

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS EN LAS RELACIONES ENTRE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN PROYECTOS QUE SE PRESENTAN AL SEIA



Siglas	8
1. Introducción	10
2. Los conflictos socioambientales en el marco del SEIA	12
2.1 Conflictos socioambientales: un marco conceptual	12
2.2 Principales causas de los conflictos socioambientales en el contexto del SEIA	13
2.3 Principios para mejorar las relaciones entre los actores involucrados	17
3. Análisis de la conflictividad potencial	18
3.1 Conceptos centrales	19
3.2 Procedimientos, criterios y herramientas	20
4. Prevención de conflictos	25
4.1 Conceptos centrales	26
4.2 Procedimientos, criterios y herramientas	26
5. Gestión y transformación de conflictos socioambientales	42
5.1 Conceptos centrales	42
5.2 Procedimientos, criterios y herramientas	44
Bibliografía	51

1 INTRODUCCIÓN

¿Cuál es el propósito de esta Guía?

El propósito de esta guía es ofrecer herramientas, criterios y recomendaciones para identificar, prevenir, gestionar y transformar positivamente los conflictos socioambientales que puedan surgir en relación a proyectos o actividades que se presentan al SEIA.

Se espera que la guía sea útil para mejorar la calidad de las relaciones entre los titulares de proyectos de inversión, las comunidades emplazadas en su área de influencia, los órganos del Estado con competencia ambiental, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, entre otros actores involucrados.

¿Cuáles son los alcances de la Guía?

Las herramientas y criterios que esta Guía presenta, si bien son útiles en la gestión y manejo de conflictos socioambientales en general, esta Guía se centra en los conflictos que se generan en el contexto de los proyectos que se presentan al SEIA.

Los conflictos socioambientales son fenómenos sociales complejos, cuya ocurrencia depende de diversos factores que intervienen en cada situación y momento particular. Por ello, sus recomendaciones deben considerarse de manera flexible y pertinente en función de cada caso específico, según su contexto cultural, territorial, social, político y económico, con el miramiento de ciertos criterios y principios que en este documento se señalan.

Si bien el contenido de esta Guía es referencial y su aplicación es voluntaria, seguir sus planteamientos puede reportar importantes beneficios a los actores involucrados en torno a los proyectos o actividades que se presentan al SEIA.

Asimismo, se debe tener presente que el artículo 13 bis de la Ley N° 19.300 señala que los titulares deberán informar en caso que establezcan negociaciones con los interesados antes o durante el proceso de evaluación, con el objeto de acordar medidas de mitigación o compensación ambiental. Si bien tales acuerdos no serán vinculantes para la calificación ambiental, el Servicio tendrá a la vista estos antecedentes durante el proceso de evaluación.

¿A quiénes está dirigida esta Guía?

Esta Guía está dirigida a un público amplio de actores sociales involucrados en proyectos o actividades que se presentan al SEIA, tales como los siguientes:

- Titulares de proyectos.
- Consultores.
- Organizaciones de la sociedad civil, dirigentes sociales y ciudadanía en general.
- Autoridades locales.
- Profesionales del SEA.

Aunque se espera que todos estos actores involucrados puedan utilizar y beneficiarse de esta Guía, es preciso reconocer que sus planteamientos se dirigen en gran medida a los titulares de los proyectos, en tanto pueden incorporar las prácticas aquí recomendadas desde etapas tempranas de la formulación de sus proyectos; por ejemplo, desde la etapa de estudios de prefactibilidad.

¿Por qué los titulares deberían anticipar, prevenir y gestionar los conflictos?

Es muy recomendable que un titular de un proyecto tome medidas orientadas a conocer, desde las etapas tempranas del desarrollo de su proyecto, si es probable que éste sea una fuente de conflictos o no. Un alto grado de conflictividad a menudo supone costos muy altos, por ejemplo: retrasos en la planificación, una imagen negativa de la empresa, deterioro de las relaciones con los actores locales. En ciertos casos, el conflicto puede desencadenar el abandono o desistimiento del proyecto.

Por consiguiente, los titulares deberían evaluar de manera temprana la potencial emergencia de conflictos socioambientales. Lo anterior a objeto de tomar, en forma anticipada, las acciones necesarias para prevenir el conflicto o, habiéndose éste ya manifestado, las medidas adecuadas para abordarlo. La presente guía plantea que estas medidas deben considerar la participación de las comunidades y otros actores involucrados.

¿Cómo se estructura esta Guía?

El capítulo 2 ofrece un marco conceptual general para entender las causas principales de los conflictos socioambientales en Chile, así como los criterios generales para su prevención y tratamiento.

El capítulo 3 plantea orientaciones y herramientas para analizar, en etapas tempranas de la elaboración de un proyecto, la potencial conflictividad que éste pueda tener.

El capítulo 4 contiene recomendaciones que pueden ser útiles para la prevención de los conflictos socioambientales.

El capítulo 5 propone herramientas de gestión para abordar conflictos socioambientales y propender a su transformación positiva.

Posteriormente, se presenta la bibliografía utilizada para la elaboración de esta Guía y algunos recursos adicionales, con el fin de que puedan ser consultados para ampliar conocimientos sobre el tema.

2

LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN EL MARCO DEL SEIA

2.1 Conflictos socioambientales: un marco conceptual

¿Qué es un conflicto socioambiental?

Para los fines de esta guía, un conflicto socioambiental se define por la oposición de los intereses de grupos diversos sobre el control, acceso o uso de los recursos naturales, o respecto a los impactos que algún proyecto o actividad puede provocar. Tales impactos pueden corresponder a aquellos que deben evaluarse en el SEIA de acuerdo a la Ley N° 19.300, o bien en otros ámbitos que generen controversia, tales como los políticos o económicos.

En el caso de los proyectos o actividades sometidos al SEIA, tales conflictos se dan en relación a un territorio determinado en el cual los proyectos contemplan emplazarse y ejecutarse.

¿Cómo entender los conflictos socioambientales?

Los conflictos socioambientales son fenómenos en los cuales se expresan los diversos intereses y perspectivas presentes en la sociedad.

En tanto se trata de fenómenos sociales complejos, en el marco de esta Guía será útil distinguir entre las dimensiones destructivas y constructivas de los conflictos socioambientales. Con ello se entenderá que un conflicto socioambiental no sólo es un hecho a prever y prevenir, sino que, cuando se ha manifestado, también es un hecho a gestionar y transformar, procurando generar, a partir del diálogo, soluciones que beneficien a todas las partes involucradas.

La **dimensión destructiva** de los conflictos socioambientales se evidencia cuando éstos:

- tienen la posibilidad de devenir en una escala de violencia;
- generan una incapacidad de movilizar acciones para la búsqueda de soluciones a los problemas o elementos principales que subyacen el conflicto;
- generan pérdidas o daños materiales, sociales, culturales y/o psicológicos a los involucrados.

Los conflictos prolongados pueden acarrear diversos costos para los actores involucrados, incluyendo altos costos económicos y sociales. Sobre todo, los conflictos pueden generar desgaste y polarización, construcción de caricaturas y estereotipos de las partes antagónicas, violencia y quiebre del diálogo y, en muchos casos, la destrucción del tejido social. Todo lo anterior disminuye las posibilidades de encontrar soluciones o acuerdos sobre cómo avanzar en la resolución del mismo.

La **dimensión constructiva** de los conflictos socioambientales apunta a que éstos, una vez manifestados, pueden ser útiles y productivos, ya que se presentan como oportunidades para la expresión e identificación de las diferencias entre los actores involucrados en el mismo, visibilizando así posibles situaciones de injusticia y facilitando la generación de cambios que resguarden el bienestar de las personas. Los conflictos socioambientales pueden ser constructivos, cuando transparentan problemas y llevan a la búsqueda de soluciones que mejoran una condición basal o subyacente.

Considerando lo anterior, ante la potencialidad o presencia de un conflicto socioambiental resulta deseable **potenciar su dimensión constructiva y evitar o minimizar su dimensión destructiva**. En otras palabras, se plantea propiciar una **transformación positiva de los conflictos socioambientales**.

¿Qué es un actor involucrado en un conflicto socioambiental?

Para los fines de esta Guía, un **actor involucrado** corresponde a cualquier persona, grupo u organización que está, o que se estima vinculado, afectado y/o interesado por un proyecto o actividad sometido al SEIA, y/o que puede incidir en el proyecto, sea de manera positiva o negativa.

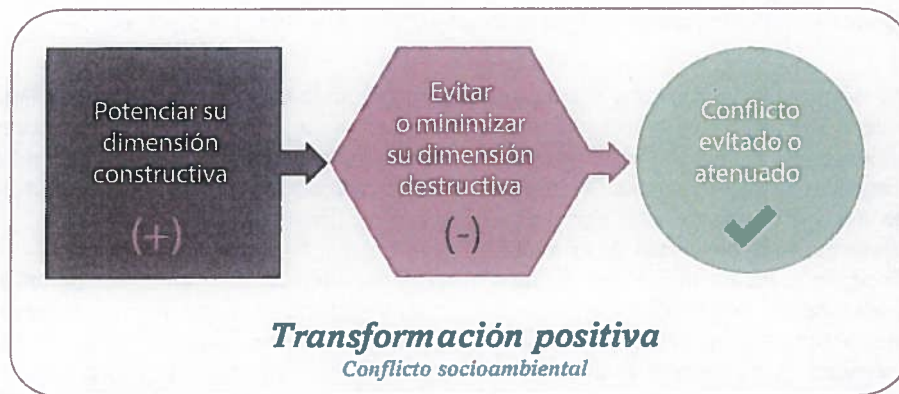


Figura Nº1. Transformación positiva del conflicto socioambiental

Fuente: elaboración propia

2.2

Principales causas de los conflictos socioambientales en el contexto del SEIA

Existen **causas específicas e inmediatas** de los conflictos que varían según la situación particular, tales como las características o impactos del proyecto, la discordancia del proyecto con estrategias de desarrollo locales o regionales predefinidas, la imagen negativa del titular, la disposición negativa de titulares ante la participación de las comunidades, la existencia de formas de comunicación insuficientes o deficientes, entre otras. El tratamiento de este tipo de causas constituye el foco principal de acción de la presente Guía.

1. Falta de vías para la participación

En Chile históricamente la administración del Estado, en general, cuenta con un déficit de espacios para la participación ciudadana (Delamaza, 2011). En tal escenario, la participación ciudadana en el marco del SEIA constituye una de las escasas excepciones que escapan a esta norma, siendo uno de los mecanismos institucionales de participación que llevan más tiempo aplicándose en el país.

A consecuencia de lo anterior, en las actividades presenciales de participación ciudadana -por ejemplo, en la realización de talleres- suelen manifestarse un conjunto de problemas latentes en la comunidad local, que no necesariamente guardan relación con los aspectos ambientales del proyecto en evaluación. En otras palabras, el déficit de participación ciudadana en la administración pública deriva en que en las actividades de participación ciudadana en el SEIA suela generarse un efec-

Sin embargo, es preciso mencionar algunos aspectos generales del contexto actual chileno que tienden a ser catalizadores de conflictos socioambientales en relación a los proyectos que se someten al SEIA. Estos elementos pueden ser vistos como **causas estructurales** de los conflictos y es importante tenerlas en cuenta, aun cuando se trate de aspectos que excedan las posibilidades de acción en torno a un proyecto en específico. Estas causas estructurales son las siguientes:

to de "catarsis", donde la ciudadanía expone un conjunto de quejas y reclamos no directamente vinculados a las características del proyecto y su evaluación ambiental.

Si bien la participación ciudadana en el marco del SEIA es una de las pocas instancias de inclusión de la óptica ciudadana en materias susceptibles de afectarles, la cual fue objeto de importantes mejoras mediante las modificaciones introducidas por la Ley Nº 20.417, aún existen vías para el mejoramiento en este sentido. Una de estas vías se refiere al diálogo e involucramiento de las comunidades en fases tempranas del ciclo de un proyecto, lo cual puede materializarse mediante la participación anticipada en las fases de diseño y definición del alcance (*scoping*) del proyecto, todas ellas de carácter voluntario, pero altamente recomendables en el contexto de esta Guía¹.

¹ Estos procedimientos son abordados en el capítulo 4 de la presente guía.

2. Experiencias conflictivas previas con proyectos y sus impactos

En los últimos años se observa una creciente preocupación de la sociedad civil en relación a la dimensión ambiental del desarrollo económico, y en específico, respecto de los impactos ambientales susceptibles de afectar su entorno vital. Por cierto, la oposición a determinados proyectos de inversión no se ha restringido a las comunidades locales directamente afectadas, extendiéndose a otros actores sociales distantes geográficamente, pero interesados en materias vinculadas al desarrollo sustentable en el país. Este último fenómeno es propio de una época de masificación de los medios de comunicación (televisión, radio, internet). En este contexto, los medios de comunicación

masifican la experiencia de un conflicto socioambiental a un rango amplio de actores sociales, generando así ciertas actitudes y predisposiciones en la percepción de los impactos ambientales de nuevos proyectos de inversión.

Las experiencias de conflictos o daños ambientales –sean directas o mediatizadas–, pueden aumentar la desconfianza respecto de la institucionalidad ambiental. Todo lo anterior, a su vez, crea una predisposición de la ciudadanía a oponerse a los proyectos, independiente del análisis técnico-científico que pueda realizarse respecto de los eventuales impactos ambientales de un proyecto dado.

3. Desequilibrios de poder

La conocida situación de desigualdad socioeconómica existente en el país tiene su correlato en un desequilibrio del poder en varios ámbitos, incluido el ambiental. Existe una acusada distribución inequitativa de los impactos y beneficios ambientales, así como la predominancia de agendas de desarrollo del Estado que promueven grandes proyectos de inversión. En este marco, la capacidad de influencia de las comunidades locales es significativamente inferior a quienes promueven los proyectos de inversión.

Los desequilibrios mencionados se relacionan con la escasa participación de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, con la difícil comprensión del lenguaje técnico-científico de la evaluación ambiental, con la falta de recursos de las comunidades para contratar asesores y apoyo técnico, entre otros factores que han sido reconocidos en los procesos de participación ciudadana realizados por el SEA, los cuales aumentan la conflictividad de los proyectos.

4. Institucionalidad, políticas y normas en desarrollo

Desde el año 2010 el país cuenta con una nueva institucionalidad ambiental. Forman parte de ella el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales, que son nuevos actores que intervienen en los conflictos socioambientales en torno al SEIA y que en la actualidad están desarrollando e implementando su normativa específica.

El desarrollo normativo ambiental en Chile tiene por desafío lograr una consolidación, coherencia y alineación entre los diferentes marcos normativos que le rigen, por ejemplo, las concesiones mineras y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Este último tratado internacional también requiere de múltiples definiciones normativas a adoptar para

su aplicación. Por otra parte, existen normas de emisión y de calidad ambiental, así como planes de prevención o descontaminación entre otras normas, que están en constante proceso de dictación, revisión y/o modificación.

A lo anterior se suma la necesidad de definiciones estratégicas del Estado en ciertas materias de política energética, minera o de recursos marinos, entre otras dimensiones, que otorguen mayor certeza sobre las condiciones y características de las inversiones correspondientes.

Asimismo, la falta de regulación o políticas sobre el uso del suelo aplicable a la totalidad del territorio nacional, y en específico en el ámbito no urbano, se ha identificado como una brecha importante en la materia. Por su parte, los planes de desarrollo

comunal o estrategias de desarrollo regional tienen un carácter indicativo y no normativo. Como consecuencia de lo anterior, conflictos que debieran surgir y resolverse en el contexto de decisiones de planificación territorial, surgen en el contexto del SEIA como oposición a proyectos específicos.

En definitiva, los aspectos mencionados son factores que inciden en la manifestación de conflictos socioambientales, ya que implican una demanda de mayor claridad, certeza y definición política respecto a los proyectos que se presentan en el SEIA.

5. Existencia de visiones diferentes sobre el modelo de desarrollo chileno

En Chile, como en toda sociedad democrática, coexisten diversas visiones sobre los modelos a seguir en materia de crecimiento económico. En tal sentido, hay quienes defienden un modelo de desarrollo basado en la explotación intensiva de recursos naturales, orientada hacia la exportación de *commodities*. Por contraste, hay otros actores sociales que promueven otros modelos de desarrollo percibidos como menos agresivos con el medio ambiente. A consecuencia de lo anterior, no es extraño ver enfrentadas posturas contrapuestas respecto de la vocación de desarrollo de un territorio determinado en el marco

de un proceso de participación ciudadana en el SEIA, por ejemplo, entre el desarrollo agrícola y el minero, o el desarrollo turístico en contraposición a proyectos que alteran el paisaje.

En otro plano, la realidad multicultural del país deriva en formas heterogéneas de percibir un mismo territorio. A modo de ejemplo: un curso de agua puede ser interpretado en términos sagrados por una comunidad indígena, o bien como una fuente limpia de energía renovable por parte de un ingeniero hidráulico.

6. Heterogeneidad e inequidad social en las localidades

La inequidad social facilita la expresión de distintas posiciones frente a proyectos de inversión con efectos adversos significativos. Las inversiones que consideran programas de empleo, programas de inversión social y comunitaria, se pueden transformar rápidamente en ofertas prácticamente irrenunciables en territorios donde existe un alto nivel de pobreza. Sin embargo, otros actores pueden no compartir esta perspectiva, por lo

tanto el ofrecimiento de este tipo de beneficios puede ser visto como un esfuerzo de "comprar" adhesión a los proyectos. Esta situación puede aumentar significativamente la conflictividad entre los miembros de una comunidad local y en torno al proyecto. Lo anterior resalta la relevancia de considerar que las comunidades locales no son homogéneas y se requiere contar con la participación de todos los actores involucrados.

7. Visiones diferentes sobre aspectos relevantes de la evaluación ambiental

Si bien el SEIA es una instancia eminentemente técnica y orientada al establecimiento de conclusiones objetivas, en muchos casos la línea de base del área de influencia, la predicción y evaluación de impactos significativos o las medidas propuestas por el titular y su efectividad, pueden ser objeto de visiones diferentes. Por ejemplo, la evaluación de los impactos en el valor paisajístico por parte de la comunidad aledaña puede ser distinta a la evaluada por el titular o incluso a las de visitantes foráneos. Debido a ello, puede ocurrir que las

decisiones que se tomen en el transcurso de la evaluación ambiental no cuenten con la conformidad de todos los actores involucrados, lo cual puede gatillar o aumentar la conflictividad en torno a un proyecto. Por cierto, la consideración de las visiones diferentes contribuye a prevenir potenciales conflictos.

Estas causas principales de conflictos en el contexto del SEIA son ilustradas en la **Figura N° 2**.

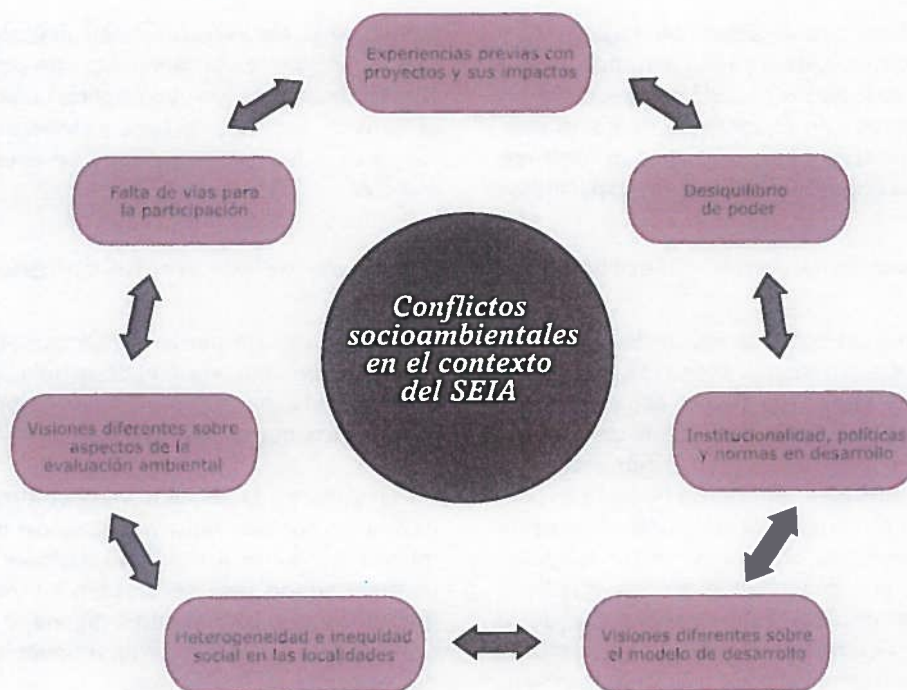


Figura N°2. Causas estructurales de conflictos en el contexto del SEIA

Fuente: elaboración propia

¿Cómo es posible abordar un conflicto socioambiental, dada la gran cantidad de causas que pueden generarlos?

En el contexto de un proyecto específico, el foco más relevante para abordar los conflictos es la **calidad de las relaciones o interacción existente entre el conjunto de los actores involucrados - titular, comunidad, autoridades y otros actores- y cómo esta interacción impacta al desarrollo del proyecto mismo.**

La ausencia de vías de interacción o una mala calidad en las relaciones entre los diversos actores involucrados puede sembrar la desconfianza y dudas sobre la validez de la información proporcionada en relación al proyecto y sus impactos, y de este

modo aumentar la potencial conflictividad en torno al proyecto. Por contraste, la existencia de canales de comunicación, sumada a esfuerzos de buena fe orientados al diálogo entre las partes fomentará el establecimiento de interacciones constructivas, generando las confianzas básicas que permitan mejorar la calidad de la información relativa al proceso de evaluación ambiental, y permitiendo el desarrollo de soluciones pertinentes y de valor compartido respecto de posibles controversias.

Respecto a un proyecto específico, se recomienda que se identifique la presencia de las causas estructurales señaladas y la magnitud de sus manifestaciones, con la intención de adoptar estrategias orientadas a moderar sus efectos destructivos.

2.3 Principios para mejorar las relaciones entre los actores involucrados

Esta Guía propone dos principios generales que debiesen orientar la interacción entre los diferentes actores involucrados, de los cuales se desprenden las recomendaciones, procedimientos, criterios y herramientas a aplicar. Estos principios son los siguientes:

1. La participación es gravitante. Las personas están demandando con mayor fuerza la posibilidad de incidir en las acciones y decisiones en materias de desarrollo susceptibles de afectar su entorno y calidad de vida. Por lo tanto, es importante considerar la participación como un aspecto fundamental en el ciclo de vida de los proyectos de inversión. La participación no es sólo entregar información o discutir sobre las características de un proyecto, sino que debiera implicar que los actores involucrados puedan incidir en los procesos de toma de decisiones sobre el proyecto, dándole mayores niveles de pertinencia con el entorno. Para ello se debe asegurar que existan las condiciones, las capacidades y los plazos necesarios para una participación significativa.

2. Es posible generar beneficios mutuos². Es posible generar acuerdos que respondan a los intereses claves de los actores involucrados, sin crear una dinámica de dependencia en el mediano y largo plazo. Esto es crear valor compartido, para lo cual es necesario:

A. Un enfoque territorial, que considere las características específicas del territorio en donde se pretende instalar el proyecto, que identifique y analice los impactos del proyecto -positivos y negativos, ambientales y no ambientales- y que atienda en este análisis las distintas cosmovisiones sobre el territorio.

B. Una mirada de largo plazo, que no sólo permita la aceptación social de un proyecto al momento de aprobarlo ambientalmente, sino que posibilite un futuro mejor y sustentable para las comunidades afectadas. Pensar sólo en el corto plazo tiende a generar dificultades en el largo plazo.

C. Un compromiso de incluir a todo el rango de actores involucrados, y de tomar acciones para fortalecer las relaciones con ellos. La interacción entre los actores, procurando que nadie sea excluido, lleva a soluciones mejores y más estables, aprovechando sus capacidades y el conocimiento local. Fortalecer las relaciones involucra escuchar, compartir información, trabajar en conjunto, respetar tiempos y acomodar las diferencias culturales, entre otras acciones que permiten generar confianza.

D. Espacios para el aprendizaje y la generación de opciones pertinentes. Es vital estar dispuesto a aprender sobre las principales aspiraciones y necesidades de los actores involucrados, y de este modo buscar en conjunto potenciales opciones que las satisfacen en la medida posible.

Lo anterior puede resumirse en la **Figura N° 3**, donde se relacionan los diferentes elementos de los principios para la interacción entre los actores involucrados.

² Es importante hacer la salvedad que, en determinados casos, los actores podrían no compartir este principio, como por ejemplo aquellos que rechazan el proyecto y no estén dispuestos a establecer canales de diálogo y relación colaborativa con el titular. En esos casos, es recomendable de todas maneras mantener al menos una vía de comunicación e información permanente de manera de asegurar el acceso a información de primera fuente sobre el proyecto.

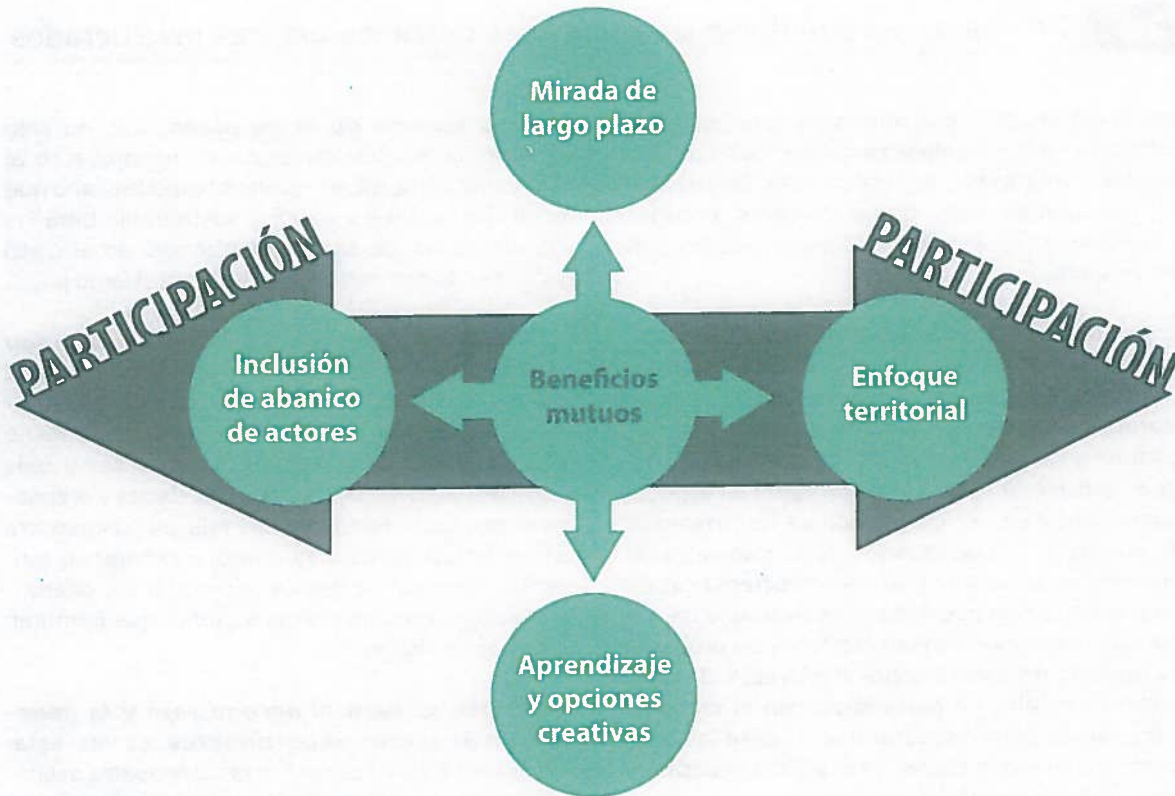


Figura N°3. Principios para mejorar la relación entre actores involucrados

Fuente: elaboración propia

3

ANÁLISIS DE LA CONFLICTIVIDAD POTENCIAL

El objetivo de esta fase es analizar, desde las etapas tempranas del ciclo de vida de un proyecto, sus posibles fuentes de conflictividad y los alcances de la misma. Ello permite tomar mejores decisiones y demostrar de manera temprana el compromiso de trabajar con todos los actores involucrados.

El análisis de la conflictividad potencial contribuye a tomar una decisión informada para proceder con un proyecto o evitar su realización en un territorio determinado. Si se decide proceder con el proyecto, este análisis permite que sus proponentes tomen medidas orientadas a prevenir los conflictos o a procurar de manera anticipada su transformación positiva.

3.1 Conceptos centrales

¿Qué significa analizar la conflictividad potencial de un proyecto?

Analizar el grado de conflictividad potencial de un proyecto dado supone, de un lado, la identificación de las obras, partes y acciones del proyecto que son susceptibles de generar impactos y, de otro lado, caracterizar el entorno social y ambiental del lugar en el que se pretende emplazar. Acto

seguido, ambos elementos (proyecto y entorno) son superpuestos, analizando en detalle su interacción y nudos críticos –en función de su conflictividad potencial-, y proyectando posibles vías de evolución, vale decir, cómo interactúan ambos elementos a través del tiempo.

Lo anterior implica que:

Entorno social y ambiental + proyecto



Causas específicas de conflictos socioambientales

¿Cuál es el "entorno" de un proyecto?

El entorno social y ambiental de un proyecto se refiere a los variados aspectos del **contexto territorial** en el cual un proyecto se instala. Este entorno incluye las siguientes características:

- la geografía y los recursos naturales del lugar;
- el contexto histórico y cultural (incluyendo experiencias previas en la zona con proyectos de inversión);
- el contexto socio-político local;
- el contexto socio-económico local, incluyendo la mano de obra en la zona;
- la demografía, incluyendo indicadores de educación, salud y seguridad;
- la infraestructura existente en las inmediaciones del proyecto;
- el valor ambiental del territorio;
- el patrimonio cultural presente en el territorio.

¿Qué beneficios supone realizar un análisis de la conflictividad potencial?

Detectar en forma temprana los potenciales conflictos asociados a un proyecto permite incorporar, en las primeras fases de la elaboración de un proyecto, cambios a su diseño para que sea más pertinente al entorno y aceptable para los actores involucrados, y por lo tanto, menos conflictivo. En otros casos, detectar anticipadamente un probable conflicto puede llevar a la decisión de no realizar el proyecto o de implementarlo en una ubicación alternativa.

3.2 Procedimientos, criterios y herramientas

3.2.1. Herramientas de apoyo para conocer el entorno del proyecto

En la preparación del diagnóstico y análisis del entorno, que debe considerar los aspectos señalados en el ítem anterior, utilizando fuentes

de información primarias y secundarias, las siguientes herramientas pueden ser útiles para una comprensión integral del entorno y sus actores.

Análisis de la conflictividad potencial

Herramienta N°1: Identificación y análisis de los actores involucrados

El conocimiento del tejido social del entorno del proyecto genera insumos esenciales para la detección de indicadores de potenciales conflictos que se han de enfrentar a futuro. De igual modo, junto con entregar antecedentes para un diagnóstico temprano del escenario social, este conocimiento provee de insumos esenciales para el diseño de un plan de medidas y futuras estrategias de relacionamiento comunitario.

Una primera tarea es la identificación temprana del conjunto de actores que podrían vincularse al proyecto, vale decir, identificar los actores involucrados. Para esto, se sugiere emplear criterios amplios e inclusivos. Una lluvia de ideas respecto a los posibles actores involucrados puede ser un primer acercamiento, respaldado por datos contenidos en fuentes de información secundaria (bibliografía, estadísticas, documentos, etc.). Hecho esto, el equipo a cargo del proyecto podrá validar este listado preliminar de actores en terreno, consultando activamente con actores y organizaciones locales. Estas consultas en terreno e indagaciones preliminares permitirán obtener un conocimiento actualizado y en mayor profundidad sobre las características que definen a los diversos actores involucrados, así como sus actitudes y percepciones en relación al proyecto.

Una segunda tarea será organizar este listado preliminar en tipologías (p.ej.: "ONG's", "organización religiosa", "líder de opinión", "especialmente afectados", etc.). Con ello se estará en condiciones de elaborar un sociograma de actores involucrados, esto es, una representación visual de las diversas categorías de actores sociales, el tipo de vínculo que existe entre ellos (p.ej.: si existen lazos de amistad y parentesco, si se superponen integrantes de una u otra organización, el grado de influencia que ejerce una sobre otra, etc.), y sus percepciones y actitudes frente al proyecto. En la confección de estos productos, se recomienda la asesoría de un profesional de las ciencias sociales familiarizado con estos métodos.

Fuente: elaboración propia, en base a ICMM (2012).

Análisis de la conflictividad potencial

Herramienta N°2: Mapas de la comunidad

El mapa de la comunidad, que también puede denominarse "etnomapa", es la representación visual de lo que la comunidad percibe como su espacio geográfico. Procura así un conocimiento del territorio "desde adentro", esto es, desde la perspectiva de los propios actores involucrados. Lo anterior es relevante, pues la evaluación de impacto ambiental fácilmente podría pasar por alto la existencia de hitos significativos presentes en el territorio, altamente valorados por la comunidad, cuya afectación por el proyecto podría suscitar futuros conflictos. De igual forma, estos mapas de la comunidad proveen insumos relevantes para el diseño de un plan de medidas y estrategias de relacionamiento comunitario pertinente en términos sociales y culturales.

Para explorar estos mapas comunitarios, es necesario reunirse con los actores involucrados, a quienes se les solicita que dibujen un mapa del territorio. El facilitador de la actividad puede comenzar por trazar un marco general del territorio, para luego continuar relleno con sus elementos principales; otra estrategia de facilitación consiste en reconstruir los itinerarios y usos cotidianos que hacen las personas y grupos del territorio. La actividad puede ser realizada de forma individual o en talleres grupales, siendo recomendable el empleo de colores en el dibujo, para marcar distinciones y grados de valoración que hacen los sujetos respecto del espacio habitado. Para su confección se recomienda la asesoría de un profesional de las ciencias sociales familiarizado con estos métodos.

Fuente: elaboración propia, en base a ICMM (2012).

3.2.2. Criterios para el análisis de conflictividad potencial: preguntas orientadoras para analizar la interacción del proyecto con el entorno

Los titulares de proyectos y sus consultores pueden incluir en su diagnóstico las siguientes preguntas orientadoras para el análisis de la conflictividad potencial, pudiendo también agregar otras que sean pertinentes:

PREGUNTAS ORIENTADORAS PARA ANALIZAR LA INTERACCIÓN DEL PROYECTO CON EL ENTORNO

1. Participación en decisiones sobre el proyecto:

Las siguientes preguntas apuntan a identificar qué oportunidades existen o se contemplan para que los distintos actores involucrados puedan ser escuchados por el titular y participar en decisiones acerca del proyecto.

- ¿Qué canales existen para que las comunidades y otros actores puedan expresar sus prioridades e inquietudes respecto del proyecto?
- ¿Cuál es la efectividad de los canales existentes para considerar prioridades e inquietudes de los actores involucrados?
- ¿Qué canales contemplará el proyecto para que las comunidades y otros actores puedan expresar sus prioridades e inquietudes respecto del proyecto?
- ¿Cómo son las relaciones entre el titular del proyecto y los actores locales, si es que existen?
- ¿Los actores locales sienten que sus opiniones son escuchadas?

2. Experiencias previas con proyectos:

Las siguientes preguntas se orientan a identificar y caracterizar experiencias previas de los actores involucrados con otros proyectos, así como la percepción que tienen respecto al titular, lo cual puede influir en la conflictividad del proyecto.

- ¿La comunidad local ha tenido experiencias negativas con otros proyectos de inversión similares? Si fuera así, ¿En qué consistió esa experiencia?
- ¿Existen antecedentes de conflictos socioambientales en el territorio en que se emplazará el proyecto y su área de influencia?
- ¿Cuáles experiencias previas a nivel nacional podrían influir en las percepciones sobre este proyecto y sus impactos?
- ¿Cuál es la percepción de los actores involucrados respecto al titular del proyecto?
¿Influye en ella proyectos anteriores del titular?

3. Aspectos técnicos de los proyectos y la evaluación ambiental:

Las siguientes preguntas apuntan a que la información acerca del proyecto sea comprensible por parte de los actores involucrados.

- ¿Los actores involucrados conocen o están familiarizados con los aspectos técnicos que son fundamentales para entender el proyecto?
- ¿Los actores involucrados conocen o están familiarizados con los modelos y metodologías empleadas por el Titular para la predicción y evaluación de los impactos del proyecto?
- ¿Se contemplan acciones para favorecer la comprensión de los elementos técnicos del proyecto a los actores involucrados?

4. Impactos del proyecto y medidas:

Las siguientes preguntas apuntan a asegurar que se considera todo el rango de posibles impactos del proyecto, y además cómo éstos podrían ser percibidos por los actores involucrados.

- ¿Cuáles son los probables impactos del proyecto?
- ¿Quiénes son los actores potencialmente afectados por los impactos del proyecto?
- ¿Cómo serán percibidos estos impactos por los actores involucrados?
- ¿El balance de impactos positivos y negativos del proyecto da un resultado percibido como perjudicial para la comunidad?
- ¿Cuáles pueden ser las medidas de mitigación, reparación o compensación ante tales impactos?
- ¿Cuáles de las medidas señaladas pueden tener mayor efectividad, según la percepción de los actores involucrados?

5. Desequilibrios de poder:

Las siguientes preguntas ayudan a indagar sobre las percepciones acerca de quiénes pueden influir sobre el proyecto, y en particular si los actores más afectados consideran que pueden hacerlo.

- ¿Cuáles actores tienen mayor capacidad que otros para influir sobre las decisiones acerca del proyecto? ¿Por qué? Se sugiere ordenar a todos los actores involucrados en un esquema de mayor a menor poder.
- ¿Cuáles recursos y capacidades tienen los diferentes actores, incluyendo los actores más afectados, para entender y opinar sobre el proyecto y sus impactos (información, fondos, apoyo técnico, etc.)?
- ¿Contempla el proyecto alguna forma de empoderar a los actores que son menos influyentes?

6. Relación con políticas y normas:

Las siguientes preguntas buscan identificar posibles desacuerdos o confusiones que podrían surgir en relación a la normativa ambiental aplicable al proyecto y a los instrumentos de ordenamiento territorial.

- ¿Existen normas territoriales o sectoriales aplicables al proyecto que pueden contraponerse a su realización³?
- ¿El proyecto es coherente con los instrumentos de ordenamiento territorial de carácter indicativo, tales como Planes de Desarrollo Comunal, Estrategia Regional de Desarrollo u otros?
- ¿Existen políticas públicas o planes del Estado que sean contrarios a una parte o a la totalidad del proyecto?
- ¿Deberá el proyecto ser materia de la consulta indígena establecida en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes?

³ Sobre el uso del territorio, se recomienda consultar la "Guía para la descripción del uso del territorio en el SEIA" (2013), disponible en: http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/guias/guia_uso_del_territorio.pdf

7. Existencia de visiones diferentes sobre el desarrollo:

Las siguientes preguntas apuntan a identificar los diferentes valores y visiones que existen con respecto al desarrollo local y el uso de los recursos naturales.

- ¿Qué visiones tienen las comunidades aledañas al proyecto sobre el desarrollo local?
¿Cuáles son las prioridades de desarrollo de los actores involucrados?
- ¿Qué perspectivas existen sobre la vocación productiva del territorio?
- ¿Cómo podría afectar o coincidir el proyecto con el rango de percepciones acerca del desarrollo local y la vocación productiva del territorio?
- ¿Existe diferencia de cosmovisiones sobre el territorio y el uso de los recursos naturales?
¿Existen valores culturales que sean fundamentalmente incompatibles con el proyecto?
- ¿Contempla el proyecto alguna consideración para abordar las diferencias que pueda tener éste con otras visiones de desarrollo y otras cosmovisiones?

8. Distribución social de los impactos:

Las siguientes preguntas apuntan a entender si el proyecto impactará a poblaciones vulnerables (indígenas, mujeres, ancianos, etc.), anticipando con ello la posibilidad de que el proyecto sea percibido como injusto ambiental y socialmente, y por lo tanto sea una probable fuente de conflictividad.

- ¿En el área de influencia del proyecto, existe población especialmente vulnerable?
- ¿Podrían ser impactadas estas poblaciones por el proyecto? ¿Cómo?
- ¿Cómo son distribuidos los impactos negativos del proyecto en el entorno social?
¿El proyecto afecta desproporcionadamente a determinada parte de la población?
- ¿Qué medidas contempla el proyecto para hacerse cargo de la afectación sobre estas poblaciones vulnerables o desproporcionadamente afectadas?

Fuente: elaboración propia

3.2.3. Tareas de los actores involucrados

Los titulares y consultores tienen la responsabilidad principal en materia de análisis de la conflictividad potencial de un proyecto. Sin embargo, otros actores involucrados -SEA, autoridades locales,

comunidades y sociedad civil- pueden desempeñar un papel central en este sentido. A continuación se reseñan brevemente algunas tareas potenciales para todos los actores involucrados.

TAREAS EN EL ANÁLISIS DE LA CONFLICTIVIDAD POTENCIAL
Según actores involucrados

<i>Actores involucrados</i>	<i>Tareas específicas</i>
Titulares	<ul style="list-style-type: none"> • Entender el entorno del proyecto y como podría impactar en ese contexto. • Conocer la potencial conflictividad de su proyecto. • Solicitar un análisis crítico a sus consultores, no meras descripciones.
Consultores	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar en mapas a los actores involucrados y las características del entorno. • Identificar temas y preocupaciones de los actores ligados al territorio. • Analizar crítica y exhaustivamente el grado de conflictividad potencial del proyecto junto al titular.
SEA (roles informales)	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar a los titulares, en etapas tempranas, en la comprensión del entorno del proyecto y en la identificación de los actores involucrados (por ejemplo, en el marco del análisis de pertinencia de presentar el proyecto al SEIA). • Informar, empoderar y capacitar a la comunidad de manera anticipada al ingreso del proyecto al SEIA.
Autoridades locales	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer información crítica a las partes para entender las condiciones del entorno del proyecto. • Articular prioridades e intereses de los habitantes del territorio.
Comunidades y sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Explicitar claramente sus preocupaciones, expectativas y prioridades respecto del entorno y los proyectos. • Informarse lo mejor posible sobre el proyecto y sus impactos. • Considerar participar en esfuerzos de entender el entorno del proyecto. • Si se decide participar, mantener a los integrantes de la comunidad informados sobre las actividades de sus dirigentes/as.

Fuente: elaboración propia

4 PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

El análisis de la conflictividad potencial y la prevención de conflictos son elementos intrínsecamente ligados, ya que al identificar posibles conflictos es necesario tomar medidas y acciones concretas para mitigar sus causas y así prevenir sus efectos

negativos. En este capítulo se señalan criterios y herramientas para la prevención de conflictos socioambientales en relación a proyectos sometidos al SEIA.

4.1 Conceptos centrales

La **prevención** de conflictos se refiere a acciones sistemáticas previas a la potencial manifestación de la conflictividad, realizada con la finalidad de mitigar sus causas y evitar sus efectos negativos.

Para prevenir conflictos no sólo se deben tomar medidas para modificar aspectos del proyecto, sino que es fundamental ofrecer espacios de

participación a los actores involucrados para que éstos puedan incidir en las decisiones sobre el proyecto que les conciernen. La participación de los actores involucrados permitirá establecer modos de relación, agendas y estrategias comunes que apunten a construir valor compartido en torno al proyecto.

La clave de la prevención se juega en la inclusión temprana de todos los actores involucrados y la posibilidad real de incidir en las decisiones susceptibles de afectarles. Ello constituye una oportunidad para generar confianzas y relaciones positivas en torno al proyecto.

4.2 Procedimientos, criterios y herramientas

4.2.1. Implementar procesos de participación temprana para la prevención de conflictos socioambientales

La participación temprana tiene como objetivo general permitir que los actores involucrados puedan compartir y mejorar la información que tienen sobre el proyecto y sus capacidades de incidir en él, abriendo espacios de encuentro, diálogo y construcción de compromisos entre los interesados, de manera anticipada al ingreso del proyecto en

el SEIA. La participación temprana o anticipada es un proceso de suma importancia para la prevención de conflictos socioambientales, el cual ha sido tratado y recomendado por el SEA en la "Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al SEIA" (SEA, 2013), que se reseña en el siguiente cuadro:

Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al SEIA (SEA, 2013)

Esta Guía identifica y caracteriza los beneficios de realizar procesos de participación anticipada en relación con proyectos que se someten al SEIA, y además reseña un conjunto de recomendaciones y técnicas para implementar estos procesos de participación anticipada. La Guía se encuentra disponible en el sitio web del SEA, en la siguiente dirección:

http://www.sea.gob.ci/sites/default/files/guias/GuiaPAC_anticipada_FINAL_20130711.pdf

4.2.2. Criterios para la prevención de conflictos socioambientales

A continuación se entrega un conjunto de criterios a considerar en el diseño de mecanismos participativos orientados a la prevención de conflictos socioambientales.

CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN PARTICIPATIVA DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	
<i>Criterio</i>	<i>Detalle</i>
Anticipación: comenzar durante etapas tempranas	<p>Iniciar el proceso de participación desde etapas tempranas del proyecto, dando tiempo y espacio para que los actores involucrados puedan incidir en decisiones importantes. Idealmente, la participación empieza durante la fase de diseño del proyecto.</p>
Inclusividad: aplicar una definición amplia de "actores involucrados"	<p>Conocer e incorporar a los actores involucrados es clave para poder entender, abordar y conciliar sus preocupaciones e intereses. Incluir un amplio rango de actores en los procesos de participación promueve el reconocimiento y comprensión de la diversidad de perspectivas existentes sobre el proyecto y sus impactos ambientales.</p> <p>Como se mencionó en el capítulo 2 (numeral 2.1), un actor involucrado es cualquier persona, grupo u organización que está, o que se estima vinculado, afectado y/o interesado por un proyecto o actividad sometido al SEIA, y/o que puede incidir en el proyecto, sea de manera positiva o negativa.</p> <p>Más específicamente, los actores involucrados pueden incluir a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • las personas o grupos que son o pueden ser directa o indirectamente impactados por el proyecto; • las personas que han explicitado claramente su interés en el proyecto; • las personas que pueden facilitar, obstruir u afectar una decisión o acción relacionada con el proyecto; • personas o expertos locales con conocimiento relevante para el proyecto; <p>Se deben generar instancias de diálogo, a objeto de facilitar que la definición de actores involucrados emerja desde "adentro", y no sólo a partir de la definición de la situación realizada por titulares y consultores (desde "afuera"), lo cual implica incluir las personas o grupos que se consideran actores involucrados, aunque el análisis realizado u otras partes no los indiquen como tales.</p>
Representatividad: considerar adecuadamente los diversos intereses en los procesos de participación	<p>Para algunas instancias de participación, especialmente reuniones que son abiertas para todo el público interesado (como los talleres de participación ciudadana en el SEIA), es importante permitir que cualquier persona que quiera comentar o hacer una pregunta acerca del proyecto pueda hacerlo. Sin embargo, en otras instancias de participación puede ser más productivo trabajar con un grupo más acotado de representantes que legítimamente actúen de parte de un grupo de personas.</p>

Criterio	Detalle
<p>Representatividad: considerar adecuadamente los diversos intereses en los procesos de participación</p>	<p>Trabajar con representantes es recomendable, por ejemplo, cuando hay un número muy alto de actores involucrados, y por lo tanto realizar un diálogo entre todos no es factible. También se recomienda trabajar con representantes cuando el objetivo de un proceso de participación es negociar acuerdos y/o buscar soluciones concretas a problemas específicos en conjunto, resguardando que exista un flujo transparente de información hacia y desde los representados.</p> <p>En estos casos, importa determinar quién puede representar a los diferentes grupos u organizaciones, considerando, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tan eficazmente puede la persona representar los intereses de una categoría de actores (legitimidad)? • ¿Qué tan eficazmente puede la persona explicar el proceso de participación al grupo que representa? • ¿Tiene la persona algún conocimiento o <i>expertise</i> sustancial que se necesita incorporar al proceso de participación? • ¿Tiene la persona la voluntad y disponibilidad para participar en el proceso? <p>Los representantes deben comprometerse a estar en contacto con los grupos que representan a lo largo del proceso de participación, para mantenerlos informados y consultarlos sobre los temas en discusión. Esto se puede hacer a través de conversaciones informales o mecanismos más formales, por ejemplo a través de minutas de reuniones, diarios murales, boletines, entre otros. De este modo se puede asegurar que los intereses del grupo están realmente representados en el proceso de participación.</p>
<p>Calidad y acceso oportuno a la información</p>	<p>La información debe incluir todos los aspectos del proyecto, incluyendo sus posibles impactos ambientales negativos, y en un lenguaje y formato comprensible, permitiendo así una participación informada y sustancial. Asimismo, la información acerca del proyecto debe ser proporcionada tempranamente. Esta debe ser clara, accesible y comprensible para todos los actores involucrados, incluyendo aquellas personas no capacitadas en temas técnicos, provenientes de culturas distintas o que hablan idiomas diferentes.</p>
<p>Recursos suficientes: poner a disposición de la ciudadanía recursos para apoyar la participación</p>	<p>Es importante asegurar que los actores involucrados cuenten con las capacidades y recursos necesarios para participar efectivamente. Esto puede significar, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiar capacitaciones y asesorías técnicas. • Asegurar que existe el tiempo necesario para buscar recursos e incorporar capacitaciones y asesorías en el proceso participativo. • Contratar traductores y facilitadores interculturales, en caso de ser pertinente, por ejemplo, en el caso de personas, comunidades y pueblos indígenas.

<i>Criterio</i>	<i>Detalle</i>
<p><u>Vínculo claro</u> entre la participación y la toma de decisiones</p>	<p>Es importante comunicar clara y tempranamente el mecanismo en virtud del cual los puntos de vista expresados por los actores involucrados incidirán sobre la toma de decisiones relativas al proyecto en cuestión. No hacer esto puede alimentar falsas expectativas respecto del proceso participativo y con ello generar frustración, al tiempo que se puede generar confusión sobre los objetivos de la participación. Esto, a su vez, puede aumentar la desconfianza e incluso intensificar la conflictividad.</p> <p>En particular, es importante comunicar si el proceso será informativo, consultivo o resolutivo, vale decir, hacer una distinción entre procesos de participación que tienen como objetivo principal la entrega de información, procesos que buscan solicitar opiniones e incorporarlas en la toma de decisión final o procesos que busquen generar un acuerdo sobre ciertos temas. Al respecto, se debe tener presente que la participación en el proceso de prevención debe superar el alcance informativo.</p>
<p>Considerar la inclusión de una <u>tercera parte</u> multiparcial</p>	<p>La inclusión de una tercera parte multiparcial puede contribuir a mejorar la credibilidad y el resultado del proceso participativo (para más detalle sobre este aspecto, véase el recuadro siguiente y el capítulo 5).</p>
<p>Reconocer que la <u>participación no es una solución para todo</u></p>	<p>La participación aumenta la probabilidad de que el proyecto sea diseñado y ejecutado en una forma compatible con los intereses y deseos de los actores susceptibles de ser afectados. Sin embargo, es importante recordar que incluso la participación realizada de manera anticipada y las buenas prácticas recomendadas no aseguran la ausencia de conflictos.</p> <p>De acuerdo con lo explicado en el capítulo 2, es importante recordar que hay causas estructurales de conflictos que exceden la instancia de un proyecto individual. Asimismo, puede haber diferencias fundamentales entre los intereses y prioridades de los actores involucrados que son difíciles de abordar a través de procesos de participación. Además, estas diferencias pueden llevar a algunos actores a decidir no participar en estos procesos. La decisión de no participar es válida y debe ser respetada.</p>

Fuente: elaboración propia