

DIAGNÓSTICO

UNA INSTITUCIONALIDAD INSUFICIENTE PARA HACERSE CARGO DE LA COMPLEJIDAD ASOCIADA A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN.

PROPUESTAS

HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE DECISIONES AMBIENTALES.



DEL CONFLICTO AL DIÁLOGO:

CÓMO AVANZAR HACIA UN SISTEMA EFICIENTE DE DECISIONES

AMBIENTALES PARTICIPATIVAS

La participación ciudadana en las decisiones de política pública y, en particular en temas ambientales, se ha levantado como una demanda persistente en los últimos años en Chile. Sin embargo, a pesar del aparente consenso en torno a la necesidad de ampliar los espacios de participación aún no hay claridad sobre cuáles son los mecanismos

más apropiados para lograr este fin. En un contexto en que los conflictos sociales van al alza, Espacio Público apuesta por un sistema integral de decisiones ambientales que, con un eje fuertemente participativo, contribuya a articular los intereses y preocupaciones de todos los actores involucrados, a nivel nacional, regional y local.

**Valentina Durán, Guillermo González, Emilia Ríos, Lorena Schmitt,
Claudia Sepúlveda, Rodrigo Wagner**

Este estudio fue realizado gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS) y la Embajada Suiza en Chile.

Conformado por un grupo de profesionales de distintas disciplinas, Espacio Público es un centro de estudios independiente, de centroizquierda, que tiene como objetivo contribuir a mejorar el debate, diseño y ejecución de políticas públicas, con el fin de desarrollar mejores oportunidades para todas y todos.

ESPACIO PÚBLICO

Santa Lucía 188, piso 7, Santiago de Chile

(56 2) 2335 4302

contacto@espaciopublico.cl

www.espaciopublico.cl

Conflictos socioambientales: el síntoma de un problema mayor

Los conflictos socioambientales se han vuelto un tema recurrente en la agenda pública. Existe una lógica del “todo o nada” en la aprobación de los proyectos, que imposibilita encontrar soluciones consensuadas que beneficien a comunidades y empresas.

El país es testigo de múltiples conflictos socioambientales, que se expresan a través de protestas, acciones judiciales, campañas mediáticas y otras formas de movilización más radicales, que han llevado a grupos opositores a proyectos a recurrir a acciones como tomas de caminos e instalaciones e incluso huelgas de hambre.

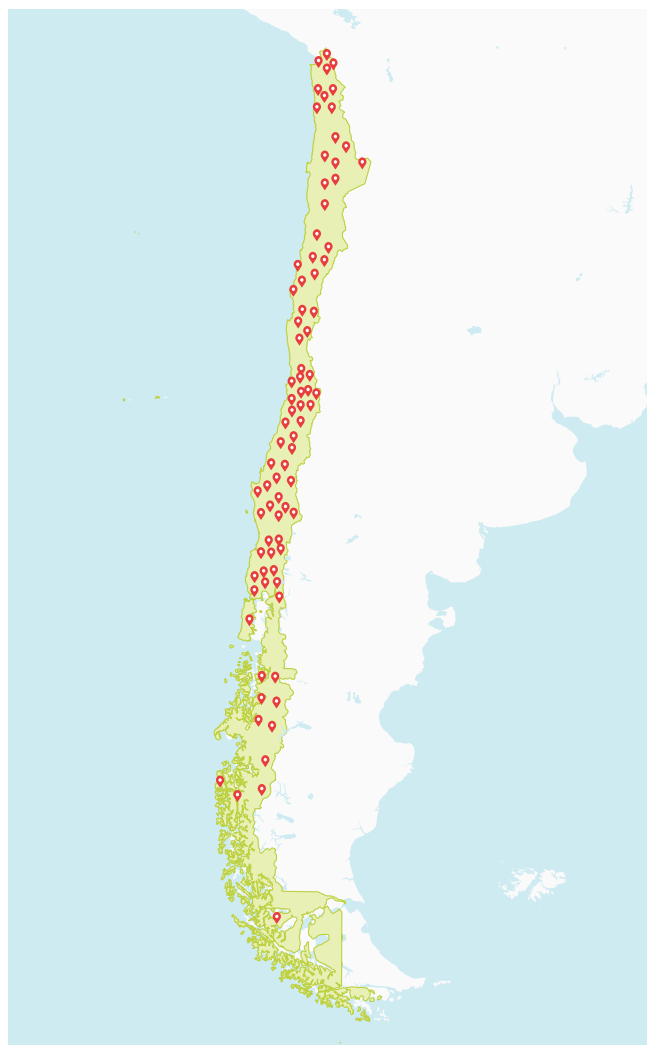
Por su parte, se ha instalado una creciente desconfianza acerca de la certeza que implica para empresas e inversionistas obtener una Resolución de Calificación Ambiental. En la práctica, hay proyectos que se han vuelto inviables por la fuerza de los hechos, tal como la gran oposición ciudadana o decisiones políticas que no respetan una institucionalidad vigente.

Esto sucede en un contexto en que se ha instalado un historial de desconfianzas aprendidas entre los actores relacionados a proyectos de inversión, lo que dificulta enormemente que estos puedan llegar a soluciones beneficiosas para todos.

A todo esto se suma el hecho de que existen grandes e importantes proyectos de inversión, que escasamente contribuyen al desarrollo de los territorios donde se instalan. De este modo, la desigual distribución de los costos y beneficios de las inversiones contribuye al rechazo a todo tipo de proyectos.

*Solo entre 2010 y 2012 se registraron **97** casos de conflicto socioambiental en Chile*

Fuente: Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile, INDH, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de “Movilizaciones de Arica a Tierra del Fuego: Mapa de los conflictos ambientales”. Selección de artículos de Le Monde Diplomatique, 2012.

Una institucionalidad insuficiente para hacerse cargo de la complejidad asociada a los proyectos de inversión

Existe un diseño institucional insuficiente, que no comprende los espacios necesarios para que comunidades, empresas y Estado puedan deliberar y llegar a acuerdos amplios sobre la visión y el uso del territorio. Las preocupaciones “extra ambientales” no tienen un espacio establecido para ser canalizadas, lo que propicia negociaciones y acuerdos, normalmente entre solo algunos actores involucrados, que no necesariamente apuntan al bien común.

Desde su concepción en 1994 con la Ley de Bases del Medio Ambiente, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) ha comprendido espacios de participación ciudadana. Sin embargo, estos han sido ampliamente criticados por lo acotados, poco concretos para la ciudadanía y no incidentes en la decisión que finalmente adoptan las autoridades. En

este contexto, la participación en el SEIA tiene problemas en su diseño como en su implementación, tanto que incluso un buen proceso de participación en el marco actual será insuficiente para prevenir y canalizar conflictos. Así, las principales falencias para una participación incidente, inclusiva y equitativa son:

a) Institucionalidad deficiente

Actualmente el rol del Estado es insuficiente y no da garantías de que la participación se ajustará a estándares internacionales de transparencia e inclusión. Tampoco existen instancias alternativas a la judicialización para canalizar conflictos una vez que estos estallan.

b) Un sistema de aprobación ambiental de proyectos desarticulado

En la actualidad, en Chile no existe una política clara de Ordenamiento Territorial (ver Memo N°7 de Espacio Público), lo que implica que no existen espacios para la definición de estrategias ni prioridades de desarrollo. Esto sumado a que no se han establecido instancias de participación incidente, tensiona la relación entre Estado, empresas y comunidades.

c) Asimetría entre empresas y comunidades

La falta de herramientas y recursos en comunidades hace que estas últimas no puedan sumarse a la discusión técnica en igualdad de condiciones. Se crea una cancha dispareja que exacerba la frustración y lleva a más conflictos.



El actual sistema de evaluación ambiental no fue diseñado para hacerse cargo de las distintas aristas de los conflictos ambientales.

UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PROMUEVE LA EFICIENCIA NI EL DIÁLOGO HA PRODUCIDO UNA SERIE DE PROBLEMAS:

Desconfianza hacia los procesos

El historial de malas prácticas, tanto de autoridades, empresas y comunidades ha hecho que las instituciones estén permanentemente bajo cuestionamiento. Esto contribuye a una cultura de confrontación entre empresas y comunidades, y entre Estado y comunidades, dificultando enormemente el desarrollo de alternativas que resulten beneficiosas para la mayor cantidad de actores posibles.



Negociaciones y acuerdos entre comunidades y empresas sin regulación

En la actualidad no existen regulaciones que indiquen cómo comunidades y empresas pueden llegar a acuerdos de mutuo beneficio, ni cuáles son los tipos de transacciones que no debieran permitirse, por no contribuir al bienestar de la comunidad en su conjunto. Cuando las empresas ofrecen beneficios directos a ciertas personas, o desarrollan proyectos sin una correcta supervisión, se crea un terreno fértil para la desconfianza y el abuso.

Proyectos que generan “ganadores” y “perdedores” dentro de los territorios

Dado que los espacios de participación se dan muy tardíamente -cuando los proyectos están definidos-, las opciones de la comunidad se reducen a apoyar o rechazar el proyecto, que puede beneficiar a unos y perjudicar a otros. Sin espacios apropiados de discusión, esto termina fracturando el tejido social y dañando la convivencia.



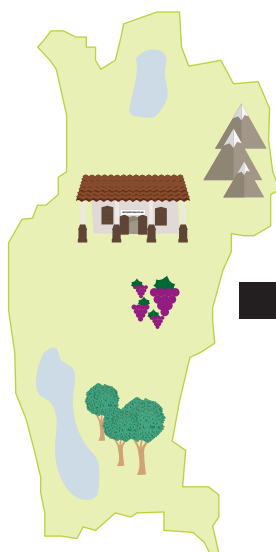
Zonas de sacrificio tácitas a lo largo del territorio

Debido a la inexistencia de mecanismos transparentes de toma de decisiones, las zonas de mayor carga ambiental se deciden por criterios solo económicos. Las comunidades con menos recursos y poder se ven sistemáticamente perjudicadas.

Hacia un sistema integral de decisiones ambientales

Una nueva institucionalidad que articule visiones de desarrollo en el nivel nacional, regional y local, con un fuerte énfasis en la participación ciudadana.

Proponemos un sistema integral de decisiones ambientales en tres niveles territoriales de decisión, articulados entre sí de manera secuencial, cada uno con sus respectivos espacios y procesos de participación.



NIVEL NACIONAL

Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNPT) con definiciones estratégicas que orienten la zonificación de los grandes tipos de industria o infraestructura. Participación ciudadana mediante consulta en Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), coordinada con los Gobiernos Regionales (GOREs).

NIVEL REGIONAL

Zonificación regional vinculante para cierto tipo de usos del suelo a través del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), elaborados participativamente y articulados con la PNPT. Estos además serán sometidos a la EAE, tal como ya lo dispone la Ley.

NIVEL LOCAL

Pronunciamiento oportuno sobre la compatibilidad territorial de los proyectos con la región, a cargo de los GOREs. Participación ciudadana previa al SEIA, para proyectos que ingresen a este a través de Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Estará sujeta a estándares de calidad e incidencia, con el Estado como garante, y el apoyo de organismos públicos especializados.

Nuevas capacidades para un Estado que promueve un verdadero desarrollo sustentable de los territorios

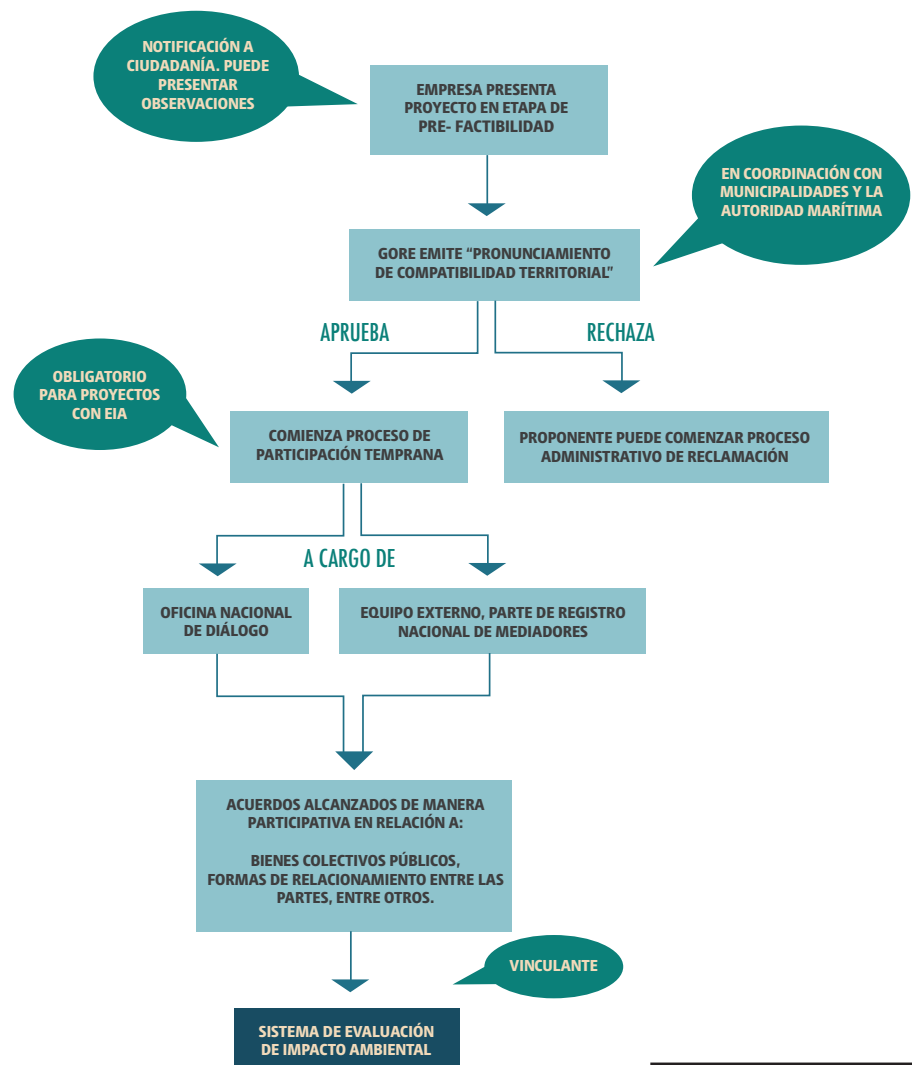
Dada la complejidad y relevancia de los conflictos, proponemos una institucionalidad nacional de alto perfil, que los encause de forma integral.

Oficina Nacional de Diálogo y Participación:

Creación de una unidad especializada en prevenir y gestionar conflictos, facilitar acuerdos entre empresas y comunidades y apoyar la participación de todos los actores involucrados. Será responsable además de elaborar protocolos, guías y estándares para una participación incidente, inclusiva y equitativa, y de evaluarlos y certificarlos. Junto a ello, administrará mecanismos y recursos para apoyar técnica y legalmente a comunidades y otros actores involucrados en procesos participativos, además de manejar un registro nacional de facilitadores.

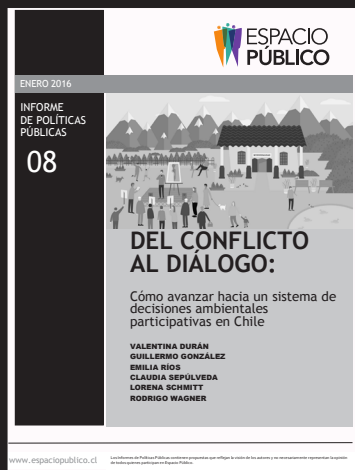
Recursos para una protección integral de las comunidades:

Definir un organismo especializado, que cumplirá el rol de una defensoría, en apoyo a comunidades y otros actores, cuando sus derechos a participar o las garantías que el Estado debe asegurar sean vulneradas. Ofrecerá apoyo legal – pudiendo establecer acciones judiciales- en caso de violaciones a derechos humanos u otros incumplimientos por parte del Estado.



Proceso de autorización y participación para proyectos de inversión.

INFORME N°8



Para un análisis en profundidad, que contiene un diagnóstico más amplio y el listado completo de nuestras propuestas, ver el Informe de Políticas Públicas N°8- "Del conflicto al diálogo: Cómo avanzar hacia un sistema de decisiones ambientales participativas en Chile", disponible en www.espaciopublico.cl

Para los antecedentes generales que sirvieron de insumo para la elaboración de nuestras propuestas, ver los siguientes documentos de referencia, también disponibles en nuestra página web:

- Francisca Reyes y Emilia Ríos. **"Participación Ciudadana en Proyectos de Inversión. Lecciones desde la Experiencia Internacional"**, Documento de Referencia N°26.
- Paola Berdichevsky y Claudia Sepúlveda. **"Asimetrías en la Participación Ciudadana Ambiental en Chile: Desafíos para una política pública en base a dos décadas aprendizaje"**, Documento de Referencia N°27.
- Mitzy Canessa y Magdalena García. **"Estrategias Y Prácticas De Relaciónamiento Comunitario En El Marco De La Participación Ciudadana"**, Documento de Referencia N°28.
- Elizabeth Fierman y David Plumb. **"Experiencia nacional e internacional en mediación de conflictos socio-ambientales"**, Documento de Referencia N°29.

Otras publicaciones de ESPACIO PÚBLICO

- Luis Cordero, Daniela Martínez e Iván Poduje, **"Políticas nacionales, territorios regionales: Propuestas para un ordenamiento territorial en energía"**, Informe de Políticas Públicas N°7, septiembre 2015.
- Eduardo Engel y Diego Pardow, **"Aclarando las reglas del juego: Propuestas para mejorar la coordinación entre el SERNAC y los reguladores sectoriales"**, Informe de Políticas Públicas N°6, julio 2015.
- Eduardo Engel, Alejandro Ferreiro y Emilia Ríos, **"Más democracia para Chile: Propuestas para avanzar hacia una saludable relación entre dinero y política"**, Informe de Políticas Públicas N°5, diciembre de 2014.
- Andrea Butelmann, Nicole Nehme, Marcos Vergara, Guillermo Paraje y Fabián Duarte, **"Tratamiento para un enfermo crítico: Propuestas para el sistema de salud chileno"**, Informe de Políticas Públicas N°4, agosto de 2014.
- Alejandro Carrasco, Dante Contreras, Gregory Elacqua, Carolina Flores, Alejandra Mizala, Humberto Santos, Florencia Torche y Juan P. Valenzuela, **"Hacia un sistema escolar más inclusivo: Cómo reducir la segregación escolar en Chile"**, Informe de Políticas Públicas N°3, mayo 2014.
- Alejandro Aravena, José De Gregorio e Iván Poduje, **"Vía rápida para reducir la desigualdad: Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades"**, Informe de Políticas Públicas N°2, octubre 2013.
- Eduardo Engel, Ernesto Muñoz y Andrea Repetto, **"Hacia una sociedad sin abusos: Propuestas para una protección eficaz de los consumidores"**, Informe de Políticas Públicas N°1, agosto de 2013.

