

Informes Temáticos de Minería:

Participación Ciudadana y Desarrollo Territorial

ELABORADO POR EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE LA



CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO
DE LA REGIÓN DE ATACAMA

Agosto 2020

Participación Ciudadana y Desarrollo Territorial

- La economía chilena en las últimas décadas se ha basado en gran parte en la exportación de recursos naturales, modalidad que se ha traducido en que las exportaciones bordeen el 40% PIB, y por ello las fluctuaciones económicas, en especial las de los principales socios comerciales, han tenido fuertes impactos en la economía nacional.
- Lo anterior es descrito en el informe “Estado del medio ambiente en Chile” elaborado por el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, donde además se agrega que esta modalidad de desarrollo del país ha privilegiado el crecimiento económico, faltando una estrategia integral que utilice políticas de crecimiento en función del mejoramiento de la calidad de vida de los chilenos sobre la base de un desarrollo ambiental sustentable.
- El informe menciona a la minería como un pilar fundamental en el crecimiento económico del país, especialmente la minería del cobre. La explotación del cobre produjo varios beneficios económicos, principalmente en el período del superciclo minero, permitió el pago de la deuda externa, el cumplimiento de metas de crecimiento, la creación de fondos soberanos, el crecimiento del presupuesto fiscal en 11,7% anual real desde 22,3 mil millones de dólares (moneda 2018) en 2003 a 59 mil millones en 2013, y ha colaborado en el presupuesto fiscal en el que ha significado un aporte de 105 billones de dólares moneda 2018 entre 2000 y 2018, constituyendo un 12,3% del total del gasto del Fisco.
- La investigación de la Centro de Análisis de Políticas Públicas indica también que desde el punto de vista ambiental, la minería, en especial la de gran tamaño, ha mejorado sus procesos de explotación, sin embargo, la mayor extracción de mineral, producto de la expansión del sector y las bajas leyes del mineral, han causado un aumento sostenido de los costos ambientales asociados a la extracción y el transporte, a los que se añaden los problemas ocasionados por los pasivos ambientales de los relaves y minas abandonadas, y los conflictos por el uso del agua.

- La temática de la minería y el impacto socio-ambiental también ha sido tratada en investigaciones como la realizada por la Corporación de Estudios para Latinoamérica, Cieplan, en el estudio “Gobernanza e institucionalidad ambiental en Chile: Cómo inciden en el crecimiento económico”, donde resaltan el rol de la participación ciudadana y el ordenamiento territorial como forma de anticipación de conflictos y mitigación de daños.
- De acuerdo a la investigación de Cieplan, el mayor acceso a la información y el empoderamiento de las comunidades han cambiado el paradigma donde tradicionalmente las únicas opiniones válidas escuchadas para la política pública eran la de especialistas y profesionales del área, siendo clave contar con algún mecanismo de política pública que logre sortear los conflictos socioambientales, en muchas ocasiones generados por falta de legitimidad social de los proyectos de inversión, lo cual ha generado incertezas jurídicas.
- Con un cerca de un 20% del territorio regulado, de acuerdo a estimaciones de Cieplan, la falta de certezas es la gran causas de conflictos ambientales, la falta de lineamientos para el ordenamiento territorial dificulta de manera importante la proyección futura de centros urbanos, así como la conservación del patrimonio natural y el cuidado de nuestra biodiversidad; dentro del modelo de gestión ambiental el desafío de la interacción económica, social y ambiental recae principalmente en el sistema de evaluación de impacto ambiental, el cual posee recursos sumamente limitados.
- El informe “Productividad en la Gran Minería del Cobre” de la Comisión Nacional de Productividad” indica que ante los mayores requerimientos de cobre se anticipa que el sector se expondrá a un incremento en la cantidad y complejidad de conflictos con las comunidades, a la par de la competencia con otras actividades económicas por el uso de suelo y por recursos estratégicos como la oferta laboral, el agua y la energía. Lo anterior lleva a que la relación de las empresas mineras con las comunidades y su entorno sean de carácter estratégico para el sector: “Mejor relación con las comunidades implica mayor legitimación y potencialmente menores conflictos. También menos posibilidad de influencia externa sobre las comunidades. Una relación constructiva también puede generar beneficios para las comunidades”.

- El informe de la Comisión Nacional de Productividad muestra alguno de los conflictos con comunidades y sus costos, entre los que se encuentran:

Categorías de Conflictos

Basados en Procedimientos (generalmente no violentos)	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitudes: al gobierno (local/regional/nacional) o empresa (subsidiaria o matriz). • Administrativos: reclamo formal a través de mecanismo estatal u otro (e.g: organismos internacionales). • Legales: acciones en la jurisdicción de la faena/la casa matriz, acciones grupales, mandatos judiciales.
Protestas físicas (pueden ser violentas o no)	<ul style="list-style-type: none"> • Publicitarios: uso de medios de comunicación, campañas, ONGs. • Demostraciones: a nivel local/regional/nacional; con trabajadores mineros (huelga) y/o la comunidad. • Bloqueos: a la faena, rutas de acceso, carreteras, vías férreas, puertos.
Violencia hacia personas	<ul style="list-style-type: none"> • Heridas: miembros de la comunidad, trabajadores de la empresa, fuerzas de seguridad público y/o privadas. • Muertes: miembros de la comunidad, trabajadores de la empresa, fuerzas de seguridad público y/o privadas.
Violencia a la propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • Propiedad privada: daños o destrucción de equipos/instalaciones/edificios; interferencia con infraestructura privada; escala pequeña/grande. • Propiedad pública: daños o destrucción de equipos/instalaciones/edificios; interferencia con infraestructura pública; escala pequeña/grande.

Fuente: Comisión Nacional de Productividad - Productividad en la Gran Minería del Cobre

Tipos de costos a empresas mineras debido a conflictos con comunidades

Menor Productividad	<ul style="list-style-type: none"> • Discontinuidad operacional; cierre voluntario/obligado debido a judicializaciones; • Cierre temporal de operaciones; • Oportunidades perdidas de expansiones y/o nuevos proyectos; • Disrupciones a la producción: atrasos temporales o indefinidos, ausentismo, "ruedas cuadradas"; • Retrasos en entregas de insumos; • Mayor escrutinio y carga regulatoria.
Personal y Trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo del personal y equipos dedicado a manejo de riesgo y conflicto; • Costos de remediación: reuniones, negociaciones, mediadores; • Secuestros: pagos y operaciones de rescate, compensaciones; • Arrestos de personal; • Heridas a trabajadores y fatales; • Bajo ánimo y efectos vinculados a estrés; • Mayores costos de retención: salarios, compensaciones, bonos; • Reclutamiento: promoción, selección, entrevistas, inducciones.

Fuente: Comisión Nacional de Productividad - Productividad en la Gran Minería del Cobre

- La investigación de la Comisión indica que la forma típica de relacionamiento entre las empresas y las comunidades ha sido transaccional o asistencial, mediante la entrega de recursos monetarios, bienes o activos directamente a la comunidad, lo que no garantiza su mejor aprovechamiento ni facilita el desarrollo de una visión compartida de futuro, como tampoco asegura que otros grupos desafíen los resultados de esta relación.
- En este contexto el concepto de Licencia Social para Operar (LSO) ha tomado fuerza en el sector, siendo este un término que se refiere a una buena relación entre empresas y comunidades implica el desarrollo y mantención de la denominada. El desarrollo de confianza entre la empresa y las comunidades es uno de los principales desafíos para la obtención de la LSO, vital para el sector, la carencia de legitimidad social es identificada como uno de los cinco mayores riesgos de la minería en la actualidad y considera incluso el daño reputacional al cerrar una faena.
- Se alude en esta publicación que en el caso de Chile, la sociedad considera importante a la minería, pero percibe que hay poca influencia de la ciudadanía en las decisiones importantes del sector, y que el impacto positivo es menor en los habitantes aledaños a las operaciones.

- El estudio “Cobre chileno: productividad, innovación y licencia social”, también elaborado por Cieplan, discute la relevancia de la Licencia Social para Operar: el estudio hace referencia a el ranking de los 10 principales riesgos de la industria minera para el periodo 2019 – 2020 de Ernt & Ypung, el que se despliega a continuación:

Ranking: 10 riesgos de la industria minera para el período 2019 – 2020



Fuente: Corporación de Estudios para Latinoamérica - Cobre chileno: productividad, innovación y licencia social

- La LSO es un consentimiento previo e informado entregado por la comunidad, es intangible y dinámica, por lo que además de ser obtenida, debe ser mantenida. Para lograr la LSO se necesita una aceptación tácita de parte de la comunidad local de apoyo a la actividad minera, sin embargo en ocasiones es complejo definir una comunidad y las áreas de influencia. Una comunidad estaría constituida por las personas que viven en el entorno del yacimiento minero, pero ¿una ONG ambientalista cuyos miembros no residen en la localidad se consideran parte de la comunidad?
- Estas son algunas de las implicancias que se analizan en la investigación de Cieplan a los que se agrega la Responsabilidad Social Empresarial y el paradigma del valor compartido como elementos para construir y mantener relaciones sustentables con las comunidades y a los que se suman los componentes de Legitimidad social del proyecto minero y credibilidad de la compañía por parte de la comunidad local.

- Queda claro la relevancia de las comunidades en el desarrollo de minero, tanto en sus etapas iniciales como en la operación y cierre de faenas. Actualmente quien tiene un rol preponderante entre las relaciones de las comunidades y las empresas es el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). De acuerdo a la publicación "Área de influencia de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos en el SEA" "la evaluación de impacto ambiental en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se basa en el análisis de las partes, obras y acciones de un proyecto o actividad a ejecutarse o modificarse y cómo éstas son susceptibles de alterar los componentes ambientales o elementos del medio ambiente (impactos)".
- Respecto a los efectos de los proyectos o acciones sobre los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, esta guía del SEA indica que los elementos son considerados objetos de protección cuando se afecta:
 - La salud de la población;
 - recursos naturales renovables, incluidos suelo, agua y aire;
 - sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
 - poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad, humedales protegidos, glaciares, áreas con valor para la observación astronómica con fines de investigación científica y valor ambiental del territorio;
 - valor paisajístico y turístico de una zona;
 - monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico, y en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.
- En tanto la Participación Ciudadana es parte del proceso de evaluación ambiental. Tal como lo declara el SEA, La participación de la comunidad o participación ciudadana permite que las personas se informen y opinen responsablemente acerca del proyecto o actividad, como también, que obtengan respuesta fundada a sus observaciones.

- Algunas consideraciones sobre el marco de la participación ciudadana son:
 - Para el caso de Estudios de Impacto Ambiental se establece la publicación y difusión del contenido del EIA; la posibilidad de personas jurídicas y naturales de entregar observaciones dentro de un plazo de 60 días hábiles, el aseguramiento de mecanismos que aseguren la participación ciudadana; la consideración, y respuesta de las observaciones presentadas por la comunidad 5 días antes de la calificación del proyecto; y la existencia de instancias de reclamación dentro de un plazo de 30 días.
 - En el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental las Direcciones Regionales o el Director Ejecutivo, según corresponda, podrán decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de veinte días, siempre que lo soliciten a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica; estas observaciones deben ser entregadas por escrito; serán consideradas en los fundamentos de la Resolución de Calificación Ambiental; y también existe un instancia de reclamación dentro de un plazo de 30 días.
- Acorde a lo publicado por el SEA, las principales diferencias de la Participación Ciudadana entre la efectuada en la Evaluación de Impacto Ambiental y la Declaración de Impacto Ambiental es la siguiente:

Principales diferencias entre PAC en EIA y PAC en DIA

PAC en EIA	PAC en DIA
Inherente a todos los EIA	Se puede decretar en aquellas DIA que generen cargas ambientales
No requiere ser solicitada	Requiere ser solicitada a lo menos por 10 personas naturales directamente afectadas o dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica. Plazo solicitud de PAC: 10 días desde publicación del listado de DIA el primer día hábil de cada mes.
Comienza luego de la publicación del extracto del EIA	Comienza luego de la publicación del extracto de la Resolución que abre PAC
Plazo de 60 días	Plazo de 20 días
Plazo PAC por modificaciones sustantivas: 30 días	Plazo PAC por modificaciones sustantivas: 10 días

Fuente: Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental

- Según el estudio “Riesgos de corrupción en concesiones mineras y otorgamiento de permisos ambientales: el caso de Chile” de Chile Transparente, existen vulnerabilidades respecto a la participación ciudadana y la obtención de permisos medio ambientales., entre las que destacan:

Vulnerabilidades y riesgos de corrupción en la obtención de permisos medio ambientales

Tipo de vulnerabilidad	Vulnerabilidad	Riesgo
Del diseño del proceso	Baja capacidad estatal para generar conocimiento sobre su territorio y sus características, esto puede facilitar un control insuficiente sobre la veracidad de la información que entregan los titulares de un proyecto.	La posibilidad de entregar antecedentes falsos para la evaluación produciría un defecto a todo el proceso de evaluación, lo cual implica la obtención de un permiso adulterado en sus orígenes.
De diseño del proceso	No existen mecanismos de protección efectivos para los equipos profesionales de evaluación frente a las presiones políticas indebidas de autoridades o jefaturas de organismos gubernamentales.	Las presiones políticas y el abuso de autoridad dentro del Sistema de Evaluación Ambiental producen irregularidad en todo el sistema e indiferencia por los aspectos técnicos de evaluación. Estos genera que se rechacen o aprueban proyectos por presiones políticas indebidas.
De diseño del proceso	El Sistema de Evaluación Ambiental entrega al Comité Político (Ministros, Regional) la facultad final de aprobar o rechazar proyectos. Esta decisión se realiza con criterios políticos y no técnicos.	Posibilidad que se genere conflicto de intereses, para beneficios particulares.
De diseño del proceso	Participación ciudadana insuficiente, produce desigualdad en la información, ya que el lenguaje es poco claro y los tiempos inadecuados para realizar observaciones generando una percepción de abandono por parte del Estado.	Incertidumbre respecto al contenido y las implicancias de la evaluación, provoca la pérdida de legitimidad de todo el proceso de evaluación y que se perciba que el Estado beneficia intereses particulares.
De prácticas del proceso	Las disposiciones por la cual se rige el Sistema de Evaluación Ambiental, se encuentran reglamentadas y rigen para todo el país. Sin embargo, los criterios de evaluación cambian de acuerdo a la región donde se presente el proyecto y al equipo que está evaluando.	La falta de objetividad o favoritismo genera incertidumbre en el sistema de evaluación, lo cual puede crear oportunidades de manipulación de los aspectos evaluados a favor de ciertos intereses.

Fuente: Corporación Chile Transparente - Riesgos de corrupción en concesiones mineras y otorgamiento de permisos ambientales

Continuación - Vulnerabilidades y riesgos de corrupción en la obtención de permisos medio ambientales

Tipo de vulnerabilidad	Vulnerabilidad	Riesgo
De prácticas del proceso	Distintos actores o autoridades pueden desarrollar acciones de lobby fuera del marco legal actual con la intención de influir en los resultados de una evaluación ambiental.	Tomar o cambiar decisiones en respuesta a acciones de lobby indebidas.
De prácticas del proceso	Producto de presiones políticas indebidas se aprueban o rechazan proyectos que no han dado respuesta a todas las consultas técnicas de los equipos profesionales de organismos evaluadores.	Presiones políticas distorsionan una correcta evaluación de acuerdo a criterios técnicos.

Fuente: Corporación Chile Transparente - Riesgos de corrupción en concesiones mineras y otorgamiento de permisos ambientales

- En relación al fortalecimiento de la participación ciudadana, la investigación "Cambio Climático y Derechos Humanos" realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, se establece la relación entre derechos humanos y cambio climático los que convergen hacia el "Derecho de Participar".
- Junto con el acceso a la información, la participación de personas y grupos en la toma de decisiones climáticas se ha erigido como uno de los pilares fundamentales de la acción y gobernanza climáticas en los instrumentos de política; esto no solo permite abordar la problemática climática desde un enfoque participativo y representativo, sino que también facilita el cumplimiento de las medidas y permite a los encargados de tomar decisiones recoger las prioridades, necesidades y preocupaciones de las sociedades en las medidas de adaptación y mitigación.
- De esta forma se destaca la relevancia de la participación ciudadana y el desarrollo territorial no sólo como un factor de sustentabilidad para la industria minera, también es fundamental para el desarrollo humano y para la protección del bienestar de las personas y comunidades.
- En esta materia, el informe "Hallazgos y recomendaciones para mejorar la calidad de la participación en territorios con minería a gran escala" de Espacio Público propone distintas alternativas para mejorar la calidad del diálogo entre la minería y las comunidades.

- Los resultados de la investigación de Espacio Público se esquematizan en tres ejes, Innovación institucional, mejor gobernanza de los espacios participativos, y planificación y ordenamiento territorial. Las propuestas se muestran en el siguiente cuadro:

Dimensiones y propuestas para mejorar la calidad de los procesos de participación

<p>Innovación Institucional Mejorar el proceso de participación en la toma de decisiones a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, para elevar la calidad de la evaluación socioambiental</p>	Propuesta 1.1. Ampliar y fortalecer la participación ciudadana dentro del SEIA como un insumo clave para el proceso de evaluación socioambiental, elevando su incidencia y oportunidad.
	Propuesta 1.2. Nuevas reglas que aumenten la calidad y credibilidad de los documentos de evaluación ambiental, como una manera de validar socialmente el conocimiento allí contenido.
	Propuesta 1.3. Establecer planes de monitoreo integrales de la certificación ambiental, en los que se incluya la participación ciudadana como un complemento eficaz a la fiscalización pública.
<p>Gobernanza de esquemas participativos Mejorar la legitimidad de la participación en los procesos de diálogo en territorios extractivos</p>	Propuesta 2.1. Estandarizar la calidad de los procesos de participación.
	Propuesta 2.2. Establecer el espacio institucional más adecuado para dotar de legitimidad social al proceso de diálogo.
	Propuesta 2.3. Convocatorias a los procesos de participación lo más amplias y representativas posibles.
	Propuesta 2.4. Que los acuerdos sean incidentes.
	Propuesta 2.5. Que los acuerdos tengan un seguimiento adecuado y que las preocupaciones ciudadanas se canalicen de manera expedita y oportuna.
<p>Planificación y Ordenamiento territorial Introducir el enfoque territorial a la evaluación ambiental y a los procesos de diálogo multiactores con el fin de que los acuerdos alcanzados retroalimenten los instrumentos de planificación territorial y viceversa</p>	Propuesta 3.1. Fortalecer las evaluaciones de impacto desde una mirada territorial.
	Propuesta 3.2. Mejorar las herramientas de información y planificación territorial disponibles.
	Propuesta 3.3. Avanzar hacia mesas de diálogo multiempresa.

Fuente: Espacio Público - Hallazgos y recomendaciones para mejorar la calidad de la participación en territorios con minería a gran escala

- En sus reflexiones finales, la investigación subraya la urgencia de implementar planes y cambios que generen innovaciones institucionales que aporten al avance en materia de ordenamiento territorial, evaluación y participación ambiental, donde es fundamental mejorar la calidad de los procesos.
- A corto plazo se menciona que es imperativo implementar avanzar en la generación de capacidades institucionales que mejoren la calidad de la evaluación socioambiental de proyectos y en una participación ciudadana ajustada a los niveles más altos de incidencia.
- A lo anterior se suman los desafíos del sector minero respecto al cambio climático, escasez hídrica, la gestión de pasivos ambientales y la compatibilidad de los proyectos mineros con otros usos territoriales y asentamientos humanos.