, se crean los mecanismos para el relacionamiento de las partes, mediante la cual se monitorea y revisan los impactos socioambientales del proyecto, se comparten los beneficios de la actividad extractiva y se resuelven eventuales controversias.</p> <p>Entidad a cargo/ origen de iniciativa: Minera Diavik</p>	<p>Normativa: Involucrar significativamente a los pueblos originarios y sus comunidades más afectadas por la mina de diamantes</p> <p>Sustantiva: Contribuir a desarrollar una efectiva relación de trabajo entre los pueblos originarios contribuir a desarrollar capacidades entre las comunidades locales</p> <p>Instrumental: Asegurar el apoyo de las comunidades al proyecto en el mediano y largo plazo proveer de mecanismos por los cuales se establezca una comunicación efectiva que promueva la cooperación entre las partes.</p>
Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC) PERÚ	<p>Proceso de diseño y puesta en funcionamiento participativo de la corporación ALAC. Esta surge como una forma en que la Minera Yanacocha pudiera cumplir con los requisitos que el Estado peruano impone a las empresas mineras con respecto a compartir beneficios, luego de haber estado operando por más de 12 años. Tras un proceso de consulta y diseño para determinar la mejor institucionalidad para canalizar los recursos exigidos, se decide que se creará una corporación (ALAC) que tendrá como objetivo ayudar a las comunidades en diferentes aspectos, en el que las comunidades pueden hacerse parte al sumarse al directorio de dicha organización</p> <p>Entidad a cargo/ origen de iniciativa: Minera Yanacocha</p>	<p>Normativa: *</p> <p>Sustantiva: identificar necesidades y tipos de programas que son de mayor provecho para la comunidad</p> <p>Instrumental: comprometer a la comunidad a desarrollar estrategias para la generación y movilización de recursos</p>
Construcción Gaseoducto LNG PERÚ	<p>Proceso de diseño y puesta en funcionamiento de un monitoreo ambiental participativo en el que más de 35 comunidades afectadas por el proyecto se sumaron. Para la construcción del gaseoducto -de 408 kms de longitud- se realizó un plan en dos fases, una de diseño, que se hizo de manera participativa y otra de aplicación, que duró 16 meses, donde también se aseguró que las comunidades se hicieran parte, eligiendo representantes para llevar a cabo las tareas de monitoreo.</p> <p>Entidad a cargo/ origen de iniciativa: Compañía LNG ONG local a cargo de llevar el proceso</p>	<p>Normativa: Involucrar a las comunidades en el proceso de construcción del gaseoducto</p> <p>Sustantiva: Construir capacidades entre las comunidades</p> <p>Instrumental: Proveer a las comunidades y la población local con un registro confiable de información objetiva sobre los impactos que las actividades relacionadas a la construcción del proyecto puedan causar</p>

Fuente: Elaboración propia partir de Missens, Dana, & Anderson, 2007; Natural Resources Canada, 2014; On Common Grounds, 2010; The World Bank, 2010)

Niveles de participación y herramientas utilizadas

En cuanto a los niveles de participación alcanzados, estos se encuentran mayoritariamente entre el nivel 3 y 4, es decir, entre el involucramiento y la colaboración directa. En el caso de LNG se establecen instancias participativas en las que las comunidades tienen poder de decisión (nivel 5), mediante el voto sobre quiénes serán los monitores que representarán a sus comunidades, sin embargo esta es una decisión que no tiene la facultad de alterar de manera trascendental el programa de monitoreo y sirve más bien para establecer confianzas entre las partes.

Para los miembros de las comunidades que no están participando directamente del monitoreo, dos veces al año se realizan exposiciones en las que se presentan los resultados de tales actividades, donde además se recogen los comentarios y preocupaciones de los participantes. Por lo tanto, para la comunidad ampliada, también existe participación en el nivel 2, consultas que implican además el nivel 1 de participación. Por su parte, la Corporación Los Andes de Cajamarca²⁹, en su junta directiva incorpora a representantes de distintas comunidades, que tienen voz y voto y que conforman el 43% de dicha corporación.

En Canadá, el caso de la mina de diamantes Diavik³⁰ que luego de un extenso proceso de negociación con distintos pueblos incluidos dentro de la categoría "FirstNation" firma un acuerdo que sienta las bases para una relación de largo plazo. La participación en este caso llega a ser de nivel 4, es decir, se establecen estrategias para promover la colaboración entre los distintos *stakeholders*. Esto se concreta con la creación de un cuerpo consultivo "*Diavik Project Communities Group Advisory Board*" encargado de monitorear el cumplimiento del acuerdo, que toca puntos tales como el incentivo al empleo y la facilitación del emprendimiento entre las comunidades. Lo que es interesante de este modelo es que la mesa consultiva, compuesta por 13 personas tiene representantes del gobierno local (North Western Territories) de la empresa, y de los cinco pueblos originarios signatarios de dicho convenio. De este modo, quienes son parte de la mesa consultiva se comprometen a llevar todas las discusiones a sus respectivas comunidades, promover el debate y evaluación de estas con respecto a las medidas que la mesa está considerando. Esto implica que las comunidades deben ser debidamente informadas por sus representantes, lo que normalmente se hace a través de reuniones

29 La creación de dicha corporación también fue producto de un proceso participativo que tomó dos años de consultas con distintos miembros de la comunidad.

30 Diavik Diamond Mines Inc., The Government of the Northwest Territories, and Aboriginal Signatories and Parties, (1999). Diavik Diamonds Project Socio-Economic Monitoring Agreement

abiertas en las que se plantean los temas que surgen a partir de la actividad minera, o bien a través de consultas.

Tabla12. Niveles y Herramientas de Participación en el funcionamiento del proyecto

Caso	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
Mina Diavik	Informes anuales de operaciones y de inversión	Ejercicios periódicos de consulta a comunidades sobre dificultades en la relación al proyecto	1) Asambleas en comunidades donde estas deliberan a partir de la información que sus representantes en la mesa comparten.	1) Mesa consultiva con participación de representantes de las cinco comunidades	No se observa
CANADÁ Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC) PERÚ	1) Página web con información sobre programas	1) Consultas a las comunidades sobre programas a implementar	No se observa	1) Representantes de comunidades en mesa directiva	No se observa
Construcción Gaseoducto LNG PERÚ	1) Formación de monitores		1) Reuniones colaborativas para revisar el diseño del programa	No se observa	1) Elección democrática de los monitores representantes de comunidades

Fuente: Elaboración propia a partir de Missens, Dana, & Anderson, 2007; Natural Resources Canada, 2014; On Common Grounds, 2010; The World Bank, 2010)

Quiénes y cómo participan

De manera similar a lo observado en la pre- inversión, en esta etapa se observa que existe una variedad de actores involucrados, que se comprometen en distintos grados con las herramientas de participación propuestas. Para el caso del monitoreo se involucran a universidades, grupos técnicos y comunidades a fin de hacer que cada elemento del programa promueva la confianza entre todos los sectores.

Se observa además que las autoridades locales también se hacen parte de estos procesos, en particular en las estructuras de gobernanza que supervisan las relaciones entre las partes. Esto es positivo porque permite que el trabajo de diseño e implementación de mecanismos para compartir beneficios tengan una conexión con el trabajo de los gobiernos locales, lo que tiene el potencial de facilitar la sinergia positiva entre distintas iniciativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Missens, Dana, & Anderson, 2007; Natural Resources Canada, 2014; On Common Grounds, 2010; The World Bank, 2010)

Tabla13. Quiénes participan en el funcionamiento del proyecto	
Caso	Quiénes participan
Mina Diavik CANADÁ	Estado/ autoridades Gobierno de Northwest Territory Sociedad civil Comunidades indígenas (Dogrib, Yellowknives Dene, Lutsel K'e Dene, North Slave Me'tis Alliance, Kitikmeot Inuit Association) Communities Advisory Board** Proponente Representantes de Diavik
Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC) PERÚ	Estado/ autoridades Autoridades locales Sociedad civil Representantes de comunidades Proponente Representantes Minera Yanacocha
Construcción Gaseoducto LNG PERÚ	Estado Autoridades locales Sociedad civil Comunidades afectadas Organizaciones de interés local Universidades Empresa Equipo técnico

Fuente: Elaboración propia a partir de Missens, Dana, & Anderson, 2007; Natural Resources Canada, 2014; On Common Grounds, 2010; The World Bank, 2010)

Factores clave tras la participación

A partir de lo observado, podemos concluir que para que la participación ciudadana tenga lugar de manera significativa en este momento de los proyectos, es necesario establecer claramente los términos en que las partes se relacionarán. Esto tanto para casos en los que se espere contar con mecanismos para obtener información validada por todos los

actores, como para el caso de compartir los beneficios de la industria. En la práctica las alianzas para lograr estos fines no solo se limitan a las comunidades y la empresa, sino que también pueden incluir organizaciones no gubernamentales, universidades y a autoridades de distintos niveles de gobierno. Estas alianzas multisectoriales, como en el caso de ALAC, son de particular utilidad cuando existe un historial de desconfianza entre los actores y contribuyen a dar continuidad a las iniciativas.

Por su parte, el rol que los estados pueden cumplir en esta etapa del proceso, además de asegurar el monitoreo, es facilitar que estas iniciativas tengan lugar. Esto puede darse de manera legal, por ejemplo, estableciendo la obligación de establecer mecanismos de relacionamiento entre las partes, como en el caso canadiense y los pueblos originarios, o bien exigiendo que las empresas aporten económicamente a los lugares que se ven afectados por sus operaciones. De todas maneras, se observa que se dejan márgenes de libertad de acción para las partes, lo que es coherente con la necesidad de contar con mecanismos que sean flexibles y que de ese modo, permitan que la participación de los ciudadanos pueda hacerse parte del funcionamiento de los proyectos.

En la medida que sea posible, es recomendable que los cuerpos encargados de tomar las decisiones en materia de gasto social, tales como corporaciones incorporen a la ciudadanía, tal como se observa en ambos casos. De esta manera, los canales que esta tiene para hacer llegar su parecer están establecidos y se reduce la posibilidad de que los conflictos escalen de modo extra institucional. El que sean parte, también implica que las comunidades se comprometen a participar de modo responsable e informado.

Tabla14. Contexto de la participación en el funcionamiento del proyecto		
Caso	Extensión	Legislación Asociada
Mina Diavik CANADÁ	Más de 10 años	First Nation Land Management Act
Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC) PERÚ	Más de 10 años	Aporte Voluntario Canon minero
Construcción Gaseoducto LNG PERÚ	7 meses en su etapa de diseño 16 meses en su etapa de implementación	*

Fuente: Elaboración propia a partir de Missens, Dana, & Anderson, 2007; Natural Resources Canada, 2014; On Common Grounds, 2010; The World Bank, 2010)

Etapa IV: El cierre de un proyecto

Durante el cierre de un proyecto, se debe lidiar con una serie de efectos que pueden haber sido previstos o no en las dos etapas iniciales. En particular, las comunidades pueden enfrentarse al problema de que ciertos efectos sobre el medio ambiente no son reversibles, y que por otra parte, los beneficios que el proyecto trajo en su momento – como la generación de recursos- ya no se sostienen en el tiempo.

Además, el escenario económico y social pudo haber cambiado considerablemente con la llegada de nuevos habitantes, al tiempo que fuentes de ingresos derivadas del proyecto en cuestión ahora se encuentran fuera de las posibilidades de la comunidad local. En este punto, existen muchos incentivos para que la empresa termine sus operaciones sin mayor consideración por el estado en que queda el lugar luego de las operaciones. Cabe destacar que el impacto que el cierre de un proyecto tenga en la población local puede ser muy diferente de acuerdo a la naturaleza del proyecto, por lo que es probable que cada rubro tenga una dinámica particular.

Para analizar algunos ejemplos de prácticas de participación en esta etapa, se tomaron 2 casos, uno en Nueva Zelanda y otro en Inglaterra. En el caso neozelandés, se trata de una iniciativa amplia que implicó un trabajo sostenido con una serie de actores locales, que pronto excedió su propósito original de pensar en cómo mitigar el efecto del cierre de la mina, y se transformó en una plataforma para que el pueblo de Waihi comenzara a pensar nuevas alternativas de desarrollo de manera participativa. El caso británico, por su parte, ilustra un proceso más acotado en términos del alcance de la participación y que sin embargo, comenzó antes de que el proyecto ingresara al sistema de evaluación ambiental como manera de prevenir conflictos posteriores y asegurar que la decisión a adoptar sería ampliamente aceptada.

En este escenario, la participación ciudadana puede permitir la recolección de información importante sobre el estado socio- ambiental de la zona, lo que a su vez facilita otros procesos de evaluación de proyectos a futuro. Por otra parte, cumple el rol principal de contar con una ciudadanía informada, a fin de que sea capaz de visualizar el futuro de su comunidad una vez finalizado el proyecto. Si bien muchas veces los procesos de cierre de los proyectos deben entrar nuevamente al sistema de evaluación ambiental, de todas maneras interesa rescatar cómo los actores se relacionan en contextos en los que hay un historial de mutuo conocimiento previo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Australian Government, 2006; Bond, Palerm, & Haigh, 2004; Co-ordination Network on Decommissioning, 2008

Tabla15: Objetivos de la participación durante el cierre del proyecto		
Casos	Breve descripción	Lógicas y Objetivos de la Participación
Minera Martha, NUEVA ZELANDA	<p>Proceso de En el pueblo de Waihi, donde las actividades de la minera Martha son parte fundamental de la economía local, dicha empresa decide comenzar un proceso participativo para que la comunidad enfrente el proceso de cierre de dichas actividades. Los esfuerzos iniciales de la empresa facilitaron un proceso más amplio en el que la ciudadanía se hizo parte del diseño de las opciones para el pueblo.</p> <p>Entidad a cargo/ origen de la iniciativa: Minera Martha, quien financia locación y facilitador.</p>	<p>Normativa: Propiciar la generación comunitaria de ideas Facilitar la participación de la comunidad en la planificación del cierre y rehabilitación de los terrenos aledaños a la mina</p> <p>Sustantiva: Ayudar a mejorar las perspectivas económicas y sociales del futuro del pueblo,</p> <p>Instrumental: comprometer a la comunidad a desarrollar estrategias para la generación y movilización de recursos</p>
Cierre planta nuclear Trawsfynydd, REINO UNIDO	<p>Proceso de diseño, consulta y evaluación de alternativas para manejar el cierre de la planta que, tras haber sido sometida a un cierre temporal en 1991, fue declarada económicamente inviable. La participación de los ciudadanos se dio principalmente fuera del proceso de evaluación ambiental, en el momento de delinear alternativas de cierre.</p> <p>Entidad a cargo/ origen de la iniciativa: Operador local de la planta, en conjunto con facilitador</p>	<p>Normativa: *</p> <p>Sustantiva: Recoger preocupaciones de la comunidad para ser incorporadas en el proceso de selección de alternativas</p> <p>Instrumental: Promover que la comunidad y afectados apoyaran la selección final de la alternativa de cierre</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Australian Government, 2006; Bond, Palerm, & Haigh, 2004; Co-ordination Network on Decommissioning, 2008

Niveles de participación y herramientas utilizadas

En el caso de Waihi(Innes & Booher, 2004), se observa un alto nivel de participación, en que por medio de la asociación entre el sector público, privado y la ciudadanía se creó un lugar para deliberar sobre el destino del pueblo, una vez terminadas las operaciones de la mina, iniciativa llamada *Waihi Community Vision*. Esta surgió luego de que la empresa minera, en asociación con el consejo local, creara un foro para que la comunidad discutiera sobre las opciones de cierre. A través de esta iniciativa se combinan múltiples niveles de participación, con consultas públicas en las que se ponía a disposición del

público general una oportunidad para manifestar sus inquietudes, y opinar sobre las alternativas de inversión y desarrollo que se evaluaban en las distintas reuniones. De este modo, para este caso se observa que la participación alcanzó hasta el nivel IV en cuanto a la profundidad de la incidencia de los ciudadanos.

En Gales, Reino Unido, se decide que la planta nuclear Trawsfynydd ya no sería rentable, por lo que debía cerrarse. Originalmente se pensaron en tres alternativas para enfrentar este proceso: posposición del despeje del lugar, cierre temprano en un plazo de 20 años, o bien remover los edificios radioactivos y enterrar la estación. En este caso, la participación se pensó como una manera de obtener input de los posibles afectados a modo de disminuir al máximo los efectos disruptivos de este proceso.

En este caso, la participación se concentró en los niveles I y II –información y consulta– donde la información sobre los informes ambientales estuvo disponible a través de la distribución de material, consistente en copias de la evaluación de impacto ambiental, y un resumen no técnico de las alternativas posibles que se estaban evaluando. Además, se sostuvieron reuniones con todos los interesados en recibir información y entregar sus comentarios. Además, proactivamente se buscó incorporar a los empleados de la estación, representantes del sindicato, a los residentes ubicados en un radio de 30 kms, y autoridades locales, el consejo distrital, y las autoridades de los dos distritos colindantes.

Se realizaron consultas mediante cuestionarios³¹, que sirvieron como insumo para determinar las preocupaciones de los afectados, que en su gran mayoría eran de índole económica. Si bien estos aportes fueron tomados en cuenta y tuvieron como consecuencia el cambio de la opción preferida para abordar el cierre de la planta, así como otras medidas que permitirían mitigar la pérdida de empleos, esto no implicó un ejercicio deliberativo de la comunidad, por lo que esta participación solo alcanzó el nivel de la consulta. De todas maneras, una vez que la opción elegida (posponer el cierre) entró al sistema de evaluación, no encontró mayor resistencia por parte de la comunidad, por lo que es posible afirmar que fue un proceso significativo para el desafío que se propuso originalmente.

³¹ Se entregaron 1286 cuestionarios, de los cuales se recibieron de vuelta 266.-

Tabla16. Niveles y herramientas de participación en el cierre del proyecto					
Casos	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
Minera Martha, NUEVA ZELANDA	1) Página web con información de reuniones y acuerdos	1) Consultas ciudadanas	1) Reuniones de brainstorming	1) Creación del Grupo Waihi Community Vision	No se observa
Cierre planta nuclear Trawsfynydd, REINO UNIDO	1) Distribución copias de EIA 2) resumen no técnico de las alternativas posibles.	1) Reuniones tempranas con todos los afectados e interesados 2) Cuestionario en etapa de scoping	No se observa	No se observa	No se observa

Fuente: Elaboración propia a partir de Australian Government, 2006; Bond, Palerm, & Haigh, 2004; Co-ordination Network on Decommissioning, 2008

Quiénes y cómo participan

Para ambos casos se encuentra que participaron una gran cantidad y variedad de actores. Para las autoridades, el caso de Nueva Zelanda muestra que el rango de estas es más acotado, básicamente porque se trata de iniciativas en las que el Consejo Local tiene la mayor potestad, mientras que en el caso del cierre de la planta, se busca incluir activamente a autoridades de sitios colindantes, lo que se relaciona de manera directa con el posible alcance de los efectos que se busca evaluar.

En el caso del cierre de la planta nuclear, fue importante incorporar las preocupaciones de quienes tenían una relación contractual con esta. Si bien esta participación se dio mediante consultas, la información que se obtuvo de estas fue determinante en la elección final de los plazos y alternativa de cierre. De este modo, no siempre es necesario llegar a niveles más altos de participación para que esta tenga un impacto en la toma de decisiones, sino que esto también depende de la voluntad de quienes llevan el proceso.

Tabla 17. Quiénes participan en el proceso de cierre del proyecto	
Casos	Quiénes participan
Minera Martha, NUEVA ZELANDA	Estado/ autoridades Alcalde Funcionarios municipales Sociedad civil Tangata Whenua Comité Comunal de Consulta Waihi** Ciudadanos de Waihi Organizaciones locales Proponente Representantes Minera Newmont
Cierre planta nuclear Trawsfynydd, REINO UNIDO	Estado/ autoridades Autoridades locales Consejo distrital Autoridades de los dos distritos colindantes. Snowdonia National Parks Sociedad civil Empleados de la estación Residentes en un radio de 30 kms Representantes sindicato Proponente Representantes Minera Newmont

Fuente: Elaboración propia a partir de Australian Government, 2006; Bond, Palerm, & Haigh, 2004; Co-ordination Network on Decommissioning, 2008

Factores claves la participación

A partir de los casos se observa que las regulaciones dentro de la que se insertan los procesos participativos son relevantes, incluso cuando estos no estén directamente regulados. Para el caso de la Minera Martha, las iniciativas que se han derivado de las reuniones que el grupo Waihi Community Vision han sido recogidas por los planes de desarrollo regional³², lo que permite que estos vean una continuidad en el tiempo. Esto se ve potenciado por el hecho de que las mismas autoridades, junto a otros miembros electos participan del consejo, lo que facilita los canales de comunicación entre los distintos sectores involucrados, entre los que se incluyen los representantes de la mina.

32 Ver Waihi, New Zealand’s Heart of Gold, www.waihi.org.nz

Para este caso, en el que existía un historial de relaciones no siempre positivas, en particular de parte del pueblo Tangata Whenua, fue fundamental que la participación se institucionalizara y ocurriera en un marco temporal amplio, que permitiera construir confianzas, puesto que en un comienzo el trabajo no resultó sencillo. Parte de esto se logró además con la ayuda de mediadores altamente capacitados que facilitaron la implementación de herramientas participativas, tales como los talleres y audiencias. Para el caso de Trawsfynydd, la participación fue mucho más acotada temporalmente, pero suficiente para cumplir los objetivos que se propusieron para esta. En este sentido,

Tabla18: Contexto de la participación en el cierre del proyecto		
Casos	Extensión	Legislación Asociada
Minera Martha, NUEVA ZELANDA	Más de 10 años	Planes regionales del Hauraki District Council
Cierre planta nuclear Trawsfynydd, REINO UNIDO	Tres meses	Regulación de EIA Directivas municipales de ordenamiento territorial

Fuente: Elaboración propia a partir de Australian Government, 2006; Bond, Palerm, & Haigh, 2004; Co-ordination Network on Decommissioning, 2008

CONCLUSIONES GENERALES

Las experiencias internacionales de participación ciudadana en el contexto de proyectos de inversión aquí revisadas muestran con claridad la riqueza y diversidad que existe en torno al desafío general de incorporar instancias de participación ciudadana en procesos complejos de toma de decisión como los asociados al desarrollo de las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos de inversión.

Así, la primera conclusión de este trabajo es que tanto los desafíos de participación ciudadana como sus respuestas son extraordinariamente diversos y complejos. No sorprende entonces que no exista un solo set de recomendaciones que sea fácilmente aplicable en el caso de Chile.

Sin embargo, esta breve revisión de algunas prácticas de participación ciudadana en el contexto internacional nos permite afirmar que, tal como se anticipa desde la teoría sobre participación, ésta efectivamente puede contribuir en términos normativos, sustantivos e instrumentales al funcionamiento democrático, en particular potenciando e incentivando que las comunidades y actores afectados encuentren arenas que promuevan la colaboración y el trabajo continuo y al desarrollo mismo de los proyectos de inversión, mejorando el manejo de los tan temidos conflictos socio ambientales.

La participación además tiene el potencial de promover la percepción de justicia de los procesos de toma de decisión, lo que se deriva directamente de la transparencia y la capacidad de mantener informado al público involucrado a lo largo del proceso. Cabe destacar que la participación también puede ser muy importante y hacer una diferencia incluso en contextos en los que existen desconfianzas aprendidas entre los involucrados. Para ello, suele ser necesario que contar con la ayuda de un facilitador profesional, a fin de lograr que los involucrados sientan que sus preocupaciones serán tratadas de manera ecuánime por las autoridades y los tomadores de decisiones en general

Interesantemente, la revisión de la experiencia internacional nos muestra que si bien es cierto existen beneficios considerables asociados al empoderamiento y participación de la ciudadanía en estas instancias de toma de decisión, para que ellos se manifiesten tanto la

Empresa como el Estado tiene que destinar tiempo y recursos para que ello suceda, lo que incluye el desarrollo de un marco regulatorio que primero fomente y luego asegure estándares públicos de seguridad en esta área.

En todas las etapas de la vida de un proyecto se pueden tener procesos participativos de un nivel alto, es decir, que involucren a la ciudadanía, otorgándole un importante grado de incidencia en cuanto a la decisión final. Sin embargo, la participación de la ciudadanía, en los casos revisados, solo excepcionalmente es vinculante.

Otro elemento dice relación con la representatividad y el dilema que puede generar al momento de determinar quiénes son los interlocutores válidos para incluirlos en este proceso. Los casos revisados muestran que se busca tener procesos bastante amplios, donde quienes se sientan afectados por la decisión que se está discutiendo puedan hacerse parte de este. En este mismo sentido, las herramientas que se relacionan con los niveles más bajos de participación –informar y consultar- son más apropiadas para involucrar a grupos diversos de la población, y suelen estar a la base de procesos participativos más amplios. Sin embargo, cuando se considera otro tipo de objetivos, tales como empoderar a la ciudadanía para involucrarla de manera más importante en la toma de decisiones, estas herramientas se hacen insuficientes. En la elección de quienes serán los representantes para aquellas instancias colaborativas se juega buena parte de la legitimidad del proceso, por lo que estos deberán estar abiertos a la ciudadanía, respetando liderazgos históricos y abriendo espacios para que nuevos representantes, validados por algún procedimiento democrático, puedan también hacerse parte.

A través del estudio destaca que el Estado puede hacerse parte de los procesos participativos de distintas maneras, con un rol más o menos protagónico. Los casos nos muestran que este puede definir agendas de inversión y pavimentar el camino de los inversionistas mediante la inclusión de la ciudadanía, establecer marcos regulatorios que promuevan el relacionamiento temprano entre las partes o bien participar directamente en las estructuras de gobernanza que se diseñan para conducir las relaciones entre las partes involucradas. Con respecto al primer tipo de rol mencionado, se observa que en nuestro país podría avanzarse de manera más decidida a contar con un rol de planificación estratégica en áreas relevantes, tales como la generación de energía, lo que debiese ir de la mano con avanzar hacia un ordenamiento territorial que aclare de manera transversal el tipo de inversiones posibles en distintas partes del territorio. Existe entonces un amplio espacio para que el Estado amplíe su rango de acción sin que esto signifique que las iniciativas privadas sean coartadas o dejadas de lado.

No obstante, muchas veces no es gravitante que el Estado esté directamente involucrado en el proceso mismo de participación, sino que puede bastar que este se presente como un garante de los acuerdos que los privados alcancen. De todas maneras, esto requiere de

comunidades empoderadas y con derechos bien establecidos, tal como sucede en Australia donde se reconoce el derecho de los pueblos originarios a la tierra. Para el caso chileno, con un tejido social y representación a nivel local débil, y además no se reconoce el derecho a la tierra de los indígenas, es posible que se requieran de mayores herramientas que permitan nivelar las asimetrías entre las partes. Relacionado con esto, si bien no se encuentran casos en que la participación sea vinculante en el sentido de que recaiga en el público la decisión final de realizar o no un proyecto, sí se encuentra que los acuerdos a los que lleguen las partes son vinculante y exigibles legalmente. De este modo, prevalece el paradigma de la negociación y la elaboración de consensos más que la de imposición de una postura por sobre otra.

En relación al rol más directo que puede tener el Estado, es importante mencionar que la presencia de autoridades en las estructuras de gobernanza participativa, que se da al alero de proyectos de inversión puede ser muy importante para, por una parte, dar garantías a los involucrados y por otra, ayudar a que las decisiones que se tomen –p. ej. De destino de recursos en corporaciones- produzcan una sinergia con otras iniciativas que estén tomando las autoridades. Si bien estas experiencias son muy propias de los casos en particular donde las autoridades locales tienen más autonomía y poder de gestión (Canadá), Chile podría avanzar hacia una institucionalización de las maneras en que las autoridades deberían actuar como bisagra entre distintos actores.

Muy relacionado con esto último, se observa que los casos muestran que la participación es un proceso que debe entenderse como continuo, es decir, que continúa durante toda la vida del proyecto. Es por ello que es fundamental que desde un comienzo los actores converjan hacia una manera de relacionarse y resolver posibles controversias que inevitablemente surgirán a lo largo del camino. Esta relación entre las partes puede ser fundamental para dar credibilidad a los esfuerzos de la empresa por aportar a la comunidad y para dirigir de manera eficiente cualquier esfuerzo de compartir beneficios. Es importante que estos procesos siempre estén acompañados de la mayor transparencia, a fin de resguardar las confianzas entre los involucrados.

Finalmente es importante notar que los casos revisados reafirman la visión de que fomentar la participación ciudadana puede generar múltiples y diversos beneficios, sin embargo para obtenerlos hay primero que transitar un importante camino de construcción de confianzas.

REFERENCIAS

ANNIE E. Casey Foundation. (2007). Community Benefit Agreements: The Power, Practice and Promise of a Responsible Development Tool. Retrieved from www.aecf.org

ARMOUR, Da., & Ward, M. (1998). Side Agreements in the Resource Consent Process: Implications for Environmental Management. Wellington, New Zealand.

ARNSTEIN, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal Of The American Institute Of Planners, 35(4), 216– 224. doi:10.1080/01944366908977225

AUSTRALIAN Government. (2006). Community Engagement and Development: Leading Practice Sustainable Development Program for the Mining Industry. UN Volunteers.

BOND, A., Palerm, J., & Haigh, P. (2004). Public participation in EIA of nuclear power plant decommissioning projects: A case study analysis. Environmental Impact Assessment Review, 24(6), 617–641. doi:10.1016/j.eiar.2004.02.002

BURDGE, R. J., & Vanclay, F. (1996). Social Impact Assessment: A Contribution to the State of the Art Series. Social Impact Assessment, 14(marzo), 59– 86. Retrieved from http://www.hardystevenson.com/Articles/SOCIAL_IMPACT_ASSESSMENT_A_CONTRIBUTION_TO_THE_STATE_OF_THE_ART_SERIES.pdf

BURTON, P. (2004). Power to the People? How to Judge Public Participation. Local Econ, 19(3), 193– 198.

CO- ORDINATION Network on Decommissioning. (2008). New Considerations Relating to Screening and Scoping within the Environmental Impact Assessment Process . Public Participation and Socio-economic Aspects in Decommissioning of Nuclear Power Plants .

COLQUITT, J. a., & Rodell, J. B. (2011). Justice, trust, and trustworthiness: A longitudinal analysis integrating three theoretical perspectives. Academy of Management Journal, 54(6), 1183–1206. doi:10.5465/amj.2007.0572

DAHL, R. (1956). *Polyarchy*. In *A Preface to Democratic Theory*. The University Chicago Press.

DELAMAZA, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis, Revista de La Universidad Bolivariana*, 10(30), 45–75. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000300003>

DELAMAZA, G., Robles, C., Montecinos, E., & Ochsenius, C. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional. *Gestión Y Política Pública*, XXI(1), 45–86.

DIETZ, T., & Stern, P. (2008). *Public Participation in Environmental Impact Assessment and Decision Making*. Washington, DC: The National Academic Press.

DOELLE, M., & Sinclair, J. (2006). Time for a new approach to public participation in EA: promoting cooperation and consensus for sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, 26, 185– 205.

ECCLESTON, C. H., & March, F. (2011). *Global Environmental Policy: Concepts, Principles and Practice*. CRC Press.

ERNST, T. (2005). *Nagra, Switzerland: Status, responsibilities and missions*.

GAMBLE, D. (1978). The Berger Inquiry: An Impact Assessment Process. *Science*, 199(4332), 946– 951.

GLUCKER, A. N., Driessen, P. P. J., Kolhoff, A., & Runhaar, H. A. C. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who, and how? *Environmental Impact Assessment Review*, 43(1), 104– 111.

GOLDMAN, M. (2001). Constructing an Environmental State: Eco-governmentality and other Transnational Practices of a “Green” World Bank. *Social Problems*, 48, 499–523. doi:10.1525/sp.2001.48.4.499

GUTMANN, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.

HERBERTSON, K., Ballesteros, A. R., Goodland, R., & Munilla, I. (2009). *Abrir Caminos: Participación Comunitaria en Proyectos de la Industria Extractiva y de Infraestructura*.

INDIGENOUS Support Services. (2001). *Agreements between Mining Companies and Indigenous Communities*.

INNES, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory and Practice*, 5(4), 419– 436.

INSTITUTE for Sustainable Communities. (2007). Baltimore's Red Line: Transit, Community Engagement and Economic Empowerment. Retrieved from http://sustainablecommunitiesleadershipacademy.org/resource_files/documents/baltimore-red-line.pdf

MINISTRY for the Environment. (2012). An Everyday Guide to RMA: Your Rights as an Affected Person. Retrieved from <http://www.mfe.govt.nz/sites/default/files/media/RMA/RMA Booklet 3.1.pdf>

MISSENS, R., Dana, L. P., & Anderson, R. (2007). Aboriginal partnerships in Canada: focus on the Diavik Diamond Mine. *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, 1(1), 54–76. doi:10.1108/17506200710736267

NATURAL Resources Canada. (2014). Diavik Diamond Mine.

O'FAIRCHEALLAIGH, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1), 19–27. doi:10.1016/j.eiar.2009.05.001

ON Common Grounds. (2010). International Lessons of Experience and Best Practice in Participatory Monitoring in Extractive Industry Projects.

RECONCILIATION Australia. (2013). 3 June A Significant Date: The Mabo Decision. Retrieved from https://www.reconciliation.org.au/wp-content/uploads/2014/03/NRW2014_3-June-Mabo_FactS.pdf

REYES Mendy, F. (2014). Las Cortes y los Conflictos Socioambientales: ¿Quo Vadis Poder Judicial? *Anuario de Derecho Público UDP*.

SÁNCHEZ-Triana, E., & Enriquez, S. (2007). A Comparative Analysis of Environmental Impact Analysis Systems in Latin America.

SCHWAIGER, K., Schrittwieser, J., Koller-Kreimel, V., Hödl-Kreuzbauer, E., Ovidiu Gabor, G. J., Bizjak, A., ... Mair, R. (2013). Guiding Principles on Sustainable Hydropower Development in the Danube Basin.

SCOTT, J., & Ngoran, J. (2003). Public Participation in Environmental Impact Assessment (Eia) With case studies from: England, Denmark and New Zealand. Roskilde UniversitetsCenter.

THE World Bank. (2010). Mining Foundations, Trusts and Funds: A Sourcebook.

UNITED Nations Economic Commission for Europe. (2013). The Aarhus Convention: An Implementation Guide.

WALL, E., & Pelon, R. (2011). Sharing mining benefits in developing countries: The experience with Foundations, Trusts, and Funds. Extractive Industries for Development (Vol. 21). Retrieved from www.worldbank.org/ogmc

WALTER, G., & Gutscher, H. (2010). Public acceptance of wind energy and bioenergy projects in the framework of distributive and procedural justice theories: Insights from Germany, Austria and Switzerland. Zürich. Retrieved from www.advisoryhouse.co.uk/UserData/Publication_00685_00.pdf

WORLD Commission on Environment Development. (1987). Our Common Future. Retrieved from <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>