

## **Minuta**

### *Diálogo: Participación Ciudadana en Grandes Proyectos de Infraestructura*

Miércoles, 28 de noviembre de 2018

## **MINUTA DEL DIÁLOGO**

### **Síntesis**

Los conflictos medioambientales vinculados a grandes proyectos de inversión comienzan a instalarse desde hace algunos años en el país; las comunidades aledañas a estos proyectos, afectadas o intervenidas, ya juegan un papel activo en la viabilidad, construcción y operación del proyecto, con o sin la presencia del Estado como mediador o garante de acuerdos. La institucionalidad medioambiental parece no alcanzar todavía la madurez y legitimidad suficientes para decir una última palabra aceptada y no debatible sobre conflictos medioambientales con presencia de empresas y comunidades y territorios del entorno. Los conflictos muchas veces se judicializan, con ganadores y perdedores que salen lastimados, mientras las comunidades territoriales y el país desperdician, total o parcialmente, los beneficios esperados de un megaproyecto. Las actuales instancias de diálogo, tempranas o en pleno proceso de construcción del proyecto, están devaluadas. Es necesario reaccionar, desde la reflexión y las propuestas.

El XXXV Diálogo organizado por el Consejo de Políticas de Infraestructura, CPI, Participación Ciudadana en Grandes Proyectos de Infraestructura, convocó una vez más a especialistas y a participantes interesados en temas-país claves, respondiendo así a la realidad compleja de los conflictos medioambientales que involucran a empresas, grandes proyectos y comunidades territoriales; por cierto, una temática que emerge con carácter prioritario y urgente. Los asistentes conversaron activamente acerca de un asunto tan estratégico y comprometedor para el desarrollo económico y social del país: se habló de la factibilidad de la Agencia de Diálogo Territorial presentada por el expositor y de su eventual fuerza legal y operativa, de las Mesas de Diálogo de la propuesta, de los tiempos involucrados en un proceso de diálogo amplio, de la colaboración y buena fe entre las partes, del papel del Estado, de la importancia de las etapas tempranas de conversación y análisis ante el arribo anunciado de un gran proyecto de inversión, entre otros. Hubo referencias al modelo de concesiones en obras públicas y su relación con instancias de diálogo renovadas ante conflictos medioambientales. Se habló también de acuerdos marco y diálogos para la planificación y anticipación de conflictos medioambientales, generando un clima favorable para tratar las disputas. Hubo intervenciones sobre alguna forma de visibilizar los beneficios

del diálogo o de confeccionar un ranking por industria sobre ocurrencia de conflictos medioambientales.

El país va a seguir desarrollando grandes proyectos mineros, energéticos y de infraestructura. Los conflictos medioambientales resultantes, mayores o menores, aparecerán prontamente en cada caso, abriendo costosas incógnitas e incertidumbres si es que no se han preparado la institucionalidad, los protocolos y los mecanismos para favorecer un diálogo conducente a resultados aceptados por las partes, antes que el desenlace sea una judicialización indeseada y paralizante.

Antes de la exposición del invitado, se hizo referencia a los desafíos de las obras viales de alto impacto frente a la participación ciudadana. Se mencionó tanto el caso de Costanera Norte, un logro reconocido en la materia, justamente por el grado importante de participación ciudadana temprana en el diseño de la solución más adecuada (entorno cercano a la ruta), como los malos resultados de Vespucio Sur como consecuencia de una escasa interacción con la ciudadanía y de sus representantes; la obra significó generar una “herida abierta en la ciudad”. Los proyectos de transporte provocan un gran impacto en múltiples dimensiones y por tanto deben ser objeto de especial análisis y seguimiento en su diseño y construcción, con la necesaria presencia de la ciudadanía más directamente involucrada. Se destacó que los conflictos ambientales no son ajenos a las grandes obras públicas de infraestructura, sean rutas, aeropuertos, embalses, entre otros. Un aspecto que se subrayó como condición para un diálogo conducente con la comunidad es la indispensable concurrencia del principio de buena fe de los actores involucrados: se trata de pensar en el éxito y beneficios del proyecto, aunque internalizando también sus costos directos e indirectos, entre ellos los costos de la participación ciudadana. Los tribunales de justicia, a la hora de decidir sobre disputas medioambientales, consideran en forma principal la buena fe de las partes al momento de presentarse una controversia. Las empresas tienen la misión de superar sus temores, abriendo las compuertas a la visión ciudadana y sus demandas. El factor ciudadano es un invitado legítimo y necesario que llegó para quedarse a la hora de discutir los grandes proyectos con implicancias medioambientales y territoriales.

### **EXPOSICIÓN DEL INVITADO SR. ÁLVARO GARCÍA**

El expositor comienza por señalar que los conflictos medioambientales derivados de grandes proyectos de inversión no dejan de crecer, en Chile y el mundo; en nuestro país, los conflictos se localizan principalmente alrededor de los proyectos mineros y energéticos. Chile ocupa el 5° lugar en el mundo en este tipo de conflictos (hay 116 conflictos abiertos en el país). Agrega un dato especialmente significativo: el efecto de la paralización de los grandes proyectos por conflictos ambientales significa postergar inversión equivalente a unos US\$ 58.000 millones, el 70% de la inversión total del país en un año.

Los conflictos medioambientales involucran a empresas y comunidades territoriales del entorno de un proyecto de inversión relevante. La forma de enfrentar el conflicto ha sido el diálogo, entendido éste como el mecanismo tradicional de encuentro entre las partes, aunque sin una metodología más avanzada y desprovista de la sofisticación exigible a procesos complejos que involucran cuantioso recursos y comunidades atentas a sus derechos. Este tipo de diálogo viene mostrando rendimientos decrecientes (“fatiga del diálogo”). Se argumenta que lo anterior se debe a una “cancha muy dispareja” para los participantes – el sector ciudadano no maneja toda la información y no dispone de toda la preparación necesaria-, y a la condición no vinculante de los acuerdos. Además, hay problemas de organización y representatividad, y de no cumplimiento de los acuerdos. Las compensaciones y transacciones resultantes -poco transparentes y menos aún razonables, propias de muchos de los diálogos hasta ahora observados-, representan la consecuencia negativa de la ausencia de un modelo de diálogo satisfactorio.

### **PROPUESTA PARA UN DIÁLOGO CONDUCENTE**

El expositor presenta entonces una propuesta: la creación de una Agencia de Dialogo Territorial. La Agencia nace para superar los diálogos tradicionales e ineficaces, y lo hace desde una perspectiva amplia, con un intenso trabajo previo, en un formato participativo y transversal con todos los estamentos pertinentes, recogiendo experiencias internacionales, y con el tiempo de maduración requerido para una iniciativa de esta envergadura. Se subraya que la propuesta está conducida por la necesidad de obtener resultados tangibles, los que se explicitan más adelante. Se destaca el hecho de que el actual gobierno recogió una gran parte de las recomendaciones de Alianza Valor Minero respecto de conflictos medioambientales.

Las principales características de la Agencia son las siguientes:

1. Es una entidad con financiamiento privado-público (90% privado, recursos que son inferiores a lo que gastan las empresas hoy en día por conflictos medioambientales y que muchas veces desembocan en soluciones transaccionales precarias).
2. Promueve y certifica la calidad del diálogo
3. Asegura el diálogo incidente, temprano y de largo plazo
4. La Agencia opera con una gobernanza tripartita –sector público, empresas y ciudadanía- y está vinculada a la institucionalidad ambiental
5. El diálogo propuesto va más allá de la sola evaluación ambiental

La Agencia de Diálogo Territorial se expresa a través de una Mesa de Diálogo de nueva generación, lo que representa el núcleo de la propuesta. La Mesa se concibe como inclusiva, representativa y con actores debidamente habilitados. Integran la Mesa el gobierno local, los servicios públicos, las comunidades, la empresa, otras empresas y ONG’s.

La Mesa dispone de un conjunto de instrumentos para cumplir sus objetivos:

- a) un sistema de resolución de controversias (ante un entrampamiento del diálogo y/o incumplimiento de los compromisos),
- b) recursos a través de un Fondo de Apoyo al Diálogo,
- c) facilitadores y mediadores neutros y certificados (para asegurar la calidad profesional del proceso) y,
- d) un índice de calidad del diálogo (para asegurar el cumplimiento de los objetivos y los estándares de la Mesa).

La Mesa de Diálogo adquiere dos compromisos incidentes centrales dentro del proceso institucional-global del tema medioambiental en el país:

- Inserción en el territorio del proyecto de inversión: la vinculación es directa con las bases para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental
- Aporte en el territorio del proyecto de inversión: la vinculación es con los acuerdos colaborativos de desarrollo territorial

Es importante destacar la necesaria intervención del Estado en cuanto a formalizar el diálogo, recoger sus conclusiones y compromisos, además de concurrir a la generación de un historial judicial sobre conflictos medioambientales a partir de las disputas que desembocan en los tribunales de justicia.

### **LAS ETAPAS DEL PROCESO DE DIÁLOGO**

El diálogo propuesto por la Agencia se hace presente en una secuencia de seis etapas que corresponden a la presentación, discusión y aprobación del proyecto de inversión:

1. **Preparación e instalación del proceso de diálogo** (gobernanza con protocolo de derechos y deberes); corresponde al momento de prefactibilidad del proyecto
2. **Análisis temprano de sostenibilidad** (bases para los términos de referencia del EIA y preacuerdos de desarrollo regional colaborativo); corresponde al momento de diseño y factibilidad del proyecto
3. **Participación previa a evaluación ambiental**; corresponde al momento de la tramitación ambiental
4. **Participación formal SEIA: apoyo**; corresponde también al momento de tramitación ambiental
5. **Acuerdos colaborativos de desarrollo regional** (formalización de acuerdos, hoja de ruta y plan de ejecución); corresponde al momento de aprobación del proyecto

6. **Seguimiento y monitoreo de los acuerdos** (reporte participativo de cumplimiento); corresponde al momento de construcción del proyecto

Las etapas 1 y 2 operan dentro de la participación temprana previa a SEIA; la etapa 3, en la elaboración del EIA; la etapa 4, en la evaluación ambiental; y las etapas 5 y 6 en el cumplimiento de acuerdos.

### **LOS RESULTADOS DE LA AGENCIA DE DIÁLOGO TERRITORIAL**

¿Qué resultados cabe esperar de la creación de una Agencia de Diálogo Territorial como la propuesta? La exposición establece seis resultados a considerar:

- **Confianza y relación de largo plazo entre empresa y territorio**
- **Ampliar y mejorar la calidad de la participación ambiental**
- **Mejorar el diseño del proyecto en etapas tempranas y la calidad del estudio de impacto ambiental**
- **Formalizar y transparentar los aportes realizados por los titulares de los proyectos a los territorios**
- **Contar con un mecanismo participativo de seguimiento y monitoreo de los compromisos adquiridos**
- **Descomprimir las funciones del sistema de evaluación ambiental**

### **DIÁLOGO**

Varios temas relevantes surgieron en el diálogo posterior a la exposición. Hay asuntos que tienen que ver el conflicto medioambiental propiamente y el rol más activo de los actores involucrados; otros, con la óptica que debiera observarse en un megaproyecto de inversión (compensación / transacción versus una oportunidad); surgieron observaciones válidas sobre la organización, fuerza legal y operatividad de la Mesa de Diálogo de la Agencia; también, el tema de la participación del Estado y las instancias de su involucramiento, vinculado a los tiempos y secuencias del proceso conflictivo y su diálogo. En cualquier caso, la propuesta de una Agencia de Diálogo Territorial despertó alto interés entre los participantes, interés no exento de interrogantes sobre la plena concreción de una entidad de este tipo. De hecho, en el diálogo se realizó una buena cantidad de consultas al expositor. Las intervenciones de los asistentes, referidas principalmente a concesiones viales y grandes proyectos viales, se agrupan a continuación por temáticas principales:

**HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL PROYECTO Y DEL DIÁLOGO.** Se habló de “cambiar el *switch*” sobre los atributos de un megaproyecto de inversión, pasando de sobredimensionar los problemas y las dificultades (y resolviendo malamente vía compensaciones), a una percepción de “oportunidad” y a un foco en un diálogo sin prejuicios, arribando así a

acuerdos sólidos. Se mencionó incluso una opción de diálogo para la planificación y para acuerdos marco que apunten a generar un clima más positivo a la hora de las disputas medioambientales y territoriales. Han existido acuerdos positivos, sin duda, pero también experiencias negativas que la mayoría de las veces se mantienen en la confidencialidad. Un participante observó que Chile no ocupa una posición destacada en un índice internacional que mide el nivel de confianza de los ciudadanos entre sí y con las instituciones; es un factor a considerar cuando se postulan diálogos amplios, transversales, adecuadamente preparados y basados en la confianza.

**LA MESA DE DIÁLOGO.** Varios de los participantes se refirieron a las características y operación de la Mesa de Diálogo propuesta por la Agencia. En general, estuvieron de acuerdo con el modelo de Mesa y su conformación, además de su financiamiento prioritario para preparar y habilitar eficazmente a las comunidades y así superar la asimetría entre las partes negociadoras. Es un asunto que en todo caso se validará cuando comience a operar; entre otras cosas, porque está abierta la opción de que puedan entrar y salir participantes, porque el proyecto de inversión mismo puede cambiar y requerir nuevos integrantes y porque puede existir más de un proyecto en una zona determinada. Además, naturalmente, porque es un modelo innovador que intenta superar radicalmente las experiencias hasta hoy conocidas. Hay que tener presente, además, que el área de influencia de un proyecto minero o energético, que está relativamente acotado territorialmente, es distinta a la de una nueva carretera que se extiende por más de 200 kilómetros e involucra a más comunidades en su trayecto.

**EL FACTOR TIEMPO.** Los conflictos medioambientales tienen su tiempo de duración, una vez desencadenados, esto es, desde la idea del proyecto y su impacto probable sobre las comunidades y el territorio, hasta la solución de las diferencias entre las partes. Es difícil prever este lapso, quizás 18 meses, en promedio, es una buena estimación bajo el modelo de diálogo propuesto por la Agencia. No obstante, el diálogo que acompaña este período quizás extenso en principio puede implicar acuerdos más sólidos. El mensaje es que no hay que apurar artificialmente los procesos de negociación que se sustentan en un diálogo renovado como el aquí propuesto. En todo caso, es necesario recordar que la participación de las comunidades se presenta en dos conversaciones distintas, una antes del proyecto (sustentabilidad y donde se emplaza el proyecto) y otra con el proyecto (términos de referencia y acuerdos de colaboración en el marco de desarrollo regional); se puede hablar aquí del componente socioeconómico del diálogo.

**CONCESIONES, PAPEL DEL ESTADO Y ETAPAS DEL DIÁLOGO.** En el caso de concesiones en obras de infraestructura, ¿quién toma la iniciativa en este proceso renovado de diálogo territorial?, ¿cuál va a ser el valor legal de los diálogos? Se mencionó que en su primera parte la participación es bipartita, con la presencia del Estado y la Agencia, mientras la empresa no sabe aún si va a haber proyecto y por tanto no está presente. El concesionario en algún momento del proceso debe también hacerse cargo del proceso de diálogo con la

comunidad y el impacto territorial. El Estado, se sostuvo, debe tomar la iniciativa en la primera etapa, y debiera “acostumbrarse a hacer mejor las cosas”, según observó un participante, además de contribuir a prefigurar la mesa de diálogo: no basta, se agregó, con que el Estado entregue el proyecto, por cuanto el concesionario va a requerir del diálogo. Quizás hay que revisar la mecánica del diálogo y sus etapas en el caso de las concesiones por cuanto la empresa a cargo del proyecto va a asumir después de un diálogo ya avanzado entre ciudadanía y Estado. No obstante, será la empresa la que deberá darle continuidad en el tiempo y cumplimiento de los compromisos contraídos.

Se discutió sobre la eventual vinculación –y no dependencia- de la Agencia, con las opciones del Ministerio del Medioambiente, el Ministerio de Desarrollo Social y la Agencia de Cambio Climático, aun cuando la Agencia de Diálogo Territorial debiera ser una entidad independiente y no burocrática; en tal caso, la forma de vinculación de la Agencia con el Estado no es tan relevante.

**SOBRE VISIBILIDAD Y ACTORES.** ¿Se pueden cuantificar –y de ahí visibilizar- de alguna manera los beneficios del diálogo? Desde el mismo ángulo, otras interrogantes planteadas tienen que ver con la elaboración de un ranking de sectores con más presencia en conflictos/diálogos territoriales y con un posible catastro de buenas y malas experiencias al respecto. No parece factible, todavía, contar con antecedentes completos al respecto.

**LA IMPORTANCIA DE LA ETAPA TEMPRANA.** La mayoría de los asistentes coincidieron en la alta importancia de los procesos de participación de las comunidades y los organismos pertinentes del Estado en las etapas tempranas de la presentación de un megaproyecto con impacto medioambiental y territorial. Entre los aspectos más significativos a considerar están la organización, representatividad y preparación de las comunidades; la conformación misma de la Mesa de Diálogo; la sustentabilidad e inserción territorial probable del proyecto; los impactos positivos y negativos esperables del proyecto de inversión; y la responsabilidad del Estado en cuanto a liderar y conducir esta etapa. Se destacó que un 90% de recursos de la Mesa están destinados a la organización y preparación de las comunidades para emparejar la cancha al momento del diálogo y la negociación con la empresa, con el proyecto ya presentado y conocido.

**UNA AGENCIA EN DESARROLLO.** La Agencia propuesta ya cuenta con una trayectoria importante, vinculándose con una multiplicidad de organismos, gremios empresariales y sindicatos de la minería y la energía, universidades y centros de estudios, comunidades, y con un modelo de referencia (Australia, elegido por ajustarse mejor a la problemática chilena). Además, se ha nutrido de la experiencia de los abundantes casos de conflictos medioambientales en el país. Sin embargo, como lo señaló el expositor, se trata de una entidad en pleno rodaje y que está muy cerca de obtener el financiamiento necesario para desarrollar a plenitud su actividad. Se puede entender el recorrido de la Agencia hasta hoy como una experiencia piloto que intenta validar su modelo y preparar su operatividad para el momento que obtenga la aprobación legal y los recursos correspondientes. En todo caso,

los participantes del diálogo, en general, recibieron como una buena noticia la aparición de la propuesta de una Agencia de Diálogo Territorial.