

Mejorando la Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Minería



Manuel Pulgar-Vidal - Adriana Aurazo, Editores

MEJORANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN MINERÍA

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) - México
Canadian Institute for Environmental Law and Policy (CIELAP) - Canadá
Comité Pro Defensa de la Fauna y Flora (CODEFF) - Chile
Environmental Law Institute (ELI) - Estados Unidos
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) - Perú

Manuel Pulgar-Vidal - Adriana Aurazo, Editores

IDRC  CRDI

Canada 

Publicado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
PO Box 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9

ã Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo 2000

Mejorando la participación ciudadana en el Proceso
de Evaluación de Impacto Ambiental en Minería

Issued also in English under title: Improving Public Participation
in the Environmental Impact Assessment Process for Mining

Primera Edición: Mayo de 2003.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú 1501222003-1393
ISBN 9972-792-90-4

Diseño de Carátula: GISELE RODRÍGUEZ U., PIUCCE COMPANY S.A.C.

Impreso por: LERMA GÓMEZ E.I.R.L. - AV. LA PAZ 860 - MIRAFLORES - PERÚ

Esta publicación es fruto del trabajo conjunto de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), el Environmental Law Institute (ELI) de Estados Unidos, el Canadian Institute for Environmental Law and Policy (CIELAP), el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) y el Comité Pro Defensa de la Fauna y la Flora (CODEFF) de Chile, bajo el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

Estas organizaciones trabajaron en la búsqueda del mejoramiento de las herramientas existentes de participación ciudadana en sus respectivos países. El presente documento es la conclusión de dicho esfuerzo.

Quisiéramos agradecer particularmente la colaboración de Anne Mitchell, Malcolm Rogge, Christine Elwell, Anicia Bonilla, Miguel Stutzin, Patricia González, Alberto Cortés, Susan Bass, Rose Edmonds, Maria Elena Mesta, Juan Carlos Carrillo y Ada Alegre, quienes colaboraron activamente en la elaboración y culminación tanto de la versión en inglés como la de español, así como en la realización de las visitas de campo. Asimismo quisiéramos dar un agradecimiento especial a Sara Mateos y Rosario Tamashiro por su colaboración en el trabajo de edición y diagramación de la publicación, respectivamente.

Los editores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
MEJORANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN MINERÍA	11
1. Introducción	11
2. La Evaluación de Impacto Ambiental	13
3. Los distintos actores y su rol en la evaluación de impacto ambiental	17
4. La Participación Ciudadana	21
5. Cómo reconstruir la confianza en la evaluación de impacto ambiental	23
6. Mecanismos formales e informales de Participación Ciudadana	28
CRITERIOS Y TÉRMINOS DE REFERENCIA	39
I. CRITERIOS PARA SELECCIONAR LOS ESTUDIOS DE CASO	41
1. Objetivo	41
2. Criterios	41
II. CRITERIOS PARA DESARROLLAR LOS ESTUDIOS DE CASO	43
1. Objetivos	43
2. Criterios	43
III. TÉRMINOS DE REFERENCIA	45
1. Información general	45
2. Objetivos	45
3. Contenido	45
4. Esquema	45
MATRICES	47
I. MATRIZ SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE MINERÍA: CANADÁ, CHILE, ESTADOS UNIDOS, MÉXICO Y PERÚ	AM- 49
II. ELEMENTOS CENTRALES PARA EVALUAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROYECTOS MINERO - METALÚRGICOS	EN 54
REPORTES DE PAÍS	59
I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MINERÍA EN CANADÁ	61
1. Introducción	61
2. Procesos de evaluación de impacto ambiental	61
3. Mecanismos de participación común	64
4. Otros mecanismos legales	67
5. Mecanismos no legales	67
6. Resultados exitosos	70
II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MINERÍA EN CHILE	71
1. Introducción	71
2. El proceso de evaluación de impacto ambiental	71
3. Mecanismos de participación ciudadana	73
4. Otros mecanismos formales	75
5. Experiencias exitosas de participación ciudadana en la gestión ambiental	78
III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MINERÍA EN ESTADOS UNIDOS	79
1. Introducción	79
2. Proceso de evaluación de impacto ambiental	79
3. Mecanismos comunes de participación ciudadana	81
4. Otros mecanismos legales	83
5. Mecanismos no legales	85
6. Logros	86
7. Deficiencias	86
IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MINERÍA EN MÉXICO	88
1. Introducción	88
2. El proceso de evaluación de impacto ambiental	88

3. Mecanismos de participación ciudadana	92
4. Otros mecanismos formales de participación ciudadana	94
5. Mecanismos no formales	94
V. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MINERÍA EN EL PERÚ	95
1. Introducción	95
2. El proceso de evaluación de impacto ambiental	95
3. Mecanismos de participación ciudadana	97
4. Otros mecanismos formales	101
5. Mecanismos no formales	101
6. Experiencias exitosas de participación ciudadana en la gestión ambiental	102
ESTUDIOS DE CASO	103
I. CANADÁ: MINA AQUARIUS	105
1. Introducción	105
2. Conclusiones clave	105
3. Recomendaciones clave que surgen de este estudio de caso	107
4. Preguntas relacionadas de investigación	108
5. Observaciones y análisis	110
6. Preguntas adicionales	122
II. CHILE: MINERA ESCONDIDA Y MINERA LOS PELAMBRES	123
II.a. MINERA ESCONDIDA	123
1. Datos generales	123
2. Experiencias de la mina con participación ciudadana	124
3. Conclusiones	129
II.b. MINERA LOS PELAMBRES	130
1. Datos generales	130
2. Experiencias de la mina con participación ciudadana	131
3. Conclusiones	136
III. ESTADOS UNIDOS: MINAS STILLWATER Y ZORTMAN Y LANDUSKY	137
III.a. MINA STILLWATER	137
1. Datos generales	137
2. Experiencias de la mina con participación ciudadana	139
5. Conclusiones	147
III. b. LAS MINAS ZORTMAN Y LANDUSKY	148
1. Datos generales	148
2. Experiencias de las minas con participación ciudadana	151
3. Conclusiones	158
IV. MÉXICO: MINERA SAN XAVIER Y MINA MARIQUITA	160
IV.a. MINERA SAN XAVIER	160
1. Datos generales	160
2. Experiencias de la mina con participación ciudadana	162
3. Principales resultados	163
IV.b. MINA MARIQUITA	164
1. Datos generales	164
2. Experiencias de la mina con participación ciudadana	165
3. Principales resultados	166
V. PERU: COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA Y EL PROYECTO TAMBOGRANDE	167
V.a. COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA	167
1. Datos generales	167
2. Experiencias de la mina con participación ciudadana	169
3. Conclusiones	171
V.b. EL PROYECTO TAMBOGRANDE	173
1. Datos Generales	173
2. Experiencias de la mina con participación ciudadana	177
3. Conclusiones	183
AUTORES DE LAS CONTRIBUCIONES	185

PRESENTACIÓN

La expansión del desarrollo minero en el hemisferio oeste presenta un gran potencial de crecimiento regional. Su contribución al desarrollo local y regional sin embargo, requiere no solo de mejores prácticas en lo productivo, sino también en lo empresarial; políticas sustentadas en la responsabilidad social y ambiental, lo cual está condicionado al manejo de diversos factores económicos, ambientales, sociales y político institucionales. En general las relaciones entre las empresas y su entorno se caracterizan por su complejidad y requieren además de un marco regulatorio adecuado, una visión y filosofía del desarrollo empresarial, reflejado en políticas que aseguren que la actividad minera contribuya de manera sustentable y equitativa al desarrollo económico, social, ambiental y cultural.

La necesidad de una asociación entre comunidades locales y la minería, constituye en el corto plazo un campo de análisis de la más alta importancia para las propias empresas, para el Estado y para las propias comunidades. Ello sin embargo no es posible si no se generan herramientas que faciliten relaciones basadas en la confianza y no en el conflicto, en el diálogo y no en la confrontación, en el reconocimiento claro de los derechos y no en su poco respeto. En el actual escenario, es altamente probable que entre las empresas mineras y la comunidades campesinas surjan mas conflictos,

Es en la construcción de estas herramientas que no se debe desconocer lo avanzado, que debe aprovecharse de la experiencia derivada de instrumentos de gestión existentes, para enriquecerlos, si es necesario reformularlos o finalmente modificarlos, siempre con un doble objetivo: Que constituyan herramientas que actúen como medio de prevención de conflictos o impactos ambientales y sociales y que constituyan instrumentos objetivos, creíbles y viables.

Ese fue el objetivo central del proyecto, desarrollar a través de una investigación conjunta, una iniciativa para mejorar la participación pública en el proceso de evaluación de impacto ambiental para actividades mineras.

La investigación pretende aportar la búsqueda de alternativas para un instrumento determinado, la Evaluación del Impacto Ambiental, pero con una visión más integral, de incorporación de elementos sociales y económicos en una herramienta de naturaleza mayormente ambiental, con criterios de sostenibilidad.

El financiamiento provisto por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y a las instituciones colaboradoras tuvo el objetivo principal citado, es decir mejorar los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental de las operaciones mineras a partir del análisis del nivel de participación de la población en el proceso del estudio de impacto ambiental en un contexto caracterizado por la globalización y la liberalización económica y financiera, así como la necesidad de preservar la identidad y particularidades sociales, culturales y la diversidad biológica. En nuestro trabajo identificamos los principales factores que permiten impulsar la participación ciudadana en las operaciones mineras; las fuentes de conflicto que normalmente se confrontan; reformas institucionales que la estimulan y la hacen posible; así como experiencias exitosas.

Así, el proyecto se propuso cumplir los siguientes objetivos específicos:

- Examinar los mecanismos de participación pública existentes en las leyes sobre impacto ambiental.
- Examinar las oportunidades de participación pública a través de mecanismos informales, así como los esfuerzos voluntarios de instituciones públicas y privadas para fomentar dichas oportunidades.
- Evaluar el nivel de confianza de los distintos actores frente a las regulaciones sobre EIA.

Existen actualmente pocos estudios sobre participación ciudadana en el proceso de estudio de impacto ambiental en minería y muy poca información acerca de una perspectiva comparativa y regional hacia este tema. El proyecto, desarrollado en 5 países del hemisferio, busca llenar ese vacío, en un esfuerzo adicional por hacer que la evaluación del impacto ambiental cumpla los objetivos que llevaron a su diseño, la prevención de todo tipo de impactos.

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Lima, Mayo de 2003**

MEJORANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN MINERÍA

1. Introducción

La evaluación de impacto ambiental o evaluación ambiental (EA), constituye un instrumento central de la gestión ambiental. Es de naturaleza preventiva, antes que correctiva, y está destinada a otorgar los elementos necesarios para un proceso informado de toma de decisiones (tanto de parte de la autoridad a su cargo como del titular del proyecto); dar a conocer los potenciales y previsibles impactos que un proyecto puede generar; y ayudar a planificar las medidas que se deben tomar a fin de prevenir, disminuir, mitigar o (en la medida de lo posible) eliminar esos impactos. Para el ciudadano, la EA es fundamentalmente una herramienta de información oportuna, adecuada y suficiente para conocer las características ambientales y sociales de un proyecto propuesto, y el momento en el cual puede y debe ser consultado sobre sus inquietudes respecto a él.

En ese sentido la EA debe responder a ciertos elementos clave:

- Es un proceso que comprende diversas fases.
- Es un instrumento de gestión ambiental preventivo.
- Es un proceso previo al inicio o desarrollo de la actividad sujeta a sus reglas y procedimientos.
- Constituye un instrumento fundamental en el proceso de toma de decisiones.
- Forma parte del proceso común de planificación de un proyecto.
- Es un proceso eminentemente participativo.

El componente de la participación ciudadana de la EA es el que la vincula a otros diversos principios y derechos ciudadanos, como el derecho a un ambiente saludable, la gobernabilidad como requisito para la toma de decisiones, la responsabilidad compartida, la transparencia y el respeto por los aportes del público. Estos principios y derechos, concernientes tanto a la EA como a la participación ciudadana, permitirán garantizar el cumplimiento de los objetivos que llevaron a su desarrollo político y en muchos casos legislativo. Sin embargo, ambos instrumentos presentan en la actualidad problemas de aplicación a lo largo del hemisferio, cuyo análisis forma parte de esta publicación.

Por un lado, la ciudadanía ha perdido confianza en la EA como un instrumento fundamental para una decisión confiable para determinar los verdaderos impactos de una actividad, a lo que podemos agregar que en muchos aspectos su desarrollo ha estado al margen de los conceptos de sostenibilidad al no incorporar el análisis social ni los criterios de gobernabilidad.

Respecto a la participación, la incorporación de herramientas que la garanticen de manera efectiva y eficaz ha sido resultado, en muchos casos, no de la voluntad de los gobiernos (quienes en muchas ocasiones no llegan a reconocer las ventajas que representa dotar al ciudadano de información adecuada, suficiente y oportuna y de espacios donde pueda expresarse sin obstáculos), sino de la iniciativa de los propios ciudadanos que entienden que este mecanismo no se limita al ejercicio ciudadano de aquello que la ley permite, sino al ejercicio de toda acción lícita que tenga por objeto lograr un conocimiento adecuado de la actividad que pretende desarrollarse.

Cuando incorporamos la participación ciudadana en la EA debemos tener en cuenta todas estas variables y las razones para ello son múltiples. En consideración a la naturaleza de los proyectos resulta fundamental incorporar la variable social; sea por factores éticos; para mejorar el diseño del proyecto que se pretende desarrollar; para disminuir los procesos de corrección y reparación; para eliminar los riesgos ambientales; para garantizar una mayor igualdad social o evitar costos innecesarios en tiempo y dinero.

Sin embargo, la realidad viene confirmando la ausencia de estos elementos, desnaturalizando el objeto de la evaluación. En Montana (Estados Unidos), las organizaciones que suscribieron un Acuerdo de Buena Vecindad con la empresa minera Stillwater –que constituye un ejemplo de participación del ciudadano en el proceso de toma de decisiones–, lo hicieron luego de que las autoridades aprobasen un estudio de impacto ambiental (EIA), siguiendo todos los procedimientos establecidos por las leyes federales y del Estado de Montana. Este estudio generó no sólo el rechazo de la población, sino también la preparación de acciones judiciales para impugnarlo.

En el Perú, la población de Tambogrande rechaza que se continúe con el EIA. Obviamente, la razón no es que no desee conocer el impacto que la actividad minera puede causar en su localidad. Teme, más bien, que la finalización del EIA determine la autorización definitiva de un proyecto al que se opone. Y es que el EIA ha pasado a ser un informe para obtener permisos y no un documento que constituya parte integral de la planificación de un proyecto.

La debilidad de la participación ciudadana es reconocida por los propios operadores mineros. En la encuesta elaborada en el 2001 por Pricewaterhouse Coopers acerca de la sostenibilidad de la minería, destaca la siguiente cita anónima:

...la industria no tiene las habilidades de comunicación adecuadas... no sabe cómo formular un mensaje positivo. La percepción es un asunto importante porque el público ve a la minería como es:...mala y no importa de qué minería estemos hablando.

El problema, sin embargo, no se puede resolver analizando la participación ciudadana y la EA desde un enfoque exclusivamente legal-ambientalista. Los problemas, conflictos y expectativas escapan a este nivel de análisis. Esta ha sido justamente la premisa del presente reporte: salir del nivel formal (del simple análisis legal), para identificar los demás factores que inciden en el funcionamiento de ambos instrumentos.

Como resultado de los estudios de caso, del análisis de la legislación y de los mecanismos formales e informales de participación ciudadana, se detectaron una serie de aspectos importantes cuyos detalles aparecen en esta publicación:

- La evaluación de impacto ambiental como un instrumento preventivo de impactos.
- La influencia que en su eficacia tiene la participación ciudadana.
- El proceso de toma de decisiones.
- La autoridad a cargo del proceso.
- La organización política.
- La situación de pobreza de la población.

En este escenario, el proyecto se hizo una pregunta clave: ¿en qué medida contribuye la participación ciudadana en el proceso de EA a corregir o mitigar los impactos de una actividad minera?

Las respuestas a esta interrogante son variadas y forman parte de lo que de manera integral vienen trabajando algunas de las organizaciones ejecutoras del proyecto. Los resultados constituyen iniciativas de políticas concretas. Algunas se han venido incorporando como mecanismos formales derivados de modificaciones legislativas; otras son aportes para el desarrollo de mecanismos no formales que permitan balancear la participación de la ciudadanía frente al nivel de participación del Estado y las propias empresas.

Estas propuestas políticas concretas se refieren a:

- *Mecanismos formales*
 - Legitimación para acceder al proceso administrativo.
 - Acceso a la información y a la justicia.
 - Consulta pública y elementos básicos de oportunidad y extensión.
 - Audiencias públicas: cómo garantizar la incorporación de los aportes.
 - Publicidad del proceso y aviso oportuno.
 - Mecanismos y foros internacionales.
 - Programas de participación, guías metodológicas y participación ciudadana temprana.
 - Consulta normativa.
 - Iniciativa legislativa.
 - Comités asesores y grupos técnicos.
 - Acceso a la tierra.
 - Referéndum.
- *Mecanismos no formales*
 - Activismo público.
 - Acuerdos de buena vecindad.
 - Mesas de concertación y de diálogo.
 - Talleres, grupos o subgrupos de trabajo.
 - Campañas de difusión y creación de conciencia.

- Encuestas.
- Informes técnicos.

En ese sentido, esta publicación, resultado de un análisis concreto del grado de participación ciudadana en la EA, pretende constituir un aporte que no se limite a mejorar este importante instrumento de gestión, sino que, reconociendo el contexto dentro del cual estos instrumentos operan, permita generar un mayor grado de confianza en ambos, único medio a través del cual se podrá cumplir con el objetivo de prevención que persiguen.

2. La Evaluación de Impacto Ambiental

La EA data de 1969, año en que se institucionalizó formalmente este instrumento en la legislación federal de Estados Unidos a través de la National Environmental Policy Act (NEPA) o Ley Nacional de Política Ambiental. Esta norma tenía como propósito perfeccionar el procedimiento administrativo para mejorar la calidad de la toma de decisiones desde la perspectiva ambiental y social.

En los países latinoamericanos, el proceso de institucionalización de la EA respondió inicialmente a la necesidad de satisfacer los requisitos para obtener créditos de los organismos financieros multilaterales.

Así, este proceso latinoamericano priorizó el enfoque de la presentación de estudios o informes de impacto ambiental, antes que el procedimiento a través del cual mejorar el sistema de decisiones públicas.¹

Este defectuoso enfoque inicial explica en parte los actuales conflictos y la desconfianza que la población muestra en los resultados de su aplicación.

El proceso de toma de decisiones implica cumplir una serie de etapas consecutivas que empieza con la notificación, la consulta, la decisión, la implementación y la revisión.² Es por ello que la EA debiera ser considerada, en primer lugar, como una herramienta de gestión ambiental y social que favorezca la participación en: (1) la selección de proyectos según sus impactos ambientales y sociales; (2) el diseño de los mismos; y (3) el proceso de toma de decisiones. Así, la EA debe aspirar a ser un proceso destinado a mejorar el sistema de toma de decisiones públicas y a resguardar que las opciones de proyectos, programas o políticas en consideración sean ambiental y socialmente sostenibles, y no un mero requisito para obtener créditos o permisos de la banca o el Estado.

La EA ha demostrado ser un sistema fundamental para mejorar la viabilidad a largo plazo de muchos programas y proyectos de desarrollo. Además, su uso puede contribuir, de manera definitiva, a evitar errores u omisiones que pueden implicar altos costos ambientales, sociales y/o económicos, y a llevarnos por el camino del desarrollo sostenible.

Los beneficios de la EA desde una perspectiva ambiental son:³

- Aceptación o cancelación anticipada de propuestas.
- Identificación e incremento de aspectos ambientales favorables.
- Identificación e implantación de alternativas ambientales costo-efectivas.
- Identificación y participación de las partes interesadas y afectadas.
- Diseño de proyectos más eficientes y equitativos.
- Integración adecuada de cuestiones económicas, ambientales y sociales.

Por el contrario, las consecuencias de no desarrollar una EA, o de hacerlo de manera deficiente, son:

- Toma de decisiones inadecuadas.
- Falta de compromiso con las partes involucradas.
- Retraso en la decisión.
- Perjuicios políticos y malas relaciones institucionales.

1 Programa Buenos Aires Sustentable, *Evaluación de impacto ambiental. Hacia la construcción de regímenes jurídicos de calidad ambiental en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: FARN, marzo 1999, p. 16.

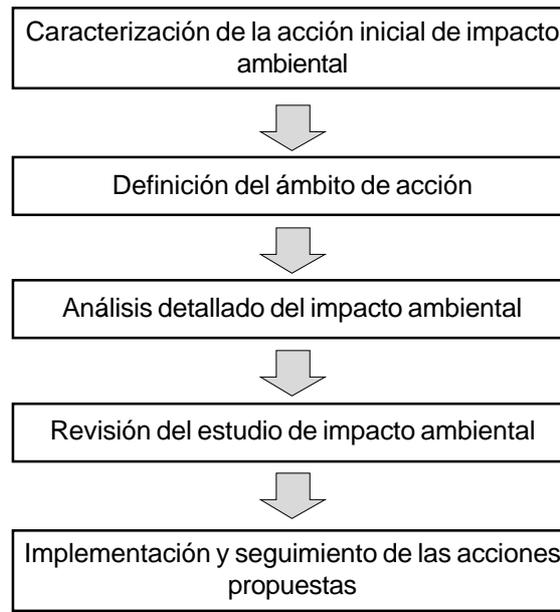
2 Petkova Elena; Crescencia Maurer; Norbert Henninger y Frances Irwin, *Closing the gap: information, participation and justice in decision-making for the environment*. Washington D.C.: World Resources Institute, 2002, p. 71.

3 Alegre, Ada, *Gestión y evaluación de impacto ambiental en proyectos de inversión. La evaluación de impacto ambiental en la gestión ambiental peruana*. Curso adaptado del Programa de Capacitación BID, 2001. Abril 2002.

- Pérdidas financieras.
- Fracaso del proyecto.

Muchas veces, por deficiencia legislativa, por limitaciones en el seguimiento que han de hacer las autoridades a cargo de la EA o por no contar con un sistema de etapas diferenciadas, se omiten los pasos clave que debe seguir toda EA⁴ y con ello se limita la participación ciudadana en cada uno de estos pasos.

Dicho de otra manera, la EA es un proceso compuesto por diversas etapas que permiten cumplir su objetivo de ser un instrumento preventivo de los impactos ambientales y sociales. Estas etapas son:⁵



- *Screening* o identificación y clasificación del proyecto: primer paneo para decidir dónde se enmarca el proyecto en consideración.
- Evaluación ambiental preliminar: EA reducida para proyectos de bajo o dudoso impacto.
- *Scoping* o preparación y análisis del alcance del estudio de impacto ambiental (EIA): incluye la elaboración de los términos de referencia del estudio.
- EIA: revisión y decisión. Producción del documento técnico de la evaluación ambiental.
- Acto administrativo de aprobación de la EA: control y seguimiento realizado por la autoridad competente.

No todos los proyectos de desarrollo recorren cada una de las etapas mencionadas, ni todos son susceptibles de ser incorporados al régimen de EA. Por ello, las tres primeras etapas son extremadamente importantes a fin de determinar tanto la aplicabilidad de la EA, como el alcance y la focalización que serán requeridos en las etapas posteriores.

La fase de *scoping* resulta fundamental para la incorporación de mecanismos de consulta *ex-ante*, es decir como parte de la preparación del EIA y no cuando ya ha sido elaborado. Ni siquiera ante el desarrollo de uno de los más importantes proyectos mineros en el Perú, como el de la mina Antamina, se cumplió con la etapa de consulta previa.⁶

La realización de una consulta previa permitiría un mejor entendimiento de la actividad por parte de la comunidad.⁷ Es claro que el titular de una actividad minera puede estar dispuesto a cumplir esta fase, pero no encuentra la mejor manera de hacerlo. Las grandes interrogantes son en qué momento debe realizarse

4 Casa de la Paz, Participa, Practica, *Manual de participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental*. Santiago de Chile: CPPP, septiembre 1995, p. 19.

5 Pulgar-Vidal, Manuel, *La evaluación de impacto ambiental en el Perú: bases para un necesario consenso*. Lima: Sociedad Nacional del Ambiente, junio 2000.

6 Schmidt, Corinne, "Public participation, environmental policy and transnational mining in Peru: a case study of the Antamina Mining Company". Tesis de la Universidad Johns Hopkins, Baltimore, Maryland, 1999.

la consulta y qué extensión debe tener.

El objetivo principal de la fase de *scoping* es hacer una identificación preliminar de los impactos ambientales y sociales que puede causar el proyecto, detectando a su vez quiénes pueden verse afectados y de qué manera. Durante dicha fase, la consulta pública debe permitir asegurar que la EA tome en cuenta la preocupaciones prioritarias de la población que puede verse afectada por el proyecto e identificar todo el rango de potenciales impactos.⁸

El proceso de consulta debe tener objetivos claros y ser parte del proceso de EA y no posterior a él. Así el proceso de consulta permitirá:⁹

- Que las comunidades ejerzan su derecho de preferencia.
- Determinar cuáles y cuántas comunidades se verían afectadas y en qué medida, a fin de tomar las decisiones y prevenciones necesarias.
- Definir el acuerdo de compensación y la participación en los beneficios.
- Iniciar la elaboración del proyecto de sostenibilidad para la localidad.

Respecto al estudio de impacto ambiental (EIA), que constituye tan sólo una de las etapas de la EA, debe tenerse en cuenta que está diseñado para identificar, predecir, interpretar y comunicar información acerca de los impactos que producen las propuestas legislativas, las políticas, los programas, los proyectos y los procedimientos operacionales sobre el ambiente biogeofísico, la salud humana y el bienestar.¹⁰ El EIA debe comprender un análisis técnico e interdisciplinario, además de proponer las acciones y medidas para prevenir, controlar o corregir los efectos degradantes de los impactos ambientales.

Debemos tener en cuenta que la EA es un proceso formal conducido y controlado por una autoridad gubernamental, mientras que los EIA generalmente son responsabilidad del proponente del proyecto, sea este del sector público o privado. Así, la EA es el diagnóstico de lo existente (el sistema), mientras que el EIA es el instrumento o documento que permite ordenar ese análisis.

El interesado en desarrollar un proyecto o actividad sometido a una EA, deberá presentar una declaración de impacto ambiental o un EIA en función al riesgo de la actividad, establecido a su vez en función a criterios de riesgo o determinado por listados contenidos en las propias normas. El EIA es, entonces, un análisis pormenorizado de las características del proyecto o actividad y de sus impactos, y como tal, puede ser el más valioso instrumento para lograr una relación de confianza entre una actividad como la minera y las comunidades locales. La realidad y los estudios de caso que se presentan en este reporte permiten concluir que ello no está sucediendo.

Debemos reconocer que el EIA aún posee deficiencias conceptuales, tal como se mencionó en la Cuarta Reunión de Consulta sobre el Medio Ambiente celebrada en junio de 1993: (1) enfatiza desproporcionadamente los aspectos descriptivos y de diagnóstico del contexto ambiental; (2) crea confusión en la aplicación de metodologías de análisis ambiental; (3) carece de un proceso analítico que establezca claramente la relación causa-efecto entre las actividades, los impactos y las medidas mitigadoras; (4) no define una estrategia de protección ambiental y mitigación de impactos, que separe operacionalmente aquellas actividades mitigadoras que pueden integrarse en la ejecución misma de las intervenciones de aquellas medidas de carácter estratégico, cuya ejecución depende de una estructura institucional paralela; (5) carece de una articulación económico-financiera-institucional de las medidas de mitigación con el fin de determinar su viabilidad; y (6) carece de un análisis institucional para evaluar la capacidad operacional y determinar las necesidades de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación, formación y equipamiento de las instituciones y entidades encargadas de la ejecución de los programas de protección y mitigación de impacto ambiental.

7 Pulgar-Vidal, Manuel. "Actividad minera y comunidades: bases para un mejor entendimiento". Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Legislación Minera. Lima, 14 de octubre de 1999. Disponible en: <http://www.spda.org.pe>.

8 International Finance Corporation, *Doing better business through effective public consultation and disclosure*. Octubre 1998.

9 Tobin, Brendan; Flavia Noejovich y Carlos Yañez, *Petroleras, Estado y pueblos indígenas: el juego de las expectativas*. Lima: Defensoría del Pueblo, agosto 1998.

10 Buroz Castillo, Eduardo, *La gestión ambiental: marco de referencia para las evaluaciones de impacto ambiental*. Caracas: Fundación Polar, 1998, p. 60.

A esto se unen las deficiencias de orden operacional de dichos estudios ambientales como: (1) la falta de asignación presupuestaria para realizarlos; (2) la debilidad institucional y metodológica al tratar la problemática ambiental de los proyectos de desarrollo; (3) la escasa capacidad técnica de análisis; (4) la poca claridad al definir a la población afectada directa e indirectamente por una actividad; y (5) la deficiencia institucional durante la fase de ejecución y seguimiento de las medidas de mitigación.¹¹

El análisis de los estudios de caso y de la legislación de cada uno de los países con los que se ha trabajado en este proyecto permite afirmar que a estas deficiencias conceptuales y operacionales se suman otras que podrían considerarse de carácter coyuntural, pero que por su permanencia bien podrían ser estructurales.

En efecto, afirmar que las deficiencias del proceso de EA y del EIA se deben tan sólo a las deficiencias conceptuales y operacionales antes citadas, es limitado y no permite revertir la falta de confianza que existe respecto a este importante instrumento preventivo. A estas otras deficiencias de tipo coyuntural nos referimos en este reporte: las que derivan de los problemas de pobreza; falta de representatividad; pérdida de credibilidad de las autoridades; expectativas de desarrollo frustradas; autonomías no reconocidas; antecedentes históricos poco favorables, etc.

Tanto las deficiencias de orden conceptual como las de orden operacional, a las que se deben sumar las que acabamos de citar, determinan que el EIA no sea una herramienta efectiva en la práctica. Se requiere principalmente que este estudio sirva para incorporar la dimensión ambiental en la toma de decisión relacionada al proceso de desarrollo.

La utilidad del EIA dependerá, entre otros, de los siguientes elementos: la cronología y sincronía de la EA en relación a los demás análisis de un proyecto (técnico, económico, financiero); el nivel de definición del contexto ambiental, el área de influencia y el tipo de impacto ambiental; el nivel de participación popular, medido en el sentido de la efectividad del proceso de consulta y de su contribución al diseño, ejecución y seguimiento de un proyecto por parte de la población afectada; el nivel de formulación (técnico, económico y financiero) de las medidas preventivas, correctivas y mitigadoras de los impactos negativos; y las estructuras y capacidad institucionales para ejecutar medidas mitigadoras, supervisar su puesta en operación (monitoreo) y evaluar su calidad y efectividad (auditoría ambiental).

En vista de la situación actual de los EIA, proponemos, en primer lugar, fortalecer la figura de este estudio, redefinirla como un verdadero instrumento de prevención y dirigirla hacia una correcta evaluación del proyecto, antes de que surjan mayores problemas, tanto desde el punto de vista económico como social. Es necesario también, fortalecer el EIA en los ámbitos de la fiscalización y el control, la normatividad, la información base para el monitoreo de avances o perjuicios producidos por la actividad minera, y las coordinaciones entre las autoridades competentes.

Un elemento clave para una EA efectiva y un EIA eficaz es la coordinación interinstitucional. A menudo los problemas ambientales son complejos y variados, y necesitan de información detallada y especializada de más de un organismo gubernamental. Así, la implementación exitosa de las recomendaciones contenidas en el EIA dependerá de la capacidad de las instituciones ambientales de cada uno de esos organismos.

Asimismo, y ello está detallado posteriormente, para que un proceso de EA sea exitoso desde el inicio, debe contar con mecanismos de participación ciudadana claros, sistemáticos y accesibles a toda la comunidad. Quienes realizan el proceso deberán también suministrar datos confiables y claros, sobre la base de los cuales todos los actores –las agencias de gobierno, la comunidad afectada, la municipalidad, las ONG, etc.– puedan tomar decisiones acertadas.

En el caso de la mina Stillwater, las ONG locales firmaron un Acuerdo de Buena Vecindad con la empresa minera, que si bien fue posterior al proceso de EA, determina los beneficios que la transparencia de la información y el compromiso en el proceso de toma de decisiones tienen en la generación de relaciones de confianza entre el operador minero y las comunidades. Aun cuando dicho acuerdo incorporó muchas reglas y procesos para la participación ciudadana, al no ser legalmente obligatorio, la empresa minera lo violó en numerosas oportunidades. Al parecer, el cumplimiento del acuerdo dependía en gran parte del arduo trabajo

11 "Revisión del concepto y práctica de las evaluaciones de impacto ambiental en América Latina. Participación de las poblaciones afectadas y las ONG locales". Segunda sesión plenaria de la Cuarta Reunión de Consulta sobre el Medio Ambiente. Banco Interamericano de Desarrollo. Comité del Medio Ambiente. División de Protección del Medio Ambiente. Panamá, 28–30 de junio de 1993.

de las partes y de recurrir a mecanismos legales tradicionales para asegurar que la compañía lo cumpliera. En ese sentido, aún no tenemos claro si un acuerdo voluntario puede funcionar sin la garantía de los mecanismos legales tradicionales. Esta reflexión es parte del presente reporte.

Un aspecto altamente positivo, sin embargo, es que la negociación y el acuerdo voluntario en el caso de la mina Stillwater contribuyeron enormemente a mejorar las relaciones entre las autoridades y las comunidades, y abrieron las puertas para el diálogo en casos de significativas controversias. En Montana, la ciudadanía organizada ayudó a que el proceso de negociación del Acuerdo de Buena Vecindad beneficiara a las partes. En los países latinoamericanos el problema es que la mayoría de las comunidades involucradas se encuentra en situación de extrema pobreza, con limitados recursos y dificultades para solucionar sus necesidades básicas y acceder a la educación y la salud. Por ello, en estos casos es necesario planear estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza, antes que estrategias de negociación y de construcción de capacidades. A ello se suma la ausencia y la lejanía permanente del Estado que agrava aún más la situación.

En el caso de la mina Aquarius, en Canadá, no hubo un acuerdo similar al de buena vecindad de Montana. Sin embargo, se lograron acuerdos sobre la base de negociaciones individuales con cada uno de los dueños de las tierras, quienes en su mayoría eran cazadores.

En Canadá, a pesar de que la población no estaba bien organizada, algunos residentes lograron cambiar significativamente la propuesta inicial del proponente, mediante estudios ambientales adicionales a los exigidos por la ley. El resultado fue que el gobierno aprobó el proyecto a través de la autoridad federal. Sin embargo, se acabaron haciendo muy pocos cambios a la propuesta inicial y muchos de los propietarios de las tierras no fueron recompensados como el proceso ameritaba, siendo presionados de forma individual. Los términos de la compensación variaron de una familia a otra. Por ello, se necesita una estrategia de comunicación social que permita mantener informada a la población sobre el proceso de EA y el seguimiento de las resoluciones.

Un EIA debe precisar los conceptos, criterios, lineamientos y métodos de elaboración y monitoreo permanente del proyecto minero, de manera que garantice los beneficios socio-ambientales y evite el desequilibrio entre los actores clave y el desarrollo del proyecto. Los mecanismos voluntarios de participación ciudadana que no pueden funcionar sin mecanismos legales tradicionales son muy interesantes porque demuestran que se debe fortalecer el EIA, pero no eliminarlo.

Es importante identificar cuál es el propósito del diálogo en cada una de las etapas del proceso. En la mayoría de los casos, cuando se inicia una actividad minera puede ser más efectivo para ambas partes cumplir las normas legales o tratar de llegar a un acuerdo voluntario al margen de las mismas. Cuando se está llegando al final del proceso, casi siempre es para resolver un conflicto.

3. Los distintos actores y su rol en la evaluación de impacto ambiental

La EA y la participación ciudadana son instrumentos que involucran a múltiples actores y no sólo un asunto del Estado o de una empresa con los pobladores. Tiene que ver con calidad de vida, derecho a un ambiente sano, democracia, representatividad y con muchos otros elementos que nos obligan a identificar el rol que en la actualidad viene cumpliendo cada actor.

3.1 El Estado

3.1.1 El gobierno nacional

Si bien son varias las áreas de gobierno que inciden en las decisiones sobre el desarrollo minero, como las de desarrollo y economía o de planeamiento, este proceso se ha concentrado especialmente en las de minería y medio ambiente.¹²

El gobierno nacional incorpora de por sí una serie de actores. La dificultad de identificar dónde se toman las decisiones sobre un proyecto de envergadura, como puede ser el minero, puede llevar a orientar las acciones de participación donde no resulte más conveniente. Esto ocurre comúnmente en América Latina, en donde la viabilidad de los proyectos no depende de las autoridades ambientales ni de los ministerios de minas,

¹² Equipo MMSD América del Sur, *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur*. IIED, 2002, p. 607.

sino de políticas de fomento a las inversiones y, frecuentemente, de los ministerios de Economía o Hacienda. Este fraccionamiento del rol del gobierno central profundiza la distancia que existe entre el Estado y las comunidades afectadas por los proyectos mineros. Si de por sí las autoridades mineras desconocen los problemas y preocupaciones de las comunidades, ello resulta peor respecto a los ministerios de Economía o Hacienda.

El problema surge, en parte, de la visión clásica que se tiene del Estado como “custodio” o “tenedor” del patrimonio natural de la nación, así como de promotor de la inversión en la exploración y acceso a los recursos naturales. Esto trae como consecuencia un Estado que debe dictar normas para facilitar el aprovechamiento de dichos recursos, el acceso a la tierra, las medidas tributarias y la flexibilidad en los instrumentos de gestión ambiental y en la aplicación de recursos administrativos. En suma, el Estado es el eje que capta y redistribuye la riqueza. Un Estado paternalista, que “haga la minería más atractiva para la inversión... y más competitiva.”¹³

Por ello, la actividad del Estado en el manejo de los recursos naturales se ejerce en la mayoría de los casos desde el gobierno central, sin la necesidad de estar permanentemente en la zona misma del proyecto. Casi siempre hemos encontrado que la presencia de las autoridades mineras, ambientales y de desarrollo social en la zona de ejecución del proyecto es muy limitada.

En ese sentido debe redefinirse el rol del Estado, para convertirlo en un promotor del desarrollo sostenible, que por un lado incentive la innovación tecnológica, y por el otro, regule con visión y elabore políticas creativas y flexibles, estimulando “la sostenibilidad y competitividad global de la actividad minera y el desarrollo del país”.¹⁴ Su rol frente a los instrumentos de gestión ambiental, como el EIA, debe destacar la sostenibilidad en su uso y aplicación, así como exigir que sea utilizado como una herramienta preventiva de conflictos ambientales y sociales.

De qué manera una autoridad competente y con visión de sostenibilidad ayudaría a resolver los problemas es un tema que merece ser analizado. La realidad de la región confirma que las comisiones de desarrollo sostenible no han sido exitosas en integrar las variables ambiental, económica y social en proyectos como los mineros. Más aún, han duplicado esfuerzos frente a lo que hacen las autoridades ambientales y han terminado desacreditándose unas a otras.

Sin embargo, percibimos respuestas positivas frente a la acción del Estado en el ámbito local. Los acuerdos antes mencionados, en países como Estados Unidos y Canadá, y la formación de grupos, como la Mesa Técnica de Apoyo a Tambogrande en el Perú y el Comité Técnico Académico en el caso de la mina San Xavier en México, nos demuestran que las poblaciones se sienten más confiadas cuando se relacionan con las autoridades locales. El reto, en consecuencia, pasa por definir con claridad el rol de las autoridades descentralizadas a cargo de articular el diálogo y promover la participación entre los operadores mineros y las comunidades.

3.1.2 Los gobiernos locales

*Un tema clave para el desarrollo sustentable es la participación de las localidades y regiones en los procesos de decisión sobre la minería y en la distribución de las rentas de dicho sector. En este sentido, es necesario comprender la perspectiva pública local, sus requerimientos de información, de capacitación y de participación en la gestión y evaluación de impacto en la minería.*¹⁵

La descentralización es un proceso que supone realizar una reforma profunda del Estado a efectos de revisar las competencias ya asignadas y consolidar la capacidad de adoptar decisiones en los gobiernos regionales y locales. Este proceso trasciende la simple transferencia de funciones e implica dotar a estos gobiernos de las herramientas que les permitan definir sus propias políticas de manera participativa.

13 Rojas Marcos, Carlos. “Empresas mineras y comunidades campesinas: responsabilidades sociales y ambientales”. En: *El rostro de la minería en las comunidades del Perú*. Lima: CONACAMI, 2000, p.87.

14 *Ibíd.*

15 Equipo MMSD América del Sur, op. cit., p. 607.

La minería, por su naturaleza, es la actividad que mayor centralismo genera en la institucionalidad pública a cargo de su regulación. Sin embargo, los impactos son en la mayoría de los casos de naturaleza local. Negar a los gobiernos locales la capacidad de definir sus propias estrategias, políticas y acciones respecto a dicha actividad y negarles el rol de articuladores del diálogo entre los operadores mineros y los pobladores, es desconocer su potencial de acercar a las partes.

Los gobiernos locales debieran constituir el instrumento o mecanismo que facilite la consulta a la población, el diálogo entre las partes y que canalice y priorice las preocupaciones de la gente respecto al proyecto a desarrollarse. Tiene en consecuencia un rol central en la promoción de la participación efectiva en los procesos de EA.

3.2 Los operadores mineros

Los operadores mineros han reconocido que en muchos casos no tienen una estrategia efectiva de comunicación para lograr que las comunidades involucradas acepten sus operaciones. La falta de iniciativa de la empresa o de la población para establecer contactos iniciales puede ocasionar muchas veces que la relación entre ambos culmine en la carencia e inutilidad de los mecanismos de gestión ambiental.

Ante la ausencia del Estado en temas de EA, el operador minero trata algunas veces de entrelazar por la vía de mecanismos informales o voluntarios, aspectos relacionados a su responsabilidad social con la población afectada por la actividad minera. Aunque la empresa puede cumplir un rol complementario, el Estado no puede estar ausente, como ha venido sucediendo. Cuando una empresa llega a un lugar, puede complementar al Estado, pero nunca reemplazarlo.

Cuando se habla de responsabilidad social en el ámbito de los operadores o empresas mineras, hay que distinguir entre una empresa socialmente responsable y una empresa paternalista o filantrópica.

De acuerdo a Caravedo,¹⁶ el paternalismo o filantropismo es el tipo de relación que se basa en donaciones a instituciones locales con el objetivo de realizar obras de caridad o asistencia. El inversionista social, por su parte, se caracteriza por poseer una visión de mediano plazo de la localidad, aunque no necesariamente la comparte con los demás actores locales. Por último, la empresa socialmente responsable es la que posee una visión de largo plazo de la localidad, compartida con los demás actores locales, y la que invierte en acciones o proyectos sostenibles que generan beneficios tanto para ella como para la comunidad.

Sin embargo, es muy difícil llegar a ser una empresa socialmente responsable si al inicio del proceso de EA no se involucró a la población, ni se le consultó sobre sus preocupaciones respecto al proyecto. La responsabilidad social implica dialogar, escuchar y adoptar las recomendaciones de la población que permitan minimizar los impactos ambientales, logrando que esta se sienta satisfecha con el operador minero.

3.3 Los pobladores

Hablar de pobladores es referirse a los ciudadanos individualmente considerados, las comunidades locales no necesariamente organizadas y las comunidades que constituyen poblaciones indígenas.

Hablar de pobladores es también referirse a aquellos que pueden ser directamente afectados por una operación como la minera, sea porque son los propietarios de la tierra, porque esta actividad trastorna su estilo de vida o sus actividades, o porque trabajan en la empresa. Es también referirnos a aquellos que indirectamente se benefician o perjudican con dicha actividad.

Esta diferenciación que parece bastante simple, no lo es cuando nos referimos a los distintos intereses que cada grupo puede tener en una actividad productiva. Así, por ejemplo, entre los propietarios de la tierra podemos encontrar a aquellos que ven en la operación una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida, sea por los beneficios que esta le reportará o porque se los trasladará a una zona mejor, y a aquellos que se niegan a desplazarse o que rechazan la operación por temor o desconfianza.

¹⁶ Caravedo Molinari, Baltasar, *Lo social y la empresa a fines de siglo*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1999.

Asumir a la población como bandas de aliados y opositores es un error. Pensar que un proyecto no resulta viable porque existe un grupo que se opone sin fundamento a él, mientras que otro se interesa, no hace sino exacerbar los conflictos y aumentar la desconfianza. Se trata de obtener un consenso y eso sólo es posible cuando la información es transparente y los beneficios son superiores a los perjuicios. Para que ello funcione, los grupos deben conocerse y es precisamente aquí que la EA juega un rol fundamental.

Del análisis de la legislación de los cinco países estudiados podemos ver cómo la oportunidad de la consulta y lo adecuado de la información y de la notificación del proyecto, en Canadá; el desarrollo de los programas de participación con la debida sistematización y ponderación de las observaciones, en Chile; y el derecho de petición para consulta pública, en México, constituyen preocupaciones de los pobladores referidas a la eficacia de la EA como un instrumento preventivo. La pregunta central es cómo fortalecer el rol del ciudadano para canalizar sus inquietudes y poder ejercer las acciones que estime pertinentes, y cuál es el rol que las ONG u otros grupos organizados deben jugar en este proceso.

En un taller sobre acciones de interés público¹⁷ se identificaron oportunidades para el trabajo futuro en esta rama, que en muchos casos resultan aplicables al trabajo con la población. Se destacaron estrategias y mecanismos que permiten transmitir sus preocupaciones reales.

3.4 Las organizaciones no gubernamentales

Las ONG han sido actores importantes en la resolución de los conflictos sociales y ambientales derivados de la actividad minera. Estas organizaciones

*...cumplen roles diversos, tales como facilitar la participación de la población local en conflictos socio-ambientales, defensa del interés público ante proyectos de inversión que generan impactos ambientales y sociales, y articuladoras de la participación de organismos externos a una localidad en la resolución de conflictos socio-ambientales.*¹⁸

En Tambogrande, además del Frente de Defensa, existe la Mesa Técnica de Apoyo a Tambogrande, conformada por Diaconía para la Justicia y la Paz de Piura; APRODEH; CEAS; CEPES; COOPE-RACCIÓN; ECO; FEDEPAZ; la Asociación Civil Labor; la SPDA; y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la misma que se encarga de estudiar los argumentos que sustentan la inviabilidad del proyecto minero en la zona.

En Canadá, las ONG ambientales participan en la revisión del proyecto como terceros, equilibrando la relación de los residentes y propietarios de tierras con los empresarios. Sin embargo, estas organizaciones no tienen recursos suficientes para financiar la revisión del EIA y la población no posee la capacidad para revisar la documentación técnica del proyecto, al igual que en el Perú.

El rol de las ONG es fundamental en la construcción de capacidades, la articulación del diálogo, la canalización de la información, la solución de conflictos y en muchas otras acciones relativas a la relación minería-comunidad. Sus estrategias, sin embargo, no pueden generar un "efecto anestesia" en las preocupaciones de la población.

Las ONG pueden cumplir un rol central en la EA como terceros independientes y con capacidad técnica para procesar la información que se canalice sobre el proyecto. En tal sentido, con un objetivo temporal y la visión de construir una capacidad local, estas organizaciones pueden compensar las limitaciones que la población pueda tener para cumplir dicho rol.

4. La Participación Ciudadana

Los estados han venido reconociendo en diversos foros que la aspiración de lograr el desarrollo sostenible de las naciones implica un compromiso de largo plazo, que sólo se puede alcanzar fortaleciendo la

¹⁷ Fundación Ford, *Rompiendo la indiferencia: acciones ciudadanas en defensa del interés público*. Santiago de Chile: Fundación Ford, octubre 2000.

¹⁸ Lagos, Gustavo E.; Hernán Blanco; Valeria Torres y Beatriz Bustos, *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur*. Borrador del Informe Regional, enero 2002, p. 33.

participación comprometida de todos los ciudadanos. Así, han asumido diversos compromisos para iniciar procesos internos orientados a la evaluación de opciones de política pública y la construcción de mecanismos conducentes a fortalecer la representación ciudadana en las decisiones. Estos procesos tienen por objeto establecer y desarrollar sus propias prioridades legislativas y mecanismos institucionales para ampliar los medios de participación, facilitar la participación responsable y fortalecerla en las instituciones representativas.

La participación ciudadana fue uno de los temas que más se analizó en la Declaración de Río de Janeiro y la Agenda 21 de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El décimo principio de la Declaración de Río estableció que los problemas ambientales se manejan mejor con la participación de todos los ciudadanos involucrados en los correspondientes niveles, sea en el nacional o el internacional. A nivel nacional, cada individuo debe tener el acceso adecuado a la información manejada por las autoridades públicas y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones, accediendo al proceso y a la justicia.

Por su parte, en la Agenda 21 se establece que los gobiernos deben ampliar las opciones de participación pública en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas de desarrollo sostenible. Asimismo, se expone lo que deberán hacer dichos gobiernos para consolidar el esfuerzo conjunto con los ciudadanos a fin de lograr el desarrollo sostenible de nuestro planeta.

En la Declaración de Barbados, firmada en la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible llevada a cabo en mayo de 1994, los pequeños estados insulares acordaron establecer alianzas entre los gobiernos, las organizaciones, las agencias intergubernamentales, las ONG y otros grupos, con el fin de cumplir el Programa 21 y su plan de acción.

En la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en 1994, el tema de la participación ciudadana se trata en su relación con el fortalecimiento de la democracia a nivel hemisférico y la definición de mecanismos para ampliar la participación. El plan de acción manda que los gobiernos revisen los marcos regulatorios de los actores no gubernamentales para facilitar sus operaciones y aumentar su capacidad para obtener fondos; mejoren la participación de los grupos tradicionalmente marginados; intercambien informes de avance en la Cumbre de Bolivia sobre las actividades de la sociedad civil; y consideren el establecimiento de un nuevo programa de sociedad civil en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Asimismo, en la sección del plan de acción que contempla las iniciativas ambientales, se alude a la necesidad de impulsar la participación del público en la formulación de políticas que comprendan la conservación y el uso sostenible de los ambientes naturales y de políticas relativas al impacto ambiental de los proyectos de desarrollo, y en la elaboración y cumplimiento de las leyes ambientales. La Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Bolivia en 1996, brinda a los gobiernos la oportunidad de identificar acciones concretas que cumplan estos principios.

La importancia de la participación se ha hecho particularmente evidente en lo que concierne a los temas ambientales y el desarrollo sostenible, ya que dichos asuntos son poderosos catalizadores de participación cívica y excelentes motivadores de acción ciudadana y de democracia responsable.

El supuesto fundamental es que sólo una ciudadanía comprometida y responsable, universalmente representada y activamente participativa, será capaz de aportar las prioridades nacionales a las decisiones públicas. En términos generales, esto implica crear los espacios necesarios para que la ciudadanía se sienta dueña del espacio público y responsable de la sociedad y pueda ver al Estado como su instrumento y colaborador y no como un obstáculo.

Por ello, la participación ciudadana no puede limitarse a permitir que el ciudadano acceda a la información de un instrumento como el EA, a la justicia en defensa de sus derechos ambientales (reconocidos como un derecho fundamental) o al proceso. La participación implica, entre otros derechos:

- Acceder al verdadero nivel donde se desarrolla el proceso de toma de decisiones.
- Tener el derecho, como parte del mecanismo participativo, de rechazar un proyecto.
- Participar de manera efectiva en los beneficios que el proyecto pueda generar.
- Exigir de parte de las autoridades objetividad y representatividad en la decisión.

La participación ciudadana posee vital importancia, ya que mediante ella podemos comprender la naturaleza y extensión de los potenciales impactos de un proyecto (especialmente socio-culturales) y evaluar las diversas medidas que podrían evitarlos o atenuarlos, en caso de que sean inevitables, la manera de compensar a los

grupos afectados. Por otro lado, mediante la participación ciudadana podemos hacer un mejor análisis de la distribución de los costos y beneficios del proyecto.

En la práctica, esto significa que los ejecutores de los proyectos, especialmente de aquellos que pueden ser adversos al ambiente, deben incluir desde el inicio las variables de carácter socio-ambiental que permitan, en primer lugar, cumplir con la normativa legal, y en segundo lugar, anticipar las reacciones, comportamientos, formas de proceder, etc., que finalmente conduzcan a darle viabilidad social a los proyectos, tal como lo pautan las más sencillas prácticas del desarrollo sostenible.

En los países donde hemos llevado a cabo nuestro estudio, existe en general una necesidad de fortalecer el EIA, como una herramienta clave para evitar que los posibles impactos ambientales de la actividad minera afecten a quienes interactúan con ella, directa o indirectamente. Dicho fortalecimiento debe canalizarse a través de una legislación más rígida y menos paternalista, donde las compañías se vean obligadas a establecer ciertos parámetros en el transcurso de su actividad.

Por ello, si bien la participación ciudadana es un requerimiento necesario para aprobar el EIA, lo es en la mayoría de los casos en forma extemporánea. Generalmente dicha participación se realiza a través de mecanismos no formales, mediante los cuales la ciudadanía encuentra una salida ante los vacíos legales y la falta de atención por parte de las autoridades.

La participación debe ser independiente, y además, una combinación de conocimiento y motivaciones locales con la adecuada asesoría. Requiere de fondos para mantener las tareas rutinarias de monitoreo y debe ser motivada positivamente. Asimismo, debe ser auditada social y financieramente. Lo ideal sería establecer mecanismos continuos de control, lo suficientemente participativos y adecuadamente financiados para que efectivamente «obliguen al cumplimiento de las promesas indicadas en el EIA».

Cada uno de los casos que se analizan en esta publicación nos mostró los diferentes matices de la participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental en minería, sea por un mayor o menor nivel de participación, por su formalidad o informalidad (dándose incluso casos de negociación mixta: formal e informal), etc. Las visitas de campo nos demostraron el grado de efectividad de la legislación existente y la importancia de informar a la población, de escuchar sus problemas e intereses y de propiciar el diálogo entre los actores clave.

Comprendiendo que el tema de la participación ciudadana es cada vez más importante, algunas empresas mineras han venido generando sus propios espacios de diálogo con la población que se encuentra dentro del área de influencia de su proyecto. Se necesita ir más allá de las exigencias legales, las mismas que muchas veces resultan insuficientes en materia de participación.

Otro problema con respecto al EIA reside en que este estudio carece de un contenido integral que reúna en la misma medida el tema ambiental y el social. Esto se debe en gran parte a la falta de exigencia legal en los requisitos para presentarlo.

Los acuerdos sobre los beneficios socio-ambientales en Canadá son voluntarios; sin embargo, en ese país hay leyes relacionadas con este tema, específicamente con la minería y otras actividades vinculadas a los recursos naturales. Un aspecto interesante del acuerdo voluntario es que permite discutir los temas de interés de la población, algo que normalmente no permiten los mecanismos legales tradicionales (el EIA, por ejemplo, analiza generalmente los aspectos técnicos de un proyecto, cuando ciertos elementos socio-económicos deberían discutirse). Los proponentes deben compensar al gobierno si las actividades mineras ocurren en su territorio. El gobierno federal tiene una obligación fiduciaria de negociar con ellos en beneficio de la población. El fortalecimiento de las capacidades, tanto técnicas como financieras, es fundamental. Por otro lado, para los miembros de la comunidad es importante, no sólo tener representantes técnicos para participar en el diálogo, sino también sentir que sus preocupaciones se toman en cuenta.

Una de las observaciones clave en el reporte del Canadian Institute for Environmental Law and Policy (CIELAP) es que la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana depende en gran medida del nivel de sofisticación de los pobladores locales respecto al impacto ambiental, social y económico del desarrollo minero. Otro tema importante es que una de las metas de la participación pública es la sostenibilidad, en cuyo caso se hace más urgente la consulta al inicio del proceso que incluya las variables económica, ambiental y social.

En Chile, son muy importantes los mecanismos informales de participación ciudadana para fortalecer el entendimiento de la comunidad respecto del proyecto. Siendo ello así, si la empresa aprecia adecuadamente estos mecanismos no formales, ello los hará tan sólidos como si fueran imposiciones legales.

Respecto a la participación en el proceso de EA, debe tenerse en cuenta que por la complejidad del proceso minero, lo que se consulta inicialmente puede variar a lo largo del proceso, por lo que se deben incorporar mecanismos intermedios de participación que pueden estar asociados a actividades tales como el monitoreo del plan de manejo ambiental.

5. Cómo reconstruir la confianza en la evaluación de impacto ambiental

Algunas de las conclusiones de los casos de estudio de este proyecto se refieren a la pérdida de confianza en el EIA como una herramienta de prevención y al hecho de que las personas no confían en que el proceso de EA pueda ir de la mano con los aspectos sociales. Por ello, la pregunta es si este proceso puede ir a la par con los puntos antes expuestos —el diálogo, el desarrollo sostenible, la construcción de capacidades, etc.—, o si es necesario desarrollar una alternativa paralela a estos mecanismos. Aunque en muchos casos esto último se ha hecho (un instrumento paralelo es, por ejemplo, el estudio de impacto social), el reto es recobrar la confianza en el EIA como un instrumento eficaz que incorpore no sólo el análisis ambiental sino también el social.

Respecto a ello, y de acuerdo al documento antes citado del International Finance Corporation,¹⁹ la consulta en la fase de *scoping* es importante para ganar la confianza de la gente que puede verse afectada por el proyecto, tomar conciencia de que las poblaciones locales tienen el conocimiento y la experiencia respecto de su propia localidad y de que ello puede redundar en beneficio del proyecto, y demostrar la intención de considerar sus preocupaciones a lo largo de la vida del mismo. Para ello se establecen una serie de tareas que resultan fundamentales en la meta de ganar confianza:

- Acompañar de cerca el proceso de consulta.
- Consultar a los grupos que pueden verse afectados.
- Cuando resulte pertinente, trabajar con los representantes de los grupos de interés.
- Consultar a todos los grupos de interés relevantes.
- Actualizar el plan de consulta.
- Finalizar los términos de referencia del EIA.

Pero, ¿acaso ello es suficiente? Aunque se realizan constantes esfuerzos por mejorar los mecanismos que forman parte del proceso de EA, los resultados no han podido revertir la sensación de que este proceso es poco eficaz, lo que lleva en algunos casos (especialmente en el ámbito de los ciudadanos) a querer replantearlo del todo. En el ámbito de las empresas, la situación no es muy distinta. Su posición respecto al EA es, en muchos casos, la de cumplir una simple formalidad u obligación legal.

La pregunta que nos hacemos es la siguiente: ¿qué es lo que está generando la gradual pérdida de confianza de la población y de las organizaciones hacia un instrumento de gestión ambiental preventivo como la EA? Las razones son diversas. Unas páginas atrás hicimos referencia a las deficiencias conceptuales, operacionales y coyunturales de este instrumento de gestión. Ahora queremos mencionar las deficiencias que derivan de la coyuntura —de la situación del país—, sobre las cuales hay que dar no sólo una mirada, sino establecer recomendaciones que puedan, aunque sea de manera temporal, preparar un mejor escenario para la eficacia del proceso de EA en un esquema participativo.

Cuando preguntamos a los distintos actores sobre las razones por las cuáles no confían en este proceso, las respuestas son diversas, aunque se las puede agrupar en aquellas referidas al sistema en sí y las que se refieren a cuestiones externas al proceso. Algunos ejemplos son:

- *Referidas al sistema*
 - Términos de referencia insuficientes o inexistentes.
 - No incorporación de la variable social en el EIA.

19 International Finance Corporation, op. cit., p. 30.

- Ausencia de visión de sostenibilidad.
 - Falta de participación ciudadana.
 - Ausencia de formalización de todas las etapas del proceso.
 - Línea de base abultada frente a un plan de manejo débil.
 - Ausencia de mecanismos de fiscalización.
- *Externas al sistema*
 - Poca confianza en las instituciones.
 - Percepción de que no se obtendrán beneficios.
 - Temor de perder la tierra que ocupan.
 - Antecedentes poco favorables en el desarrollo de actividades productivas.
 - Sensación de que la actividad no promoverá el desarrollo de la localidad.
 - Expectativas frustradas.

Por el lado de los operadores mineros, ellos atribuyen la situación al poco entendimiento que tienen las comunidades o los propietarios de la tierra de la importancia de la actividad minera como motor del desarrollo nacional, al temor de las agencias gubernamentales de enfrentar decididamente los conflictos y resolver los procedimientos, y a la participación de algunas ONG que elevan las expectativas de las comunidades, entre otros motivos.

Lo que resulta evidente es que existe una mutua relación de desconfianza originada, en países como el Perú y México, en una actividad minera ancestral sin reglas ambientales y sociales claras. El poco tiempo de desarrollo de las normas ambientales y sociales relacionadas con la minería no es suficiente para revertir esta desconfianza. Por otro lado, existe una falta de entendimiento sobre el derecho de propiedad que le asiste a las comunidades y la real extensión del mismo. Entrando al análisis de las dificultades coyunturales, a continuación mencionaremos algunas.

5.1 El fomento a las inversiones²⁰

América Latina se caracterizó en la década pasada por agresivas políticas de fomento a las inversiones. De acuerdo a CEPAL,²¹ las empresas transnacionales casi duplicaron su participación en las quinientas mayores empresas de América Latina entre 1990 y el 2000, casi triplicando su participación en las ventas. En este escenario, la participación de la inversión extranjera en operaciones mineras también creció en países como el Perú y Chile. El porcentaje de participación de las exportaciones del sector primario en la región pasó a ser de un 30% a un 45.7% del total de las exportaciones, lo que es significativo frente a otros sectores. En el Perú, las exportaciones mineras en 1998 fueron de US\$ 2.706.8 millones, de un total de exportaciones de US\$ 5.735 millones, y en Chile, de US\$ 6.481 millones, frente a US\$ 14.831 millones, a diferencia de México en donde las exportaciones mineras fueron de US\$ 2.112 millones de un total de US\$ 117.325 millones.

La década del noventa, por su parte, significó una mayor conciencia ambiental a nivel del ciudadano y avances significativos en políticas ambientales del Estado. En el sector empresarial también se produjeron cambios sustanciales. El uso de instrumentos de gestión ambiental, como el EIA, constituye un factor común que ha llevado a que sea parte del proceso regular de constitución y planificación de una empresa. La orientación hacia procesos de producción más limpios y la exigencia de certificados de gestión ambientalmente adecuada son una tendencia cada vez más acentuada.

La promoción de las inversiones en la mayoría de los países de América Latina representa probablemente el más claro reflejo de la nueva orientación económica: fuertes inversiones en minería por parte de empresas europeas, americanas e incluso australianas; grandes conglomerados de telecomunicaciones en manos de las mayores empresas del rubro en el mundo; exploraciones y explotaciones petroleras desarrolladas por las compañías líderes en la actividad. Muchas de estas inversiones provienen de empresas cuyos capitales de origen están en países desarrollados en donde (por razones que no es del caso tratar en esta publicación) los avances políticos, legislativos, institucionales y técnicos en materia ambiental son bastante mayores que los que se vienen dando en los países en vías de desarrollo. El accionariado difundido y en algunos

20 Pulgar-Vidal, Manuel, "Inversión y ambiente hacia un necesario equilibrio". Lima: Calidad & Excelencia, año 4, número 16 (edición internacional).

21 CEPAL y ONU, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Panorama regional 2001*.

casos la cotización de acciones en los mercados de valores son también característicos de las grandes empresas inversionistas. Por ello la *performance* empresarial ha dejado de ser una preocupación de pocos y ahora es más bien de interés colectivo.

Ambos factores generan en el inversionista foráneo una fuerte disposición a cumplir con las exigencias ambientales de su país de origen, que suelen ser mayores que las que se exigen en el país de destino de la inversión. Hay una inclinación por satisfacer el interés y el reconocimiento de la sociedad en su conjunto, en donde la materia ambiental se convierte en una preocupación. En este escenario, la existencia de un marco jurídico e institucional adecuado para la protección ambiental y la conservación de los recursos naturales en los países de destino de la inversión se convierte más en una exigencia que en un obstáculo.

Muchos podrán señalar, sin embargo, que lo señalado líneas arriba es cierto, pero no en la mayoría de los casos, y que la experiencia demuestra que muchas veces el inversionista busca escapar de las rígidas disposiciones ambientales de su país de origen con el fin de encontrar marcos jurídicos más flexibles donde orientar su capital. En estos casos, la búsqueda de eficiencia empresarial, el rol que juegan la sociedad y las ONG, y el compromiso del Estado son fundamentales para lograr que estas inversiones incorporen la variable ambiental y evitar que el desarrollo de determinadas actividades extractivas represente el agotamiento de los recursos, el deterioro del entorno o que genere externalidades negativas.

Una adecuada política de promoción de las inversiones debe tener siempre presente que las variables social y ambiental son centrales en el desarrollo sostenible, tan importantes como el crecimiento económico. No hacerlo genera lo que alguna vez un economista denominó “crecimiento espúreo”.

Ese es justamente el problema que constituye una “dificultad coyuntural”. El fomento a las inversiones y la privatización no ha generado confianza, especialmente en las poblaciones más pobres, entre otros motivos, porque no se ha reflejado en un mayor crecimiento local o en políticas que promuevan el desarrollo de las localidades donde se llevan a cabo las operaciones; no ha implicado soluciones a los pasivos ambientales; no ha creado nuevos puestos de trabajo; y, en algunos casos, ha significado traslados involuntarios de domicilio.

Entender esta realidad es fundamental para mejorar los procesos de participación en el EIA y como parte del proceso de EA. En la fase de *scoping* del EIA, se recomienda incluir referencias expresas a las consultas sobre los pasivos ambientales, cuestiones relativas a la reubicación y un plan de desarrollo local debidamente consultado a las poblaciones afectadas.

5.2 La dependencia de la actividad minera

No cabe duda de que en la mayoría de los países latinoamericanos la actividad económica más importante actualmente es la minería. Por ello, el Estado debería priorizar el diseño, elaboración y ejecución de políticas dirigidas a desarrollar y reglamentar dicha actividad en todos los aspectos, siendo uno de ellos, la protección ambiental y el desarrollo sostenible, los mismos que van de la mano con una participación ciudadana efectiva y determinante.

En muchos de estos países, las actividades que desarrollan las comunidades no son tan rentables para el Estado y representan un ingreso menor al de una empresa, como sucede con la agricultura en comparación con la minería. Se dice que esta última otorga diez veces más ingresos que la agricultura, aunque esas cifras son relativas, debido a que la actividad agrícola es un ingreso directo para el poblador, mientras que “el canon”²² para las regiones, producto de la actividad minera, es rentable para el Estado (aun siendo muy bajo), pero no lo es para la comunidad.

Siendo ello así, la consecuencia lógica de la dependencia de la actividad minera de parte de los estados – al ser la misma una fuente principal de recursos a nivel macroeconómico– debería ser la generación de programas sociales de lucha contra la pobreza, la elaboración de planes ambientales, sociales y económicos adecuados para el manejo de los proyectos mineros, y la inversión por el lado de las empresas y del Estado en estrategias de participación ciudadana temprana, en la fase de *scoping*, donde la población tome conciencia del proyecto, llegue a confiar en él y establezca vínculos sólidos con la empresa y las agencias del gobierno.

Otra vía posible es la creación de fondos de desarrollo local, pero esta no es la única alternativa. Como seña-

lamos anteriormente, es fundamental incluir en el EIA un plan de desarrollo local que se someta a consenso.

5.3 La situación de pobreza

La lucha contra la pobreza puede tener un papel preponderante en la definición de políticas dirigidas a mejorar la situación de desigualdad existente entre los operadores mineros y la comunidad. Dichas políticas deberán ser analizadas y evaluadas en forma previa, antes de establecer estrategias dirigidas a luchar contra la pobreza.

Una pregunta central cuando uno evalúa el tema de la pobreza y el medio ambiente es en qué medida los problemas ambientales tienen su origen en las condiciones de pobreza o si estas últimas son producto del deterioro ambiental. Ciertamente, el debate en torno a esta pregunta podría constituir toda una publicación en paralelo.

Si pensamos en una antigua actividad minera con una mala *performance* ambiental en una zona de pobreza, podríamos pensar que ha agudizado su situación al empeorar la calidad del agua y el aire, y someter a aquellas actividades que dependen de ella a las variaciones en el precio de los minerales. Sin embargo, también podríamos concluir que la pobreza, la urgente necesidad de contar con fuentes generadoras de empleo, la poca consideración y prioridad de las variables de calidad ambiental (basadas en el escaso conocimiento que se tiene de su importancia para la salud), son las que hacen que una actividad como la minera tenga una mala *performance* ambiental.

Un ejemplo distinto es el de una empresa nueva, como la Compañía Manhattan Sechura que opera en Tambogrande, Perú, en donde aun cuando existe un frente de defensa abiertamente opuesto al desarrollo de la minería, dicho frente no necesariamente representa a toda la población, pues un sector piensa que la actividad minera es una alternativa de desarrollo local, al margen de los impactos ambientales que pueda causar y del consiguiente deterioro de sus condiciones de vida.

La evaluación es distinta cuando nos referimos al aprovechamiento directo de los recursos naturales por los mismos pobladores. Los ejemplos pueden ser diversos: actividad agrícola, forestal, pesquera, entre otras. Las condiciones de pobreza promueven una explotación intensiva del recurso, con baja tecnología y prácticas no necesariamente adecuadas, que origina una pérdida en la base de estos recursos, lo cual a su vez agrava las condiciones de pobreza.

La minería, así como el cese de la actividad cuando se torna antieconómica, puede profundizar las condiciones de pobreza y afectar gravemente las condiciones de vida de los sectores pobres y vulnerables. Sin embargo, la actividad minera por sí misma también puede causar pobreza al disminuir la calidad de vida de la población, causando daños a la salud y al medio ambiente, cuando se desarrolla sin ofrecer las mínimas garantías de una ejecución limpia y un plan de cierre idóneo del proyecto. Por ello, es necesario que se establezcan acuerdos entre los que se encuentran directamente relacionados con la actividad minera (Estado, operador, comunidad), respecto de las posibles medidas que se pueden tomar en beneficio de la población afectada.

5.4 La ausencia de representación política

Una pregunta importante al analizar los temas ligados al medio ambiente es dónde está el Estado. Un problema real es que la visión de sostenibilidad no está integrada, a pesar de que tiene que ver con el crecimiento económico, la protección ambiental y el sector social. Esta visión no se integra de manera clara en ninguno de los actores mencionados anteriormente. Lo que ocurre es que hay muchas actividades que las empresas no realizan porque creen que es responsabilidad del Estado, y otras que este no hace porque piensa que le atañen a las empresas. Hay una frontera difusa que es necesario definir, porque aun cuando haya una empresa en alguna zona, el Estado no puede dejar de lado su responsabilidad primaria que es el bienestar de la población, esencialmente los servicios básicos.

22 El canon se define como "la pensión que se paga, en reconocimiento del dominio directo de algún predio, por la persona que tiene el dominio útil del mismo". Ver: Cabanellas, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1979.

En Tambogrande, por ejemplo, hay un conflicto entre una empresa que pretende desarrollar un yacimiento y una población que se opone. Este es un problema claro de falta de liderazgo estatal. Por muchos años el Estado favoreció el desarrollo de la agricultura en esta zona, y de un momento a otro, sin avisar a la comunidad, cambió de giro a favor de la minería.

El problema adicional se presenta cuando vemos los sistemas de representación política. En muchos países de América Latina, las poblaciones no sienten que cuentan con una representación política adecuada y a menudo ello es reflejo de sistemas electorales con circunscripciones territoriales demasiado amplias. El resultado de ello es que las poblaciones no sólo desconfían de sus autoridades sino de todo el aparato político. La ausencia de representantes directos lleva la demanda a otros niveles de decisión política donde la credibilidad es bastante baja.

Combatir esta percepción no es fácil desde la perspectiva ambiental-minera. Una alternativa es constituir formas de coordinación intersectorial, grupos técnicos de expertos y mecanismos de participación que compensen la carencia de representación.

5.5 Los derechos de propiedad

Una estrategia fundamental para combatir la creciente pobreza desde una perspectiva jurídica, es la regulación efectiva de los derechos de propiedad, una situación que le compete a México por las tierras ejidatarias y a Perú por los conflictos por el uso de las tierras entre el Estado y las comunidades. Salis afirma que:

*...a pesar del esfuerzo por titular las tierras, la tenencia está muy poco consolidada. Existen todavía superposiciones de uso (concesiones agrícolas, forestales) y tierras de libre acceso sobre todo en las cabeceras de cuencas donde se concentran las mayores degradaciones (deforestación, quemadas), lo que corrobora la importancia de la consolidación de derechos de propiedad para asegurar un manejo sustentable de los recursos naturales.*²³

Considerando el factor de utilidad, ¿puede el derecho evolucionar hacia un reconocimiento del derecho sobre el predio que se extienda a los recursos naturales?, o en todo caso, ¿se pueden definir mecanismos a través de los cuáles el superficiario reciba una retribución por la riqueza del subsuelo bajo su predio? Los cambios de esa naturaleza no son imposibles, pero sí inviables en el corto plazo. Por ello, resulta primordial abrir un debate conceptual sobre ello, y en el transcurso, establecer mecanismos voluntarios donde prime un trato justo que implique la capacidad de desarrollar la minería en forma sostenible.

Este trato igualitario debe equiparar el derecho de propiedad que tiene quien vive en las ciudades, al que tiene el miembro de una comunidad nativa o indígena ubicada lejos de los centros urbanos, pero cerca de la actividad económica:

*En el caso de los pobres urbanos, la formalización de la propiedad de la vivienda es muy importante. El reconocimiento de la propiedad permite el acceso al crédito a través de la posibilidad de contratar garantías hipotecarias y crea incentivos para la inversión en la propiedad. En ese sentido los esfuerzos de titulación son una estrategia correcta.*²⁴

En forma paralela al manejo que se tenga de mecanismos voluntarios, los mecanismos formales existentes, referidos a la extensión del derecho de propiedad sobre la tierra en el aprovechamiento de recursos naturales, deben revisarse.

6. Mecanismos formales e informales de Participación Ciudadana

6.1 Rol de la ley y de otros mecanismos formales

El reconocimiento legal de los mecanismos de participación ciudadana en el EIA de las operaciones mineras, va desde la incorporación de mecanismos generales de participación pública, pasando por mecanismos de

23 Salis, Anette, "Pobreza y medio ambiente: externalidades positivas y negativas en economías campesinas andinas". En: *El problema agrario en debate—Sepia VIII*. Lima: Sepia, julio 2000, pp. 374-375.

24 Instituto Apoyo, *Reforma del Estado*. Lima: Instituto Apoyo, 2000, p. 23.

participación en la gestión ambiental, hasta establecer mecanismos específicos de participación ciudadana en el EIA de minería. Cada uno de estos mecanismos tiene como finalidad permitirnos el acceso a una información adecuada, idónea y oportuna para una efectiva toma de decisiones respecto del proyecto minero.

La ley en ese sentido cumple un rol fundamental, ya que su exigencia hará que se realice un EIA a conciencia y que en la práctica, mediante mecanismos también formales de supervisión y monitoreo, este se cumpla. En países como el Perú, el nivel de exigencia en el estudio de línea base que realiza la empresa, así como en el EIA posterior, es menor que en Canadá, como se desprende del caso de la mina canadiense Aquarius. Estos últimos, sin embargo, deben ser fortalecidos en la práctica por la población.

La pregunta que surge del análisis de los mecanismos legales es la de si es necesario un mecanismo como el EIA. Nuestra conclusión es que sí lo es, pero sólo si viene acompañado de un sistema de participación ciudadana efectivo y temprano, y de argumentos ambientales, jurídicos y socio-económicos en los que se tome en cuenta la opinión de la gente. En suma, creemos en el EIA como un mecanismo formal de gestión ambiental y pensamos que debe fortalecerse usando las experiencias y las recomendaciones que presentamos en esta publicación.

Cuando se piensa en mecanismos formales, pensamos de inmediato en mecanismos legales que nos deben llevar a la reflexión respecto a las normas jurídicas. Es habitual el comentario respecto a la ineficacia de los marcos jurídicos y las respuestas a esta percepción pueden darse desde dos aproximaciones:

- Ausencia de mecanismos complementarios a los marcos jurídicos, tales como una institucionalidad sólida, mecanismos de participación ciudadana, recursos financieros y voluntad política.
- La esencia de las normas jurídicas. La norma jurídica es aquella que para “un supuesto de hecho” incorpora una consecuencia jurídica. El punto central es que dicha consecuencia debe generar algún tipo de incentivo que genere su cumplimiento. Estos incentivos deben partir de la naturaleza racional del hombre y de su deseo de maximizar sus propios beneficios. Adicionalmente, debe tener en cuenta los costos de transacción que implica la relación entre las partes y la norma en sí. En esta reflexión uno debe siempre preguntarse si la actividad que se pretende regular puede producir algún tipo de daño. Si la respuesta es afirmativa, las siguientes preguntas son si el sector privado puede evitar ese perjuicio, si existen algunas alternativas a la regulación y si el beneficio excede al costo de la regulación. Muchas veces estas reflexiones se omiten y las normas resultan inaplicables. Por ello, en este documento se recogen sugerencias en la forma de mecanismos formales e informales para mejorar la participación ciudadana como parte del proceso de EA.

6.1.1 El Estudio de Impacto Ambiental

Deberá existir una evaluación integral obligatoria del proyecto por parte de las autoridades, donde se deberá considerar los impactos de carácter socio-ambiental, tales como las modificaciones a usos comunes de recursos naturales o al uso de bienes nacionales que afecten a grupos sociales, el daño a la salud de grupos humanos previamente establecidos y la reubicación de asentamientos, todo ello basado en la normatividad existente, que necesita ser implementada y reglamentada.

La fase de *scoping* (preparación y análisis) del EIA debe considerar la consulta previa a las comunidades. Para ello es necesario identificar a todas las partes involucradas en el proyecto, es decir, las comunidades afectadas directa o indirectamente por él, los organismos representativos de la población, las personas cuya aceptación sea vital o cuya exclusión pueda impedir el desarrollo de la actividad, y las organizaciones cuyo conocimiento del ambiente o de las personas afectadas pueda ayudar a asegurar que las decisiones sean acertadas.²⁵

La evaluación ambiental para casos de exploración minera debe derivar en un EIA parcial, sujeto a determinadas las condiciones del EIA para explotación.

Necesitamos pensar en un nuevo y creativo mecanismo formal para integrar los diferentes elementos de desarrollo sostenible, y considerar y revisar todos estos puntos. La información suministrada por las compañías muchas veces no es clara ni suficiente, pero nuevamente el problema es la capacidad de la población para entenderla. Esto significa que se debe simplificar algunos de los elementos del EIA, usando un lenguaje sencillo y familiar para que las comunidades puedan entenderlos. Finalmente, quizás haya un camino para desarrollar algún tipo de consulta a bajo costo.

6.1.2 Costos y sanciones originados por el daño ambiental

Debe fortalecerse el sistema de responsabilidad civil, administrativo y penal en materia ambiental, incrementando las sanciones económicas a fin de que reflejen el costo del daño ambiental y contribuyan a desalentar a todos aquellos que incumplen la legislación ambiental.

Las empresas de auditoría e inspectoría deben ser encargadas de evaluar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones sociales que puedan estar contenidas en el EIA.

Es conveniente crear un fondo público al que puedan acudir las organizaciones civiles para obtener fondos para la realización de evaluaciones de impacto ambiental de proyectos que representen un riesgo para sus intereses, porque muchas veces el motivo de indefensión de la sociedad civil es de orden económico.

6.1.3 Transparencia en la evaluación de impacto ambiental

La transparencia es fundamental. Muchas veces existe el riesgo de que la autoridad pueda influir en la postura de las comunidades. En otras ocasiones, el público accede a una gran cantidad de información que llega a entender, pero su opinión no se toma en cuenta en la toma de decisiones del proceso de EA.

En el caso de la mina Aquarius, por ejemplo, el proponente preparó un estudio integral que fue entendido por el público. Sin embargo, este reporte (que incluyó el plan ambiental de la mina) se hizo sin haber realizado una previa consulta pública.

El plan de manejo del EIA debe hacerse llegar con un lenguaje claro a los representantes de las comunidades del entorno a fin de que estos puedan conocer adecuadamente las medidas de mitigación de la actividad.

6.1.4 Legitimación para acceder al proceso administrativo

El derecho comparado coincide al otorgar a las acciones de defensa del medio ambiente un carácter público, lo cual significa que a diferencia de otras, estas acciones le otorgan legitimidad activa a todas las personas, aun en el caso de que no se afecte su interés económico o moral. Incluso se permite que las ONG sin fines de lucro intervengan en procesos en defensa del ambiente.

Sin embargo, el derecho de la ciudadanía de activar la jurisdicción y forzar las decisiones administrativas o ejecutorias a todo nivel legal también enfrenta limitaciones de carácter institucional. En algunos casos, se enfrenta a una duplicidad de sistemas: federal–provincial o federal–estatal, como en Estados Unidos, México y Canadá; y en otros, cuando se trata de un sistema nacional único como el de Perú y Chile, a la debilidad de las agencias estatales.

Estas dificultades van acompañadas, por otro lado, de una falta de conciencia ciudadana sobre el derecho a un ambiente sano, o de un mero desconocimiento respecto de las acciones a tomar para salvaguardar ese derecho. La falta de recursos económicos, no sólo de la población sino también de las organizaciones sin fines de lucro que desean tomar parte en un proceso administrativo, es otro factor importante para que dichas acciones no se lleven a cabo.

La participación ciudadana en la EA de minería enfrenta grandes retos, respecto de la legitimación activa en los procesos litigiosos o en los procedimientos administrativos. Si bien se le otorga a la población la potestad de acceder a la justicia por medio de intereses difusos, en la realidad dichos intereses son muy pocas veces reconocidos por los jueces o entidades estatales, y si lo son, existen limitaciones durante el proceso o vacíos legales que no permiten asegurar el legítimo ejercicio de la acción pública para la defensa del ambiente.

Respecto a la información respecto del proyecto minero, muchas veces se la niega a algunos ciudadanos que residen en la zona del proyecto o en sus alrededores, ya que las autoridades se valen de un registro público para determinar quienes pueden acceder a ella. Un ejemplo de ello es Canadá, donde a nivel federal se recurre a un registro público de personas autorizadas a pedir la información no confidencial que poseen las autoridades ambientales.

25 Tobin, Brendan; Flavia Noejovich y Carlos Yañez, op.cit.

Algunos pasos para mejorar las reglas que rigen hoy la legitimación activa en los procesos son la difusión de los mecanismos formales y no formales existentes, la capacitación de la población, la concientización y sensibilización acerca de los problemas ambientales existentes en una comunidad, y el fortalecimiento e instalación de capacidades técnicas y legales para la defensa del ambiente.

6.1.5 Acceso a la información y a la justicia

El objetivo fundamental para el ejercicio legítimo de la acción pública en defensa del medio ambiente es tener acceso a la información oportuna y adecuada de los impactos ambientales —negativos y positivos— contenidos en el EIA, o de lo contrario poder acceder a mecanismos legales idóneos para lograrlo. Los derechos de acceso a la información y a la justicia son de especial importancia para hacer efectivos una serie de derechos inherentes a la persona. Por ello están contenidos en las constituciones políticas de la mayoría de los estados y forman parte del derecho consuetudinario de otros.

El acceso a la información, como hemos referido anteriormente, es un derecho de las personas a obtener de las autoridades pertinentes —en este caso, las ambientales— la información no confidencial o que no atenta contra la seguridad nacional. Por su parte, quien recibe la información debe hacer un uso adecuado de la misma ya que podría responder a los daños que de su accionar se deriven.

En Canadá, el acceso a la información a nivel federal se enmarca dentro de la Access to Information Act (Ley de Acceso a la Información), en la cual se establece el proceso y los términos de las solicitudes de información a cargo de las autoridades federales. Por otro lado, existen leyes provinciales que establecen sus propios mecanismos cuando se trata de información que se encuentra en el ámbito provincial. Existen mecanismos comunes a nivel federal, provincial e inclusive internacional sobre acceso a la información y a la justicia, los cuales en algunos casos generan problemas de duplicidad de EA o de ejecución de paneles conjuntos sobre un mismo caso. Ello ocasionó que en 1998 se adoptara un acuerdo entre el gobierno federal y las provincias para unificar los procesos en materia ambiental.

Un gran problema con el proceso de impacto ambiental es que se centra en el impacto ambiental y no en el desarrollo sostenible. En los Estados Unidos, una fuente de conflicto es la jurisdicción, porque el tema de desarrollo sostenible concierne a diferentes agencias. Por ejemplo, en Montana, el Estado requiere planes de manejo de los impactos económicos y sociales separados del proceso de EA. Sin embargo, estos planes son un requisito indispensable para obtener el permiso de operaciones de la mina.

Por otro lado, el acceso a la justicia es el derecho de las personas a poder acceder o acudir a las instancias —en este caso las ambientales, a nivel administrativo, o las judiciales, a nivel jurisdiccional— para ejercer su derecho de acción en defensa del ambiente. En este caso en particular, podría ser una acción en defensa de su derecho de acceder a la información de un determinado EIA.

En Estados Unidos uno de los mecanismos más frecuentes es la revisión judicial, donde los ciudadanos pueden acceder a un tribunal ante la vulneración de un derecho o cuando se ven perjudicados por alguna acción de la empresa, en razón de una ley aplicable. Otro mecanismo frecuente es el litigio ciudadano, donde la población tiene un derecho amparado en la legislación que no ha sido reconocido o ha sido utilizado de forma incorrecta por la autoridad ambiental, o por otro lado, cuando la empresa no ha cumplido con los términos de su permiso ambiental. Este mecanismo le permite al ciudadano o a un grupo de ellos, iniciar una acción contra el gobierno o la empresa, según sea el caso.

En Canadá, por su parte, no es muy frecuente la revisión judicial, ya que al ser este procedimiento muy costoso, los ciudadanos temen que se pueda emitir un fallo adverso al de la autoridad ambiental y que ello les origine gastos significativos por litigio. Otros mecanismos legales son las acciones penales privadas, las mismas que generan, en caso de haberse cometido un delito, una multa donde la mitad se le paga al querellante privado, y las acciones civiles por la afectación directa ocasionada por algún impacto de operaciones mineras. Los litigios ciudadanos, tanto penales como civiles, no son muy frecuentes debido a los altos costos del proceso y a las dificultades del mismo.

6.1.6 Consulta pública y elementos básicos de oportunidad y extensión

En Canadá, el principio general es que “mientras más amplia será la evaluación, la ciudadanía tendrá más oportunidades de aportar sus comentarios”.²⁶ Sin embargo, estas oportunidades se rigen por la

discrecionalidad de la autoridad ambiental federal y en su gran mayoría terminan en una primera etapa, la de la selección de proyectos, donde ya se puede decidir si el proyecto procede, sin la necesidad de elaborar un estudio integral.

La consulta pública puede ser una salida importante ante los conflictos entre una población local y una empresa, generados por la falta de comunicación y la desconfianza. Un ejemplo importante de ello es la consulta pública que se realizó en Tambogrande el 2 de junio del 2002, la misma que surgió como iniciativa de la Mesa de Apoyo a dicha comunidad. Esta consulta, denominada “consulta vecinal”, se creó sobre la base de un dispositivo legal municipal, se realizó con la presencia de observadores internacionales, así como de otras organizaciones nacionales e internacionales, y fue vigilada por los denominados defensores de derechos humanos (*Human Rights Defenders*). El resultado fue sorprendente: un 93.9% votó en contra de la actividad minera en la zona.

Una de las lecciones más importantes de este proceso es la necesidad de desarrollar mecanismos de consulta, como parte del proceso de ejecución de un proyecto que pueda tener un impacto relevante, tal como la realización de un tajo abierto o el traslado involuntario de poblaciones.

6.1.7 Audiencias públicas: cómo garantizar la incorporación de los aportes

La audiencia pública constituye uno de los avances más significativos en materia ambiental y de participación ciudadana. Sin embargo, como parte de las relaciones de confianza que deben generarse con las poblaciones del entorno de los proyectos mineros, deben realizarse algunos ajustes destinados a eliminar los siguientes problemas:

- Acceso al resumen ejecutivo y no al estudio integral.
- Limitación del tiempo de aviso para su realización.
- Limitación de la audiencia pública sólo a las personas jurídicas.
- Mecánica de la reunión que impide el intercambio de opiniones.
- Realización de la audiencia en áreas lejanas a la población afectada.
- Realización de la audiencia sólo para algunos proyectos.

Estas condiciones limitan la participación comunal en la audiencia pública y le restan eficacia a este instrumento participativo.

La audiencia pública puede ser la oportunidad institucional más importante para garantizar el máximo flujo informativo posible entre los actores de la sociedad y sus propias autoridades con relación a una decisión acotada.

En el caso de la mina Aquarius, por ejemplo, se comprobó que el conocimiento de los residentes locales sobre la actividad minera en su zona permitió que la participación ciudadana cumpliera mejor su rol de mecanismo de verificación y equilibrio. Sin embargo, el desconocimiento del proyecto minero de otras poblaciones, como las de Tambogrande o de Cananea (esta última en la mina Mariquita, en México), genera desconfianza antes de realizarse la audiencia pública que establece la ley.

Asimismo, se debe establecer un régimen legal especial para la evaluación de impacto ambiental de los proyectos mineros, en el que se considere la audiencia pública obligatoria, la obligación de las autoridades de dar respuesta a los peticionarios, la suspensión de la obra en caso de motivos fundados, y la evaluación de las medidas de mitigación a través del método de análisis costo-beneficio.

Se deben prever las formalidades de la convocatoria de participación ciudadana, establecer qué información debe proporcionar el que responde a la consulta, cuáles son las formalidades que deben presentar las observaciones y cómo se incorporan en el expediente del proyecto, en qué supuestos las comunidades afectadas pueden solicitar la suspensión del procedimiento de evaluación y, por último, se debe prever en qué casos la autoridad debe organizar el proceso de consulta popular y en cuáles otros las autoridades o los particulares podrán solicitar la suspensión de un proyecto y cuáles son los requisitos formales para acreditarla.

Para dar mayor fuerza al proceso de consulta pública, quien la realiza podría ser contratado por la autoridad y pagado por el concesionario del proyecto. Se necesita de un proceso público transparente, que no genere

26 Ver en el reporte de país sobre Canadá el régimen federal de evaluación ambiental.

temor en la población. Para ello se debe contar con expertos independientes, que no dependan de la empresa minera ni de la autoridad que directamente va a dirimir sobre el EIA.

Por su parte, el proponente debe requerir una consulta en una etapa temprana del proceso, con lo cual los residentes locales, los usuarios de la tierra y las ONG ambientales también podrán influir en la designación del proyecto en etapas tempranas.

La audiencia pública debe realizarse en la capital del Estado y en la localidad donde se va a realizar el proyecto, permitiendo el acceso al EIA y no sólo a su resumen ejecutivo, y con una mecánica que permita un adecuado intercambio de opiniones.

La eficacia de la participación ciudadana en la EA depende en gran medida de la familiaridad que tienen los ciudadanos con la industria minera y sus impactos ambientales. Esto es importante también si la actividad minera se realiza en zonas donde reside o trabaja la población, como Tambogrande, donde la actividad económica principal es la agricultura.

Por otro lado, la audiencia pública debe ser un mecanismo obligatorio en la elaboración del EIA y no ser una facultad potestativa de la autoridad ambiental. Asimismo, debe reglamentarse dentro de la etapa de elaboración del EIA, como hemos referido anteriormente. También se debe establecer algunos criterios para determinar qué importancia le va a dar la autoridad competente a las observaciones realizadas por la comunidad, y cómo la va a fundamentar.

Finalmente, la participación ciudadana en el proceso de EA podría reforzarse para cumplir con los objetivos que estamos buscando. La comunidad muchas veces no puede beneficiarse de ella por los siguientes problemas: (1) la inflexibilidad de los mecanismos legales y sus límites; (2) las presiones que sobre ella ejercen las autoridades para que los proyectos se aprueben; (3) el desconocimiento de sus derechos y del proceso de EA, que en el caso de la minería debe referirse a sus efectos en el tiempo; (4) la falta de recursos para poder participar.

6.1.8 Publicidad del proceso y aviso oportuno

En el régimen federal canadiense, los comentarios ciudadanos son obligatorios sólo si el proyecto es objeto de un estudio integral. Para ello, la autoridad ambiental debe notificar respecto de cómo y cuándo se pueden obtener copias del informe ambiental y la fecha límite de presentación de los comentarios, estableciendo un tiempo prudencial para que los ciudadanos puedan emitir su opinión sobre el proyecto y luego poder llegar a una mejor decisión sobre su procedencia. La autoridad ambiental tendrá un registro público de los ciudadanos vinculados al proyecto.

Si no se llega a tomar una decisión sobre la procedencia del proyecto, este podría ser derivado a un panel para su revisión o se podría buscar una solución para la controversia a través de una mediación. En caso de que el proyecto sea sometido a un panel, la participación de los ciudadanos se limita a una mera revisión de los hechos ya que los comentarios no son permitidos en esta etapa. Por esta razón, la opción del panel es la menos atractiva para los ciudadanos.

Es importante que toda la información relevante del proyecto llegue a la población con anterioridad a la ejecución del proyecto y a la realización de la audiencia misma, para que este aviso oportuno derive en un diálogo razonable al momento de la toma de decisiones conjuntas respecto del proyecto.

El costo de la publicación del EIA puede constituir un impedimento para una participación ciudadana efectiva. El Estado debe buscar que este estudio esté siempre a disposición del público, sin que este asuma los costos de la información principal y básica que necesita para elaborar sus argumentos respecto del proyecto minero. Se debe establecer la obligación de publicar el EIA (o en su defecto un resumen ejecutivo del mismo) en el diario oficial del país o en otro medio de comunicación masivo, como los medios electrónicos, a efecto de que las diferentes ONG y la sociedad puedan vigilar el cumplimiento de las condiciones de aprobación del proyecto.

6.1.9 Mecanismos y foros internacionales

Existen mecanismos internacionales jurisdiccionales y no jurisdiccionales, así como una serie de foros internacionales, donde se entablan los problemas referidos a la protección de los derechos ciudadanos

ligados directa o indirectamente al medio ambiente. Uno de ellos es la Comisión sobre Cooperación Ambiental (CEC), a la que pueden acceder Canadá, Estados Unidos y México, en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte–TLCAN (*North American Free Trade Agreement*–NAFTA). A este foro se le puede solicitar un arbitraje en casos de conflictos generados por el incumplimiento de normas ambientales.

Por su parte, los ciudadanos de Chile, México y Perú pueden recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos si se ha vulnerado su derecho de propiedad o de acceso a la tierra. Sin embargo, aunque permiten una legitimación activa amplia (ya que pueden acceder las personas, grupo de personas u ONG sin fines de lucro), los derechos protegidos deben estar incluidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, o en su defecto, en la Declaración Americana de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, comprenden solamente a los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), y llegan a la Corte Interamericana sólo los casos de estados que han accedido a su jurisdicción contenciosa.

Entre los foros internacionales más importantes en materia ambiental tenemos la Conferencia sobre medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la misma que estableció un plan en la Agenda 21 sobre mecanismos efectivos de participación ciudadana en el ámbito nacional e internacional. Recientemente, se celebró en Johannesburgo la Segunda Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llamada la Cumbre de Johannesburgo, donde se resaltó la importancia de los mecanismos de gestión ambiental y de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

6.1.10 Programas de participación, guías metodológicas y participación ciudadana temprana

Una de las principales garantías para el ejercicio de una participación ciudadana oportuna y responsable, es el establecimiento de programas de participación ciudadana a través de instancias idóneas, accesibles y responsables. La Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) está desarrollándolos a través de proyectos interregionales y regionales que buscan entregar información que permita a la población formular sus observaciones a los proyectos de manera fundada, y generar espacios de participación para las personas, grupos y/o comunidades con menos posibilidades de acceder a la información.

Por su parte, en Canadá (sobre todo a nivel provincial) existen muy pocas oportunidades de participación temprana o preventiva. Por lo general, estas se dan después de la aprobación del proyecto. No existen guías sobre participación ciudadana temprana, como en Chile, donde la CONAMA ha desarrollado también una guía para los titulares de proyectos de inversión, sobre la participación ciudadana temprana en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental. Esta guía pretende evitar los conflictos entre la población local y la empresa, o los temores y la desconfianza al inicio del proyecto, ya que luego de que estos han surgido son difíciles de subsanar, como ha ocurrido en el Perú entre la empresa Manhattan y la población de Tambogrande.

6.1.11 Consulta normativa

La consulta normativa es un mecanismo de participación común en Estados Unidos, mediante el cual el poblador tiene la oportunidad de comentar individualmente algún proyecto de ley o una ley ya promulgada durante una audiencia conducida por la Cámara Legislativa. Esta es una práctica difícil en los demás países, por la dificultad de acceder a las instancias gubernamentales del poder legislativo, ya sea por su lejanía con respecto al lugar de origen o por los rigurosos procedimientos que se deben seguir. Sin embargo, también puede darse respecto de dispositivos legales a nivel administrativo, donde el acceso es menos estricto.

6.1.12. Iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa es un mecanismo que permite a los ciudadanos otorgar leyes siguiendo una serie de requisitos establecidos en la Constitución Política del país o en la ley. En el Perú, la iniciativa legislativa es un derecho constitucional que permite a las personas presentar proyectos de ley ante el Congreso para que estos sean tramitados. Requiere estar acompañada de firmas que la aprueben de no menos del 0.3% de la población electoral nacional.

6.1.13 Comités asesores y grupos técnicos

Las evaluaciones ambientales canadienses de estudios integrales incluyen algunas veces distintos tipos de participación ciudadana, como reuniones “de casa abierta”, comités de asesorías, oficinas de enlace o visitas a emplazamientos. En el caso de la mina Aquarius, por ejemplo, hubo reuniones de “casa abierta” antes y después de la preparación del informe del estudio integral. Estas reuniones juntaban a todos los actores involucrados en el proyecto con un grupo de expertos y asesores técnicos, financiados en su mayoría por la empresa.²⁷

Por otro lado, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), el organismo coordinador de las políticas ambientales transectoriales en el Perú, puede crear y conformar grupos técnicos, instancias multisectoriales público-privadas, para elaborar propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental y proponer soluciones ante los conflictos ambientales de oficio o a pedido de parte, lo cual le abre una puerta a la población para solicitar mecanismos alternativos de solución, como la mediación o la conciliación en materia medioambiental.

6.1.14 Acceso a la tierra

El acceso a la tierra se entiende como el derecho de la población a elegir las actividades económicas que van a desarrollarse en su comunidad o alrededor de ella. Un ejemplo es Tambogrande, donde (como ya mencionamos) se ha generado un conflicto porque la población se opone a la minería, pues quiere seguir desarrollando la agricultura, y no se ha demostrado que ambas actividades puedan convivir en armonía.

6.1.15 Referéndum

El referéndum es un proceso usado por algunos estados para elaborar leyes o someter las existentes a la votación de los ciudadanos, logrando con ello que se omita la decisión de su aprobación, modificación o derogación a nivel legislativo. Se constituye como un mecanismo de carácter general, ya que puede ser utilizado en las diferentes materias legislativas, además de la ambiental.

6.2 Capacidad de crear nuevos instrumentos no formales

Debido a la falta de un marco legal que destaque por su legitimidad y eficacia respecto de temas tan importantes como la protección ambiental y la participación ciudadana, es que surgen nuevos instrumentos de gestión por la vía informal. Si bien es importante fortalecer el EIA como un instrumento de gestión, también lo es que se desarrollen en el corto plazo los mecanismos voluntarios, ya que se ha demostrado (por ejemplo, en la mina María en México donde se utilizaron mecanismos de negociación) que existen casos en que los instrumentos, sin ser legales, son legitimados por las partes involucradas.

6.2.1 Responsabilidad social y desarrollo sostenible

Si enfocamos la reflexión en la meta del desarrollo sostenible, concluiremos que este se alcanza cuando se logra equilibrar las políticas de desarrollo económico, social y de protección ambiental. En el sector minero hay en la actualidad un fuerte énfasis en la primera variable, un interesante desarrollo en la tercera y una preocupante ausencia en el aspecto social. Los titulares de las actividades mineras reclaman con razón una mayor presencia del Estado en el desarrollo social y esto pasa por políticas claras de descentralización, fortalecimiento institucional, educación, salud, etc.

En un esquema de sostenibilidad, las operaciones mineras actúan en una esfera económica, en donde los beneficios sólo se distribuyen entre pocos; en una esfera social, en donde constituyen una fuente frecuente de conflictos (poblaciones fantasmas, pobreza, disputas por la tierra); y en una esfera ambiental signada por serios problemas de contaminación y por un pasivo ambiental de tal magnitud que resulta inmanejable.

La participación responsable significa que las organizaciones civiles sean establecidas y operadas de manera responsable y transparente, y que tengan capacidad para participar en el debate público en forma eficiente y con competencia técnica. La participación responsable puede fortalecerse por medio de la educación, la

²⁷ En el caso de la mina Diavik, por ejemplo, la empresa puso a disposición de los ciudadanos la suma de CN\$ 750,000 para asesoría técnica.

capacitación, el acceso a la información, la asistencia técnica y una estructura regulatoria que facilite el establecimiento, financiamiento y operación de diversas ONG, mientras fomenta su responsabilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad.

La relación entre las comunidades locales y las empresas mineras se está consolidando como un campo de análisis de interés mayor, en la medida que se configura como un criterio válido para evaluar la calidad de la inversión minera, y porque significa una oportunidad para garantizar las inversiones sostenibles. Esta relación está dominada en su base por visiones o percepciones unilaterales sustentadas en el denominado “paradigma indígena”, que exagera la dualidad entre lo andino y lo occidental, y dificulta seriamente la posibilidad de crear un marco ideológico que permita la simbiosis entre ambas vertientes culturales.

Una visión de desarrollo que tenga como una de sus premisas la conservación y el aprovechamiento creativo de la diversidad cultural y biológica, exige replantear nuestra aproximación al agro y el desarrollo rural, no porque la agricultura y la minería sean necesariamente incompatibles ni porque una deba reemplazar o eliminar a la otra, sino porque se requiere generar alternativas a la excesiva dependencia que tiene la economía peruana respecto de las exportaciones mineras.

Se requiere redefinir los roles que actualmente detentan las autoridades vinculadas a los recursos naturales, a fin de evitar que una misma autoridad sea sector, autoridad ambiental, quien asigna el recurso a los particulares, órgano regulador y sancionador. Un nuevo esquema institucional para la gestión de los recursos naturales debería separar el rol de definición política y fiscalización del rol de asignar recursos y de organismo regulador. Igualmente, debería incluir espacios formales para la resolución de controversias en la fijación de prioridades cruzadas que puedan existir entre los sectores, evitándose con ello que sean las empresas o los particulares beneficiarios quienes tengan que resolver las incertidumbres de las comunidades locales y brindándole con ello mayor seguridad jurídica a su inversión.

Los principios que sustentan todo procedimiento concertado de resolución de controversias que involucre al Estado, las empresas y las comunidades, y que permita el logro de soluciones conciliadas y evite el unilateralismo, son: (1) la buena fe; (2) la actuación oportuna; (3) realizarse de preferencia en la localidad; (4) la definición clara de los actores involucrados y de los procedimientos prefijados; (5) la fijación de espacios para el intercambio de información clave; (6) poder incluir cambios significativos en el proyecto presentado por la empresa; (7) e incluir las verdaderas preocupaciones e intereses de las partes.

En esa línea, un requisito fundamental para alentar la responsabilidad social de las empresas es que el Estado invierta en la infraestructura que le atañe como Estado (carreteras, colegios, postas médicas, etc.) y en centros confiables de información sobre las inversiones y sus potenciales efectos. En principio la empresa no debería cargar con la frustración social generada por la falta de inversión del propio Estado. Lo ideal es que el Estado y la empresa realicen inversiones conjuntas, asumiendo la empresa un rol subsidiario al Estado, por ejemplo, completando la inversión que el Estado no puede cubrir.

6.2.2 El activismo público

En Canadá, existen diversas agencias no gubernamentales relacionadas con el activismo público respecto de asuntos específicos (como los problemas ambientales generados por la minería), que trabajan en áreas como la capacitación, la información y la difusión oportuna, la asesoría legal y técnica, y la defensa en los litigios penales o civiles entablados a las empresas.

En el Perú, una muestra de activismo público es la del Colectivo Tambogrande, una organización que buscó sensibilizar a la población y generar un mayor interés en el tema de la participación ciudadana a través de campañas de difusión que se valieron de boletines, carteles, obras teatrales, pasacalles, medios de comunicación, etc.

6.2.3 El fortalecimiento de las capacidades

El éxito del proceso de EA depende en gran medida de la capacidad administrativa y de los criterios medioambientales de quienes elaboran los EIA, y principalmente de quienes los evalúan: las instituciones públicas.

Actualmente, no existe una capacidad para evaluar los impactos ambientales; por ello, hay que resaltar la

necesidad de capacitación en la EA, pues se necesita un personal calificado para manejar las unidades ambientales del proyecto y supervisar o controlar los aspectos ambientales de su desarrollo.

Cuando una empresa actúa sobre determinado lugar y complace al pueblo con alguna obra importante con el fin de explotar sus recursos, debería desarrollarse un sistema de capacitación local para que las personas entiendan lo que va a significar la actividad. La empresa y el Estado deberían brindar una asesoría precisa para que la población entienda exactamente qué va a pasar con esa actividad, qué impactos ambientales puede generar y cómo se los puede mitigar.

A veces se financia la construcción de alguna obra no vinculada al desarrollo, como una plaza de toros o una antena de televisión. Esto es muy común en nuestro país y puede obedecer a una vieja tradición paternalista por parte de las empresas que no genera ningún desarrollo. Felizmente, algunas empresas ya están apostando por lo que se llama responsabilidad social, sobre todo porque las poblaciones no han estado en capacidad de planificar su desarrollo.

Por ello, se necesita fortalecer las capacidades ambientales en todos los campos, no sólo en la fase de ejecución del proyecto minero sino también en la agencia de línea y demás departamentos o ministerios del gobierno. De esta manera se podrá analizar de forma adecuada el proyecto y se podrá tomar decisiones acertadas en cuanto a estrategia, política, legislación y organización ambientales del sector minero.

Normalmente quienes elaboran el EIA, siguiendo los términos de referencia de la empresa ejecutora del proyecto, son los consultores. Sin embargo, no siempre la empresa ejecutora es capaz de dirigir el trabajo de dichos consultores y analizar la evaluación ambiental para poder ejecutar sus recomendaciones. Por ello, se torna necesario que se desarrolle esta habilidad en los expertos locales incluyéndolos en el equipo de consultores ambientales que realizan el EIA; sólo así aprenderán a elaborar y aplicar dicho estudio

Asimismo, es necesario que exista un estrecho intercambio de información entre la autoridad y los diferentes grupos de la comunidad (sobre materias ambientales) y del mundo académico (para involucrarlo amplia, crítica e independientemente en los programas de evaluación y monitoreo que incluyen auditorías periódicas).

Los resultados de los EIA y de las auditorías deben satisfacer las exigencias ambientales y de sostenibilidad. La falta de preparación o de capacidad de gestión de los organismos públicos, y las presiones económicas y políticas, no permiten muchas veces que las recomendaciones sean llevadas a la práctica.

Debe ser difícil cambiar formalmente las leyes para incorporar todos estos objetivos al proceso de EA. Sin embargo, tal vez hay un camino para establecer lineamientos voluntarios con el fin de que las compañías promuevan diferentes tipos de diálogos y acuerdos. En términos de construcción de capacidades, la gran pregunta parece ser quién lo financiaría (el gobierno o las compañías) y a quién debería dirigirse primero este financiamiento. Algunas veces hay posiciones encontradas en la comunidad y no queda claro quién la representa.

En Canadá, hay un grupo de ONG con capacidad de proporcionar ayuda técnica a los residentes locales y propietarios de las tierras, pero sus recursos son limitados. En algunos casos, el gobierno federal provee de fondos al público; sin embargo, esto sólo se da en casos particulares. En ese país, normalmente, la meta de mejorar el desarrollo sostenible no está implícita en los requerimientos de participación ciudadana del proceso de EA; de este modo, el gobierno federal revisa la propuesta y los comentarios de la población, guiado por los problemas de impactos ambientales relevantes. El margen de aprobación es que se trate de un "impacto relevante". No hay iniciativas para mejorar los requisitos del desarrollo sostenible. El resultado es que frecuentemente los problemas públicos de desarrollo sostenible no son considerados relevantes.

Esto es importante para nuestra discusión porque puede que el público espere que el gobierno esté preocupado por el desarrollo sostenible, cuando este tema no influye en sus decisiones. La desconfianza inicial puede dificultar la situación, porque acrecienta la distancia entre lo que la población cree y lo que es realmente el proceso.

Finalmente, otros puntos importantes son la falta de lineamientos en los acuerdos voluntarios; el divorcio entre las expectativas de la comunidad y el proceso de evaluación ambiental; y la inflexibilidad de las normas.

6.2.4 Los acuerdos de buena vecindad

Los acuerdos de buena vecindad se establecen entre las comunidades y los operadores mineros que desean usar las tierras ubicadas tanto cerca como dentro de la jurisdicción de dichas comunidades. Este mecanismo fue utilizado, como ya mencionamos, en la mina Stillwater (Montana, Estados Unidos), donde los ciudadanos lograron obtener lo que no podían a través de mecanismos legales tradicionales –tanto federales como estatales–, estableciendo reglas de juego más estrictas en beneficio de su salud y del medio ambiente.

Asimismo, tal como se demostró en Montana, mediante esta clase de acuerdo pueden establecerse mecanismos innovadores de participación ciudadana, acceso a la información y toma de decisiones, tales como recurrir a consultores especializados que representan a la población en el monitoreo e inspección de las actividades mineras, permitir que los ciudadanos revisen los documentos administrativos de la empresa –permisos, licencias, modificaciones a los planes de manejo de la mina, etc.–, y financiar a consultores técnicos y científicos para que realicen auditorías ambientales.

Sin embargo, esta clase de acuerdos funciona en la medida en que surjan de bases sólidas tanto en lo formal como en lo no formal. En Montana la experiencia fue exitosa porque los mecanismos formales se combinaron con campañas en medios de comunicación y porque los consejos que representaron a las comunidades tenían una organización muy sólida. Es difícil predecir si la situación hubiera sido similar en otra comunidad, incluso dentro de los Estados Unidos. Por otro lado, la experiencia demuestra que aún son necesarios los mecanismos formales para obligar a ambas partes a cumplir con sus obligaciones. En Montana mismo existe un trabajo arduo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del acuerdo.

6.2.5 Las mesas de concertación y de diálogo

La formación de grupos, como la Mesa Técnica de Apoyo a Tambogrande en el caso peruano o el Comité Técnico Académico en el caso de la mina San Xavier en México, es importante para equilibrar la relación entre la población, la empresa y el Estado, y lograr que la población sienta confianza en esas dos instituciones. Así, este es un medio por el cual la población se puede relacionar de modo indirecto con las autoridades locales, a través del diálogo y el intercambio de propuestas valiéndose de representantes capacitados y especializados.

El desarrollo de las comunidades es fundamental. Aunque no es una tarea principal de la actividad minera, es parte de su responsabilidad social. En cambio, sí es una obligación del Estado como parte de su política de desarrollo.

6.2.6 Talleres y grupos o subgrupos de trabajo

Los talleres y grupos o subgrupos son actividades complementarias y voluntarias de participación ciudadana temprana. Permiten desarrollar y fomentar una relación coordinada entre la empresa y las comunidades, ya que hacen posible involucrar a los distintos actores vinculados al proyecto, así como a los especialistas y técnicos ambientales, para buscar solucionar aspectos puntuales del EIA.

En la mina Escondida, en Chile, se utilizaron mecanismos no formales desde el inicio de las actividades ante la carencia de mecanismos formales efectivos. Para ello se hizo un listado de los actores clave para el proyecto y se formaron grupos de trabajo que se reunían cada cierto tiempo para realizar paneles, seminarios, campañas de prensa, publicaciones breves y contactos con estudiantes, y para apoyar la formación e investigación científica respecto de la salud y el desarrollo social en la zona.

6.2.7 Campañas de difusión y creación de conciencia

Las campañas de difusión y de creación de conciencia son mecanismos no formales complementarios a la utilización de otros mecanismos, ya sean estos formales o no, y buscan involucrar a la población en los problemas e impactos que se van a generar o que se están generando con el proyecto.

6.2.8 Las consultas

Como mecanismo informal, las consultas se realizan para conocer la opinión general sobre diferentes temas referidos al EIA de minería. No es un mecanismo vinculante, por lo que puede ser respondido de

forma anónima y libre por la población, directa o indirectamente, a través de diferentes medios de comunicación y sin una preparación previa.

6.2.9 Los informes técnicos

Un ejemplo importante de informe técnico es el que elaboró Robert Morán, un experto internacional en EIA, sobre el estudio de línea base realizado por la empresa Manhattan bajo el auspicio de unas entidades privadas. Como resultado de dicho informe, se señaló que los estudios preliminares de la empresa eran extremadamente mediocres e inadecuados, y que no cumplían con los criterios establecidos por la Oficina de Estudios Ambientales de Columbia Británica, quien la hubiera evaluado de tratarse de un proyecto en su país de origen.

CRITERIOS Y TÉRMINOS DE REFERENCIA

I. CRITERIOS PARA SELECCIONAR LOS ESTUDIOS DE CASO

1. Objetivo

Lograr que los estudios de caso seleccionados permitan conocer de manera integral el estado actual de la participación ciudadana en el proceso de evaluación del impacto ambiental de los proyectos mineros en los cinco países seleccionados: Canadá, Chile, Estados Unidos, México y Perú.

Los criterios permiten evaluar el grado de cumplimiento de las políticas y normas sobre participación ciudadana y, paralelamente, hacer recomendaciones para mejorar la eficacia de este instrumento en la toma de decisiones relativas a la evaluación ambiental de los proyectos minero-metalúrgicos.

2. Criterios

Los criterios de selección que presentamos a continuación permitirán identificar homogéneamente los casos adecuados para alcanzar los objetivos del proyecto. Sin embargo, estos criterios deben adecuarse a la experiencia de cada país. Si por la particularidad de las experiencias de participación ciudadana en la EIA de los países comprendidos en este proyecto se optase por otros criterios distintos, convendría justificarlo.

2.1 Localización

Se recomienda que los casos seleccionados estén ubicados en distintas zonas del país. De esta manera se podrá evaluar los siguientes aspectos:

- Las similitudes o diferencias en el comportamiento de los actores clave en cada proceso de participación ciudadana.

- Si es que el grado de centralización o descentralización de las competencias ambientales del país influye en el origen de estos procesos y en su propio desarrollo.
- El grado de cumplimiento de las exigencias legales, ya que las acciones de seguimiento y control de las autoridades no son siempre homogéneas ni tienen la misma contundencia en todas las zonas del país.

Debe tenerse en cuenta que muchas veces se producen interesantes experiencias de participación ciudadana voluntarias o informales debido a la excesiva centralización del Estado o por otras limitaciones del marco legal e institucional del país.

2.2 Replicabilidad

Debe procurarse que los casos seleccionados permitan extraer experiencias útiles para otros procesos. Es necesario tener en cuenta que las experiencias *sui generis* no son de tanta utilidad (aun cuando hayan sido exitosas), debido a que al ser singulares, no permiten extraer lecciones. En este sentido, al no ser extrapolables con otros lugares o situaciones, sus resultados pierden relevancia para la elaboración de las recomendaciones objeto del proyecto.

2.3 Representatividad

Debe procurarse seleccionar casos referidos a proyectos que por su magnitud o importancia puedan influir en otros procesos. Los casos aislados o poco representativos no suelen ser tomados en cuenta por otros actores. En cambio, la mayor parte de la población está pendiente de las acciones emprendidas por las empresas líderes o más representativas.

2.4 Amplitud del proceso

Debe procurarse seleccionar casos que involucren estrategias de participación ciudadana amplias, en distintos niveles, o que hayan incluido mecanismos de participación en diversas etapas del proyecto minero. De esta forma, se conseguirán lecciones más enriquecedoras y, en general, mayores aportes relacionados con los objetivos de este proyecto.

2.5 Zonas críticas

Sería recomendable que algún caso se refiera a una zona ambientalmente crítica, con el fin de evaluar el grado de eficacia de los mecanismos de participación ciudadana para resolver o prevenir los conflictos. Ello, además, permitirá apreciar si dichos mecanismos de participación son suficientemente flexibles como para funcionar tanto en una situación normal como en una zona crítica que normalmente presenta mayor complejidad.

2.6 Distintos ecosistemas

Es importante que los casos seleccionados se encuentren en diferentes ecosistemas. De esta manera se podrán analizar las facilidades y limitaciones de desarrollar la participación ciudadana en los diferentes proyectos minero-metalúrgicos.

2.7 Lecciones

Es conveniente que el caso seleccionado tenga elementos claros y bien enfocados de participación ciudadana, a efectos de extraer lecciones. Asimismo, debe procurarse que dichas experiencias sean distintas unas de otras y que de su estudio conjunto se extraiga el mayor número de aportes posible para mejorar la participación ciudadana en la EIA de los proyectos minero-metalúrgicos.

2.8 Potenciales impactos sobre la población

Es necesario que en los casos seleccionados se identifique cuáles son los potenciales impactos que los proyectos minero-metalúrgico van a generar sobre la población. Este es un criterio importante, si tenemos

en cuenta que dependiendo de la magnitud del impacto, la población se sentirá más o menos interesada en participar en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

II. CRITERIOS PARA DESARROLLAR LOS ESTUDIOS DE CASO

1. Objetivos

- Identificar los aportes o las limitaciones de la participación ciudadana en la EA de los proyectos minero-metalúrgicos.
- Identificar las particularidades de cada proceso de EA, teniendo en cuenta que la participación ciudadana no obedece a “fórmulas o recetas generales” y que, en consecuencia, cada proceso de participación es único.
- Identificar las recomendaciones que a partir de dichas particularidades puedan formularse.

2. Criterios

Los casos deben ser evaluados teniendo en cuenta su marco legal, el grado de cumplimiento de dicha legislación y los mecanismos de participación ciudadana voluntaria que se hayan adoptado. Se recomienda leer previamente la “Matriz sobre elementos centrales para evaluar la participación ciudadana en los proyectos minero-metalúrgicos”, debido a que este instrumento sintetiza los principales aspectos de la participación ciudadana que han sido considerados en este proyecto.

Asimismo, es preciso observar que la participación ciudadana no es una formalidad que se circunscribe al cumplimiento de un mandato legal, sino una herramienta que contribuye a hacer más eficientes los proyectos sometidos a la EA, que facilita la toma de decisiones y que mejora la relación entre la empresa y la población.

A continuación se detallan algunas pautas para el desarrollo de los estudios de caso.

2.1 Identificación de los actores clave

Es importante identificar a los actores clave de la localidad donde se ejecutará el proyecto y evaluar si es que participaron en la estrategia de la empresa. Esto se debe a que en todo proceso de participación ciudadana hay un conjunto de personas que deben ser necesariamente consultadas, ya que de no hacerlo, se pierden importantes conocimientos y se desperdician las oportunidades y los beneficios que representan la estrategia desarrollada.

Los actores clave pueden ser personas que se ven afectadas por el proyecto, que tienen conocimientos importantes sobre la zona donde este se llevará a cabo, líderes y autoridades locales, investigadores, ONG y consultores, entre otros.

2.2 Ámbito de la estrategia de participación ciudadana

Es necesario determinar el alcance de la estrategia de participación ciudadana, a fin de evaluar su cobertura en las etapas del estudio ambiental (EIA, DIA, MIA, etc.), los actores involucrados y el alcance geográfico de las acciones emprendidas. Esto permitirá analizar la relación que existe entre el ámbito de la estrategia y sus resultados. En general, cuanto más amplia sea una estrategia de participación ciudadana, mejores serán los resultados.

2.3 Oportunidad y calidad de la información

Ninguna estrategia de participación ciudadana puede ser efectiva sin la adecuada información puesta al alcance de la colectividad en general y de los actores clave en particular. La población necesita conocer el proyecto y las particularidades del estudio ambiental para poder emitir sus observaciones y recomendaciones. Sin embargo, también es necesario considerar que la información debe cumplir con algunas características básicas, sin las cuales también pueden mermarse los resultados del proceso de participación ciudadana.

La información debe ser oportuna, es decir, debe llegar a los destinatarios con la antelación debida para que la estudien o comprendan antes de que se ejecuten los mecanismos de participación. También debe ser clara y presentarse en una forma acorde con las particularidades de los destinatarios. Así, el lenguaje y la forma de presentar la información destinada a los pobladores en general serán distintos a los que se usan para una audiencia especializada, como pueden ser las universidades o los investigadores. Del mismo modo, la información suministrada debe ser suficiente para que los consultados puedan tener una idea clara de las operaciones de la empresa.

2.4 Eficacia de los mecanismos de participación ciudadana

Otro aspecto que requiere de una evaluación detenida es la pertinencia de los mecanismos de participación utilizados. Los mecanismos deben adaptarse al sector de la población al que se dirigen. Debe tenerse en cuenta que la población no es un grupo homogéneo de personas, sino que está compuesta por diversos grupos con características particulares (idiomáticas, culturales, académicas, etc.). En ese sentido, las herramientas utilizadas para "llegar" a los actores clave deben adecuarse a sus características y condiciones.

Así, por ejemplo, en algunos casos será conveniente convocar a un taller de trabajo, mientras que en otros bastará con difundir la información sobre el proyecto a través de la radio o de parlantes colocados en alguna plaza pública. Con algunos grupos también pueden utilizarse entrevistas o encuestas. En este último caso, debe evaluarse la neutralidad de las preguntas para verificar que no influyan en las respuestas. En general, los mecanismos de convocatoria, de provisión de información y de participación, pueden diferir sustancialmente según sus destinatarios, sean estos de extracción urbana o rural.

2.5 Compromisos asumidos por la empresa

También debería haber una correspondencia entre los compromisos que asume la empresa ante la autoridad y el proceso de participación ciudadana que lleva a cabo la empresa. Normalmente, cuando los compromisos adoptados por la empresa durante el proceso de participación ciudadana no son asimilados a los que suscribe frente a la autoridad, hay más probabilidades de que los primeros sean incumplidos. Debe verificarse si los compromisos fueron asumidos verbalmente o si se cuenta con alguna garantía para resguardar su cumplimiento (convenios, declaraciones de compromiso, actas, etc.). También debe considerarse el grado de cumplimiento de dichos compromisos para evaluar su repercusión en los resultados del proceso de

participación ciudadana.

2.6 Confianza de la población

Un aspecto importante para evaluar la eficacia de un proceso de participación ciudadana, es el grado de confianza que tiene la población y, en particular, los actores clave, en el proceso de participación ciudadana. Para conseguir que esta sea efectivamente una herramienta útil para introducir mejoras al proyecto en cuestión, debe tenerse en cuenta que la población debe percibir transparencia y una voluntad real de considerar sus observaciones y recomendaciones en el proceso.

Debe considerarse, sin embargo, que tal confianza no implica que las sugerencias emitidas durante el proceso de participación ciudadana sean necesariamente adoptadas por la empresa o la autoridad que efectúa la consulta pública, sino que simplemente serán evaluadas y adoptadas en caso necesario. La participación ciudadana no implica que la población tome las decisiones, sino tan sólo que tenga la oportunidad real de plantear sus inquietudes. Este aspecto debe ser entendido por los destinatarios de la estrategia y es una de las bases para que exista confianza de parte de la población y una buena comunicación entre ella, la empresa y la autoridad.

III. TÉRMINOS DE REFERENCIA

1. Información general

Se busca un resumen conciso pero claro del ámbito, los distintos aspectos y los actores relacionados con la participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental del sector minero de cada uno de los países seleccionados: Canadá, Chile, Estados Unidos, México y Perú. Cada resumen debe tener aproximadamente diez páginas.

2. Objetivos

El resumen tiene como objetivos:

- Realizar una breve descripción del proceso de evaluación ambiental (EA) en los proyectos mineros.
- Identificar y describir los aspectos más resaltantes de las normas legales que incorporan mecanismos de participación ciudadana expresos en el proceso de EA.
- Identificar y describir los aspectos más resaltantes de otras normas legales que, sin estar directamente relacionados con el proceso de EA, proporcionan oportunidades para la participación ciudadana.
- Identificar espacios de participación ciudadana, formales e informales, facilitados por el sector público o privado.
- Identificar las limitaciones formales e informales de la participación ciudadana.

3. Contenido

El resumen debe contener una descripción general de los siguientes aspectos:

- El proceso de EA del sector minero en el país, incluyendo un “diagrama de flujo” de las etapas del

proceso y las entidades participantes en el mismo. La descripción deberá incluir un análisis de las debilidades y fortalezas del proceso.

- Los mecanismos de participación ciudadana comúnmente utilizados en la gestión ambiental.
- Los mecanismos de participación ciudadana que de manera expresa están contenidos en las leyes, reglamentos y demás normas que regulan la actividad minera, con énfasis particular en los establecidos para el proceso de EA.
- Las oportunidades que otras leyes, reglamentos y normas en general proporcionan para la participación ciudadana en el proceso de EA del sector minero.
- Otros espacios formales e informales de participación en el proceso de EA del sector minero, facilitados tanto por el sector público como privado.
- Las experiencias exitosas de participación ciudadana en la gestión ambiental de su país, haciendo referencia de ser posible a casos concretos.

4. Esquema

El esquema del resumen es el siguiente:

1. Introducción.
2. Proceso de EA.
 - 2.1. Actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de la legislación minera.
 - 2.2. Descripción del proceso de EA.
 - 2.3. Etapas en el proceso de EA en las cuales se implementa la participación ciudadana.
 - 2.4. Autoridades encargadas del proceso de EA.
3. Mecanismos de participación ciudadana: experiencias de participación ciudadana en la EA del sector minero.
 - 3.1. Mecanismos de participación ciudadana usados en la gestión ambiental general del país.
 - 3.2. Mecanismos de participación ciudadana en el proceso de EA.
 - 3.3. Mecanismos de participación ciudadana voluntarios o informales.
4. Fortalezas y limitaciones de la participación ciudadana en el proceso de EA.
5. Conclusiones.

MATRICES

I. MATRIZ SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE MINERÍA: CANADÁ, CHILE, ESTADOS UNIDOS, MÉXICO Y PERÚ

Nº	TEMAS	CANADÁ	CHILE	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO	PERÚ
1.	El proceso de evaluación ambiental (EA) se encuentra previsto en la legislación nacional.	Canadian Environmental Assessment Act (CEAA) y otras normas federales y estatales.	Ley Nº 19.300 y Decreto Nº 30.	National Environmental Policy Act (NEPA).	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección.	Decreto Legislativo Nº 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y otras normas sectoriales.
2.	El proceso de EA se ha configurado como un sistema.	x	✓	x	x	x
3.	Actividades incluidas.	IND	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los proyectos, obras y/o actividades deben someterse. 	<ul style="list-style-type: none"> • El estudio ambiental se requiere cuando existe una propuesta para una acción federal de trascendencia significativa que afecta la calidad del ambiente humano (de acuerdo a la NEPA). 	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece un listado de obras y actividades que están sujetas a autorización previa (hay excepciones). 	<ul style="list-style-type: none"> • La autoridad sectorial competente determinará las actividades que requerirán de la elaboración de un estudio ambiental.
4.	Existen normas específicas sobre participación ciudadana en general.	IND	✓	✓	✓	✓
5.	Existen normas específicas sobre participación ciudadana en minería.	x	x	x	x	✓
6.	Existen guías o recomendaciones sobre participación ciudadana.	IND	✓	IND	IND	x
7.	Existe una única autoridad que administra la evaluación de impacto ambiental.	x	✓	x	Si a nivel federal los estados también tienen competencia.	x

Nº	TEMAS	CANADÁ	CHILE	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO	PERÚ
8.	Existen mecanismos de participación ciudadana en la elaboración del estudio ambiental.	x	x	✓	x	x
9.	Existen mecanismos de participación ciudadana en la revisión o aprobación del estudio ambiental.	tal.	✓	✓	✓	✓
10.	✓ Etapas en las cuales puede implementarse la participación ciudadana.	<p>participación ciudadana.</p> <ul style="list-style-type: none"> En la fase inicial de preparación (<i>scoping</i>) no se requiere la participación pública, sin embargo la autoridad responsable podría invitar a que se realicen algunos comentarios (lo que sucede en 	<p>raras ocasiones).</p> <ul style="list-style-type: none"> Revisión del estudio 	<p>ambiental.</p> <ul style="list-style-type: none"> Durante la fase de preparación (<i>scoping</i>) del estudio ambiental, se puede publicar avisos solicitando al público su participación a fin de identificar los potenciales impactos y alternativas que podrían ser estudiados en dicho estudio. Participación de la población para la revisión y observaciones al borrador 	<p>del estudio ambiental.</p> <ul style="list-style-type: none"> Previa a la evaluación en la etapa de consulta. Durante la fase de aprobación del estudio am- 	<p>biental.</p> <ul style="list-style-type: none"> Durante la fase de aprobación del estudio am-
11.	biental. Mecanismos legalmente	<p>establecidos.</p> <p><u>Generales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Acudir a la Comisión de Cooperación Ambiental de la NAFTA para presentar reclamos relativos a la minería. Aplicación de normas relacionadas con la minería, en las cuales se requiere de la participación de la población a fin de obtener los permisos necesarios para operar. 	<p>y cómo acceder a ellos.</p> <p><u>Específicos para el estudio ambiental:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Programas de participación ciudadana. Guía sobre participación ciudadana en el marco del SEIA. Consejo Consultivo Na- 	<p><u>Generales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Notificación y comentarios de adopción de normas. Audiencias legislativas. Referéndum. Revisión judicial. Litigios ciudadanos. Acuerdo del Buen Vecino. Comités de asesoría. Audiencias administrativas. Derecho del público de acceder a la información que posee el gobierno. 	<p>cional y Regional.</p> <p><u>Generales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable (participación social). Impugnación de actos administrativos que contravengan disposiciones legales. Denuncias ante la PROFEPA. Derecho a la información 	<ul style="list-style-type: none"> La reunión pública no es obligatoria. <p><u>Generales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Acceso a la información (protegido por la acción de hábeas data). Derecho a la participación ciudadana. Grupos técnicos (comisiones de trabajo). Legitimación para actuar en defensa del ambiente (intereses difusos).

Nº	TEMAS	CANADÁ	CHILE	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO	PERÚ
		<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de normas ambientales, en las cuales se requiere de la participación de la población a fin de obtener permisos cuando las operaciones mineras puedan alterar elementos naturales. • Acceso a la información. • Acciones penales privadas. • Acciones civiles. <p><u>Específicos para el EA:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Panel <i>review</i> para la determinación de lineamientos a ser seguidos por el proponente y para la aprobación del estudio ambiental (se podría invitar al público a participar). • Plan de consulta pública, cuando se exige que el estudio ambiental sea más detallado debido a su complejidad. • Registro público en el cual se tiene una lista de los estudios ambientales 		<p><u>Específicos para el estudio ambiental:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Notificación y comentarios de adopción de normas • Examen judicial de las normas • Notificación y comentarios de permisos • Apelación administrativa y revisión judicial de permisos • Acceso a la información • Disposiciones estatales y liberación de fianzas • Litigios ciudadanos para la ejecución de dispositivos legales • Ley sobre Especies en Extinción • Ley Federal del Comité de Asesoría 	<p>ambiental.</p> <p><u>Específicos para el estudio ambiental:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Colocación del estudio ambiental a disposición del público. • Consulta pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa legislativa. • Derecho de petición. <p><u>Específicos para el estudio ambiental:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Colocación del estudio ambiental a disposición
	<p>del público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Audiencia pública en la eta- 	<ul style="list-style-type: none"> • Activismo público. • Iniciativas de la industria • Acuerdos de impactos y beneficios. • Reuniones. • Casas abiertas. • Comités de asesoría. • Oficinas de enlace. • Visitas de campo. 	<p>pa de aprobación.</p> <p>12. Mecanismos libres o</p>	<p>voluntarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniones con la población. • Reuniones donde pueden revisar un borrador 	<p>del estudio ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo del Buen Vecino. • Reunión pública. • Prepublicación de normas. • Campañas de difusión. • Comisiones, talleres, grupos o subgrupos de trabajo. • Consultas. • Entrevistas.

- Encuestas.
- Publicación de informes.

Nº	TEMAS	CANADÁ	CHILE	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO	PERÚ
13.	Autoridad competente debe establecer y fomentar los mecanismos que aseguren la participación ciudadana.	IND	✓	IND	✓	✓
14.	Límites a la participación ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> Se han establecido mecanismos legales para la participación ciudadana; sin embargo estos no siempre se han implementado. 	IND	<ul style="list-style-type: none"> En el caso de la revisión judicial, se limita a las cuestiones de procedimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Consulta pública: facultad dispositiva de la autoridad. No existe un mecanismo de revisión de la resolución que aprueba el estudio ambiental. Incapacidad técnica para evaluar los estudios ambientales. No se ha reglamentado la participación ciudadana. 	
15.	La presentación del estudio ambiental se publica en los diarios.	<ul style="list-style-type: none"> El estudio ambiental se encuentra en un registro público. 	✓	✓	✓	✓
16.	Los estudios ambientales y otros documentos relevantes (por ejemplo resúmenes ejecutivos) deben encontrarse a disposición del público.	<ul style="list-style-type: none"> Los estudios ambientales se encuentran inscritos en el registro público y se incluye la forma de adquirirlos. 	✓	✓	✓	✓
17.	Se puede solicitar la reproducción del estudio ambiental (a costo del solicitante).	IND	✓	IND	Sí, de conformidad con la ley federal de procedimiento administrativo y siempre y cuando la información no esté reservada.	✓

Nº	TEMAS	CANADÁ	CHILE	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO	PERÚ
18.	Presentación de observaciones al estudio ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Dependiendo del nivel de evaluación que la autoridad responsable determine para cada proyecto, la formulación de comentarios por parte de la población no es siempre obligatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica por intermedio de sus representantes. • Personas naturales directamente afectadas. 	✓	✓	✓
19.	Se realiza una consulta pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando el proyecto se refiere a una comisión de revisión, esta podría invitar al público a participar y el reporte final de dicha comisión debería ser publicado y estar a disposición del público. 	x	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencia pública. 	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencia pública (hay proyectos que pueden ser exonerados de ella).
20.	Las observaciones realizadas por el público son ponderadas por la autoridad competente.	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Señalando los motivos, cuando estas observaciones no hayan sido aceptadas. Cuando las observaciones no hayan sido debidamente ponderadas, se puede interponer recurso de reclamación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Señalando los motivos cuando estas observaciones no hayan sido aceptadas. 	✓	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo a su "importancia", serán considerados al momento de decidir sobre la aprobación del estudio ambiental. • No se regula que los aportes deban ser considerados necesariamente o que se exija que la autoridad resuelva fundamentadamente.
	se realiza en un lugar central o cercano al proyecto. IND	<ul style="list-style-type: none"> • Se realiza en un lugar 		cercano al proyecto. IND	<ul style="list-style-type: none"> • De preferencia en un lu- 	<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo a su "importancia", serán considerados al momento de decidir sobre la aprobación del estudio ambiental. • No se regula que los aportes deban ser considerados necesariamente o que se exija que la autoridad resuelva fundamentadamente.

x No

IND = Información no disponible

Nota: Según el país, los estudios ambientales reciben distintos nombres (EIS, DIA, EIA, MIA)

37. ¿Se han previsto mecanismos para promover la participación de actores informados en el proceso de participación ciudadana (p.e. universidades, investigadores,

II. ELEMENTOS CENTRALES PARA EVALUAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROYECTOS MINERO - METALÚRGICOS

Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO NORMATIVO	Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD	Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO EXTRA-LEGAL
1. ¿Se ha regulado el proceso de evaluación ambiental (EA)?		1. ¿Se cumple mayoritariamente con la presentación de los estudios ambientales?		1. ¿Se suelen utilizar mecanismos de participación ciudadana no exigidos o establecidos normativamente?	
2. ¿Se ha constituido un sistema de evaluación ambiental (SEIA)?		2. ¿Funciona en la práctica la EA como un proceso que cuente con una autoridad o con criterios únicos que se han configurado como un sistema?		2. ¿Estos mecanismos son promovidos por la empresa titular del proyecto sometido a la EA?	
3. ¿La EA o el SEIA comprende a los proyectos que venían siendo ejecutados antes de que se establezca la obligatoriedad del estudio ambiental?		3. ¿Son más de una las autoridades que intervienen en el proceso de EA?		3. ¿Son promovidos por la autoridad?	
4. ¿Se ha previsto alguna modalidad de estudio ambiental para actividades de bajo impacto ambiental?		4. ¿Existe una adecuada coordinación entre estas autoridades?		4. ¿Son promovidos por organizaciones de la sociedad civil?	
5. ¿Existen guías de orientación para la elaboración del estudio ambiental en los proyectos mineros?		5. ¿La participación ciudadana es administrada por más de una autoridad?		5. ¿Son promovidos por la iglesia?	
6. ¿Se han previsto mecanismos de participación ciudadana en la fase de exploración minera?		6. ¿Prima en la práctica la aplicación de las normas generales de participación ciudadana, sobre las específicas de participación ciudadana en minería?		6. ¿Estos mecanismos han surgido para evitar problemas debido a conflictos previos entre la empresa y la población?	
7. ¿Se han previsto mecanismos de participación ciudadana en la fase de explotación minera?		7. ¿Priman las normas específicas de participación ciudadana sobre las generales?		7. ¿Operan adecuadamente estos mecanismos?	
8. ¿Se han previsto mecanismos de participación ciudadana en la fase de refinación?		8. ¿Se utilizan efectivamente las guías de elaboración del estudio ambiental?		8. ¿Estos mecanismos o procesos de participación ciudadana se utilizan respecto de proyectos que recién van a ejecutarse?	

Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO NORMATIVO	Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD	Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO EXTRA-LEGAL
9. ¿Se han previsto mecanismos de participación ciudadana en actividades minero-metalúrgicas?		9. ¿Se utilizan efectivamente las guías de participación ciudadana en el proceso de EA en minería?		9. ¿Se utilizan respecto de proyectos que ya venían siendo ejecutados antes de que se estableciera la obligatoriedad de la EA?	
10. ¿Incluyen los mecanismos de participación ciudadana las actividades de transporte de minerales?		10. ¿Opera adecuadamente la participación ciudadana en la fase de exploración minera?		10. ¿Se utilizan respecto de las actividades o proyectos de bajo riesgo?	
11. ¿Incluyen los mecanismos de participación ciudadana la actividad de almacenamiento fuera de la concesión, p.e., en puertos?		11. ¿Opera adecuadamente la participación ciudadana en la fase de explotación minera?		11. ¿Estos mecanismos de participación ciudadana son utilizados desde el inicio de la EA y durante todo su proceso?	
12. ¿Existen normas generales para la participación ciudadana?		12. ¿Opera adecuadamente la participación ciudadana en la fase de refinación?		12. ¿Son utilizados sólo en algunas etapas de la EA?	
13. ¿Existen normas específicas para la participación ciudadana en proyectos mineros?		ciudadana en las actividades minero - metalúrgicas?		do ya está elaborado el estudio ambiental?	
13. ¿Opera adecuadamente la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental del sector minero?		13. ¿Son utilizados sólo en la etapa final cuan-		14. ¿Existen normas específicas para la parti-	
14. ¿Opera adecuadamente la participación ciudadana en las actividades de transporte?		ciudadana en las actividades de transporte?		tuna durante estos procesos extralegales de participación ciudadana?	
14. ¿Opera adecuadamente la participación ciudadana para las modalidades de estudio ambiental para actividades de bajo riesgo ambiental?		14. ¿Se provee información adecuada y oportuna?		15. ¿Se han previsto mecanismos de participación ciudadana en estos procesos?	
15. ¿Opera adecuadamente la participación ciudadana en la actividad de almacenamiento fuera de la concesión minera, p.e. en puertos?		15. ¿Hay restricciones para la participación de		16. Las guías de elaboración del estudio am-	
16. ¿Operan adecuadamente los mecanismos de participación ciudadana en las actividades que ya venían desarrollándose antes de que se estableciera la obligatoriedad del estudio ambiental?		de participación ciudadana en las actividades que ya venían desarrollándose antes de que se estableciera la obligatoriedad del estudio ambiental?		cesos de participación ciudadana promovidos o que han involucrado un rol activo de mujeres?	
16. ¿Operan adecuadamente los mecanismos de participación ciudadana en las actividades de bajo riesgo ambiental?		16. ¿Existen experiencias particulares de pro-		17. ¿Existen guías o recomendaciones espe-	
17. ¿Operan adecuadamente los mecanismos de participación ciudadana en las actividades de bajo riesgo ambiental?		de participación ciudadana en las actividades de bajo riesgo ambiental?		17. ¿Existen guías o recomendaciones espe-	
17. ¿Operan adecuadamente los mecanismos de participación ciudadana en las actividades de bajo riesgo ambiental?		17. ¿Se convoca a sectores informados (univer-		sidades, investigadores, consultores, ONG) para que participen en estos procesos?	

Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO NORMATIVO	Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD	Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO EXTRA-LEGAL
18. ¿Se definen mecanismos de participación ciudadana en la fase de elaboración del estudio ambiental?		18. ¿Opera adecuadamente la participación ciudadana en la fase de elaboración del estudio ambiental?		18. ¿Se utilizan medios de prensa para la convocatoria o difusión del proyecto?	
19. ¿Se han establecido mecanismos de participación en la etapa de revisión y aprobación del estudio ambiental?		19. ¿Funciona adecuadamente en la fase de revisión y aprobación del estudio ambiental?		19. ¿Se pone a disposición del público la información relevante?	
20. ¿Hay mecanismos para la etapa de seguimiento y control?		20. ¿Funciona adecuadamente en la fase de seguimiento y control?		20. ¿Se realizan audiencias o talleres públicos?	
21. ¿Los mecanismos de participación ciudadana se aplican a los proyectos que venían operando antes de que se establezca la obligatoriedad del estudio ambiental?		21. ¿Funciona adecuadamente el acceso a la información?		21. ¿Se designa a una persona de contacto para facilitar el proceso de participación ciudadana?	
22. ¿Está reconocido el derecho de acceso a la información?		22. ¿Funcionan adecuadamente las garantías al derecho de acceso a la información?		22. ¿Se difunde la designación de dicha persona?	
23. ¿Existen garantías para este derecho?		23. ¿Hay restricciones no formales que en la práctica limitan el acceso a la información?		23. ¿Se utilizan encuestas?	
24. ¿Existen mecanismos procesales para el acceso a la información?		24. ¿Es adecuada la información a la que se tiene acceso?		24. ¿Las encuestas suelen ser objetivas y neutras (no dirigen las respuestas)?	
25. ¿Hay restricciones formales al acceso a la información?		25. ¿Se puede acceder a la información oportunamente?		25. ¿Se involucra a la autoridad en estos procesos?	
26. ¿Puede la población presentarse ante la autoridad para plantear sus observaciones en cualquier momento?		26. ¿Los medios de prensa utilizados en el proceso de participación ciudadana son adquiridos sólo por un sector reducido de la población?		26. ¿Sólo se le informa?	
27. ¿Sólo puede presentarse en etapas predefinidas del proceso de EA?		27. ¿Tienen amplia difusión entre el público en general?		27. ¿La empresa otorga a la población alguna guía acerca de cómo participar?	
28. ¿Se utilizan medios de prensa para divulgar el proceso de participación ciudadana?		28. ¿Tienen amplia difusión entre la población del lugar de ejecución del proyecto?		28. ¿Los plazos de estos procesos de participación ciudadana son adecuados?	

Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO NORMATIVO	Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD	Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO EXTRA-LEGAL
29. ¿Los estudios ambientales son puestos a disposición del público en una sede central?		29. ¿Es el lugar donde los estudios ambientales son puestos a disposición del público asequible para la población posiblemente afectada?		29. ¿Estos procesos complementan los que se inician por mandato legal?	
30. ¿Los estudios ambientales son puestos a disposición del público en más de una sede o en un lugar cercano al de ejecución del proyecto?		30. ¿Hay restricciones para el acceso de algún sector de la población a ese lugar?		30. ¿Estos procesos se han desarrollado ante la ausencia de normatividad relativa a la participación ciudadana?	
31. ¿Se pueden obtener copias del estudio ambiental y de otros documentos relevantes?		31. ¿Hay restricciones fácticas para obtener copias del estudio ambiental y de otros documentos relevantes?		31. ¿Estos procesos se realizan en una sede central?	
32. ¿Se realiza alguna audiencia pública?		32. ¿Funciona adecuadamente la audiencia pública?		32. ¿Se realizan en la propia localidad del proyecto a ejecutar/ejecutado?	
33. ¿Hay restricciones formales para la participación ciudadana en la audiencia pública?		33. ¿Hay restricciones fácticas o no formales para la participación de algún sector de la población en la audiencia pública?		33. ¿El titular del proyecto informa sobre su posición acerca de las observaciones o recomendaciones planteadas durante el proceso de participación ciudadana?	
34. ¿Los asistentes pueden hacer uso de la palabra durante la audiencia pública?		34. ¿Hay restricciones fácticas o no formales para la participación de la mujer en la audiencia pública?		34. ¿La empresa titular del proyecto asume compromisos concretos durante estos procesos?	
35. ¿Se han previsto mecanismos de participación ciudadana específicos para facilitar la participación de personas de sectores vulnerables de la población?		35. ¿Se presentan aportes sustantivos a través de los mecanismos de participación ciudadana?		35. ¿Se cumplen luego estos compromisos?	
36. ¿Se han previsto mecanismos de participación ciudadana específicos para promover la participación de la mujer o de asociaciones de mujeres durante el proceso de EA?		36. ¿Participan normalmente en el proceso de participación ciudadana actores informados (universidades, investigadores, consultores)?		36. ¿Se deja abierto permanentemente algún mecanismo de participación ciudadana?	

Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO NORMATIVO	Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD	Ámbito de evaluación Criterios	ÁMBITO EXTRA-LEGAL
consultores)? 37. ¿Se utilizan recurrentemente los mecanismos de participación ciudadana para fines ajenos al proceso de EA, p.e., fines políticos?		37. ¿Los mecanismos son abiertos sólo mientras dura el proceso de participación ciudadana? 38. ¿Está la autoridad obligada a incorporar		algún tipo de observación o recomendación planteada en el proceso de participación?	
38. ¿Adopta generalmente la autoridad las observaciones o recomendaciones planteadas? 38. ¿La población participa activamente en		estos procesos? 39. ¿Está obligada la autoridad a fundamentar en su resolución de aprobación del es-		tudio ambiental la adopción o no de las observaciones o recomendaciones plan-	
teadas? 39. ¿Fundamenta en la práctica la autoridad sus resoluciones de aprobación del estudio ambiental haciendo referencia a las observaciones o recomendaciones del pro-		ceso de participación ciudadana? 39. ¿Tienen credibilidad ante la población? 40. ¿Hay vías legales establecidas para que la población pueda impugnar la resolución de aprobación del estudio ambiental?		40. ¿Operan adecuadamente los medios im-	
pugnatorios de las resoluciones de aprobación del estudio ambiental? 40. ¿Es fluida la comunicación entre los repre-		sentantes de la empresa y la población? 41. ¿Hay restricciones prácticas para la utilización de dichos medios impugnatorios?		Cuantifique su opinión general considerando: 1 = Excelente 4 = Malo	
		2 = Bueno 5 = Pésimo 3 = Aceptable		1 = Excelente 4 = Malo	
Cuantifique su opinión general considerando: 1 = Excelente 4 = Malo 2 = Bueno 5 = Pésimo 3 = Aceptable		Cuantifique su opinión general considerando: 1 = Excelente 4 = Malo 2 = Bueno 5 = Pésimo 3 = Aceptable		COMENTARIOS FINALES (Generales o específicos a alguno de los criterios establecidos) COMENTARIOS FINALES	
(Generales o específicos a alguno de los criterios establecidos) COMENTARIOS FINALES		(Generales o específicos a alguno de los criterios establecidos)		Completar la matriz según corresponda, considerando las siguientes claves: ✓ = Si ✗	

= No **M** = Medianamente **N.A.** = No aplicable al país

NOTA: Esta matriz es una herramienta auxiliar que debe ser llenada a partir de un trabajo previo de diagnóstico del marco legal e institucional de la participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos minero-metalúrgicos y de la constatación de su aplicación a través del análisis de los estudios de caso seleccionados para evaluar el real funcionamiento de la participación ciudadana en dichos proyectos.

REPORTES DE PAÍS

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MINERÍA EN CANADÁ

1. Introducción

Canadá es uno de los cinco principales países mineros del mundo. En 1999 registró un valor de producción que ascendió a un total de CN\$ 18.53 mil millones; hay más de novecientos establecimientos mineros en el país. El siguiente informe detalla brevemente los principales mecanismos de consulta ciudadana que se aplican a las propuestas mineras de Canadá cuando se realiza una evaluación ambiental del proyecto y en otras ocasiones durante la vida útil de una mina.

2. Procesos de evaluación de impacto ambiental

2.1 Régimen federal EA

La Ley de Evaluación Ambiental de Canadá (CEAA) contempla un espectro de evaluaciones, desde las selecciones menos rigurosas hasta estudios integrales intensivos. El nivel de evaluación está sujeto al criterio discrecional de la autoridad responsable (AR)²⁸ previsto en la ley. El principio general que se aplica es que mientras más amplia sea la evaluación, la ciudadanía tendrá mayores oportunidades de aportar sus comentarios.

En la etapa inicial de determinación de los alcances, no es necesario que la ciudadanía participe, aunque la AR puede decidir convocarla (esto ha sucedido sólo en contadas ocasiones).

Todas las evaluaciones requieren que el proponente prepare un informe que describa los impactos ambientales de su proyecto. Estos informes deben figurar en el registro público que establece la ley. El registro especifica con detalle todas las evaluaciones e incluye información sobre cómo adquirir los informes de evaluación de impacto ambiental (EA) y otros documentos pertinentes a ella. Esta información no debe dejar de ser accesible hasta que se lleve a término el programa de seguimiento de la EA, o hasta que el panel de revisión emita su informe.

2.1.1 Primer nivel: selección

Si el proyecto pasa por un proceso de selección (al que están sujetos la mayoría de las EA de proyectos mineros), la AR puede (aunque no es necesario) solicitar comentarios de la ciudadanía sobre el informe de selección ya terminado. Luego de solicitar dichos aportes, la AR debe considerar los comentarios para llegar a una decisión acerca de la importancia de los efectos ambientales y si el proyecto procede.

2.1.2 Segundo nivel: estudio integral

Si el proyecto es objeto de un estudio integral, es obligatorio incluir los comentarios de la ciudadanía sobre el informe del estudio, una vez que este llega a su término. La AR debe notificar a la ciudadanía (a través del registro público) respecto a cuándo y cómo se puede obtener copias del informe y la fecha límite para presentar los comentarios. La AR debe considerar los comentarios de la ciudadanía para decidir si el proyecto procede o si la evaluación necesita derivarse a la mediación o a la revisión de un panel.

2.1.3 Tercer nivel: revisión de un panel

Si el proyecto se remite a un panel para su revisión, este puede invitar al público a que aporte sus comentarios para fijar los términos de referencia de la DIA del proponente. Es posible que se disponga de financiamiento para los participantes (sólo para la revisión). Todas las audiencias deben ser públicas y la documentación pertinente se debe revelar, a menos que el panel opine que la divulgación de la información podría perjudicar a un testigo o las pruebas. El informe que finalmente produzca el panel se debe poner a disposición del

²⁸ La autoridad responsable es el ministerio o agencia gubernamental identificado como la autoridad responsable de la ejecución de la evaluación ambiental.

público para su revisión, pero no se permitirá ulteriores comentarios. No es obligatorio realizar un monitoreo después de la elaboración de la EA.

2.1.4 Oportunidades de impugnar la decisión del ministro después de la elaboración de la EA

Los ciudadanos pueden solicitar a la Corte Federal una revisión judicial de la decisión del ministro o del informe que condujo a dicha decisión. Sin embargo, la posibilidad de que se emita un fallo adverso de costos y los gastos significativos que origina el litigio constituyen impedimentos serios para que los ciudadanos inicien este proceso. Además, algunas recientes decisiones judiciales sostienen que los jueces, con escasas excepciones, no pueden ni deben interferir con el criterio discrecional del ministro en el proceso de evaluación ambiental. Es muy difícil objetar el contenido de una evaluación y la decisión del ministro (véase el caso Friends of the West Country Assn. contra Canadá, 1999, 248 N.R. 25, F.C.A.).

2.1.5 Participación ciudadana efectiva en las propuestas de minería sujetas a la CEEA

a) Procesos de selección

Han habido cientos de procesos de selección de proyectos o actividades mineras de conformidad con la CEEA, menos de veinte estudios integrales y sólo dos revisiones de panel (mina de níquel Voisey's Bay y mina Cheviot). La ciudadanía sólo ha participado en aproximadamente 10 a 15% de las selecciones.

b) Estudios integrales

Un estudio realizado en 1999 por encargo de la Agencia de Evaluación Ambiental de Canadá encontró que todas las EA de los estudios integrales incluían hasta entonces alguna forma de participación ciudadana (reuniones "casas abierta", comités de asesoría, oficinas de enlace o visitas a emplazamientos) antes de la etapa de revisión y comentario.

En la revisión de la mina Aquarius hubo reuniones "casa abierta" y presentaciones para los grupos meta, como los usuarios de tierras, los comités de ciudadanos locales y la autoridad de conservación regional, y para el público en general antes de la preparación del informe del estudio integral (CSR). También se celebraron reuniones "casa abierta" y otras después de la conclusión del CSR.

En la revisión de Diavik se celebraron más de trescientas reuniones de consulta ciudadana entre las exploraciones de 1993 y la conclusión del informe en 1999. El plazo para que la ciudadanía presentara comentarios sobre el informe de EA del proponente se amplió a seis meses y se puso a disposición de las partes interesadas del Norte la suma de CN\$ 750,000 para asesoría técnica y para la participación en el estudio integral. Un comunicado de prensa de la agencia indicó que las inquietudes tratadas en estas y otras consultas dieron lugar a que el ministro del Medio Ambiente agregara condiciones a la aprobación del proyecto. Estas condiciones incluyen el requisito de diseñar y desarrollar un marco para el control de los efectos acumulativos en el que las ONG participen, así como establecer un mecanismo de monitoreo e informes regulares de Diavik sobre las operaciones y la forma en que se está abordando las preocupaciones de la ciudadanía.

La evaluación de la mina de diamantes de BHP en los territorios del Noroeste llevó a crear la Agencia de Monitoreo Ambiental Independiente dirigida por poblaciones nativas, como condición para obtener la aprobación. Esta agencia revisa el diseño de los programas de monitoreo, los sistemas y los resultados del manejo ambiental. BHP corre con la mayoría de sus gastos.

c) Revisiones de un panel

Como paso preliminar de la revisión de Voisey's Bay, un memorando de acuerdo celebrado entre dos grupos aborígenes y dos gobiernos es en parte responsable de lo que pueden considerarse los lineamientos más amplios de EA hasta ahora elaborados para la actividad minera, de conformidad con procedimientos federales de evaluación ambiental.

Se realizaron sesiones para determinar los alcances en diez comunidades. Hubo un período de 105 días para revisar la DIA del proponente. Se celebraron audiencias públicas durante dos meses en 11 comunidades que incluyeron sesiones comunitarias, generales y técnicas. Un panel independiente encargado de los

fondos otorgó CN\$ 150,000 a 12 grupos para la fase de fijación de los alcances de la EA, así como CN\$ 259,000 a 13 grupos para la fase de audiencias públicas de la EA. De las revisiones del panel llevadas a término o en curso bajo la Ley de Evaluación Ambiental de Canadá, se otorgó un total de CN\$ 850,000 para fondos de los participantes o de los que intervinieron, habiéndose aceptado 62 de 85 solicitudes. La concesión promedio de fondos fue de CN\$ 10,000, siendo la mayor de CN\$ 80,000, que correspondió a cada uno de los grupos aborígenes en la revisión de la mina de Voisey's Bay.

2.2 Otros regímenes federales EA

Hasta hace poco, la CEEA se aplicaba en los territorios del Norte. En la actualidad, el territorio de Nunavut tiene su propio régimen de evaluación y la recientemente aprobada Mackenzie Valley Resource Management Act (Ley de Manejo de Recursos del Valle Mackenzie—MVRMA) creó un nuevo régimen EA para los territorios del Noroeste. Se ha elaborado, pero no aprobado aún, la Ley de Evaluación de Desarrollo de Yukon. Los últimos dos regímenes EA parecen debilitar el componente de participación ciudadana en la evaluación ambiental en estas jurisdicciones.

El Comité de Recursos Árticos de Canadá (CARC) observó lo siguiente: los derechos de participación ciudadana que contempla la CEEA se reducen en la MVRMA a una garantía en el sentido de que se tomarán en cuenta las preocupaciones ciudadanas; no existen garantías de que se aportarán fondos a los participantes ni de la existencia de un registro público; si bien la junta debe consultar con las primeras naciones y los representantes gubernamentales acerca del establecimiento de lineamientos para el proceso y los términos de referencia de EA, no se menciona la necesidad de consultar con la ciudadanía; además, aunque la parte 6 de la ley establece el requisito de monitorear los impactos ambientales, no se ha establecido un mecanismo y proceso claros en este sentido.

La Ley Yukon crearía un régimen de evaluación para revisar propuestas de proyectos y posiblemente planes y políticas. Si bien el proyecto de ley indica que se debe dar oportunidades de participación a la ciudadanía, no especifica cuándo o cómo y contempla las normas que se debe establecer para proporcionar fondos a los participantes únicamente para las revisiones de los paneles. No existe un requisito explícito en el proyecto de ley en el sentido de que las revisiones de los paneles deban ser abiertas al público o que la ciudadanía pueda participar.

2.3 Nivel provincial

2.3.1 Columbia Británica

Todas las provincias canadienses tienen alguna forma de legislación en materia de evaluación ambiental. Este informe se centra en el régimen de Columbia Británica (CB) por el número de evaluaciones mineras que se han dado en esa provincia. La Ley de Evaluación Ambiental de CB se aplica a los proyectos que figuran en el reglamento y a los que ha designado el ministro del Medio Ambiente, Tierras y Parques (MELP) con fines de revisión.

La ley establece una evaluación autodirigida de dos etapas, una DIA preliminar y luego, si un comité del proyecto lo considera necesario, una DIA más detallada. La ley establece la revisión por parte de un panel independiente si es que una evaluación más detallada demuestra que los efectos ambientales de un proyecto podrían ser significativos. La ciudadanía puede participar en diversas oportunidades de conformidad con los términos de esta ley, que requiere la consulta ciudadana durante el primer nivel de la EA.

a) Evaluaciones en la primera y segunda etapas

El proponente debe consultar con la ciudadanía durante la etapa de desarrollo preliminar de la DIA e incluir información acerca de estas consultas y los comentarios recibidos en la DIA. El informe de la DIA también debe estar abierto al comentario del público. Se puede pedir a un comité asesor público que asesore al comité del proyecto en asuntos de interés público.

Si el proyecto procede con la segunda etapa, las especificaciones de su informe pueden incluir el requisito de un plan de consulta ciudadana para desarrollar una DIA más detallada, que debe estar a disposición de la ciudadanía para que esta pueda comentarla. Del mismo modo, es preciso que la nueva DIA detallada

esté a disposición del público.

Si el proyecto pasa luego a ser revisado por un panel independiente, el borrador de los términos de referencia para esa revisión debe estar abierto al comentario del público y la revisión del panel ha de ser de carácter público. En la práctica, son pocos los proyectos mineros en CB que han debido pasar por la segunda etapa de evaluación.

b) Registro público

Se debe llevar un registro público de todos los proyectos que se han de revisar en virtud de la ley, que incluya una lista de los proyectos e indicaciones sobre cómo acceder a documentos no confidenciales pertinentes a la EA. A su criterio discrecional, el ministro puede proveer fondos y acceso a conocimientos y experiencia técnica para la participación ciudadana en cualquier etapa del proceso de revisión.

c) Revisión de un panel

Se han aprobado seis minas importantes y varios otros proyectos mineros en virtud de esta ley sin proceder a la revisión de un panel. Al igual que con la CEAA, las partes interesadas pueden solicitar a la Corte que revise la decisión del ministro, pero el riesgo y los gastos hacen poco atractiva esta opción.

2.3.2 Unificación ambiental

En 1998, las provincias de Canadá y el gobierno federal adoptaron el Acuerdo sobre Unificación Ambiental para todo el Canadá con un subacuerdo sobre evaluación ambiental que se aplicará cuando más de un gobierno emita una aprobación para algún aspecto de un proyecto luego de una EA. El propósito del acuerdo es evitar dos o más EA o revisiones de panel conjuntas. El subacuerdo indica en la cláusula 4.2 que una "evaluación debe incluir disposiciones sobre la participación ciudadana" y que esto incluirá la divulgación de la propuesta del proyecto, comentarios sobre el informe EA, notificación de celebración de audiencias públicas y la oportunidad de participar en la audiencia. Asimismo puede incluir, pero no necesariamente, comentarios sobre los términos de referencia para la evaluación y aportes durante el desarrollo de un informe de evaluación.

3. Mecanismos de participación común

Esta sección trata otros mecanismos de participación ciudadana fuera del proceso DIA. Son pocas las oportunidades de intervención temprana o preventiva. En general, la mayoría de los mecanismos que se describen a continuación –monitoreo, investigación y ejecución– se aplican después de la aprobación de un proyecto.

3.1 Nivel internacional

Un miembro de la ciudadanía puede presentar un asunto relacionado con una mina a la Comisión sobre Cooperación Ambiental (CEC) en virtud de la NAFTA. La CEC debe decidir si investigará el asunto. Si decide investigar, se puede convocar a un panel de arbitraje para que emita una decisión sobre el cumplimiento de las normas que vengan al caso. Sierra Legal Defense Fund (El Fondo de Defensa Legal de Sierra) ha presentado una referencia a la CEC para cuatro minas en Columbia Británica (Tulsequah, Chief, Mount Washington y Britannia), pero la CEC aún no ha emitido su informe final en cuanto a si se iniciará o no una investigación.

3.2 Nivel federal

3.2.1 Operaciones mineras

a) La ley federal se aplica a las minas de uranio

Con excepción de las minas de uranio y las minas localizadas en los territorios del Norte, la regulación de las minas y la minería *per se* está generalmente fuera de la jurisdicción federal de Canadá. La Nuclear Safety and Control Act (Ley de Seguridad y Control Nuclear) regula y establece el requisito de licencias y aprobaciones para todos los aspectos operativos de las minas de uranio. La ciudadanía puede acceder a partes de las solicitudes y aprobaciones, pero el acceso es difícil. La información no está electrónicamente disponible ni ha sido archivada para una fácil recuperación.

b) Los permisos federales pueden dar inicio a consultas ciudadanas

La concesión de permisos en virtud de algunas leyes motiva la consulta ciudadana. La Yukon Quartz Mining Act (Ley de Minería de Cuarzo de Yukon) y la Yukon Placer Mining Act (Ley de Explotación de Yacimientos Aluvionales de Yukon) establecen planes operativos de exploración, y algunas actividades de exploración requieren permisos. Otros requisitos para las minas y la recuperación exigen aprobaciones también. En los territorios del Noroeste, la Waters Act (Ley de Aguas) y la parte 3 de la Mackenzie Valley Resource Management Act (Ley de Manejo de Recursos del Valle Mackenzie) establecen licencias para el uso de las tierras, incluyendo los derechos sobre subsuelos. La ciudadanía debe ser notificada antes de la expedición de una licencia o permiso, y el ministro puede requerir que se realice una consulta ciudadana con sujeción a los términos y condiciones de la licencia.

3.2.2 Leyes ambientales

a) Las acciones penales privadas pueden hacer cumplir leyes en materia ambiental

La Fisheries Act (Ley de Pesquería Federal) y la Navigable Waters Protection Act (Ley de Protección de Aguas Navegables) contemplan permisos para realizar actividades que pueden afectar aguas que constituyen el hábitat de peces y que son navegables. Se pueden entablar acciones penales privadas al amparo de ambas leyes y, en efecto, ya se han iniciado algunas acciones (tanto de parte del gobierno como de algunos ciudadanos particulares) contra compañías mineras en virtud de la Ley de Pesquería.

b) Las leyes de aguas de la región norte estimulan la participación ciudadana

La Ley de Aguas de Yukon establece que es necesario obtener licencias para hacer uso del agua y efectuar descargas en la misma, lo que se puede aplicar a operaciones mineras, en tanto que las audiencias del Consejo de Agua pueden ser abiertas al público. La Ley de Aguas de los territorios del Noroeste y la parte 3 de la Ley de Manejo de Recursos del Valle Mackenzie estipulan que es necesario obtener licencias para hacer uso de tierras, aguas y el depósito de desechos. El Consejo debe notificar a las comunidades afectadas sobre cualquier aplicación y permitir un plazo razonable para que los miembros de la comunidad puedan hacerle llegar sus declaraciones. Asimismo, es preciso llevar un registro público de las solicitudes. Los inspectores controlan el cumplimiento y, al parecer, es posible iniciar acciones penales privadas.

3.2.3 El acceso a la información

El acceso a la información es necesario para que el público pueda comentar o actuar. En virtud de la CEPA, el inventario nacional de liberación de contaminantes especifica liberaciones o transferencias de sustancias tóxicas que regula la CEPA. Los agentes contaminantes directamente relacionados con la extracción mineral están exonerados del requisito de presentación de informes a NPRI; en cambio se debe especificar los contaminantes relacionados con el procesamiento o fundición de minerales. La Access to Information Act (Ley de Acceso a la Información) federal establece el proceso y los términos de las solicitudes de información que se encuentran en manos del gobierno federal.

3.3 Nivel provincial

3.3.1 Ontario

a) Ley de Minería

En Ontario, la Ley de Minería regula muchas operaciones mineras desde la presentación de reclamos hasta el cierre y la rehabilitación. El ministro permite el acceso público (usualmente por el pago de un derecho) a datos geológicos, archivos de evaluación industrial, yacimientos minerales y otra información. El comisionado de minería puede exigir la notificación pública de planes de exploración avanzada y debe exigir la notificación pública de los planes de cierre.

b) Legislación de protección ambiental y la Declaración de Derechos Ambientales

La Ley de Protección Ambiental y la Ley de Recursos Hídricos de Ontario establecen permisos o aprobaciones de contaminación del aire, tierras y aguas y para hacer uso del agua. Estas leyes están sujetas a la Declaración de Derechos Ambientales de Ontario (EBR), que establece el anuncio del permiso o aprobación propuesto en el registro público electrónico de la EBR (administrado por la Oficina del Comisionado Ambiental) y una disposición sobre comentarios ciudadanos. El ministro debe tomar en consideración todos los comentarios para determinar si se debe otorgar o no dichas aprobaciones o permisos. Asimismo, el Ministerio expide informes públicos periódicos sobre el cumplimiento de las aprobaciones en virtud de la OWRA y la EPA. Los informes expedidos de conformidad con esta última ley tienden a ser de carácter regional e industrial, no específicos en relación con la compañía.

En virtud de la EPA, los tribunales pueden ver apelaciones con respecto a aprobaciones y solicitudes contempladas en la EPA para minas nuevas o modificadas. Estas aprobaciones y solicitudes están abiertas al público y los ciudadanos pueden presentar solicitudes para intervenir en dichas audiencias. La ciudadanía también tiene un derecho limitado de apelación en virtud de la EBR en relación con la concesión de aprobaciones del ministro, pero con la condición de que el solicitante haya presentado previamente algún comentario sobre la aprobación, y sólo si una persona no idónea pudiera haber otorgado la aprobación y esta diera lugar a daños significativos en el medio ambiente. La ciudadanía tiene derecho a iniciar litigios civiles por perjuicios ocasionados a los recursos públicos, contra cualquier supuesto violador de una ley, reglamento o permiso que contemple la EBR (hasta la fecha no se han entablado juicios).

Dos ciudadanos pueden solicitar que el ministro conduzca la investigación de alguna supuesta contravención a las leyes y reglamentos a lo que se aplica la EBR. Corresponde al ministro realizar una investigación, y si no lo hace, debe notificar sobre su negativa explicando a los solicitantes el motivo de porqué no procede con la investigación. Rara vez se presentan solicitudes de investigación en virtud de la EBR.

c) El acceso a la información

El reglamento del sector minero de metales, en virtud de la EPA, exige que se revele al público información sobre el cumplimiento de las normas. La Ontario Freedom of Information and Protection of Privacy Act (Ley de Libertad de Información y Protección de la Privacidad de Ontario—FIPPA) se aplicaría ampliamente a otras solicitudes de información, y establece el proceso y las condiciones para obtener acceso a información que se encuentra en manos de autoridades provinciales. Existe una FIPPA similar en Columbia Británica.

3.3.2 Columbia Británica

a) Ley de Minas

En Columbia Británica, muchas de las operaciones mineras requieren un permiso en virtud de la Ley de Minas, y según el criterio discrecional del jefe inspector, este puede exigir que se publique la solicitud de permiso en un diario local. Si se publica dicha solicitud, cualquier persona afectada puede presentar comentarios al jefe inspector. Si el permiso se relaciona con la apertura de una mina nueva, es preciso presentar la solicitud y el plan a un comité asesor que hará recomendaciones al jefe inspector, quien adoptará una decisión final, pero debiendo tomar en cuenta todo comentario proveniente de los ciudadanos.

b) Legislación de protección ambiental

La Waste Management Act (Ley de Manejo de Desechos–WMA) establece permisos para descargas y desechos especiales, y la Ley de Aguas exige la obtención de permisos para hacer uso de este elemento. La WMA también regula la rehabilitación de lugares contaminados. Asimismo, establece los requisitos de notificación a la ciudadanía y la aceptación de comentarios (mediante un registro electrónico) con respecto a todos los permisos y aprobaciones que emita MELP; además, establece requisitos de consulta ciudadana en relación con la rehabilitación de las minas. La Ley de Aguas requiere que se notifique a la ciudadanía sobre las licencias para el uso del agua, pero no contempla la presentación de comentarios al respecto por parte de la ciudadanía.

Se pueden entablar acciones penales privadas en virtud de la EA y las leyes de minas y de manejo de desechos, pero el procurador general de Columbia Británica cuenta con una política largamente establecida de iniciación y sobreseimiento de acciones penales privadas. La revisión judicial de decisiones ministeriales en virtud de estas y otras leyes de Columbia Británica es el camino que los ciudadanos generalmente toman. Estas leyes no contemplan disposiciones sobre los litigios ciudadanos.

4. Otros mecanismos legales

4.1 Acciones penales privadas

Las acciones penales privadas son un derecho que confiere el derecho consuetudinario para entablar una causa a fin de que se condene cuasi penalmente algún delito cometido contemplado en algún dispositivo legal (véase líneas anteriores). En virtud de la Ley de Pesquería, la mitad de cualquier multa aplicada en una acción privada se paga al querellante privado. Sin embargo, el procurador general provincial también tiene derecho a iniciar alguna acción penal privada.

4.2 Acciones civiles: actos ilícitos y litigios ciudadanos

Los ciudadanos privados pueden iniciar un juicio por negligencia, daños o violación, pero sólo si los afecta directamente algún impacto de operaciones mineras. Tanto para los litigios normales como para los litigios ciudadanos en virtud de alguna ley (cualquier persona puede entablar este último), un demandante que pierda la causa puede verse enfrentado a un fallo adverso de costos, especialmente de conformidad con las nuevas normas de la Corte Federal. Los litigios ciudadanos son muy raros debido a los gastos que genera y las dificultades procesales.

5. Mecanismos no legales

Los límites de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la ley canadiense, evidentes incluso en el muy breve tratamiento que se le ha dado en líneas anteriores, hacen que la ciudadanía tenga la necesidad de encontrar otras formas de participación.

5.1 Activismo público

La educación pública y las campañas de presión han influido en las decisiones relacionadas con la actividad minera en Canadá. A principios de 1990, algunos individuos y grupos de interés público elevaron su voz contra la propuesta de desarrollo de la mina Windy Craggy que limita con el Parque Nacional Glacier Bay en Alaska. En 1993, el gobierno de Columbia Británica revocó el permiso de minería de la compañía y en 1994 la UNESCO designó a dicho parque como Patrimonio de la Humanidad.

El monitoreo por parte de la comunidad del cumplimiento de las normas y de los agentes contaminantes es otra opción que se ha utilizado con algún efecto en Canadá. Actualmente, grupos de ciudadanos monitorean y analizan con regularidad la calidad del agua. La supervisión pública de la política y planificación de recuperación y rehabilitación (por ejemplo, para las minas Equity Silver, Sullivan y Deloro) con frecuencia se maneja a través de comités de enlace público.

Diversas agencias no gubernamentales de Canadá, incluyendo CIELAP, trabajan para mejorar la comprensión ciudadana acerca de los temas ambientales relacionados con la minería, informar a la ciudadanía sobre

temas del sector minero, abogar por un mejor reglamento ambiental de la minería, entre muchas otras iniciativas relacionadas con esta actividad. Estos grupos incluyen el Consejo Ambiental de Minería de Columbia Británica, MiningWatch, el Comité de Recursos Árticos de Canadá, el Equipo de Trabajo de Iglesias y Responsabilidad Corporativa y la Asociación de Derecho Ambiental de Canadá, entre otros.

5.2 Iniciativas de la industria

Algunas iniciativas voluntarias de la industria crean espacios para la participación directa de la ciudadanía. La Iniciativa Minera Whitehorse constituye un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible creado mediante la consulta de múltiples partes interesadas desde 1992 a 1994, donde intervienen grupos ambientales y otros grupos de interés público, así como la industria. Este proyecto ha mejorado la comunicación entre los interesados, pero no ha producido cambios significativos en las prácticas de la industria minera. The Trail Community Lead Task Force (con representantes de la compañía, sindicato, comunidad y gobierno) se estableció en 1990 para reducir los niveles de plomo en la sangre de los niños y ha tenido algunos buenos resultados.

La Asociación de Minería de Canadá es el primer órgano de minería nacional del mundo que adopta una política ambiental. Esta política incluye el requisito de que las compañías trabajen proactivamente con el gobierno y la ciudadanía en el desarrollo de leyes de protección ambiental, y mejoren la comunicación con otras partes interesadas.

5.3 Acuerdos de impactos y beneficios

5.3.1 Propósito y descripción

Se ha convertido en una práctica cada vez más común entre las compañías mineras de Canadá negociar acuerdos con las comunidades aborígenes afectadas, al margen de que exista o no algún requisito legal específico para hacerlo. Estos acuerdos se conocen como acuerdos de impactos y beneficios (AIB), aunque también se llaman acuerdos socioeconómicos, acuerdos de participación, acuerdos de cooperación y acuerdos de participación en las ganancias, entre otros nombres. Su propósito general es minimizar los impactos ambientales, socio-económicos y culturales negativos de proyectos específicos, mientras que al mismo tiempo garantizan que los beneficios del desarrollo de los recursos se conserven a nivel local. Las compañías mineras con frecuencia consideran al AIB como un medio para abordar preocupaciones locales y garantizar la aceptación de su proyecto.

5.3.2 Base legal

El contexto legal y de las políticas de los AIB varía enormemente en el territorio canadiense. Constituyen variables importantes el poder político y la capacidad de las organizaciones aborígenes individuales, la política de gobierno territorial y si se ha reconocido formalmente o no los derechos aborígenes colectivos de una comunidad mediante acuerdos o tratados de reclamos de tierras. Algunas decisiones recientes de las cortes canadienses han fortalecido y definido mejor los derechos aborígenes protegidos en la Constitución canadiense.

a) Los reclamos de tierras

Diversos acuerdos sobre reclamos de tierras que atañen a la región norte de Canadá (Acuerdo Definitivo Inuvialuit; Acuerdo Nunavut; Acuerdo Gwichin; Acuerdo Sahtu, Acuerdo Global Yukon) disponen requisitos legales específicos para los AIB (aunque frecuentemente con otros nombres), según los cuales las tierras aborígenes se utilizarán o se accederá a ellas para la explotación de recursos incluyendo la actividad minera. El Acuerdo Nunavut contempla requisitos para los AIB en toda su zona de colonización sin considerar la propiedad o el acceso a la tierra.

b) La política de gobierno

La política de gobierno o la legislación pueden requerir también la celebración de un AIB. La legislación federal que contempla la exploración de hidrocarburos y el desarrollo en el NWT, Yukon y Nunavut, establece

planes de beneficios para las comunidades afectadas. Los contratos de arrendamiento de tierras celebrados para proyectos mineros en Saskatchewan se utilizan con el fin de traer beneficios socioeconómicos a las comunidades. El ministro federal de Asuntos Indígenas y de la región norte hizo uso de su capacidad discrecional en relación a una licencia de aguas otorgada a la mina de diamantes BHP Ekati para garantizar que se hubieran hecho “progresos satisfactorios” en los AIB como condición para aprobar el funcionamiento de la mina.

5.3.3 Contenido general

Los AIB generalmente reflejan la estructura de los acuerdos contractuales con un propósito o preámbulo, definiciones, objetivos y otras disposiciones similares. Es importante una descripción detallada del proyecto ya que los proyectos se modifican o amplían.

Existe un elemento *quid pro quo* en los acuerdos. Las comunidades aborígenes con frecuencia deben apoyar un proyecto a cambio de los beneficios económicos que les ofrecen. Estos beneficios usualmente incluyen preferencias en empleo y capacitación, contratación, lugar de contratación, idioma utilizado en el proyecto, rotaciones de trabajo y evaluación. Otras disposiciones económicas generalmente tienen que ver con compensación, pagos en efectivo, regalías, participación en el capital social y reembolso de costos de negociación e implementación. El uso final de las ganancias económicas usualmente está abierto a negociación, pero puede utilizarse para pagos individuales, esparcimiento comunitario o diversificación económica. Los AIB frecuentemente contienen disposiciones relativas a la protección de recursos arqueológicos y culturales, monitoreo ambiental, cumplimiento de normas, abandono y recuperación.

5.3.4 Aspectos positivos y negativos

Un aspecto positivo de los AIB es el hecho de que en la actualidad las compañías mineras generalmente están dispuestas a negociar con las comunidades. Los recursos financieros y humanos que una comunidad puede llevar a las negociaciones con frecuencia influyen en los resultados. Es posible que muchas comunidades no puedan confrontarse con las corporaciones multinacionales y el apoyo que brinda el gobierno es con frecuencia limitado. Sin embargo, los AIB siguen siendo una mejora con respecto a otras opciones.

La mayoría de los AIB son confidenciales. Este es un aspecto negativo ya que la confidencialidad puede dificultar la negociación, ratificación y evaluación de las comunidades aborígenes. Las comunidades con frecuencia deben aprender acerca de los AIB sin compartir sus experiencias o las lecciones que han aprendido otros. Si un AIB contiene una cláusula de confidencialidad y medidas de protección ambiental, frecuentemente resulta difícil para los organismos reguladores del gobierno, la ciudadanía y quizás incluso los residentes de las comunidades establecer términos y condiciones adecuados para las aprobaciones de los proyectos.

Otro aspecto negativo es la naturaleza *quid pro quo* de los acuerdos. Un AIB que establece el apoyo comunitario para un proyecto puede impedir u obstaculizar la participación en una evaluación ambiental pública u otro proceso si primero se negocia aquél. Las disposiciones sobre el apoyo comunitario también pueden restringir la capacidad de criticar o comentar un proyecto. Una vez que se aprueba un proyecto mediante la evaluación ambiental, con frecuencia hay menos incentivos para que el proponente negocie un AIB con las comunidades aborígenes.

Finalmente, muchos AIB ofrecen el objetivo del despliegue de los “mejores esfuerzos” por parte de las compañías mineras. A menos que se establezcan disposiciones específicas sobre los beneficios con sanciones o recursos claros, será difícil hacerlos cumplir.

6. Resultados exitosos

En Canadá, hay varias oportunidades, por lo menos en papel, de participación ciudadana en el derecho y la práctica minera. Sin embargo, su eficacia para evitar o mitigar los efectos ambientales negativos de la minería es cuestionable, especialmente porque sólo unos pocos proyectos mineros han dado lugar a audiencias en el marco de la evaluación ambiental. La percepción es que si bien la ciudadanía tiene oportunidades legales de ser atendida, estas son escasas, esporádicas y de influencia limitada.

La situación de las comunidades aborígenes es diferente a la gran mayoría de la ciudadanía canadiense, ya que estas comunidades viven donde se están explotando las minas. Debido al lugar donde se encuentran y al estado del derecho aborígen en Canadá, estas comunidades han desarrollado con el gobierno y la industria una variedad de mecanismos incluyendo los AIB. El hecho más prometedor que ha surgido de este contexto, que es también parte de una evaluación ambiental, es la creación de la Agencia Independiente de Monitoreo Ambiental para la mina de diamantes BHP en los territorios de la región norte, lo que sienta un precedente. De todos los mecanismos descritos en este documento, al parecer este es el que cuenta con el mayor potencial como modelo para mejorar la participación ciudadana en el proceso de EA.

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MINERÍA EN CHILE

1. Introducción

La minería, una actividad tradicional en Chile, ha jugado un rol importante en la economía nacional, aunque actualmente su importancia ha disminuido debido a la existencia de empresas transnacionales a cargo de

su explotación. Sin embargo, se estima que Chile posee cerca del 40% del cobre existente en el planeta, por lo que resulta de suma importancia la evaluación de las operaciones mineras, sobre todo cuando se llevan a cabo junto con otras actividades. El siguiente informe detalla brevemente los principales mecanismos de participación ciudadana que se aplican a los proyectos mineros chilenos cuando, según la legislación, se exige la elaboración de un estudio de impacto ambiental.

2. El proceso de evaluación de impacto ambiental

2.1 Descripción

En Chile, el proceso de evaluación de impacto ambiental (EA) se encuentra consagrado y regulado en la Ley de Bases del Medio Ambiente N° 19.300²⁹ (en adelante LBMA), en el reglamento del sistema de evaluación ambiental³⁰ (en adelante reglamento del SEIA) y en sus modificaciones recientemente aprobadas.³¹ Estas normas han dispuesto que el proceso de EA se inicie con la presentación de un estudio de impacto ambiental (EIA) o una declaración de impacto ambiental (DIA), según sea el caso, a la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA) respectiva³² o a la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA).³³

Dentro de los cinco días siguientes a tal presentación, la COREMA o la CONAMA deberá examinar si cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios que menciona el artículo 20 del reglamento del SEIA.³⁴ Si el EIA o la DIA no cumplen con tales requisitos no se admitirá a tramitación, debiendo dictarse una resolución fundada al efecto que se notificará al titular del proyecto o actividad mediante carta certificada. Si cumple con todos los requisitos, el EIA o la DIA serán acogidos a tramitación, mediante resolución que será notificada al titular del proyecto o actividad de la misma manera recién especificada.

Tratándose de un EIA la misma resolución ordenará la publicación, dentro del término de los diez días siguientes a su presentación, de un extracto visado en el diario oficial o en un diario o periódico de la capital de la región respectiva o de circulación nacional.

Dentro de los tres días siguientes al dictamen de la resolución citada, la COREMA o CONAMA dispondrá que los ejemplares del EIA o DIA sean enviados a los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental y a las municipalidades de las comunas donde se ejecutará el proyecto, adjuntando una copia de la resolución.³⁵ Además, tratándose de una DIA, dispondrá que los antecedentes especificados en el artículo 30 de la LBMA se incorporen a la lista que se publica mensualmente, de acuerdo con lo establecido en el mismo artículo 30 de la LBMA.³⁶

Luego del proceso reseñado se procede a la evaluación misma, que comienza con el informe que los órganos de la administración del Estado que participan en el proceso³⁷ deben remitir a la CONAMA o COREMA respectiva dentro de un término de cuarenta días contados desde el envío de los ejemplares, en el caso de los EIA, plazo que se reduce a veinte días al tratarse de las DIA.

Con tales informes, la CONAMA o COREMA elaborará un informe técnico que deberá contener las menciones especificadas en el artículo 28 del reglamento del SEIA si se trate de un EIA, o del artículo 33 del mismo

29 Ley N° 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente, publicada en el diario oficial el 9 de marzo de 1994.

30 Decreto N° 30 de 1997 de la Secretaría General de la Presidencia de la República, publicado en el diario oficial el 3 de abril de 1997.

31 Decreto Supremo N° 95/01, publicado en el diario oficial el 7 de diciembre de 2002.

32 Agencia ambiental de nivel regional.

33 Agencia ambiental de nivel nacional.

34 Es decir:

- a) Si la presentación se hizo ante un órgano competente.
- b) Si la presentación la hizo una persona legalmente facultada.
- c) Si el documento presentado cumple con los contenidos mínimos y demás requisitos formales.
- d) Si se lo acompañó de un número suficiente de ejemplares.
- e) Tratándose de un EIA, si se hizo entrega de una propuesta de extracto para su publicación.

35 El término "órganos de la administración del Estado" u "órganos del Estado" se refiere a agencias nacionales de gobierno.

reglamento, cuando sea una DIA. Tal informe será remitido a los órganos de la administración que participan en el proceso para su visación final, quienes dispondrán para tal efecto de un plazo máximo de cinco días. Constando la visación final o la negativa, la CONAMA o COREMA procederá a anexar tales visaciones o negativas al informe técnico, documento que se denominará informe técnico final del EIA o de la DIA del proyecto o actividad de que se trate.

El informe técnico final será considerado, entre otros antecedentes, en la resolución de calificación ambiental, la que deberá contener los requisitos establecidos en los artículos 37, 38 y/o 39 del reglamento del SEIA, y será dictada en sesión de los integrantes de la COREMA, convocada por el presidente de la misma. Ahora bien, si se trata de una EIA o DIA que se ha tramitado ante la dirección ejecutiva de la CONAMA, será el director ejecutivo quien dicte la resolución respectiva. Esta resolución dictada por la COREMA o por el director ejecutivo de la CONAMA recibe el nombre de resolución de calificación ambiental. Como bien lo indica esta denominación, esta resolución califica ambientalmente el proyecto o actividad sobre la base de la información del EIA o DIA. Dicha resolución puede entonces ser favorable o desfavorable al proyecto o actividad.

Claro está que los órganos de la administración que participan en la calificación ambiental del proyecto pueden solicitar las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que estimen necesarias para la adecuada comprensión del EIA o de la DIA, las cuales se incluirán en un informe consolidado elaborado por la CONAMA O COREMA, el cual será notificado al titular del proyecto o actividad por carta certificada, otorgándosele un plazo para su respuesta.

Todo este procedimiento deberá tramitarse dentro de un plazo de 120 días cuando se trate de un EIA, o de 60 días, si corresponde a una DIA.³⁸

2.2 Diagrama de flujo de los pasos del procedimiento del SEIA, entidades participantes y las etapas de participación ciudadana³⁹

3. Mecanismos de participación ciudadana

El principio de la participación ciudadana fue uno de los principales principios orientadores de la LBMA. En materia de SEIA, el artículo 26 de la LBMA dispone:

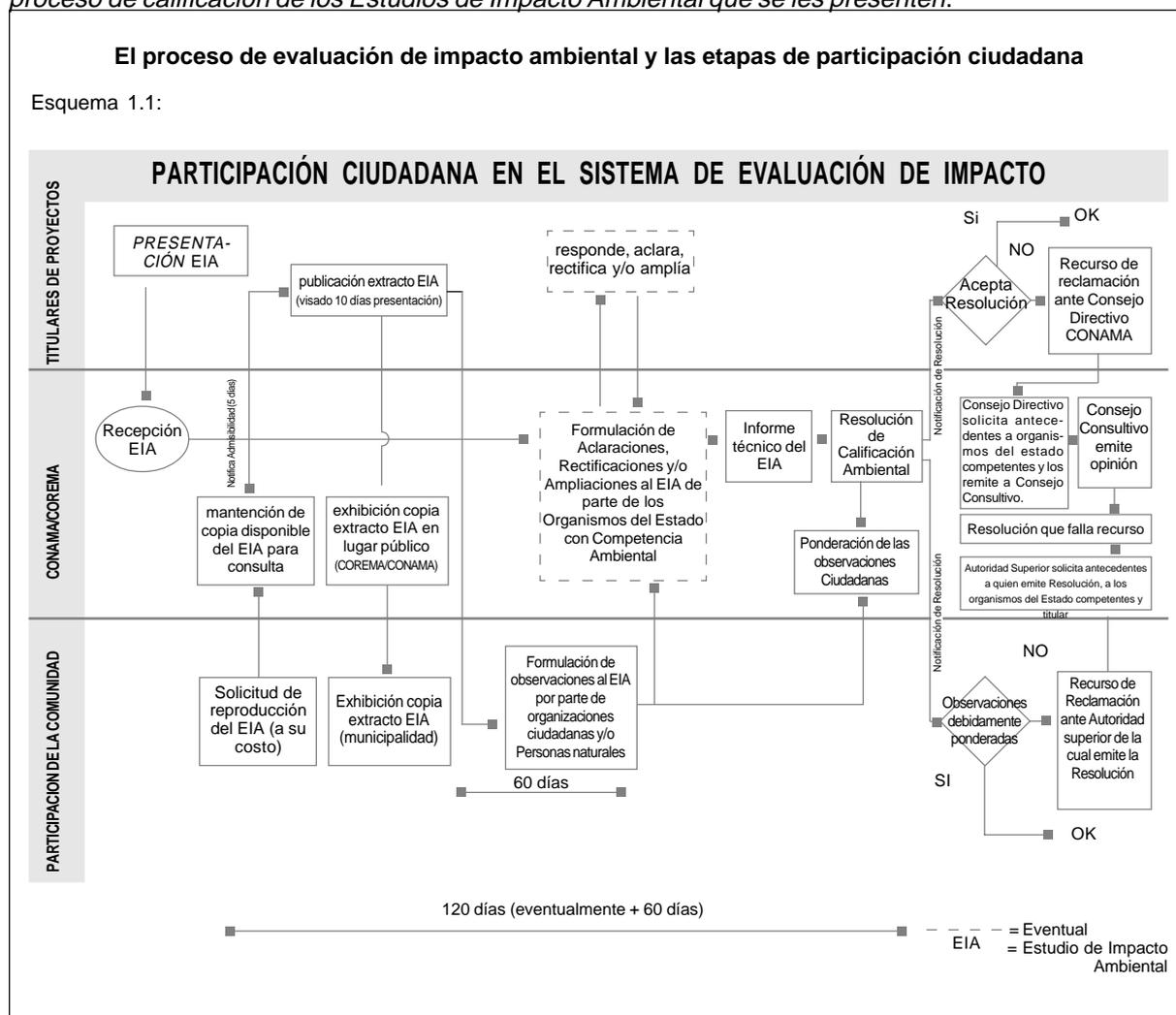
36 El artículo 30 de LBMA se encarga de establecer el sistema de información a la comunidad aplicable a las DIA, sistema que permitirá la participación ciudadana en la calificación ambiental de los proyectos o actividades que se quieran desarrollar. En términos generales, este sistema consiste en la publicación mensual de un listado de proyectos o actividades que se han sometido al SEIA por la vía de la presentación de una DIA.

37 Estos órganos son los que deben otorgar los permisos ambientales sectoriales contemplados en el título VII del reglamento del SEIA. Conforme al sistema de la ventanilla única que pretendió instaurar nuestra legislación ambiental marco, tales organismos deben pronunciarse sobre los aspectos ambientales relativos al otorgamiento de estos permisos en el marco del SEIA, de manera tal que la resolución de calificación que resulte del mismo procedimiento tiene un carácter vinculante respecto de ellos. Para estos efectos el sistema contempla que la información ambiental que el titular deba proporcionar a tales órganos para la obtención de los respectivos permisos sectoriales sea incorporada en el EIA o DIA, según corresponda. Como parte del procedimiento de calificación, se envían ejemplares del EIA o DIA a los órganos correspondientes, quienes deben informar a la CONAMA o COREMA respectiva, indicando si el proyecto o actividad cumple con la normativa ambiental específica. Asimismo, a fin de coordinar su participación en el SEIA, los representantes de los mismos órganos se reúnen en comités ejecutivos.

Finalmente, la calificación ambiental de un proyecto se decide en una sesión de los integrantes de la CONAMA o COREMA. Tal decisión ha de considerar, entre otros antecedentes, el informe técnico final del proyecto, que debe recoger el informe de cada uno de los órganos sectoriales competentes que han participado en el procedimiento. Tal resolución de calificación ambiental es vinculante, en materia ambiental, para todos estos órganos sectoriales que deberán otorgar un permiso sectorial, incluyéndose a aquellos que, en sus respectivos informes, hubiesen formulado algún tipo de objeción.

En el mismo sentido, tal como lo dispone expresamente el artículo 40 del reglamento del SEIA, si la resolución de calificación ambiental es desfavorable, no es posible realizar el proyecto o actividad o la modificación, y los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental quedan obligados a denegar los correspondientes permisos en razón del impacto ambiental del proyecto, aun cuando se satisfagan todos los demás requisitos.

Corresponderá a las Comisiones Regionales y a la Comisión Nacional del Medio Ambiente, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental que se les presenten.⁴⁰



Para estos efectos, la LBMA y el reglamento del SEIA disponen la obligación para los titulares de proyectos o actividades que hubiesen presentado un EIA de publicar un extracto visado del mismo en el diario oficial o en un diario o periódico de la capital de la región respectiva o de circulación nacional, dentro del término de los diez días siguientes a la presentación del EIA.⁴¹

Una vez efectuada esta publicación, el titular del proyecto o actividad debe remitir un ejemplar del periódico o diario en que se publicó a la CONAMA o la COREMA respectiva, a fin de que sea incorporado al expediente.⁴² A su vez, la CONAMA o la COREMA debe remitir una copia de la publicación a las municipalidades y a los gobernadores provinciales en cuyo ámbito comunal o provincial se realizarán las obras o actividades.⁴³

38 Para mayor detalle sobre el procedimiento descrito, ver los artículos 17 a 42 del reglamento del SEIA.

39 Participación ciudadana temprana en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental. Guía para titulares de proyectos de inversión. CONAMA, 1999.

40 Nótese que la misma norma ha sido reiterada en el artículo 50 del reglamento del SEIA, el que agrega dos incisos complementarios en el sentido de señalar que tales mecanismos deben ser establecidos en forma específica en cada caso, dependiendo de las características propias del proyecto o actividad, pudiendo la COREMA o CONAMA solicitar la participación de los órganos con competencia ambiental o competencia en materia comunitaria o social y/o participación

Ahora bien, las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica, por intermedio de sus representantes, y las personas naturales directamente afectadas, pueden enterarse del contenido de los EIA y de los documentos que lo acompañan e incluso reproducirlos total o parcialmente.⁴⁴ Estas entidades también pueden formular observaciones por escrito y debidamente fundadas al EIA, ante la autoridad competente y dentro de un plazo de 60 días contados desde la publicación respectiva.⁴⁵ En los casos en que se formulen este tipo de observaciones, dentro del plazo indicado y en la forma dispuesta en el artículo 54 del reglamento del SEIA, ellas deberán ser ponderadas por la CONAMA o la COREMA en los fundamentos de la respectiva resolución de calificación ambiental,⁴⁶ debiendo ser esta notificada por carta certificada a las entidades autoras de las observaciones.

Para el caso en que dichas observaciones no fuesen debidamente ponderadas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental, la LBMA y el reglamento del SEIA permiten a las organizaciones ciudadanas o las personas naturales autoras de las mismas, presentar un recurso de reclamación en contra de tal resolución, ante la autoridad superior, dentro de los 15 días siguientes a su notificación.⁴⁷

Tratándose de una DIA, la obligación de informar a la comunidad adopta una forma distinta, consistente en la publicación mensual de un listado de los proyectos o actividades sujetas a declaración de impacto ambiental que se hubieren presentado a tramitación en el mes inmediatamente anterior. El artículo 30 de la LBMA dispone que la CONAMA y las COREMA deben publicar este listado, el primer día hábil de cada mes en el diario oficial y en un periódico de circulación regional o nacional, según corresponda, "con el objeto de mantener debidamente informada a la ciudadanía".⁴⁸ Además, la CONAMA o COREMA debe remitir una copia de esta lista a las municipalidades en cuyo ámbito comunal se realizarán las obras o acciones que contemple el proyecto o actividad.

Dado que el SEIA en Chile es de aplicación general para todos los proyectos, obras y/o actividades que deben someterse al mismo, las normas ya referidas son las que se aplican a todos ellos, sin que existan a este respecto normas de aplicación específica para la minería. Luego, no existen otras normas que versen sobre participación pública en SEIA de proyectos mineros.

de la ciudadanía para su implementación.

41 El artículo 27 de la LBMA señala los contenidos mínimos del extracto del EIA que deben publicarse:

- a) Nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad.
- b) Ubicación del lugar o zona en la que el proyecto o actividad se ejecutará.
- c) Indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata.
- d) Monto de la inversión estimada.
- e) Principales efectos ambientales y medidas mitigadoras que se proponen.

Por su parte, el reglamento del SEIA complementa esta disposición en su artículo 51 que dispone lo siguiente en relación con los contenidos mínimos:

- a) Nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad, indicando el nombre del proyecto o actividad.
- b) Indicación y breve descripción del tipo de proyecto o actividad de que se trata.
- c) Ubicación del lugar o zona en la que el proyecto o actividad se pretende ejecutar, indicando los principales elementos del medio ambiente considerados en la línea de base.
- d) Monto de la inversión estimada.
- e) Indicación de las instituciones o lugares, incluyendo dirección y horarios de atención, donde se pondrá a disposición el EIA para su consulta y/o reproducción, y la indicación de los plazos dentro de los cuales se podrán formular observaciones, incluyendo la dirección de los órganos donde deberán remitirse.

Además este extracto debe ser visado por la CONAMA o COREMA.

42 Así lo dispone el artículo 52 del reglamento del SEIA.

43 Ver artículos 31 de la LBMA y 23 inciso final del reglamento del SEIA.

44 Ver artículos 28 de la LBMA y 53 del reglamento del SEIA. Sólo podrán substraerse del conocimiento público aquellos antecedentes técnicos, financieros u otros en que dicha substracción se estime necesaria para asegurar la confidencialidad comercial e industrial, o bien, para proteger invenciones o procedimientos patentables, cuando la CONAMA o COREMA, a petición del titular del proyecto o actividad, haya resuelto mantener su reserva. Para un mayor detalle, consultar los artículos 56 y 57 del reglamento del SEIA.

45 Ver artículos 29 de la LBMA y 54 del reglamento del SEIA.

46 Así lo dispone tanto el inciso 6º del artículo 54 como la letra b) del artículo 37 del reglamento del SEIA, este último relativo a las menciones que debe contener la resolución de calificación ambiental.

4. Otros mecanismos formales

4.1 Programas de participación ciudadana

A partir del marco legal existente, y sobre la base de la responsabilidad que se atribuye a la CONAMA o la COREMA, según corresponda, de «establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental que se le presenten» (artículo 26, Ley 19.300), CONAMA está desarrollando programas de participación ciudadana para proyectos interregionales y regionales, diseñados como un proceso continuo, articulado por etapas sucesivas, que contienen un conjunto de actividades definidas según la particularidad de cada caso.

Su objetivo central es garantizar oportunidades de participación informada y responsable a través de instancias organizadas y accesibles a los distintos sectores sociales involucrados, dentro del plazo de 60 días establecido por la ley.

Sus objetivos específicos son:

- Entregar la información que permita formular observaciones ciudadanas fundadas a quienes deseen presentarlas.
- Dar las mismas oportunidades de participación a aquellas personas, grupos y/o comunidades con menores posibilidades de acceder a la información.
- Asegurar que las diversas opiniones se escuchen en el proceso.
- Facilitar el diálogo e intercambio de información entre las partes involucradas como una instancia de comunicación entre ellas.

Para hacer posible tales objetivos, los programas de participación se basan en una metodología institucional cuyas etapas, que se desarrollan durante el período de 60 días que establece la LBMA, son las siguientes:

- Diagnóstico y focalización: actividades que permiten identificar tanto a los actores involucrados como las características del escenario donde se desarrollará el proceso de participación.
- Preparación o apresto: actividades que permiten entregar a la población la información que requiere para participar.
- Discusión ciudadana: reunión de las distintas partes involucradas (titular del proyecto, comunidad local, juntas de vecinos, organizaciones interesadas, entre otras) en una misma instancia, para intercambiar información y opiniones que permitan a la ciudadanía comprender mejor los alcances del proyecto y así entregar observaciones ciudadanas debidamente fundamentadas.
- Sistematización y ponderación de las observaciones: recolección, ordenamiento e incorporación de las observaciones ciudadanas al proceso de calificación ambiental del proyecto, para hacer su ponderación según establece la ley.
- Información de la resolución de calificación ambiental: a través del envío de la resolución de calificación ambiental, se le comunica a las personas y las organizaciones ciudadanas que presentaron observaciones la decisión tomada por la COREMA o la CONAMA y la forma en que sus observaciones fueron ponderadas.

Los programas terminan una vez concluidos los 60 días, para pasar a una última etapa que es la de ponderación de las observaciones e información de la resolución de calificación ambiental a quienes hicieron observaciones.

47 Ver artículos 29 inciso 3º de la LBMA, y 47 y 48 del reglamento del SEIA.

48 El mismo artículo 30 de la LBMA se encarga de establecer los contenidos mínimos del listado que debe publicarse, a saber:

- a) Nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad.
- b) Ubicación del lugar o zona en la que el proyecto o actividad se ejecutará.
- c) Indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata.

Por su parte, el artículo 55 del reglamento del SEIA establece al respecto los siguientes contenidos mínimos:

- a) Nombre de la persona natural o jurídica responsable del proyecto o actividad.
- b) Ubicación del lugar o zona y comuna en la que el proyecto o actividad se pretende ejecutar.
- c) Indicación del tipo de proyecto o actividad de que se trata.

4.2 Guía sobre participación ciudadana temprana

En 1999 la CONAMA desarrolló una guía para titulares de proyectos de inversión, sobre la participación ciudadana temprana en el marco del SEIA. Tal guía se ha elaborado teniendo como base la norma contenida en el artículo 12 letra j) del reglamento del SEIA, disposición que contempla la posibilidad de que los titulares de proyectos realicen actividades de participación antes del ingreso de su proyecto al SEIA, “bajo la idea de que es conveniente tener un acercamiento temprano con los potenciales involucrados en un proyecto, antes de que se instalen temores y desconfianza difíciles de subsanar”. Dicha guía pretende:

- Aportar los elementos conceptuales básicos para comprender el sentido de la participación temprana y los argumentos para conocer sus alcances y beneficios.
- Situar la participación ciudadana dentro de una perspectiva estratégica de largo plazo, cuya meta es lograr relaciones armoniosas entre las empresas y las comunidades.
- Entregar herramientas prácticas que sirvan de apoyo para la planificación e implementación de procesos de participación ciudadana temprana.

Tal guía la define participación ciudadana temprana como toda instancia de participación y consulta ciudadana que ocurre antes de que un proyecto ingrese al SEIA y que, por lo tanto, se implementa en forma voluntaria por los proponentes.

Existen dos grandes momentos en que es posible implementar la participación temprana:

- En la etapa de diseño de los proyectos, es decir, cuando los proponentes se encuentran definiendo su localización y tecnología.
- Durante la realización de los estudios de impacto ambiental. En este caso, las comunidades pueden realizar importantes contribuciones sobre materias como localización y diseño de procesos contaminantes, definición de medidas de prevención o mitigación de impactos, y la prioridad de los recursos naturales a ser protegidos.

La guía referida destaca las ventajas que la participación ciudadana temprana representa, tanto para el proponente o titular del proyecto como para la comunidad:

Para los proponentes

- Ayuda a que la imagen que tempranamente se forma la comunidad del proponente y el proyecto se base en una información más completa y acertada.
- Permite identificar las inquietudes y los temores respecto del proyecto y despejarlos antes de que se conviertan en situaciones inmanejables.
- Permite lograr mayores niveles de respaldo al proyecto durante todas las fases de su implementación.
- Aumenta la confianza en el proponente, y le otorga credibilidad, en la medida en que sus planes están abiertos a las sugerencias y mejoras.
- Permite contar con soluciones simples y creativas para resolver problemas ambientales gracias al conocimiento de la comunidad sobre su medio físico.
- Aumenta la información para la línea de base sobre el medio humano.

Para las comunidades

- Aumenta la probabilidad de que sus recomendaciones se incorporen en el diseño y localización de los proyectos, así como en las medidas de prevención, mitigación o compensación de impactos.
- Disminuye el estrés asociado a los conflictos relacionados con el proyecto que se originan en la desinformación o en rumores.
- Representa una oportunidad de capacitación técnica en materias relacionadas con el proyecto.
- Permite obtener mejores beneficios ambientales y sociales derivados de la llegada de un proyecto.

La guía entrega una serie de lineamientos y recomendaciones dirigidos a la planificación de la participación ciudadana temprana.

4.3 Consejos consultivos nacional y regionales

Los artículos 78 y 79, 82 y 83 de la Ley 19.300 se refieren al Consejo Consultivo Nacional y a los consejos consultivos regionales, los cuales son integrados por representantes del sector universitario, diversas ONG, el empresariado, los trabajadores y el gobierno.

5. Experiencias exitosas de participación ciudadana en la gestión ambiental⁴⁹

Una experiencia exitosa de participación ciudadana ha sido la de la Compañía Minera Escondida que inició sus operaciones a fines de 1990 en la región de Antofagasta, en el norte de Chile. A pesar de que en ese momento no existía la LBMA, sino únicamente normas sectoriales con relevancia ambiental, esta empresa decidió hacer un EIA y así cumplir con las directrices y políticas corporativas de sus propietarios, y con el programa mínimo de evaluación de impacto ambiental requerido por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

Aún cuando no existía la obligación de recurrir a la participación ciudadana, el estudio se realizó mediante un estrecho trabajo con la autoridad y diferentes grupos de la comunidad y el mundo académico.

Esquema 1.2:

La participación temprana en el contexto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental



En 1992 Minera Escondida decidió construir una planta de cátodos en Coloso y para ello preparó un EIA que fue sometido voluntariamente a las autoridades sectoriales pertinentes. Como parte del proyecto se realizaron más de 40 reuniones, durante tres meses aproximadamente, con la comunidad interesada en él. En ese entonces ya era una práctica habitual la participación de la compañía en congresos, tales como el de la Sociedad Chilena de Ciencias del Mar, con el fin de dar a conocer su experiencia particular en el programa de monitoreo y control de Coloso. Luego vinieron otros proyectos donde siempre se realizaron reuniones previas con la comunidad interés, incluso con anterioridad a la presentación del estudio para su evaluación. De esta manera, la compañía tenía en cuenta los aspectos importantes para la comunidad.

En los últimos años Minera Escondida ha avanzado en la realización de talleres de participación temprana para sus proyectos de inversión. También ha explorado otros mecanismos de comunicación, como la edición de libros de carácter científico que resumen años de investigación. Estos últimos tienen el valor de contar con comités editoriales de indudable prestigio que han permitido divulgar masivamente información de gran utilidad y valor científico. Otro mecanismo ha sido la edición de videos de carácter educativo que dan cuenta de los logros y desafíos en materias ambientales y de participación.

Según los ejecutivos de la propia compañía, la lección aprendida de esta experiencia ha sido la conveniencia de escuchar atentamente a las partes interesadas. Una forma de hacerlo es creando espacios donde la comunidad expresa sus puntos de vista sobre aspectos ambientales relacionados con la empresa; otra es la participación amplia, crítica e independiente de la comunidad científica en los programas de evaluación y monitoreo, que incluyen auditorías periódicas.

En este sentido Minera Escondida constituye un ejemplo exitoso de participación ciudadana en la evaluación y gestión ambiental de proyectos de inversión. En tales instancias de participación CODEFF ha participado como uno de los actores involucrados convocados.

III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MINERÍA EN ESTADOS UNIDOS

1. Introducción

En 1969 se institucionalizó formalmente el instrumento de evaluación de impacto ambiental en Estados Unidos, cuando se promulgó la National Environmental Policy Act (NEPA) o Ley de Política Nacional en Materia de Medio Ambiente. Esta norma tiene como propósito perfeccionar el procedimiento administrativo para mejorar la calidad en la toma de decisiones desde la perspectiva ambiental y social. El siguiente informe detalla brevemente el desarrollo de la evaluación de impacto ambiental sujeta a la NEPA, así como los principales componentes de los mecanismos de consulta ciudadana que se aplican a las propuestas y

d) Fecha en que el proyecto o actividad se aceptó a tramitación.

49 La bibliografía utilizada del numeral II al VI es la siguiente: Astorga Jorquera, Eduardo. *Sistema de evaluación de impacto ambiental. Régimen jurídico. En especial aplicado a la actividad minera*. Editorial Jurídica Cono Sur Ltda. Santiago, abril 2000; Gobierno de Chile, CONAMA. *Lineamientos institucionales de participación ciudadana para el sistema de evaluación de impacto ambiental* (http://www.conama.cl/seia/infogen_seia.htm); Gobierno de Chile, CONAMA. *Participación ciudadana temprana en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental. Guía para titulares de proyectos de inversión* (http://www.conama.cl/seia/participación_ciudadana_temprana.htm); Cuerpos legales: Ley 19.300 sobre Bases del Medio

a las actividades mineras en Estados Unidos.

2. Proceso de evaluación de impacto ambiental

La NEPA establece la preparación de una declaración de impacto ambiental (DIA) en los casos en que: (1) exista una propuesta; (2) se deba adoptar alguna acción federal importante; y (3) ello pudiera afectar significativamente la calidad del entorno humano.⁵⁰ Dicha ley tiene por objeto promover la toma de decisiones informada, pero no requiere que la agencia federal seleccione los enfoques más convenientes desde el punto de vista ecológico.

La NEPA se aplica a acciones federales de importancia, como las de compañías privadas que necesitan obtener un permiso o aprobación formal de una agencia federal para proceder, por lo cual los procedimientos que contempla esta ley pueden entrar a tallar si alguna operación de extracción o exploración ha de realizarse en tierras federales o si la operación en tierras privadas requiere de un permiso federal.

En muchos casos, las operaciones mineras que se llevan a cabo en tierras no federales (es decir, tierras privadas o de propiedad total del Estado) no requieren de un permiso federal y, por lo tanto, no necesariamente dan comienzo al procedimiento DIA. Los dos tipos de permisos federales que pueden precisarse para ejecutar alguna operación minera en tierras no federales y, con ello iniciar el procedimiento DIA, son los permisos para rellenar tierras húmedas o los permisos de descarga de aguas contaminadas en los pocos estados que no contemplan aprobaciones federales para aplicar sus programas de permisos de descarga.

2.1 Procedimiento de la declaración de impacto ambiental

De conformidad con los términos de la NEPA, la agencia federal de administración de tierras o emisora de las licencias es responsable de la conducción del proceso de EA.⁵¹

El proceso empieza cuando una compañía minera solicita la aprobación de un plan de operaciones para explotar minerales en tierras federales o solicita un permiso federal en relación a operaciones de minería que se ejecutarán en tierras privadas. La agencia federal debe determinar si es necesario presentar una DIA. Las agencias federales pueden adoptar reglamentos que identifiquen algunas actividades rutinarias de bajo impacto que pueden estar excluidas categóricamente (EC) de la preparación de una DIA. Las actividades EC involucran actividades, como la prospección minera, que no suponen la alteración de la superficie del terreno o el uso de equipo mecanizado.

Si la actividad no es elegible para un EC, la agencia puede preparar una evaluación ambiental inicial (EA) que se usa para determinar la importancia que puede tener una acción para el medio ambiente. Si la EA dejara ver que un proyecto de exploración o minería puede afectar significativamente la calidad del entorno humano, entonces es necesario elaborar una DIA completa. La EA debe incluir un debate sobre la necesidad de la acción propuesta, alternativas a la acción propuesta e impactos ambientales de la misma. La agencia federal prepara la EA basándose en la propia información de la agencia, así como en la información que presente el explotador de la mina.

En caso de que la EA demostrara que no habrá impactos significativos, la agencia federal prepara un "hallazgo de impacto no significativo" (FONSI) que explica brevemente por qué el proyecto no afectará significativamente el medio ambiente. Si se emitiera un FONSI, entonces no es necesario elaborar una DIA. En caso de que la acción propuesta se asemejara a las que normalmente requieren de una DIA, se debe hacer público el FONSI durante un período de treinta días para su examen, antes de que la agencia tome una determinación definitiva respecto a si preparará o no una DIA.

Si la EA revelara impactos potencialmente significativos, es preciso elaborar una DIA. Asimismo, una agencia puede determinar la necesidad de una DIA sin tener que preparar primero una EA. En caso de requerirse

Ambiente, Decreto 30 de 1997, MINSEGPRES, reglamento del SEIA.

50 42 Código de los Estados Unidos de América, sección 4332.

51 Los procedimientos resumidos en esta sección siguen el reglamento de la NEPA adoptado por el Consejo de Calidad Ambiental, 40 CFR, partes 1500-1508, que establece los parámetros de los procedimientos específicos de la NEPA

una DIA –como es normal en el caso de proyectos mineros de gran escala–, la agencia federal responsable debe invitar al público a participar en “la determinación de los alcances” de la DIA. Esta determinación “consiste en un proceso temprano y abierto para establecer los alcances de los asuntos que se tratarán, así como para identificar los problemas significativos relacionados con la acción propuesta.”⁵² La agencia deberá publicar una “notificación de intención” en el registro federal y en otros medios a los que puede acceder el público, como periódicos en las cercanías del emplazamiento minero propuesto, invitando al público y a otras agencias a identificar problemas, impactos potenciales y alternativas que deben ser objeto de estudio en la DIA.

Luego de este proceso, la agencia responsable prepara el borrador de la DIA. Además de presentarlo ante la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) y el Consejo de Calidad del Medio Ambiente (CEQ), este documento se pone a disposición del público para que lo examine y ofrezca sus comentarios.

El borrador de la DIA contiene: una descripción de la acción propuesta; alternativas a la acción; posibles medidas de mitigación; una descripción del área donde se realizará la acción; los efectos significativos (tanto en el corto como en el largo plazo) de la acción sobre el medio ambiente; los cambios irreversibles que la acción puede provocar en el medio ambiente; programas de monitoreo; y las organizaciones que fueron consultadas durante la preparación del borrador de la DIA. El público podrá presentar sus comentarios sobre el borrador y la agencia que prepare la DIA debe responder a todo comentario con la introducción de una modificación en la DIA final o indicando por qué los comentarios no justificaron la introducción de modificaciones en la DIA final.

La DIA final se publica, se presenta ante EPA y CEQ y se pone a disposición del público. Sigue un plazo de espera de treinta días entre la presentación de la DIA final y la decisión de la agencia sobre el proyecto, lo que permite que la agencia disponga de tiempo suficiente para considerar la DIA antes de tomar una decisión, y brinda la oportunidad de ofrecer comentarios adicionales.⁵³

2.2 Administradores de la declaración de impacto ambiental

Las dos principales agencias federales responsables de la administración de la explotación minera en tierras públicas de propiedad federal son el Servicio Forestal (FS) y la Dirección de Administración de Tierras (BLM). Estas agencias son dependencias de diferentes departamentos del gobierno federal (el Departamento de Agricultura y el Departamento del Interior, respectivamente) y operan con reglamentos diferentes.

De conformidad con los reglamentos de FS,⁵⁴ toda persona que tenga la intención de conducir operaciones de extracción mineral debe presentar un plan de operaciones o una notificación de su intención de operar. Es preciso presentar un plan de operaciones cuando exista la certeza de que las operaciones alterarán los recursos de superficie. Esta notificación se presenta sólo cuando es posible que las operaciones produzcan alteraciones en los recursos de superficie. FS examina las notificaciones para determinar si se debe presentar o no un plan de operaciones. FS debe preparar una EA en relación con la revisión de un plan de operaciones, a menos que determine desde el inicio la preparación de una DIA. La aprobación de un plan de operaciones para una mina que ocasionaría considerable alteración a la superficie, de más de 700 acres en un área de 10,000 acres o menos, requiere siempre de una DIA en virtud de los procedimientos de FS. Asimismo, la DIA es necesaria en otras circunstancias si es que la actividad propuesta ha de afectar significativamente el medio ambiente.

Determinar si las actividades mineras en las tierras BLM requieren de una EA o de una DIA depende de la categoría bajo la cual se clasifican. El reglamento de BLM establece tres categorías de operaciones mineras basadas en el impacto de las operaciones: uso ocasional; operaciones indicadas en la notificación; y el plan de operaciones.⁵⁵

Las operaciones de uso casual son aquellas que involucran actividades que usualmente originan una alteración insignificante en el terreno y los recursos –como la prospección sin el uso de equipo para

adoptados por las agencias federales.

⁵² 40 C.F.R., secciones 1501.7 y 1508.25.

⁵³ El diagrama de flujo del procedimiento DIA se encuentra al final del documento.

desplazamiento de tierras— y no requieren de aprobación alguna de BLM ni de una EA o una DIA. Las operaciones indicadas en la notificación son aquellas que ocasionan una alteración acumulativa de la superficie de cinco acres o menos durante cualquier año calendario. Aunque la notificación de tales operaciones debe presentarse 15 días antes del inicio de las mismas, no es necesario que BLM apruebe la notificación y, por lo tanto, no se requiere una EA o una DIA. Todas las actividades mineras que superen el nivel de alteración de cinco acres o que se lleven a cabo en determinadas áreas de conservación designadas requieren de un plan de operaciones que es preciso aprobar antes del inicio de las operaciones. Los funcionarios de BLM realizarán una EA en relación con el examen del plan de operaciones y, dependiendo de la importancia del impacto, puede requerirse una DIA. Será necesario presentar una DIA en relación con la aprobación de alguna operación minera en los casos en que el área que se explotará durante la vigencia del plan de explotación, incluyendo el área disturbada, equivalga a 640 acres o exceda esta superficie.

Si una actividad minera o de exploración se realizara íntegramente en tierras no federales (estatales o privadas) y no se requiriera de un permiso federal debido al tipo de operación contemplada, no se aplicará la NEPA y no se necesitará una EA o una DIA. No obstante, varios estados donde se produce la explotación minera de metales —incluyendo California, Montana y Washington— tienen sus propias leyes NEPA “en pequeña escala” que establecen la preparación de evaluaciones de impacto ambiental en relación con actividades privadas que necesitan permisos del Estado. Los procesos se coordinan en áreas en las que las leyes federales y estatales rigen el proceso DIA.

3. Mecanismos comunes de participación ciudadana

En Estados Unidos, numerosos procedimientos contemplan la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones del gobierno. Algunos de los mecanismos de participación más comúnmente usados en este país son:

- Notificación y comentarios de adopción de normas: un procedimiento para crear “normas” que requiere que la agencia notifique al público acerca de una norma propuesta y considere los comentarios que la ciudadanía presenta por escrito antes de adoptar la norma.
- Audiencias legislativas: audiencias conducidas por la Cámara Legislativa durante el proceso legislativo que brinden al público la oportunidad de comentar sobre alguna ley antes de su creación o durante la misma.
- Referéndum: un proceso usado en algunos estados (occidentales) mediante el cual algunos ciudadanos pueden elaborar leyes y ponerlas a votación del público (omitiendo así la intervención de la Cámara Legislativa).
- Revisión judicial: el derecho de los ciudadanos de objetar las decisiones administrativas en un tribunal judicial, cuando un ciudadano sufre un perjuicio legal debido a una acción de la agencia o se ve afectado en forma negativa o agraviado por alguna acción de la agencia de acuerdo con los términos de alguna ley aplicable.
- Litigios ciudadanos: el derecho que asiste a la ciudadanía, al amparo de determinados dispositivos legales, de entablar acción contra el gobierno cuando no se ejecuta o no se emplea apropiadamente un dispositivo, o de iniciar acción contra una compañía que no haya cumplido con los términos de su permiso ambiental. A fin de iniciar un litigio ciudadano, el ciudadano o el grupo debe notificar primero al gobierno y a la compañía de modo que estos puedan adoptar las acciones pertinentes para subsanar la situación. El ciudadano debe demostrar también de qué forma la omisión del gobierno en ejecutar o la omisión de la compañía en cumplir puede perjudicar al ciudadano.
- Acuerdo del Buen Vecino: acuerdo entre una comunidad y la compañía que desea usar las tierras ubicadas cerca de ella o dentro de su jurisdicción (véase más adelante).
- Comités de asesoría: comités establecidos por el gobierno, con miembros que representan a diversas partes interesadas y cuya meta es brindar asesoría al gobierno sobre problemas específicos.
- Audiencias administrativas: audiencias públicas conducidas por las agencias para obtener los puntos

de vista de personas y organizaciones interesadas en las decisiones pendientes ante la agencia (tales como decisiones sobre permisos y respecto a la creación de normas).

- Derecho del público de acceder a la información que posee el gobierno (véase más adelante).

Además, las normas del Consejo de Calidad Ambiental, del Servicio Forestal, de la Dirección de Administración de Tierras y de otras agencias federales brindan oportunidades para la participación del público en el proceso DIA.

Cuando se requiere una DIA, la participación ciudadana se inicia en la etapa de la determinación de los alcances, con la publicación de la “notificación de intención” en el registro federal y en medios de prensa locales. Esta determinación de los alcances se realiza, por lo general, en una reunión o en una serie de reuniones en las que participan el público, la compañía minera y las agencias gubernamentales responsables. Dichas reuniones tienen lugar, generalmente, en uno o más lugares cerca del emplazamiento del proyecto y/o en las ciudades cercanas a él. El proceso de la determinación de los alcances lo organiza la agencia principal que conduce la DIA; esta agencia recibe la colaboración de otras agencias con jurisdicción o experiencia, denominadas agencias de cooperación.⁵⁶

Posteriormente, el público está facultado para examinar el borrador de la DIA preparado por la agencia. Luego de notificarse públicamente el borrador de la DIA, el público dispone de por lo menos 45 días para preparar y presentar comentarios al respecto. A menudo se celebra una audiencia pública para recibir comentarios adicionales sobre el borrador. A continuación, la agencia responsable prepara la DIA final, que debe incluir respuestas a todos los comentarios recibidos.

Además de ponerlo en circulación entre todas las agencias, organizaciones y personas naturales que presentaron los comentarios registrados, el documento final se presenta ante la EPA y CEQ y la notificación de la DIA final se publica en el registro federal. El reglamento de la NEPA establece un periodo de espera de treinta días entre la presentación de la DIA final y la decisión de la agencia sobre el proyecto, lo que garantiza que la agencia tenga la oportunidad de considerar la DIA antes de tomar su decisión y brinda un plazo para comentarios adicionales.

Después de concluir la DIA, la agencia responsable toma su decisión. No obstante, la agencia no está obligada a aprobar la alternativa más conveniente desde el punto de vista ambiental indicada en la DIA, ni a adoptar todas las medidas de mitigación y monitoreo que se recomiendan en ella. El registro de decisiones de la agencia puede adoptar tales requisitos (destinados a formar parte de los permisos, planes de operaciones u otros documentos ejecutables). La revisión judicial de la DIA (o de la EA, en caso de que no se haya preparado una DIA) se limita a cuestiones de procedimiento y al proceso de verificar que el documento contenga el análisis requerido de las alternativas, impactos ambientales y mitigación. Siempre que la agencia responsable haya cumplido con los requisitos de procedimientos de la legislación—incluyendo la consideración de alternativas e identificación de los impactos—, las cortes no evaluarán los méritos de la decisión sustantiva de la agencia sobre el proyecto.

El Servicio Forestal y la Dirección de Administración de Tierras poseen también reglamentos sobre el acceso del público a información relacionada con actividades mineras que pueden aplicarse en el proceso de la DIA (véase más adelante).

4. Otros mecanismos legales

4.1. Notificación y comentarios de adopción de normas

La notificación y comentarios de adopción de normas requieren que la agencia del gobierno notifique al público acerca de una norma propuesta y considere los comentarios escritos que presente la ciudadanía antes de adoptar la norma. El proceso de notificación y comentarios de adopción de normas también contempla la consulta de la agencia con las partes afectadas por la norma propuesta, así como el derecho del público a presentar una petición solicitando a una agencia que inicie este proceso en relación con la creación de alguna norma. Los procedimientos de notificación y comentarios se contemplan en la Ley de

55 43 C.F.R., sección 3809.

Procedimientos Administrativos, así como en otra legislación.

4.2 Examen judicial de las normas

Después de la adopción de una norma, cualquier persona agraviada puede presentar una petición solicitando a una Corte que examine la norma. La revisión judicial de una norma examina su constitucionalidad, su congruencia con los dispositivos legales al amparo de los cuales se emitió y si se siguieron los procedimientos adecuados en la creación de la norma. La Corte puede anular la norma sobre la base de cualquiera de estos fundamentos. Además, se puede declarar la invalidez de la norma si se considera que la misma es “arbitraria y caprichosa” o contraria a la ley.

4.3 Notificación y comentarios de permisos

Un permiso es un documento legal usado a nivel federal, estatal y local que especifica las condiciones bajo las cuales puede operar una empresa regulada, los tipos y la cantidad de contaminantes que la misma puede liberar y los requisitos con respecto a la presentación de informes, operación, mantenimiento y todos los aspectos del monitoreo y la conservación de registros.

El público tiene muchas oportunidades de intervenir en el proceso de concesión de permisos. Puede participar en la identificación de compañías que necesitan un permiso. Una vez que se ha presentado una solicitud de permiso, se notifica al público sobre la misma y se establece un periodo para que este presente sus comentarios. En algunos casos, cuando el público muestra bastante interés o se produce alguna controversia, la agencia puede celebrar una audiencia pública para recibir comentarios sobre la decisión del permiso. La audiencia pública se sumaría a los comentarios escritos sobre la solicitud de permiso.

Los reglamentos FS y BLM que rigen la aprobación de planes de operaciones constituyen ejemplos de procesos de concesión de permisos que requieren notificaciones y comentarios del público. A menudo, los comentarios sobre una solicitud de permiso se coordinan con los comentarios sobre la DIA que acompañan el proceso de decisión del otorgamiento de los permisos, pero estos son requisitos legales independientes.

4.4 Apelación administrativa y revisión judicial de permisos

Las decisiones sobre la concesión de permisos están sujetas a apelaciones administrativas y judiciales. La Ley de Procedimientos Administrativos, la Ley Federal de Administración de la Política de Tierras, la Ley Orgánica del Servicio Forestal y las normas y otras leyes sustantivas que se ocupan del otorgamiento de permisos, tanto a nivel estatal como federal, contemplan procedimientos específicos de apelación administrativa para todos los tipos de permiso. En caso de que la parte que presenta la apelación administrativa siguiera insatisfecha con el resultado, podrá solicitar una revisión judicial de la decisión.

4.5 Acceso a la información

En Estados Unidos, el público puede obtener acceso a registros del gobierno federal gracias a la Ley de Libertad de Información (FOIA), una ley con fines generales que se aplica a la mayor parte de la información del gobierno. La FOIA establece lo siguiente:

...cada agencia, previa solicitud que describa en forma razonable los registros de interés y que se presente de conformidad con las normas publicadas que establecen la fecha, el lugar, los derechos (si los hubiere) y los procedimientos que se seguirán, ponga a disposición de cualquier persona los registros sin demora.⁵⁷

Otros dispositivos legales que contienen disposiciones para acceder a información son la Ley del Aire Limpio, la Ley del Agua Limpia, la Ley de Conservación y Recuperación de Recursos y leyes estatales individuales.

FS y BLM cuentan también con reglamentos sobre el acceso del público a información relacionada con actividades mineras. Todos los datos presentados a FS pueden ser objeto de examen por el público en la Oficina del Guardia Forestal de Distrito. La información que la compañía clasifique como confidencial con respecto a secretos comerciales o información comercial o financiera privilegiada, no estará disponible para el público y puede incluir la ubicación conocida o planificada de determinados fosos de exploración, agujeros

de perforación y excavaciones relacionadas con la ubicación e ingreso. No obstante ello, la información necesaria para preparar la DIA se hace de conocimiento público y muy poca información califica realmente como secreto comercial de conformidad con FOIA. El público puede examinar cualquier otra información presentada en la oficina del funcionario autorizado, de conformidad con las disposiciones de FOIA.

El público también puede obtener la información acerca de los efectos ambientales de la minería y otras industrias a través de la Ley de Planificación de Emergencia y Derecho a la Información de la Comunidad (EPCRA), que exige medios para registrar y presentar información sobre las cantidades y tipos de descarga contaminada de estas industrias.

La EPA mantiene los datos en su inventario de liberación tóxica (TRI). El público tiene derecho de examinar la información contenida en el TRI sobre los elementos contaminantes liberados por las instalaciones en el medio ambiente (por ejemplo, aire, agua, tierra y transferencia de desechos). Se puede acceder a la base de datos del TRI por Internet, a través de copias del inventario legibles por computadora que se pueden adquirir de la EPA o solicitando a la EPA que busque en el inventario determinada información.

Mediante el acceso a la base de datos TRI, un ciudadano puede informarse sobre qué compañías están descargando, qué clase de productos químicos, en qué cantidades y a qué medios en alguna parte del país. En 1997, la EPA promulgó un reglamento que agregaba siete grupos de la industria (incluyendo la industria minera) a la lista de medios sujetos a los requisitos de presentación de informes EPCRA. Este mandato se hizo aplicable a la industria minera para el periodo de presentación de informes de 1998.⁵⁸ La Ley del Aire Limpio, la Ley del Agua Limpia y la Ley de Control y Recuperación Minera a Cielo Abierto también establecen la divulgación de información sobre descargas contaminantes.

Las leyes federales y estatales de explotación minera y recuperación también exigen la elaboración de planes de monitoreo para operaciones mineras. Los reglamentos propuestos para las tierras de BLM establecen la preparación de un plan para monitorear el efecto de las operaciones que demostrarán cumplir con el plan de operaciones aprobado y otras leyes y reglamentos en materia ambiental federales o estatales para lograr una detección temprana de problemas potenciales y suministrar información que ayude a dirigir las acciones correctivas que sean necesarias. Además, se puede requerir el monitoreo y la presentación de informes como elementos de los diversos planes que se debe presentar a las autoridades reguladoras estatales, en relación con las operaciones de extracción minera, como parte de la concesión de permisos estatales u otros procesos regulatorios. Muchos estados también requieren de informes anuales sobre las superficies en acres explotadas y la recuperación lograda durante el año.

4.6 Disposiciones estatales y liberación de fianzas

Algunos estados prevén la formulación de comentarios de la ciudadanía sobre las decisiones de la agencia de proceder o no a la liberación de garantías de seguridad financiera que otorgan las compañías mineras para garantizar que llevarán a término la recuperación. Los comentarios públicos tienen inicio cuando la compañía minera informa que ha cumplido con sus obligaciones de recuperación y solicita la liberación de la fianza de cumplimiento, carta de crédito y otro aval.

4.7 Litigios ciudadanos para la ejecución de dispositivos legales

Los litigios ciudadanos son autorizaciones con respecto a algún dispositivo legal específico que permiten que los ciudadanos demanden al gobierno para que haga cumplir dicha legislación. Las disposiciones de los juicios ciudadanos también permiten que los ciudadanos interpongan causas contra aquellas personas que incurren en prácticas de contaminación, lo cual permite, a su vez, que los ciudadanos actúen como "fiscales privados".

La posibilidad de entablar juicios ciudadanos impulsa los esfuerzos de ejecución del gobierno, pues faculta a las personas que se ven directamente perjudicadas por la contaminación a actuar para enfrentarla. La Ley

⁵⁶ 40 C.F.R., sección 1501.5.

⁵⁷ 5 Código de los Estados Unidos de América, sección 552.

⁵⁸ 62 Reglamento Federal 23890 (1 de mayo de 1997). Este reglamento incorpora, entre otros, el código 10 a la Clasificación Industrial Estándar, con la excepción de los códigos 1011 (Extracción de Mineral de Hierro), 1081 (Servicios de Extracción

del Agua Limpia, la Ley del Aire Limpio, la Ley sobre Especies en Peligro de Extinción y la Ley de Conservación y Recuperación de Recursos, entre otras leyes estatales y federales, contemplan los litigios ciudadanos.

4.8 Ley sobre Especies en Extinción

La Ley sobre Especies en Extinción (ESA) permite que la ciudadanía solicite la colocación de una especie que considera que está desapareciendo en la lista de especies amenazadas o en extinción. El otro foro principal para la participación de la ciudadanía que contempla ESA es la oportunidad de que el público entable juicios ciudadanos contra el gobierno cuando considere que la ley no está siendo ejecutada en forma adecuada.

En el caso de la minería, esto podría incluir el derecho de los ciudadanos de entablar litigios cuando alguna operación minera dañe el hábitat de las especies amenazadas o en peligro de extinción o, en su defecto, produzca la muerte sin autorización de estas especies o cause daños a las mismas.

4.9 Ley Federal del Comité de Asesoría

El Congreso de Estados Unidos promulgó la Ley Federal del Comité de Asesoría en 1972 con la finalidad de regir el establecimiento, operación y administración de comités de asesoría. Estos comités permiten al gobierno adquirir asesoría especializada, ideas y opiniones del público con respecto a problemas que van desde preguntas de política hasta problemas específicos o asuntos normativos. Los comités de asesoría deben mantener una posición equilibrada frente a los grupos de interés, notificar al público sobre las reuniones y abrir todas las asambleas de comités al público.

5. Mecanismos no legales

Las leyes y reglamentos de Estados Unidos garantizan muchos derechos de participación ciudadana. No obstante, las agencias federales y estatales pueden decidir voluntariamente si permiten o no la participación ciudadana. Por ejemplo, a pesar de que no existen requisitos para la participación ciudadana en la EA (distintos al derecho limitado del público de revisar un FONSI antes de determinar finalmente si es necesario o no elaborar una DIA), la agencia federal que conduce la EA puede optar por conducir reuniones públicas para la fijación de los alcances y permitir que el público examine algún borrador de EA.

Además, las compañías que proponen un proyecto minero pueden proporcionar voluntariamente oportunidades a la comunidad local y terceros para que participen en el diseño y operación del proyecto, especialmente cuando estén involucrados problemas delicados relacionados con el uso de tierras, etc. Estas oportunidades pueden incluir asambleas municipales o la negociación de acuerdos del buen vecino. Estos acuerdos permiten que una comunidad negocie compromisos específicos con pequeñas y grandes industrias en relación con temas de interés en materia de salud y medio ambiente. Los dos grupos pueden negociar términos para el uso de la tierra y conducir la operación que aborde dichos temas. Por lo general, este proceso no involucra al gobierno federal.

6. Logros

Los elementos más importantes y eficaces para la participación ciudadana en el proceso DIA son la determinación de los alcances, el análisis de las alternativas, los comentarios al borrador de la DIA y el examen judicial del procedimiento DIA.

El proceso de determinación de los alcances contempla el aporte público desde el inicio del proceso DIA, permitiendo así que la agencia conozca y evalúe, desde el principio, las diversas opiniones y preocupaciones del público acerca de la acción propuesta. La intervención de la ciudadanía desde el inicio es provechosa, no sólo porque se informa al público sobre las acciones propuestas en las primeras etapas del proceso, sino también porque con frecuencia la ciudadanía puede proporcionar a la agencia o a los contratistas sugerencias que la agencia no había tomado en consideración anteriormente. Más aún, garantiza que los asuntos que son importantes para la ciudadanía, los gobiernos locales u otras organizaciones se estudien

durante el proceso DIA.

Permitir al público sugerir y comentar acerca de las alternativas es vital dado que este puede sugerir modificaciones o alternativas a la acción propuesta con el efecto de evitar o minimizar los daños al medio ambiente. Este requisito también garantiza a la ciudadanía que la agencia probará todas las alternativas razonables, incluyendo la alternativa de no proceder en absoluto con la acción.

El proceso de permitir que la ciudadanía examine y presente comentarios sobre la DIA es beneficioso debido a que brinda al público otra oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre la propuesta, corregir errores y evaluar las alternativas y medidas de mitigación. Los reglamentos de la NEPA requieren que la agencia que elabora la DIA reconozca y responda a los comentarios ciudadanos y, además, que garantice que no desestimará o ignorará sin más los comentarios razonables.

El área final del proceso DIA que permite incorporar la participación del público es la capacidad ciudadana de llevar ante la Corte a la agencia que realizó la DIA cuando esta no se ciña adecuadamente a los procedimientos establecidos en la DIA. La capacidad del público de hacer las veces de vigilante del proceso obliga a las agencias a seguir las normas que regulan la realización de una DIA y a convocar la participación de la ciudadanía. Sin embargo, la NEPA no garantiza ni establece que la agencia seleccione la mejor alternativa ambiental, pero, en cambio, exige una completa transparencia y una toma de decisiones informada.

Las disposiciones de la NEPA, FOIA y otras leyes afines que garantizan el acceso del público a los planos de las minas, y las solicitudes de permisos e información en materia ambiental, son elementos de importancia fundamental para el éxito de la participación ciudadana en el sistema de EIA de Estados Unidos.

7. Deficiencias

Aunque los procedimientos formales e informales de la EIA en Estados Unidos brindan numerosas oportunidades de participación ciudadana en el proceso, el enfoque que da Estados Unidos a la participación de la ciudadanía presenta algunas deficiencias significativas. Y lo que es más importante, una DIA sólo es necesaria cuando hay de por medio "acciones federales de importancia". Por lo tanto, a menos que exista una ley estatal que disponga una DIA para las tierras no federales (es decir, tierras de propiedad privada y estatal), la mayoría de las acciones sobre estas tierras no requerirá la elaboración de una DIA. Sin embargo, un permiso federal, que se considera como una acción federal importante, activará el proceso DIA. Algunos ejemplos de actividades que necesitarían de un permiso federal son el relleno de tierras húmedas y la extracción en lugares donde viven especies en peligro de extinción.

La coordinación del procedimiento DIA con el proceso de expedición de permisos independientes se considera por lo general como una deficiencia del sistema. El hecho de no coordinar estos dos procedimientos puede dilatar en gran medida el tiempo necesario para concluir el proceso. Aun cuando en muchas ocasiones un proceso prolongado garantiza la consideración de todas las alternativas, también es cierto que puede hacer que las compañías busquen oportunidades en otros países donde no existen tantas normas o donde estas son menos estrictas.

Elegir el uso de la evaluación ambiental (EA) a la declaración de impacto ambiental (DIA) puede disminuir la eficacia de la participación ciudadana en el proceso EIA, pues no se han establecido requisitos para esta participación en el proceso EA. Con frecuencia el público no interviene sino hasta después de que se ha preparado y emitido un FONSI en estos casos. Sin embargo, la mayoría de las minas importantes ubicadas en tierras federales, así como las modificaciones significativas de que son objeto las mismas, requieren de una DIA (o de una DIA complementaria, en último caso).

Finalmente, aunque la NEPA exige que la DIA identifique medidas de mitigación para la acción propuesta, no obliga a los responsables de tomar las decisiones a adoptar dichas medidas. Aun cuando exista una decisión para adoptar la mejor alternativa desde el punto de vista ambiental, no se podrán llevar a cabo las medidas de mitigación a menos que se incorpore el requisito en un permiso o aprobación de un plan de operaciones. Las medidas de mitigación identificadas en la EIA sólo son ejecutables cuando: (1) el responsable de tomar las decisiones decide que estas deben implementarse; y (2) las incorpora en un documento que es por sí mismo independientemente ejecutable (por ejemplo, un permiso o un contrato de arrendamiento).

IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MINERÍA EN MÉXICO

1. Introducción

La evaluación de impacto ambiental (EA) en México ha constituido uno de los principales instrumentos de la política ambiental. Sin embargo, en el caso de la minería la aplicación de este instrumento ha tenido algunas dificultades, algunas propias de la regulación de esta herramienta; otras como resultado de la misma actividad minera.

En relación a la regulación del instrumento, cabe mencionar que desde la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988, y ya con las reformas en 1996, este instrumento de política ambiental ha carecido de mecanismos y procedimientos que permitan al público participar en las distintas etapas de instrumentación, a saber: la formulación de la manifestación de impacto ambiental; la evaluación de los impactos ambientales; y la etapa de seguimiento y en su caso impugnación de actos, tanto de la autoridad como de los responsables de los proyectos que contravengan la legislación ambiental.

Si bien desde 1988 la ley establecía la consulta de los expedientes, no existía un procedimiento para participar. Sólo en 1996, con las reformas a la LGEEPA y la publicación del reglamento en materia de impacto ambiental, se estableció un procedimiento de consulta pública más definido. En él ya se establecen algunos mecanismos y procedimientos que facilitan la participación, como la integración de un expediente para consulta al público; la posibilidad de acceder al expediente en la delegación estatal en que se vaya a realizar el proyecto; la posibilidad de solicitar una reunión pública de información; y la posibilidad de que cualquier persona interesada pueda formular observaciones al proyecto con objeto de que estas sean consideradas por la autoridad.

En el caso de los proyectos mineros, los mecanismos y procedimientos de consulta pública son inadecuados ya que difícilmente una población minera tiene acceso a los expedientes debido a su lejanía con respecto a las delegaciones y a la imposibilidad material de acceder a Internet para verificar las manifestaciones que han sido presentadas para su evaluación. Adicionalmente, cabe mencionar que existen factores sociales que dificultan las relaciones entre los responsables de las instalaciones mineras y las poblaciones aledañas, lo que dificulta el proceso de transparencia y comunicación que debe existir en relación a las actividades mineras.

Ante esta situación, es necesario explorar nuevos mecanismos y procedimientos que promuevan el acceso a la información por un lado, y por otro, la comunicación de los impactos y riesgos ambientales a la población y la corresponsabilidad de las empresas, la sociedad y el gobierno para contribuir a evitarlos o mitigarlos.

2. El proceso de evaluación de impacto ambiental

2.1 Definición

La definición de la EA se encuentra en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA),⁵⁹ que dice así:

La evaluación de impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente....

2.2 Autoridades encargadas

En los artículos 5, 7 y 8 de la LGEEPA se establecen las competencias de la Federación, los estados y los municipios en materia de participación social, información, evaluación de impacto ambiental y regulación de las actividades mineras:

Artículo 5.- Son facultades de la Federación:

...

X.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

...

XIV.- La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la Nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

...

XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

...

Artículo 7.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

...

X.- La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

...

XIV.- La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

de Metales) y 1094 (Minerales de Uranio-Radio-Vanadio).

XV.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVI.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley...

Artículo 8.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

...

XIII.- La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

XIV.- La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial...

2.3 Obras y actividades sujetas al proceso de EIA

El artículo 28 de la LGEEPA establece las obras y actividades que están sujetas a autorización previa en materia de impacto ambiental de la Federación, a través de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a saber:

- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos, poliductos.
- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica.
- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación.
- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos.
- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración.
- Plantaciones forestales,
- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, selvas y zonas áridas.
- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas.
- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos, esteros conectados con el mar, litorales o zonas federales.
- Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.
- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro especies o causar daños al ecosistema.
- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar daños.

Los propios artículos 28 y 31 de la LGEEPA establecen excepciones a esta obligación indicando que: (1) el reglamento puede determinar obras o actividades de las señaladas en el artículo 28 que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impacto ambiental significativo y que por lo tanto no deben sujetarse a una EIA; (2) en los casos que señala el artículo 31 debe presentarse un informe preventivo para que la Secretaría, en un plazo de 20 días, decida sobre la necesidad de presentar la manifestación de impacto ambiental.

Cabe señalar que el artículo 5 del reglamento establece que las obras y actividades deben presentar manifestación de impacto ambiental, así como algunos casos de excepción.

2.4 Procedimiento administrativo

Los artículos 31 a 35 bis de la LGEEPA, así como los artículos 9 a 28 del reglamento, establecen el procedimiento administrativo a seguir para la tramitación del estudio y evaluación del mismo por parte de la SEMARNAP.

El procedimiento administrativo de EIA comprende seis etapas: (1) la presentación de la MIA; (2) la integración del expediente y la revisión de su contenido; (3) la puesta a disposición del público y, en caso de ser necesario, la realización de una consulta pública, así como la recepción de las observaciones del público; (4) la evaluación; (5) la resolución definitiva; y (6) la verificación y cumplimiento de la resolución.

1. La presentación de una manifestación de impacto ambiental (MIA), debe ser realizada por el promovente en forma previa a la realización de cualquier obra o actividad prevista en el listado del artículo 28 de la

LGEEPA, salvo que el reglamento la exceptúe de dicha obligación, o bien se encuentre en alguno de los supuestos del artículo 31 de la LGEEPA. En estos casos, las obras o actividades de que se trate únicamente requerirán de un informe preventivo (IP),⁶⁰ y la Secretaría deberá resolver en un plazo de veinte días si considera que se está en alguno de los supuestos del artículo 31 y por tanto no requiere de una manifestación de impacto ambiental, debiendo sujetarse la actividad proyectada a lo previsto en la norma oficial mexicana, plan de ordenamiento ecológico o cualquier otra disposición aplicable.

El artículo 30 de la LGEEPA prevé cuál debe ser el contenido mínimo de la MIA, a saber: descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. Así mismo señala que cuando se realicen actividades altamente riesgosas, se deberá incluir además un estudio de riesgo. Los contenidos, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y de los estudios de riesgo serán establecidos por el reglamento de la LGEEPA, el cual se encuentra actualmente en elaboración.

La manifestación de impacto ambiental deberá presentarse en cualquiera de las dos modalidades establecidas en los artículos 10 a 13 del reglamento, a saber: MIA regional o particular.

2. Una vez presentada una MIA, la Secretaría continuará el procedimiento con la integración de un expediente en un plazo no mayor de 20 días.

La Secretaría deberá revisar que la solicitud cumpla con todos los requisitos establecidos en la ley, su reglamento y normas oficiales mexicanas aplicables, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la LGEEPA. En caso de que la MIA presente insuficiencias que impidan la EA, la Secretaría podrá solicitar, en una sola ocasión, aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la MIA dentro del plazo de 40 días siguientes a la integración del expediente.

Asimismo cabe señalar que el artículo 26 del reglamento establece la obligación de la autoridad de ir agregando al expediente: la información adicional que se genere; las opiniones técnicas que se soliciten; los comentarios y observaciones que formulen los interesados en el proceso de consulta pública; el extracto del proyecto publicado; la resolución; las garantías otorgadas; y las modificaciones que se hagan al proyecto.

3. Una vez realizado lo anterior, la Secretaría procederá a poner a disposición del público el expediente, así como a llevar a cabo una consulta pública en los términos de lo dispuesto por el artículo 34 de la LGEEPA.

A través de esta etapa del procedimiento, las personas interesadas en el proyecto pueden participar coadyuvando con la autoridad en la identificación de posibles impactos ambientales, y con propuestas para el establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, así como las observaciones que consideren pertinentes.

Cabe agregar que los artículos 37 a 43 del reglamento establecen disposiciones en relación a los siguientes aspectos:

- Obligación de la Secretaría de publicar semanalmente en la *Gaceta Ecológica* un listado de las solicitudes de autorización, informes preventivos y MIA que reciba.
- Obligación de la Secretaría de poner a disposición del público el expediente.
- El derecho de consultar los expedientes en días y horas hábiles en las oficinas de la Secretaría, como en la Delegación que corresponda.
- El derecho de petición, por parte de cualquier persona de la comunidad, a solicitar se lleve a cabo una consulta pública respecto de determinado proyecto y la facultad discrecional de la autoridad de decidir llevarla a cabo o no.
- En caso de que la autoridad decida llevar a cabo una consulta pública, el reglamento establece la obligación de realizarla de conformidad con las siguientes bases: notificando al promovente; publicación

⁵⁹ Publicada en el diario oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y modificada el 13 de diciembre de 1996.

⁶⁰ El informe preventivo consiste en el documento mediante el cual se da a conocer, de manera general y conforme al instructivo que publica la SEMARNAP, las características de la obra y el impacto ambiental, significativo y potencial que

de un extracto del proyecto en un periódico de amplia circulación en la entidad de que se trate; obligación de poner a disposición del público el expediente en la entidad de que se trate previa solicitud por parte de cualquier persona de la comunidad; derecho de cualquier interesado a presentar observaciones y presentar medidas de prevención y mitigación dentro de los 20 días siguientes a aquel en que la MIA sea puesta a disposición del público en la entidad de que se trate; y por último, obligación de la Secretaría de consignar en la resolución el proceso de consulta pública, así como los resultados y propuestas formulados, y publicarlos en la *Gaceta Ecológica*.

4. Una vez que la Secretaría cuente con la información necesaria conforme a los instructivos, así como integradas las observaciones del público al expediente, esta procederá a evaluar los impactos ambientales manifestados sujetándose a lo que establezcan los ordenamientos aplicables, los criterios ecológicos y lineamientos de política ambiental previstos en los planes y programas de gobierno, los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, así como las normas oficiales mexicanas que resulten aplicables. Asimismo, el artículo 35 de la LGEEPA señala que la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Cabe señalar que la Secretaría puede suspender, por una sola vez, el término de 60 días previsto para dictar resolución a fin de solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones. Así mismo y de manera excepcional, la Secretaría podrá ampliar hasta por 60 días adicionales dicho término cuando por la complejidad y las dimensiones de una obra o actividad esta justifique que requiere de este tiempo para su evaluación.

5. Finalmente, la Secretaría deberá dictar la resolución correspondiente a la manifestación de impacto ambiental en un plazo de 60 días a partir de su presentación.

La resolución de la Secretaría podrá: (1) autorizar la realización de la obra o actividad en los términos solicitados en la MIA; (2) autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales; o bien, (3) negar la autorización solicitada en los supuestos establecidos en el propio artículo 35.

La Secretaría puede exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto al cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización cuando durante la obra puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

6. Al procedimiento de evaluación le sigue el proceso de verificación por parte del Instituto Nacional de Ecología, el cual deberá dar seguimiento a las medidas establecidas en la autorización. Asimismo, en caso de incumplimiento, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá iniciar un procedimiento de inspección.

2.5 Participación de los gobiernos estatales y municipales

Cuando se trate de obras incluidas en el artículo 28, la Secretaría notificará a los gobiernos estatales y municipales que ha recibido la MIA, para que manifiesten lo que a su derecho convenga, conforme a lo señalado en el artículo 33. Después inicia el procedimiento de evaluación. En una primera fase se revisa que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en la ley, reglamento y normas oficiales mexicanas aplicables. Asimismo, pueden solicitarse aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones del contenido de la MIA.

3. Mecanismos de participación ciudadana

3.1 Participación social en el proceso

Para el proceso de consulta pública el primer paso es publicar la solicitud de evaluación. Esta deberá ser publicada por la Secretaría en la *Gaceta Ecológica*. Así mismo, el promovente deberá publicar el extracto

del proyecto en un periódico de amplia circulación de la zona en que este se realice, dentro de los siguientes 5 días contados a partir de su presentación. Dentro del plazo de 10 días desde la publicación del extracto, cualquier ciudadano podrá solicitar a la Secretaría que ponga a disposición del público el expediente. Los promoventes pueden requerir que se mantenga en reserva la información integrada al expediente en los casos en los que pueda estar en riesgo información comercial considerada como confidencial, de conformidad con la legislación aplicable en materia de propiedad industrial.

La Secretaría, en coordinación con el promovente, podrá organizar una reunión pública con el objeto de informar sobre los aspectos técnicos y ambientales de la obra o actividad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 fracción III. Cualquier interesado podrá, en un plazo de 20 días contados a partir de la publicación de la solicitud, promover el establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación y realizar observaciones.

Los artículos 34 fracción V de la LGEEPA y 41 fracción IV del reglamento establecen que la Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública. Asimismo deberá publicarlos en la *Gaceta Ecológica*.

3.2 El derecho a la información ambiental

El derecho a la información ambiental está recogido en el capítulo II, título V de la LGEEPA, el cual establece la obligación que tienen las autoridades de los tres niveles de gobierno de proporcionar la información ambiental de que dispongan a cualquier ciudadano que lo solicite.

Cabe señalar que las autoridades pueden negar información cuando se esté ante un caso confidencial o cuando la seguridad nacional pueda verse perjudicada. Además, quien reciba esta información ambiental es responsable de hacer un uso apropiado de la misma y en su caso deberá de responder por los daños que pueda causar su uso inadecuado.

3.3 Limitaciones y obstáculos a la participación social

La LGEEPA establece en su artículo 34 el derecho a la participación social en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EA). Sin embargo, en la práctica existen deficiencias en el procedimiento de consulta pública ocasionadas por la falta de congruencia entre este procedimiento y el previsto para la EA, y por la falta de mecanismos para hacer efectivas las observaciones y propuestas que se formulan a la autoridad.

Los problemas que impiden lograr procedimientos con una participación social eficaz son los siguientes:

- Falta de publicidad de las solicitudes de MIA, ya que si bien la ley y el reglamento establecen que estas deben publicarse semanalmente en la *Gaceta Ecológica*, esto no ocurre así. Adicionalmente, cabe agregar que si bien la Secretaría pública estas solicitudes en su página de Internet, este medio no está al alcance de la mayor parte de la población en México.
- Incongruencia entre la ley y el reglamento en cuanto al acceso al expediente de EIA: mientras que el artículo 34 de la ley señala que se pondrá a disposición del público la MIA, los artículos 20 y 38 señalan que se podrá consultar todo el expediente, lo que en la práctica genera diferencias en la interpretación de la autoridad respecto a la información disponible para consulta pública.
- Falta de mecanismos efectivos para tener acceso oportuno a la información contenida en la EIA, ya que para tener acceso a los expedientes en las entidades federativas es necesario solicitarlo.
- Falta de definición en la ley en cuanto a qué personas tienen interés jurídico para promover el cumplimiento de la legislación. En caso de llegar a acreditar el interés jurídico, es necesario pagar una garantía para lograr la suspensión del acto reclamado, es decir la obra o actividad motivo de EIA.
- Falta de instrumentos, tales como la mediación o el arbitraje, que permitan la comunicación entre los distintos actores sociales y promuevan la integración de sus intereses y propuestas. La falta de mecanismos que promuevan consensos entre los promoventes y el público interesado antes de la evaluación del proyecto tan sólo ha dado lugar a generación de conflictos posteriores a la resolución.

Este problema tiene particular importancia tratándose de proyectos de interés público, como carreteras, aeropuertos, vías férreas, presas, etc., así como en proyectos con impactos socio-ambientales asociados

al mismo, es decir, cuando el proyecto genera impactos a los grupos sociales en los usos y costumbres asociados a su ambiente. Algunos de estos aspectos incluyen métodos de caza, producción y consumo; tradiciones asociadas al entorno; empleo y conocimientos de los elementos naturales con fines de salud y alimentación.

La consulta pública regulada en el artículo 34 de la LGEEPA consiste en una facultad potestativa de la autoridad ambiental, lo cual puede dar lugar a arbitrariedades en cuanto a la decisión de convocar o no a esta. Además la ley no prevé un instrumento para solicitar la revisión de la resolución en caso de que la autoridad actúe arbitrariamente.

La obligación de poner a disposición pública las manifestaciones de impacto ambiental se han convertido únicamente en un trámite más. Por diversas razones, son pocos los sujetos que han recurrido y aprovechado este mecanismo. Entre otras razones figuran el desconocimiento de este derecho, la centralización de la información y incapacidad para interpretar el significado de la MIA.

En muchas ocasiones los medios legales resultan insuficientes y para defender el medio ambiente, las ONG se ven en la obligación de acudir a los medios extralegales, que son aquellos que están fuera de la ley pero que no son necesariamente ilegales. Algunos de estos mecanismos son el testimonio, que consiste en llamar la atención sobre el problema; la información; la confrontación; la protesta; la acción directa; llegando incluso a acciones ilegales en términos jurídicos pero legítimos en términos éticos. Estos mecanismos pueden ser útiles para evitar que la EA de un proyecto se convierta en un proceso que solamente “maquille de verde” una decisión predeterminada.

Cabe destacar la incapacidad técnica de la autoridad para evaluar las MIA, tanto por la cantidad que se presentan como por la diversidad de especialidades técnicas que se requieren para su evaluación.

Casi siempre la empresa privada contratada por el promovente del proyecto para elaborar la MIA sólo sugiere modificaciones al proyecto; es muy difícil que esa empresa concluya la inviabilidad del proyecto. Una alternativa factible es que se cuente con fondos públicos para que las organizaciones civiles puedan contratar consultores y evaluar los proyectos.

4. Otros mecanismos formales de participación ciudadana

El artículo 157 de la LGEEPA establece la obligación para el gobierno federal de promover la participación pública en el planeamiento, implementación, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales. En este mismo sentido existen diferentes artículos en la LGEEPA que promueven la participación social en el planeamiento ambiental y en la formulación, implementación y evaluación de diversos instrumentos de política ambiental, como el ordenamiento ecológico del territorio, el establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas, los programas de restauración ecológica, la prevención y control de la contaminación ambiental y la protección de los recursos naturales.

Otro artículo de la LGEEPA que promueve la participación social es el 159, que establece la obligación para la SEMARNAP de integrar mecanismos de consulta con las organizaciones sociales. Esto se ha materializado a través del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable, que tiene la función de asesorar y dar opiniones y observaciones a la Secretaría, y de evaluar la política ambiental nacional.

En el artículo 180 de la LGEEPA se establece el derecho de las personas físicas o morales de las comunidades afectadas de impugnar los actos administrativos que autoricen obras o actividades que contravengan las disposiciones legales, los programas de ordenamiento ecológico o las declaratorias de áreas naturales protegidas.

Finalmente, el artículo 189 de la LGEEPA establece que toda persona, grupos sociales, ONG, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la PROFEPA todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales, o que contravenga las disposiciones de la ley.

5. Mecanismos no formales

Entre los mecanismos no formales, la sociedad civil ha hecho uso de mecanismos extralegales, tales como manifestaciones pacíficas en contra de un determinado proyecto. Adicionalmente, cabe señalar que la autoridad ha propiciado la negociación entre las partes afectadas directa o indirectamente por un proyecto, a través de foros informales de consulta.

V. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MINERÍA EN EL PERÚ

1. Introducción

El Perú es un país que se encuentra en la costa occidental y central de Sudamérica. El relieve accidentado y la presencia de la cordillera de los Andes, que atraviesa su territorio de Norte a Sur, han permitido el desarrollo de múltiples actividades socio-económicas sustentadas en la gran riqueza natural del territorio, que no sólo lo ubica entre los países con mayor diversidad de especies de flora y fauna silvestre del mundo, sino también entre los principales productores de harina de pescado y de ciertos minerales.

Sin lugar a dudas, la minería es una de las actividades productivas más importantes del país, por el dinamismo que adquiere la economía de los lugares donde se asienta y el flujo de divisas que esta actividad representa en la economía nacional. No obstante, históricamente las actividades mineras han ocasionado fuertes impactos sociales y ambientales que se explican por razones como la falta de regulaciones expresas en esos aspectos, el sesgo de las competencias asignadas a las autoridades nacionales hacia el fomento de la actividad económica (en desmedro de la tutela de otros valores), y la difícil accesibilidad de las regiones donde se desarrollan los proyectos mineros, normalmente ubicadas a gran altura y con escasas vías de comunicación, que dificulta la fiscalización de las autoridades (que además cuentan con recursos muy limitados para ejercer su función).

Esta situación viene cambiando progresivamente en el país. En la década del noventa se empezó a forjar un sistema de gestión ambiental basado en una autoridad nacional –el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)–; en la definición y fortalecimiento de las competencias de las autoridades ambientales sectoriales (como la minero energética); en la reglamentación de la protección ambiental en las actividades productivas; y en la creación de instrumentos ambientales orientados a viabilizar el cumplimiento de la política ambiental en el país.

El instrumento privilegiado en este proceso es la evaluación de impacto ambiental, la cual se ha constituido en la herramienta articuladora de los principios de la gestión ambiental (integralidad, prevención, contaminador-pagador, etc.) y de las obligaciones que deben cumplir los titulares de operaciones productivas, a efectos de garantizar un desempeño ambiental eficiente y compatible con los objetivos de conservación de los recursos naturales y calidad ambiental.

El sector minero energético es el que marcó las pautas iniciales de este proceso. Gracias al financiamiento

recibido del Banco Mundial a través del Proyecto EMTAL (Energy and Mine Technical Assistance Loan), el Ministerio de Energía y Minas (MEM) fortaleció su unidad ambiental y emprendió un proceso de reglamentación ambiental, centrado en un conjunto de instrumentos de gestión ambiental que fueron posteriormente incluidos en los reglamentos de otros sectores productivos.

Aunque la participación ciudadana se vio reflejada en los instrumentos del sector minero energético, lo hizo de una manera bastante limitada. Sólo se estableció la obligación de celebrar una audiencia pública durante el proceso de revisión y aprobación del estudio de impacto ambiental (EIA), con fuertes deficiencias sobre todo en la primera regulación de la audiencia, y no se establecieron mecanismos de participación ciudadana durante la etapa de elaboración de dicho estudio.

No obstante, en el Perú la participación ciudadana y el consecuente derecho a la información son reconocidos en distintos instrumentos legales, incluso en la Constitución. Los impactos ambientales negativos que puede causar el desarrollo de la minería en el país son numerosos, razón por la cual la normatividad ambiental ha regulado el proceso de evaluación ambiental, a fin de adoptar las medidas necesarias para evitarlos o mitigarlos. En este contexto, la participación ciudadana en todas las etapas de dicho proceso es importante a fin de asegurar la adecuada implementación de estas medidas.

2. El proceso de evaluación de impacto ambiental

El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMA), aprobado el 8 de setiembre de 1990 mediante el Decreto Legislativo No. 613, señalaba en su artículo 8 que:

Todo proyecto de obra o actividad, sea de carácter público o privado, que pueda provocar daños no tolerables al ambiente, requiere de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) sujeto a la aprobación de la autoridad competente.

A continuación establecía una lista de las actividades para las cuales debía presentarse un EIA.⁶¹ Sin embargo esta norma fue derogada por la primera disposición final del Decreto Legislativo No. 757.⁶²

Para suplir el vacío dejado por la derogación del artículo 8 del CMA, el artículo 51 del Decreto Legislativo No. 757 estableció lo siguiente:

La autoridad sectorial competente determinará las actividades que por su riesgo ambiental pudieran exceder de los niveles o estándares tolerables de contaminación o deterioro del medio ambiente, de tal modo que requerirán necesariamente la elaboración de estudios de impacto ambiental previos al desarrollo de dichas actividades...

De esta manera se encargaba a cada autoridad sectorial competente la determinación de los casos ante los cuales procedía presentar un EIA.

A raíz de esta norma, las diferentes autoridades sectoriales competentes empezaron a dictar normas específicas sobre la materia a fin de regular el EIA en su sector. Esta reglamentación tan sectorial y la falta de coordinación entre los diferentes sectores han generado que la regulación del EIA difiera en cada sector.

En este contexto, el reglamento de procedimientos mineros⁶³ dispuso que uno de los requisitos para obtener una concesión de beneficio, sea para concentración, refinación o fundición, es la presentación de un EIA. Posteriormente, en mayo de 1993 se aprobó el reglamento para la protección ambiental en la actividad minero-metalúrgica,⁶⁴ la primera norma que reglamentó el EIA en el Perú. Este reglamento establece que los titulares de actividades minero-metalúrgicas son responsables por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al medio ambiente que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones. Asimismo, indica que dichos titulares se encuentran obligados a presentar un EIA o un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA),⁶⁵ según sea el caso.

El reglamento ambiental dispone que el EIA debe exigirse a las siguientes personas:

- Los titulares de actividades mineras que pasen de la etapa de exploración a la de explotación
- El solicitante de una concesión minera y/o de beneficio
- Los que realicen ampliaciones de producción en sus operaciones o tamaño de planta de beneficio superiores al 50%

Inicialmente las actividades de exploración minera quedaron fuera del ámbito del proceso de evaluación ambiental del sector. Un tiempo después se aprobó el Decreto Supremo No. 038-98-PCM,⁶⁶ que estableció que estas actividades debían sujetarse a la presentación de una evaluación ambiental, una figura muy similar al EIA, con la diferencia de que no incluía la audiencia pública en la fase de revisión por parte de la autoridad. Sin embargo, al aprobarse el nuevo reglamento de participación ciudadana del sector,⁶⁷ se estableció la exigencia de realizar la audiencia pública en la fase de revisión del EIA, incluso para la figura de la evaluación ambiental exigida para la exploración minera. Dicha exigencia continúa vigente bajo el recientemente aprobado reglamento de consulta y participación ciudadana, el mismo que adiciona la realización de una –o varias- consulta previa con anterioridad al inicio del EIA, lo cual genera un cambio de todo el sistema anterior y busca evitar la formación de conflictos con el iniciado entre la población de Tambogrande y la empresa Manhattan, por ejemplo.

El contenido del EIA se encuentra regulado en el anexo N^o. 2 del reglamento ambiental, así como en la guía para la elaboración de los EIA, la cual es aprobada por el MEM con la finalidad de orientar la elaboración de dichos estudios y las demás obligaciones y labores asociadas a las operaciones mineras. Aun cuando esta guía no tiene carácter obligatorio o vinculante, normalmente es considerada por las empresas consultoras, dado que así se ajustan a la política del ministerio. Al respecto cabe señalar que a fin de darle mayor fuerza a esas guías, mediante Decreto Supremo N^o. 053-99-EM se ha dispuesto que la estructura de los EIA deba ser formulada sobre la base de las guías del sector.

Asimismo, se ha establecido que el EIA sea elaborado por una empresa consultora, la cual debe encontrarse inscrita en el registro conducido por la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del MEM, para lo cual debe cumplir con los requisitos señalados por el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del MEM.

En lo concerniente a la calificación y decisión de la autoridad, estas funciones son ejercidas por el propio personal de la DGAA, desarrollándose una audiencia pública como requisito previo a la emisión de la resolución administrativa correspondiente. Anteriormente, este requisito era obligatorio para todos los EIA; sin embargo, el nuevo reglamento de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales presentados al MEM, establece que hay proyectos que pueden exonerarse de él.

Las actividades de fiscalización, luego de aprobado el EIA, están a cargo de empresas auditoras privadas, que ejercen las funciones de control y seguimiento en representación del MEM. Dada las limitaciones del MEM para hacer una fiscalización efectiva –tanto por la carencia de personal como de recursos financieros y técnicos–, en 1992 se aprobó la Ley de Fiscalización por Terceros, a partir de la cual se abrió un registro para habilitar a las empresas auditoras que se encargan de fiscalizar el cumplimiento de la normatividad del sector, por cuenta económica de las empresas, pero a nombre del MEM.

Ha habido algunas deficiencias en la aplicación de esta norma, sobre todo por la prohibición expresa de que los funcionarios del ministerio hagan inspecciones directas, lo cual les impide supervisar adecuadamente el trabajo de las auditoras. Estas empresas son contratadas y pagadas por la empresa titular del EIA o esta generaría.

61 De acuerdo a lo señalado por el Código del Medio Ambiente, los EIA contendrán una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deberán indicar, igualmente, las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a nivel tolerable, e incluirán un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad.

62 Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, publicada el 13 de noviembre de 1991.

63 Decreto Supremo No. 050-92-EM, publicado el 08/09/92.

64 Decreto Supremo No. 016-93-EM, publicado el 01/05/93, modificado por Decreto Supremo No. 059-93-EM, publicado el 13/12/93; Decreto Supremo No. 029-99-EM, publicado el 12/07/99; y el Decreto Supremo No. 058-99-EM, publicado el 24/11/99.

65 En el reglamento ambiental se incluyó la figura del programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA) para aquellas actividades que estaban siendo desarrolladas cuando se aprobó esta norma. El PAMA contiene las acciones e inversiones necesarias para incorporar a las operaciones minero-metalúrgicas los adelantos tecnológicos y/o medidas alternativas que tengan como propósito reducir o eliminar las emisiones y/o vertimientos para poder cumplir con los niveles máximos permisibles establecidos por la autoridad competente.

66 Publicado el 30/11/98.

67 Resolución Ministerial No. 728-99-EM/VMM, publicada el 09/01/2000, derogada por la R.M. 596-2002-EM/DM, publicada

PAMA, un aspecto que ha sido muy cuestionado porque se piensa que le resta objetividad a su trabajo. En la actualidad el MEM viene revisando la norma para mejorar el sistema de supervisión de las empresas auditoras. Sin embargo, el modelo es aceptado en términos generales, al punto que ha sido recogido por los demás sectores en sus respectivos reglamentos de protección ambiental.

3. Mecanismos de participación ciudadana

3.1 Normas de carácter general

La participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, y en particular en el proceso de evaluación ambiental, ha sido aceptada y reconocida en el ordenamiento legal peruano a través de varios dispositivos legales, aun cuando su aplicación es incipiente. Existen todavía varias dificultades que es necesario vencer para poder aplicar efectivamente este instrumento, como son la falta de sensibilización respecto de los beneficios que representa, el temor a la politización de sus mecanismos, la falta de experiencia participativa de la población, el centralismo y el desequilibrio de poderes entre los actores involucrados.

En relación a la gestión ambiental, la primera norma que reconoció el principio de participación ciudadana y el consecuente derecho a la información, fue el CMA, el cual hace referencia a la posibilidad que tiene la población de participar en la definición de la política nacional ambiental y en la ejecución y aplicación de los instrumentos de dicha política. De igual manera, en esta norma se señala que los EIA se encuentran a disposición del público en general, sin perjuicio de que los interesados puedan solicitar que se mantenga en reserva determinada información cuya publicidad pueda afectar sus derechos de propiedad industrial o comercial o su seguridad personal.

Asimismo, se ha asignado al CONAM la función de fomentar la participación ciudadana de manera coordinada y concertada a través de mecanismos formales y no formales.⁶⁸

3.2 Mecanismos comunes de participación ciudadana

3.2.1 Legitimación para actuar en defensa del medio ambiente

El artículo III del título preliminar del CMA indica lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a exigir una acción rápida y efectiva ante la justicia en defensa del medio ambiente y de los recursos naturales y culturales. Se puede interponer acciones, aun en los casos en que no se afecte el interés económico del demandante o denunciante. El interés moral autoriza la acción aun cuando no se refiera directamente al agente o a su familia.

De esta manera se ha hecho una excepción a la normatividad procesal peruana, la cual exige tener un interés económico o moral para poder interponer una demanda. Incluso se señala que las organizaciones sin fines de lucro que tienen como finalidad la defensa del medio ambiente pueden interponer esta acción, lo cual constituye un gran avance en la legislación ambiental en tanto se reconoce la necesidad de protección de los intereses difusos.

3.2.2 Acceso a la información

El acceso a la información se encuentra consagrado en el artículo 2 inciso 5 de la Constitución Política del Perú y en el artículo VI del título preliminar del CMA. Asimismo, la Constitución ha establecido la acción de hábeas data como el instrumento para la protección del derecho de acceso a la información.

Este mecanismo de participación ciudadana es muy importante, porque si no se brinda la información idónea, necesaria, suficiente y oportuna para que la población conozca, de manera veraz y objetiva, el proyecto o la actividad del proponente, los esfuerzos y el despliegue de recursos a fin de tener éxito en un plan de participación ciudadana resultarán vanos e insuficientes. Sin información, la población adoptará posiciones sobre la base de prejuicios o criterios errados.

Sin embargo, aunque existen normas que protegen el acceso a la información, no siempre resulta fácil

acceder a ella y no se han previsto mecanismos para acceder a ciertos datos, como por ejemplo, los resultados de la fiscalización efectuada por las empresas auditoras a las empresas. De este modo:

Es importante destacar en lo que se refiere a mecanismos de participación ciudadana, que la Corte Suprema de la República ha resuelto en el mes de agosto 1996 una acción judicial de Hábeas Data,⁶⁹ interpuesta por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental contra el Ministerio de Energía y Minas, con el fin de acceder a información relativa a dicho sector. La Resolución ordena al Ministerio entregar al demandante la información solicitada amparado en el derecho de acceso a la información contenido en el artículo 2, inciso 5 de la Constitución Política del Perú y en el Código del Medio Ambiente. Esta Jurisprudencia obligará no sólo al Sector Energía y Minas, sino de manera general a todos los Sectores a regular mecanismos de acceso a la información, especialmente en asuntos ambientales.⁷⁰

3.2.3 Grupos técnicos

El CONAM tiene una función eminentemente coordinadora. Promueve la armonización de las políticas ambientales de las demás autoridades del país, para lo cual ha creado el marco estructural de gestión ambiental (MEGA).⁷¹ Dicho instrumento tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación transectorial que permitan que las políticas ambientales sectoriales armonicen con la política nacional del ambiente; resolver los conflictos generados por la superposición de funciones o los vacíos de competencia; fortalecer la capacidad del sector público en el manejo ambiental; y concertar con el sector privado y la sociedad civil.

El MEGA se rige por el principio de participación y concertación, a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Las coordinaciones para la gestión ambiental al interior del MEGA se realizan en cuatro niveles operativos para:

- (i) Definir los principios y objetivos de la gestión ambiental y el desarrollo sostenible.
- (ii) Definir la política nacional ambiental, el plan nacional de acción ambiental y el proceso de coordinación y concertación intersectorial.
- (iii) Facilitar la coordinación con las dependencias del Estado con funciones ambientales, así como con el sector privado y la sociedad civil.
- (iv) Ejecutar y controlar los instrumentos, políticas y acciones para la protección ambiental.

A través del MEGA, se ha establecido que el consejo directivo del CONAM podrá crear y conformar grupos técnicos. Estos grupos son instancias multisectoriales, públicas y privadas, cuya función es: elaborar propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental; preparar propuestas específicas para el establecimiento de políticas, planes, programas y actividades intersectoriales; proponer alternativas de solución para los conflictos de competencias; plantear alternativas de solución para los problemas ambientales que involucren o afecten a más de un sector de oficio o a petición de alguna de las partes; y proponer la eliminación de facultades sectoriales superpuestas.

3.2.4 Prepublicación de normas

La prepublicación de normas es una práctica utilizada en los últimos años. Por ejemplo, el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales ha venido prepublicando sus normas ambientales a fin de que la población pueda emitir cualquier comentario o sugerencia al respecto.

3.2.5 Audiencia pública

La audiencia pública es uno de los mecanismos de participación ciudadana más formales, porque para llevarla a cabo es necesario que se presenten todos los actores involucrados con un proyecto: las autoridades del gobierno; la población; los consultores ambientales; los expertos en la materia; y los empresarios.

La finalidad de esta audiencia es recibir los aportes y comentarios de la ciudadanía, así como resolver sus

68 Artículo 4 inciso g) de la Ley de Creación del CONAM y el artículo 31 de su reglamento de organización y funciones.

69 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 04/09/96.

70 CONAM/BID. *Sistema de evaluación de impacto ambiental*. Lima, 1999, p. 88.

dudas respecto de la propuesta presentada por el proponente de la obra o actividad. Con estos aportes se tratará de mejorar la propuesta, sobre la base de la información conseguida y puesta a disposición por los interesados.

3.2.6 Consulta Previa

La Consulta Previa es un mecanismo constituido por talleres previos convocados por la DGAA, y aplicable a diversos casos, tales como: antes del inicio de la elaboración del EIA, durante la elaboración del EIA, y cuando el titular del proyecto explica el mismo ante las autoridades competentes. El número de talleres será determinado por la DGAA en coordinación con la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) respectiva.

3.3 Mecanismos de participación ciudadana contenidos en normas que regulan el proceso de EA

En el Perú se han establecido distintos mecanismos de participación ciudadana, aunque el más aceptado por los diversos sectores es la audiencia pública en la fase de revisión del EIA. A continuación señalaremos los mecanismos que se han venido usando.

3.3.1. Colocación del EIA a disposición del público

El artículo 11 del CMA establece que el EIA se encuentra a disposición del público en general. Una disposición similar figura en el reglamento de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales presentados ante el MEM,⁷² el cual sustituye la anterior norma de este sector, aprobada en el mes de diciembre de 1999.⁷³

Conforme al nuevo reglamento, una de las modalidades de la participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los EIA es la colocación de dichos estudios a disposición del público para su revisión y consulta. Se ha dispuesto que los EIA se encuentren asequibles al público en el MEM y en la dirección regional de Energía y Minas del lugar donde se realizará el proyecto, y en la Municipalidad Distrital del lugar en donde se llevará a cabo la audiencia pública, pudiendo obtenerse una copia de ellos, previo el pago de la tasa correspondiente, que refleje el costo de reproducción.

3.3.2. Audiencia pública

Un aporte de importancia de los dos último reglamentos de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales presentados ante el MEM consiste en que se establece que las audiencias públicas podrán realizarse en una localidad cercana al área del proyecto. Con el derogado reglamento de participación ciudadana, las audiencias sólo se llevaban a cabo en Lima, limitando así la participación de quienes podían verse afectados con el desarrollo de una actividad. No obstante, hubiera sido interesante que la norma establezca algunos criterios para la convocatoria, como que la audiencia se realice en zonas accesibles y que se convoque a las entidades más representativas de la región, como las autoridades regionales y locales, las organizaciones sociales, las universidades y las ONG, entre otras.

Otro aspecto positivo del nuevo reglamento es que cualquier ciudadano puede ingresar a la audiencia pública. Antes se exigía que los asistentes fuesen representantes de alguna organización y que se inscribiesen con anterioridad a la fecha de celebración de la audiencia, lo cual limitaba la participación de las personas naturales y ponía trabas innecesarias a la participación.

La nueva norma indica que durante el desarrollo de la audiencia los participantes recibirán una copia del resumen ejecutivo del EIA. Se exige que el resumen ejecutivo tenga un contenido mínimo para evitar que las empresas presenten resúmenes que no permiten conocer realmente los términos de su EIA. Así, por ejemplo, se indica que el resumen ejecutivo debe incluir el índice completo del EIA, para que quienes lo deseen puedan consultar o fotocopiar las partes que sean de su interés; si esta norma no se acata, el EIA puede darse por no presentado. Además, se ha establecido un mecanismo para poder recabar el resumen hasta cuatro días antes de la realización de la audiencia, tanto en Lima como en la dirección regional de la zona del proyecto.

Las personas que participen en una audiencia podrán acreditar un traductor ante la mesa directiva. Con la

ayuda de este traductor, o del secretario, los analfabetos o quienes tienen dificultad para expresarse en castellano podrán realizar preguntas u observaciones. Este aspecto es muy importante debido a que en el interior del país se hablan distintos idiomas y dialectos.

A pesar de que se mantiene la modalidad de participación por escrito, en el nuevo reglamento se admite la posibilidad de conceder la palabra a los alcaldes, los presidentes de las comunidades y los representantes de otras entidades públicas, de acuerdo a la importancia de la audiencia. Pero este último criterio es subjetivo y puede ser un factor limitante de este mecanismo de participación, el cual debería extenderse a otras entidades representativas de la zona, como las mencionadas anteriormente.

Las preguntas formuladas en la audiencia, las respuestas y los documentos que los participantes hayan entregado se tomarán en cuenta para evaluar el EIA. Luego de realizada la audiencia, los interesados podrán consultar dicho estudio y hacer llegar sus opiniones y sugerencias, los que de acuerdo a su "importancia" serán tomados en cuenta al momento de realizar la evaluación. Una vez más se utiliza el criterio de importancia, cuando un criterio más adecuado pudo haber sido la "fundamentación" o "pertinencia".

No hay normas que regulen qué aportes deben ser necesariamente considerados o que exijan que la autoridad fundamente por qué ha adoptado o descartado un aporte.

Como podemos apreciar, las audiencias públicas se restringen a la etapa de revisión del EIA, pues no se convocan cuando el proponente está elaborándolo. Es necesario señalar que la participación de la población en la etapa de elaboración del EIA es muy importante, sobre todo debido a la experiencia y los conocimientos que pueden tener los pobladores de la zona acerca de los impactos ambientales negativos que podría causar una actividad.

3.3.3 Consulta pública

El nuevo reglamento establece la posibilidad de exonerar a ciertos proyectos del procedimiento de audiencia pública dentro de la etapa de revisión de su EIA. En este caso, la consulta pública se efectuará a través de un aviso en el diario oficial *El Peruano* y en un diario de la región donde se realizará el proyecto. Los interesados podrán hacer llegar sus comentarios directamente a la DGAA o a la dirección regional de Energía y Minas, hasta 25 días calendario después de publicado el aviso. Esta es una medida necesaria, dada la alta carga de trabajo de la unidad ambiental, pero su aplicación deberá ser debidamente fundamentada.

4. Otros mecanismos formales

4.1 Iniciativa legislativa

La Constitución Política del Perú señala que los ciudadanos tienen derecho a emprender una iniciativa legislativa, es decir, a presentar proyectos de ley que deben ser tramitados obligatoriamente en el Congreso. Asimismo, la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana⁷⁴ indican que la iniciativa legislativa por parte de los ciudadanos requiere estar acompañada de las firmas comprobatorias de no menos del 0.3% de la población electoral nacional.

4.2 Derecho a formular peticiones

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que cualquier persona tiene derecho a ser informada, así como a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Por ello, se reconoce el derecho que tiene cualquier ciudadano a formular peticiones y promover iniciativas (tanto de carácter individual como colectivo) ante las autoridades competentes, de conformidad con la ley de la materia.

5. Mecanismos no formales

71 Decreto del Consejo Directivo N° 001-97-CD/CONAM, publicado el 13/11/97.

72 Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM, publicada el 21/12/2002.

73 Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 728-99-EM/VMM, publicada el 09/03/2000, derogada por la R.M. 596-

5.1 Campañas de difusión y creación de conciencia ambiental

Las campañas de difusión o de sensibilización generan en la población un mayor interés en la participación oportuna y en la búsqueda de soluciones de consenso. Estas campañas son acciones complementarias a la utilización de otros mecanismos de participación ciudadana y permiten que la población y las entidades involucradas tengan un conocimiento más preciso de la naturaleza, características y ámbito del proyecto, obra o actividad del proponente. Se evitan así las distorsiones propias de una comunicación indirecta.

5.2 Comisiones, talleres, grupos o subgrupos de trabajo

Por medio de las comisiones, talleres, grupos o subgrupos de trabajo se busca conocer la opinión de grupos especializados o representativos de los distintos sectores de la sociedad (personas involucradas, expertos en temas específicos o diferentes grupos de acción). Estos mecanismos son utilizados normalmente para efectuar análisis finos respecto de aspectos puntuales de la propuesta.

5.3 Consultas

Las consultas son un mecanismo que permite conocer la opinión general, intereses y aspiraciones de grupos sociales heterogéneos a través de diversas técnicas, como las asambleas y los foros de consulta, que pueden realizarse en forma directa o tradicional, y a través de medios de comunicación social o de medios no tradicionales, como el correo electrónico e Internet.

5.4 Entrevistas

Las entrevistas se usan para conocer las percepciones y recomendaciones de los actores clave, individualmente convocados o en grupos muy reducidos, o para hacer alianzas estratégicas.

5.5 Encuestas

Las encuestas pueden utilizarse para realizar consultas puntuales a grupos sociales amplios. Las preguntas deben ser objetivas y claras, para evitar influir en la persona consultada.

5.6 Publicidad de informes

La publicidad de los informes que se vayan obteniendo a través de las diversas etapas de la estrategia de participación ciudadana del proponente, constituye uno de los mejores medios para lograr resultados eficaces en el proceso de participación ciudadana. Dichos informes deben ser publicitados a través de medios idóneos para que la población interesada pueda tomar conocimiento de ellos, con facilidad y oportunidad.

6. Experiencias exitosas de participación ciudadana en la gestión ambiental

Al comienzo, los mecanismos de participación ciudadana no fueron muy bien considerados por los proponentes de actividades u obras que requerían presentar un EIA. Sin embargo, al hacerse evidente que los conflictos con la población podían evitarse con estos mecanismos, se los empezó a incorporar al proceso de evaluación ambiental.

Si bien las experiencias que ha tenido el Perú en lo que respecta a participación ciudadana no son del todo exitosas (por cuanto existen deficiencias como las mencionadas), reflejan el avance en la legislación ambiental.

En el caso del EIA del proyecto Camisea presentado por Shell, esta compañía desarrolló mecanismos de participación ciudadana no formales, a través de los cuales buscó establecer espacios adecuados para el debate y diálogo. Entre los mecanismos desarrollados por Shell figuran los siguientes:

- Grupos de trabajo con aquellos actores interesados que habían sido seleccionados para participar en

2002-EM/DM.

- una o varias actividades.
- Talleres que permitían que numerosos actores interesados participasen en un foro abierto al debate.
 - Reuniones individuales con los actores interesados clave, a fin de que proporcionasen sus aportes especializados sobre determinada materia.

ESTUDIOS DE CASO

I. CANADÁ: MINA AQUARIUS

1. Introducción

Este estudio se preparó como parte de un proyecto hemisférico de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental (EIA) en el sector minero. Los socios están establecidos en Canadá, Estados Unidos, México, Chile y Perú.

El presente es un estudio sobre la fase de participación ciudadana de una mina propuesta que se encuentra en territorio canadiense. El estudio considera la mina Aquarius, una mina de oro ubicada cerca de la ciudad de Timmins, en la provincia de Ontario, y además de describir los alcances de la participación ciudadana que requiere el proceso federal de EIA en Canadá, toma en cuenta las virtudes y defectos del proceso público utilizado en este emplazamiento minero en particular. El estudio no examina detalladamente el marco legal de la participación ciudadana en el sector minero canadiense; sin embargo, se citan numerosas referencias a los requisitos que establece la ley.

En una etapa anterior de este proyecto hemisférico, el Canadian Institute for Environmental Law and Policy (Instituto Canadiense de Derecho y Políticas del Medio Ambiente—CIELAP) preparó un cuadro panorámico de los mecanismos legales y de otra naturaleza para la participación ciudadana y la minería en Canadá, titulado *La participación ciudadana y la minería en Canadá*. El estudio adjunto llegó a la conclusión de que “La percepción es que si bien la ciudadanía tiene oportunidades legales para hacerse escuchar, en realidad estas son pocas, infrecuentes y de influencia limitada”. Hasta cierto grado, los resultados de este estudio de caso lo corroboran.

El estudio del caso de la mina Aquarius confirma que si bien existen mecanismos de participación ciudadana en el marco de la EIA para el sector minero, la ciudadanía tiene muy poca influencia en los planes ambientales de los emplazamientos mineros o en la ubicación de sus instalaciones. Según se ha propuesto, esto obedece principalmente a que esta fase apunta principalmente a ocuparse de los intereses individuales en la propiedad (y los posibles reclamos por molestias) y no del desarrollo sostenible. La fase de la participación ciudadana en la EIA se utiliza también para que la comunidad acepte más fácilmente el proyecto.

En la medida en que la participación ciudadana logre tener un impacto significativo en la planificación ambiental o en la aprobación de un proyecto minero, será necesario introducir cambios sustanciales en la forma en que la ciudadanía participa en el proceso de EIA. Además, la participación ciudadana en este proceso, según lo establece la legislación federal de Canadá, no necesariamente conduce a mejores resultados desde una perspectiva de sostenibilidad. Si la participación ciudadana debe mejorar el desarrollo sostenible y brindar protección contra los impactos ambientales adversos, entonces dichas metas deben guiar a la autoridad responsable y al proponente en el planteamiento de estrategias para involucrar a la ciudadanía.

2. Conclusiones clave

2.1 Aprovechamiento de los conocimientos ambientales locales

En general, la eficacia de la fase de participación ciudadana de la EIA dependerá, en parte, de cuán familiarizada esté la comunidad local con la industria minera y sus impactos ambientales. Cuanto más informada esté la ciudadanía, más constructivas e incisivas serán sus críticas. Obviamente, si un proyecto propuesto se encuentra en un área donde viven pocas personas, los aportes serán mucho menos eficaces para la planificación ambiental de ese proyecto.

De este modo, como sucede actualmente, los resultados de la fase de participación ciudadana de una EIA varían dramáticamente dependiendo de la ubicación del proyecto y de su proximidad a una comunidad familiarizada con la minería. La planificación ambiental de una nueva mina puede beneficiarse del conocimiento ambiental local sólo si los residentes del lugar participan desde las primeras etapas en este

proceso.

2.2 Participación de las organizaciones no gubernamentales

La participación de las ONG ambientales es esencial para contar con una revisión informada de la propuesta minera por parte de terceros. Las ONG con experiencia en evaluación ambiental elevan las normas globales del proceso EIA, y aportan un mecanismo de verificación y equilibrio que es muy necesario al proceso EIA administrado por el gobierno y el proponente.

La capacidad de las ONG de desempeñar funciones de vigilancia está limitada por sus recursos financieros y por la ciudadanía que las apoya. La participación de las ONG en la revisión o elaboración de una EIA es esencial para que la fase de la participación ciudadana sea confiable. Sin embargo, la eficacia de su participación depende de si esas organizaciones cuentan con los recursos adecuados para analizar el estudio global.

Como no hay garantías de que las ONG tendrán recursos suficientes para examinar cada propuesta de proyecto, nada garantiza tampoco que todas las EIA se beneficiarán de la revisión de un tercero informado. Sin la participación de las ONG en el proceso de revisión, el gobierno es el único que tiene la capacidad técnica para examinar las propuestas. La capacidad de los ciudadanos individuales para examinar documentos técnicos de planificación ambiental de emplazamientos mineros es extremadamente limitada. Por eso es tan importante que las ONG ambientales y otros consultores participen en la revisión de la EIA.

2.3 Tendencia actual a defender los intereses individuales

Actualmente, la fase de participación ciudadana del proceso EIA está principalmente relacionada con el tema de los intereses individuales que pueden verse afectados por la explotación minera, más que con el desarrollo sostenible y la sostenibilidad ambiental.

En el caso de la mina Aquarius, esta fase se utilizó para identificar y discutir las preocupaciones de los ciudadanos con respecto al impacto potencial del proyecto en sus derechos de propiedad. Ante estas inquietudes, el proceso de la EIA contempló acuerdos de compensación u otros acuerdos negociados. El proponente no buscó el aporte del público acerca de las formas en que podrían desarrollarse los valores del desarrollo sostenible. Las sesiones de participación ciudadana que celebró la compañía se realizaron principalmente para transmitir información a la ciudadanía acerca de los planes del proyecto.

2.4 El desarrollo sostenible: una meta de la participación ciudadana

La fase de participación ciudadana no tiene por objeto ayudar a maximizar el desarrollo sostenible y la sostenibilidad ambiental; sin embargo, el escrutinio público de los planes ambientales podría servir como un mecanismo adicional de verificación y equilibrio en el proceso global de la EIA. El escrutinio público de las actividades del proponente y de la respuesta del gobierno es necesario para garantizar por lo menos un mínimo nivel de exactitud y confiabilidad con respecto al proceso de concesión de permisos gubernamentales.

2.5 Democracia, imparcialidad y desarrollo sostenible

Los tres valores que se pueden abordar mediante la participación ciudadana en el proceso de EIA son: democracia (justicia ambiental); imparcialidad (intereses individuales y comunitarios) y desarrollo sostenible. Sin embargo, actualmente los gobiernos y las corporaciones se orientan principalmente a responder a aquellas personas cuyos intereses privados pueden verse afectados por la explotación minera. El desarrollo sostenible sólo se aborda si la ciudadanía o las ONG plantean específicamente preocupaciones ambientales.

Hasta este momento, el gobierno y el proponente emplean la mayor parte de la fase de participación ciudadana para responder a estas inquietudes. Este aspecto tiene muchos beneficios colaterales que, a su vez, pueden conducir a la sostenibilidad ambiental (por ejemplo, las personas cuyos intereses privados se ven afectados por un proyecto pueden presionar al proponente para que este considere enfoques alternativos). Sin embargo, la participación ciudadana incidirá en la sostenibilidad sólo si la comunidad local y las ONG participan en el

proceso planteando temas de interés ambiental.

3. Recomendaciones clave que surgen de este estudio de caso

3.1 La mejora de la participación en la fase de planificación

Las comunidades locales pueden brindar un conocimiento ambiental muy valioso al proponente y a las agencias gubernamentales. Para beneficiarse de este conocimiento, deben ser consultadas antes de procederse a elaborar el borrador de los planes de desarrollo del emplazamiento.

El desarrollo del emplazamiento se debe realizar en colaboración con la gente que vive en el lugar en su etapa más temprana, si es que se espera que el conocimiento local tenga alguna influencia en el desarrollo del proyecto. Muchas personas poseen un conocimiento profundo del entorno donde viven y trabajan. Sus aportes en la etapa de planificación podrían tener una influencia significativa en la sostenibilidad ambiental de un proyecto minero.

Sin embargo, en el sistema actual no se recurre al conocimiento local con la suficiente anticipación. De hecho, generalmente el proponente no lo considera en ninguna de las etapas del proyecto, salvo en respuesta a las inquietudes acerca del impacto ambiental en los intereses privados.⁷⁵

3.2 El desarrollo sostenible se debe tratar en la fase de participación

Si uno de los propósitos de la fase de participación ciudadana del proceso EIA es mejorar el desarrollo sostenible y la sostenibilidad ambiental de un proyecto, entonces dichos valores deben incorporarse a toda la fase. En todos los niveles (federal y provincial), la legislación sobre EIA debería dejar en claro que esta es una de las metas de la participación ciudadana. Más aún, se debe alentar a la ciudadanía –los residentes locales, los usuarios de las tierras y las ONG– en una etapa temprana del proceso para que aporte información que pueda mejorar el desarrollo sostenible.⁷⁶

3.3 Una mejor participación de las ONG conducirá a resultados más confiables

Si la mejora del desarrollo sostenible es una de las metas que se persigue al dar espacio a la participación ciudadana, entonces los gobiernos deben establecer requisitos para mejorar la participación de las ONG ambientales en el proceso de la EIA. En este aspecto, el financiamiento gubernamental para que las ONG examinen independientemente las EIA sería importante. Las revisiones tempranas de parte de independientes también pueden evitar litigios costosos en el futuro y ayudar a identificar prácticas que permitan ahorrar dinero en el plan del proyecto.

Aunque aumentar el financiamiento gubernamental para los revisores independientes es difícil en el actual panorama de recortes gubernamentales, la participación de las ONG, los grupos locales de ciudadanos, las primeras naciones y otros ciudadanos informados es esencial si se desea que el proceso de EIA no pierda credibilidad.

3.4 Notificación adecuada significa notificación informada

Para un proceso eficaz de participación ciudadana, se debe informar bien y de antemano a la ciudadanía

75 El principio 22 de la *Declaración del Medio Ambiente y Desarrollo de Río* establece claramente que las comunidades indígenas y otras comunidades locales juegan un papel en términos de participación ciudadana: “Los pueblos indígenas y sus comunidades y otras comunidades locales tienen un rol vital en la gestión y desarrollo ambiental debido a su conocimiento y prácticas tradicionales. Los estados deben reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y permitir su participación eficaz en el logro del desarrollo sostenible.”

76 Para obtener un cuadro panorámico del proceso de participación ciudadana en virtud de la Ley de Evaluación Ambiental de Canadá, véase *las Múltiples caras de la minería: derecho y política ambiental en minería en Canadá*, CIELAP, pp.30-

acerca del proyecto y de las oportunidades de participar en él. En general, la legislación sobre la EIA debería garantizar que se notifique debidamente a la ciudadanía sobre las consultas públicas y el derecho que le asiste de participar en la revisión de la EIA. Además, cualquier evento público que convoque al proponente como parte del proceso de EIA (como una reunión “casa abierta” u otra pública), se debe identificar con claridad como tal, es decir, la ciudadanía debería estar al tanto de todas las actividades que forman parte de dicho proceso.

3.5 El acceso a la información requiere crear bases de datos

Si el público ha de tener un acceso significativo a la información, entonces se deben tener adecuados registros de la información gubernamental. Es preciso crear bases de datos gubernamentales de forma que la ciudadanía pueda acceder a la información de su interés con relativa facilidad.

3.6 Asistencia de terceros

La participación ciudadana carece de sentido a menos que sea informada y se produzca oportunamente. En áreas donde las comunidades locales no están familiarizadas con el sector minero, se las debe proveer de los recursos que necesitan para obtener asistencia profesional independiente de terceros en la revisión de la EIA.

3.7 Participación ciudadana en una región no minera

En regiones donde casi no existe o no existe experiencia con el sector minero, es mucho menos probable que los ciudadanos tengan conocimiento de toda la variedad de temas vinculados a él. Por eso, es posible que el proceso de participación ciudadana en estas áreas sea mucho menos extenso y útil. Esto no significa que no se tenga que cumplir con el proceso, sino que indica que se debe considerar enfoques diferentes de participación.

En tales situaciones, las comunidades pueden necesitar la asistencia de ONG ambientales. Las ONG también juegan un papel vital cuando se predice que los impactos ambientales se extenderán más allá del ambiente local. Por ejemplo, un proyecto minero puede tener un impacto sobre las aguas subterráneas que se extenderá a otras municipalidades o regiones.

4. Preguntas relacionadas de investigación

4.1 Definición de la participación ciudadana en el proceso de EIA

En el continente americano hay diferentes concepciones de lo que es la participación ciudadana. Dado que los gobiernos son instituciones públicas, es posible que la intervención gubernamental (en muchos niveles: federal, provincial, municipal, de las primeras naciones) constituya una intervención casi ciudadana. Es claro que mientras más fuertes y democráticas sean las instituciones públicas, más eficaz será su grado de intervención en los procesos gubernamentales. Sin embargo, usualmente se conviene en que la participación ciudadana en el proceso de EIA se refiere a una participación no gubernamental sino de la ciudadanía. Por lo tanto, este informe se centra en la participación de los ciudadanos.

No obstante, las siguientes preguntas podrían llegar a formar parte de una investigación mayor sobre el rol que desempeñan las instituciones públicas en la defensa de los intereses ciudadanos en el proceso de EIA. ¿Resulta útil considerar hasta qué punto la participación gubernamental es una forma de participación ciudadana? ¿Los departamentos gubernamentales del medio ambiente y recursos naturales actúan siempre en beneficio de los intereses ciudadanos? ¿Incluye la participación ciudadana la participación de las agencias, es decir, de los diferentes niveles de gobierno? ¿Incluye la participación ciudadana procesos que son extrínsecos al de EIA, como las audiencias de los consejos municipales, las apelaciones relativas a las

zonificaciones y la concesión de permisos requeridos en virtud de otra legislación o de estatutos municipales? ¿Cómo caracterizamos la participación ciudadana que se produce ante dichos órganos, como el Consejo Municipal de Notario, sobre modificaciones de la zonificación? ¿Se consideran dichas intervenciones un aspecto de la participación ciudadana? Estas y otras preguntas son pertinentes cuando se considera los puntos fuertes de las instituciones públicas al realizar las funciones que le han sido delegadas, según lo determinan las leyes y las políticas ambientales de los diferentes países.

4.2 Suficiencia de requisitos legales de la participación ciudadana

Este estudio de caso no evalúa si se cumplieron los requisitos que establece la Ley de Evaluación Ambiental del Canadá (CEAA)⁷⁷ con respecto a la participación ciudadana. Más bien, considera un ejemplo específico sobre la forma cómo se desarrollaron los mecanismos que ordena la CEAA, y considera si dichos procesos se ocuparon o no eficazmente de los intereses, expectativas y conocimientos de la ciudadanía.

4.3 Alcances de la participación ciudadana

Al examinar la documentación de la EIA, se consideraron las siguientes preguntas. ¿Hasta qué punto intervinieron las organizaciones ambientales locales y no locales en el proceso de participación ciudadana? ¿En qué medida el éxito de la participación ciudadana está determinado por sus limitados alcances geográficos? ¿Existen partes interesadas no locales? ¿Hasta qué punto tienen la oportunidad de participar? En Canadá, ¿se abordan adecuadamente las preocupaciones no locales durante el plazo de 45 días que concede el gobierno federal para presentar los comentarios?

4.4 Participación ciudadana y desarrollo sostenible

¿El proceso de participación ciudadana contribuye a mejorar el desarrollo sostenible? ¿Hasta qué punto los aportes de la ciudadanía mejoran la planificación ambiental de los proyectos? ¿Los procesos de participación ciudadana en el sector minero han contribuido a alcanzar mejores resultados desde la perspectiva del desarrollo sostenible? ¿Qué cambios se podrían hacer para que la participación ciudadana influya más en el desarrollo sostenible? ¿Qué cambios se podrían introducir en el proceso de participación ciudadana para conseguir impactos más positivos en el desarrollo sostenible?

4.5 ¿Cuáles son las principales preocupaciones?

¿Cuáles son las preocupaciones principales de la ciudadanía? ¿En qué medida el proponente y las agencias responsables de realizar la EIA las tomaron en cuenta? ¿Influyó la ciudadanía en el diseño global del proyecto? ¿El proponente pareció estar dispuesto a modificar el plan del proyecto para acoger algunos de los intereses y preocupaciones de la ciudadanía? ¿Qué criterios utilizaron el proponente y las agencias gubernamentales para determinar si las preocupaciones ciudadanas eran legítimas y forzaban a modificar el plan existente? ¿En qué medida el proponente se basó en derechos legales estrictamente definidos cuando consideró las preocupaciones de las partes interesadas individuales? ¿Se tomaron en cuenta otros factores cuando se atendieron las preocupaciones comunitarias, como la estética y los usos tradicionales del área?

5. Observaciones y análisis

5.1 Antecedentes del proyecto de la mina Aquarius

En virtud de la CEAA, el proponente debía llevar a cabo un estudio integral formal para presentarlo a la autoridad federal responsable. La consulta acerca de los requisitos del estudio integral con las diversas agencias gubernamentales comenzó a inicios de abril de 1995. El estudio integral de la mina Aquarius concluyó en 1999 y fue aprobado por el Departamento de Pesquería y Océanos del gobierno federal en el año 2000. La fase de la participación ciudadana empezó en enero de 1997, cuando el proponente emitió una serie de comunicados de prensa sobre el proyecto.

La mayoría de los aspectos técnicos del proyecto, incluidos la ubicación propuesta de un depósito de relaves y los caminos de acceso, se determinaron mucho antes de iniciar alguna consulta pública no gubernamental.

5.1.1 Retraso indefinido de la construcción de la mina

Debido a los bajos precios del oro, el proponente no ha iniciado la fase de desarrollo, aun cuando el gobierno federal ha aprobado el proyecto y el proponente está legalmente autorizado a comenzarla en cualquier momento. El emplazamiento minero está actualmente abandonado y la compañía no ha indicado cuándo planea comenzar a desarrollarlo.

De este modo, este estudio se centra en los logros y defectos de la fase de participación ciudadana de la EIA, aun cuando en este momento la mina no esté operando.

5.1.2 Ubicación de la mina y proximidad a otras minas

El proponente de la mina Aquarius es Echo Bay Mines Ltd. con base en Englewood, Colorado, Estados Unidos. El emplazamiento de la mina propuesta está en la región noreste de la provincia de Ontario, Canadá, cerca de la ciudad de Timmins. Timmins es un centro minero importante desde hace varias décadas. El emplazamiento minero propuesto yace en un área geográfica que ha sido testigo de una intensa actividad minera.

El hecho de que la mina Aquarius esté tan cerca de un centro minero importante es muy pertinente para las conclusiones globales que surgen de este estudio. La eficacia de la fase de participación ciudadana de la EIA depende, en parte, de cuán familiarizados estén los ciudadanos locales con el proceso minero. Las personas que viven cerca del emplazamiento de la mina Aquarius propuesta lo están y tienen una idea de lo que los costos y beneficios del desarrollo minero significan para la comunidad.

Como el desarrollo económico de esta zona está muy estrechamente vinculado a la minería, muchos ciudadanos tienen interés en que la operación minera sea exitosa. Existe una cultura a favor de la minería, lo que puede llevar a favorecer el desarrollo minero. Por estos motivos, es necesario realizar un proceso amplio de participación ciudadana que involucre a los residentes y usuarios de las tierras locales, así como a las ONG ambiental, las primeras naciones y otros grupos, para que esta fase haga las veces de un mecanismo de verificación y equilibrio en todo el proceso global de la EIA.

5.1.3 Proximidad a los residentes y usuarios de las tierras locales familiarizados con el sector minero

La ubicación de la mina Aquarius y su proximidad a residentes y propietarios de tierras familiarizados con el sector minero, es también muy pertinente a este estudio de caso. Este estudio se debe confrontar con situaciones en las que una mina propuesta se ubica en un área donde existe poca gente. Es más probable que esta última situación se produzca en la región norte de Canadá que en otras partes del continente americano, donde la minería es una actividad económica relativamente nueva. En otro caso, si un emplazamiento minero propuesto se ubica en áreas menos pobladas o cerca de las comunidades de las primeras naciones, entonces estas comunidades deben recibir recursos suficientes para realizar evaluaciones profesionales de la EIA. La credibilidad del informe del estudio integral que ordena CEAA depende, en parte, de que el público pueda cumplir su rol de verificación y equilibrio del proceso EIA. Sin recursos técnicos adecuados, los ciudadanos están en condiciones menos ventajosas para desempeñar ese rol eficazmente.

Con respecto a la mina Aquarius, el hecho de que la población que vive en los alrededores esté familiarizada

con la minería influyó en la calidad y eficacia de la fase de la participación ciudadana de la EIA. Una de las conclusiones clave que se ha extraído de este estudio es que la eficacia de la participación ciudadana en el proceso de la EIA depende en gran medida del nivel de sofisticación de los ciudadanos involucrados en ella.

Los habitantes del área de Timmins son plenamente conscientes de los beneficios sociales y económicos que aporta la actividad minera. De este modo, sus intervenciones en el proceso de participación obedecen a motivos de diversa índole y sus posturas con respecto a la actividad minera propuesta son tanto de apoyo como de cautela. Muchos la apoyan por las oportunidades económicas que les puede brindar. Al mismo tiempo, a otros les preocupa el impacto potencialmente negativo que la minería puede llegar a tener sobre los peces, los animales de caza, las aguas subterráneas y el turismo de la región. Hay un grupo importante que posee casas de campo y que tiene un gran interés en conservar la herencia natural de esta zona.

5.1.4 El proyecto

La mina se encuentra en el municipio de Macklem, al este del lago Night Hawk e inmediatamente al sur de la Carretera 101, al este de Timmins, Ontario (48°30'00"/080°48'00"). El emplazamiento propuesto se ubica en el mismo emplazamiento de la antigua mina Aquarius, una explotación minera subterránea mucho más pequeña, que funcionó de 1984 a 1989 produciendo 300 toneladas de mineral al día.

Recientemente, la exploración del área ha identificado un cuerpo mineralizado de unas 12, 700,000 toneladas con aproximadamente 2.54 gramos de oro por tonelada, indicando que el único método económicamente factible para extraer el mineral es construir una mina a tajo abierto. La compañía estima que una vez que se encuentre operativa, la mina de oro producirá 7,500 toneladas al día de extracción y molienda durante cinco años. La mina se ubica en una región clasificada como "escudo boreal", cerca del lago Legare, en el distrito de Cochrane.

5.1.5 Usos de las tierras en el área: cercanía a otras minas

La mayor parte del proyecto propuesto se ejecuta dentro de los límites municipales de la ciudad de Timmins, Ontario. Timmins tiene una población de 47,461 personas (véase EIA p. ix. según el censo de 1991). Las principales actividades económicas del área son la explotación forestal y la minería. La propuesta de Echo Bay Mines no es la única; de hecho, ya existen seis minas activas dentro de los límites municipales de la ciudad de Timmins. El plan oficial de la ciudad reconoce que la minería es una de las principales actividades de la economía local y se la apoya activamente. La mayor parte de las tierras en estos límites municipales han sido designadas como tierras vírgenes. Según el plan oficial, el desarrollo minero está permitido en ellas.

Los residentes rurales locales viven en toda la región de la mina propuesta y existe un gran número de pequeños complejos de casas de campo a 2 km de ella. El parque provincial de Kettle está localizado a 2 km al norte.

5.1.6 Representación gubernamental y actividad dentro de la región

La mina Aquarius se ubica en una región donde se encuentran las entidades administrativas federales y provinciales. Este caso se debe contrastar con situaciones donde la presencia de los funcionarios gubernamentales (especialmente de los departamentos de recursos naturales y medio ambiente) es muy limitada o incluso inexistente.

A diferencia de muchos de los nuevos proyectos mineros que se han iniciado en América durante las décadas pasadas, el proyecto de la mina Aquarius se encuentra en una región que ya es minera. Es evidente que cuando se desarrollan nuevos proyectos mineros en zonas que no han tenido desarrollo minero alguno, el gobierno y el proponente enfrentarán retos diferentes en la fase de la participación ciudadana.

Los funcionarios gubernamentales viven en la ciudad de Timmins y sus habitantes tienen un estrecho contacto con ellos. Varios ministerios tienen oficinas distritales en Timmins, incluidos el Ministerio de Desarrollo y Minas de la Región Norte (MNDM), el Ministerio del Medio Ambiente (MOE), el Ministerio de Recursos Naturales (MNR) y el Ministerio de Trabajo.

Es probable que la proximidad de las instituciones públicas a los proyectos mineros influya en la forma en que se ejecuta la fase de la participación ciudadana de la EIA. Esto se debe a que los funcionarios gubernamentales pueden dedicarse más a las actividades de la fase de participación ciudadana (mediante la asistencia a reuniones públicas, la visita a emplazamientos, el contacto directo con el público afectado, etc.). La proximidad de sus residencias a la actividad minera propuesta también puede tener una influencia indirecta sobre el proceso.

5.1.7 Aprobación federal del informe de estudio integral

El Departamento Federal de Pesquería exigió que se llevara a cabo un estudio integral de conformidad con los términos de CEAA. El 30 de junio del 2000, el gobierno federal anunció la aprobación de la evaluación de impacto ambiental (el número de referencia de la aprobación federal es 9130). La mina se clasifica como explotación aurífera y no se considera como una operación múltiple sino independiente.

5.2 Descripción del proyecto minero

La mina Aquarius propuesta se ubica en una región forestal boreal junto al lado occidental de Frederick House Esker, una colina maciza que se formó debido a un movimiento glacial durante la última Era Glacial. El recubrimiento de esta área es muy profundo, con un espesor estimado de 60 a 80 m. Se tiene que retirar todo este terreno a fin de construir la mina a tajo abierto. La profundidad máxima de la mina será de 160 a 170 m.

El manejo de las aguas subterráneas cerca de la mina a tajo abierto se considera un componente esencial del plan de manejo ambiental global, debido a la proximidad de un acuífero regional (conectado a Frederick House Esker). Una de las principales preocupaciones de la ciudadanía era el impacto potencialmente negativo de la mina en los niveles de las aguas subterráneas de la región. El proponente y la autoridad gubernamental reconocieron que incluso una reducción pequeña en los niveles de las aguas subterráneas podía tener un impacto muy grande sobre los lagos, ríos y corrientes del área inmediata. Por ello, uno de los elementos más importantes de los planes de desarrollo del proponente fue la construcción de una barrera de aguas subterráneas alrededor del perímetro del emplazamiento minero.

Durante su vida útil, la mina generará aproximadamente 55 millones de toneladas de terreno de recubrimiento y 18.9 millones de toneladas de desechos rocosos. Esta cantidad masiva de recubrimiento se apilará al lado oeste del tajo abierto. Según el informe integral, la composición química de los desechos rocosos no conducirá a la acidificación del drenaje. De similar modo, se observa que el mineral es bajo en metales pesados. Sin embargo, la ciudadanía mostró mucha preocupación por saber dónde se almacenaría el terreno de recubrimiento, tanto por cuestiones estéticas como por el posible deslizamiento de este terreno hacia un lago cercano.

Durante la operación de la mina, el mineral será transportado a una planta procesadora en las cercanías. La molienda se realizará en dos etapas: en primer lugar, mediante la concentración de gravedad; y luego, mediante la lixiviación convencional con cianuro de los relaves obtenidos de la concentración de gravedad y recuperación del carbón en la pulpa del oro restante.

Se tratará el efluente de la planta para eliminar el cianuro y otros metales pesados. Luego los desechos del metal tratado se descargarán en un depósito de contención de relaves donde quedan los sólidos de los relaves. Se ha propuesto construir este depósito en el valle de South Crooked Creek, que yace muy cerca del emplazamiento minero propuesto. Según el estudio integral, la descarga final del efluente cumplirá los estándares normativos del Ministerio del Medio Ambiente de Ontario del año 2000 para las descargas (p. vii de EIA). El efluente final se descargará en Crooked Creek, corriente arriba del lago Moose.

5.2.1 Infraestructura

Echo Bay Mines propone construir una planta de beneficio; instalaciones de mantenimiento, almacenamiento y secado; una pequeña oficina; un camino de acceso de 4 km; pozos abiertos de desagüe; tuberías para relaves y agua; una línea de energía de 115 KV con una extensión de 9 km; un depósito de combustible; un relleno de desechos peligrosos *in situ*; dos plantas de refrigeración e instalaciones de drenaje en el

emplazamiento.

5.2.2 Monitoreo ambiental

Echo Bay Mines monitoreará permanentemente las paredes congeladas, la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, las emisiones de vapor y ruido y las comunidades biológicas del área.

5.2.3 Plan de cierre

El Ministerio de Desarrollo y Minas de la Región Norte de Ontario (MNDM) exigió que se prepare un plan de cierre detallado. El propósito de este plan es devolver el lugar a un estado “natural o casi natural” al término de las actividades mineras. El plan de cierre de la mina debe incluir el retiro de todo el equipo de superficie, maquinaria e infraestructura. Además, se requiere la restauración general del lugar, incluidas la construcción de un lago de tajo abierto con una pesquería productiva y la reforestación de todas las áreas afectadas. El depósito de los relaves también será restaurado. Todos los hábitats acuáticos y terrestres afectados se deben restaurar de acuerdo con los requisitos del Departamento de Pesquería y Océanos del gobierno federal (DFO) y el Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (MNR). El proponente debe ofrecer garantías financieras para cubrir los costos de cierre.

5.2.4 Construcción del emplazamiento minero

Se ha propuesto la construcción de la mina en tres fases: desarrollo exploratorio; inicio de la construcción de las paredes congeladas; y la construcción principal. La fase preparatoria se inició en 1997 e incluyó la construcción del camino de acceso; la limpieza del área a tajo abierto; la perforación de pozos congelados; la instalación de un tubo de concentración/colector; la construcción de la planta de congelación; y la instalación de la línea de energía eléctrica. En la segunda fase, el proponente iniciará la construcción de la pared congelada. Dicha construcción comenzará en invierno, cuando el suelo está congelado. La fase final de la construcción durará aproximadamente 16 meses.

5.2.5 Construcción de la pared congelada

La pared congelada se propuso como un modo de proteger las aguas subterráneas de la región del impacto adverso de la mina a tajo abierto. Tiene el propósito de funcionar como una barrera congelada subterránea que impide que las aguas subterráneas drenen a la mina a tajo abierto. La intención es construir la pared de modo que esta rodee todo el perímetro del tajo abierto. Según los estudios realizados por el proponente, la pared separará la mina del acuífero adyacente e impedirá cualquier impacto adverso sobre las aguas subterráneas de la región.

Para construir la pared congelada, el proponente debe instalar aproximadamente 2,200 tuberías de congelación en el terreno de recubrimiento hasta la profundidad del lecho rocoso. Las tuberías rodearán los 3,500 m del perímetro del pozo. Estas tuberías se conectarán a dos plantas de refrigeración que bombearán brina a -20° hacia las tuberías. Una vez en funcionamiento, el suelo alrededor de las tuberías se congelará, creando una barrera para el flujo de la humedad y las aguas subterráneas. La pared congelada será un sistema de circuito cerrado.

5.2.6 Preocupaciones de la ciudadanía en torno a la pared congelada

Uno de los aspectos más controversiales de la propuesta de la mina Aquarius fue la construcción de una pared congelada para evitar que las aguas subterráneas fluyesen al tajo abierto. La ciudadanía y las ONG ambientales que participaron en la revisión del estudio (incluidas Northwatch y Mining Watch Canada) plantearon una serie de interrogantes al respecto durante la fase de participación ciudadana. El proponente citó numerosos estudios para fundamentar esta construcción y ejemplos de otras paredes congeladas en América del Norte; pese a ello, la ciudadanía siguió mostrándose escéptica y manifestó repetidamente su preocupación por el “fracaso catastrófico” de la misma.

En términos generales, el público se mostró preocupado por el hecho de que la pared congelada no protegiera las aguas subterráneas y que el resultado fuera un drenaje significativo hacia lagos, corrientes y acuíferos

de la región. A pesar de la preocupación del público, la propuesta fue aprobada sobre la base de informes técnicos preparados por consultores de la compañía y de un informe independiente realizado por un ingeniero profesional de la Queen's University.

5.3 Requisitos de concesión de permisos y licencias

Varios requisitos federales, provinciales y municipales determinan la planificación global de la mina propuesta.

5.3.1 Requisitos federales

El Departamento Federal de Pesquería exigió un estudio integral formal en virtud de la Ley de Evaluación Ambiental del Canadá. Esta ley se promulgó en Canadá porque el Departamento Federal de Pesquería y Océanos (DFO) determinó que el proyecto produciría la “alteración, interrupción o destrucción del hábitat de los peces” (EIA p. viii). Por lo tanto, se necesitaba una evaluación ambiental (EA). Ya que el proyecto superaría las 600 toneladas de mineral por día, se necesitaba un “estudio integral” de conformidad con los términos de CEEA. Un estudio integral debe adecuarse al reglamento federal de estudios integrales.

El proceso CEEA se inició en respuesta a un prospecto ambiental realizado en 1996 por un consultor ambiental AGRA en representación del proponente. Los funcionarios gubernamentales se reunieron con el proponente a inicios de 1997 para conversar, entre otros asuntos, sobre los mecanismos de la intervención ciudadana en el proceso. Una de las principales preocupaciones sobre la falta de participación ciudadana en el proceso provino de Mining Watch Canada, que indicó que no se había aclarado a la ciudadanía que las sesiones de información que la compañía organizó eran realmente parte de CEEA.

5.3.2 Requisitos provinciales

Echo Bay Mines debió obtener varios permisos en virtud de la Ontario Water Resources Act (Ley de Recursos Hídricos de Ontario—OWRA), la Ley de Protección Ambiental de Ontario, la Ley de Mejora de Lagos y ríos y la Ley de Planificación. Específicamente, se necesitan permisos para el desagüe de tajos abiertos, la construcción de un depósito de relaves, el tratamiento de aguas servidas de la planta procesadora, la limpieza del emplazamiento, la construcción de vías y líneas de energía eléctrica, la formación de un relleno y las emisiones de aire y ruido.

5.3.3 Requisitos municipales

Era necesario que la mina Aquarius se adecuara al plan oficial de la ciudad de Timmins y el municipio de Black River-Matheson. La propuesta de la mina fue congruente con dicho plan, que incluye a la minería como una de las principales actividades económicas de la región.

5.3.4 Otros permisos y requisitos y la armonización con la ley ambiental

Asimismo, se aplican varios otros reglamentos, lineamientos y normas. El Departamento de Pesquería y Océanos (DFO) fue la agencia responsable. Como agencia responsable, el DFO coordinó la armonización de los requisitos provinciales y federales.

5.3.5 Elementos de la evaluación ambiental

La EIA incluyó todos los aspectos de la operación minera, pero se centró en el impacto potencial sobre el ambiente hidrológico. El estudio consideró muy cuidadosamente el impacto sobre las aguas superficiales y subterráneas y sobre el ambiente acuático. El enfoque en el ambiente hidrológico parte de disposiciones contempladas en la Ley de Industria Pesquera y de los requisitos de la DFO como la autoridad responsable.

5.4 Niveles de agencia y consulta ciudadanas

En forma discutible, en América la participación de una institución pública en la revisión de una EIA constituye una intervención casi ciudadana. El Departamento de Pesquería y Océanos (DFO) tiene la obligación de examinar la EIA de manera competente y exhaustiva, así como de garantizar que se cumplan los requisitos legales (tanto federales como provinciales). La autoridad responsable tiene la obligación de garantizar que se protejan los intereses de la ciudadanía y se eviten los impactos ambientales significativos. Sin embargo, se necesitan mecanismos de verificación y equilibrio para garantizar que esto ocurra.

En ese sentido, la participación gubernamental en la EIA no se puede considerar igual a la ciudadana. La ciudadanía tiene un papel en el proceso, que consiste en garantizar que tanto el proponente como la autoridad gubernamental correspondiente respondan ante ella.

5.4.1 Agencias federales, provinciales y municipales

Las siguientes agencias federales, provinciales y municipales participaron en la revisión del proyecto de la mina Aquarius

Agencias federales

- Agencia de Evaluación Ambiental de Canadá (CEAA)
- Departamento de Pesquería y Océanos (DFO)
- Departamento del Medio Ambiente de Canadá (DOE)
- Recursos Naturales de Canadá (NR Can)

Agencias provinciales

- Ministerio del Medio Ambiente de Ontario (MOE)
- Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (MNR)
- Ministerio de Desarrollo y Minas de la Región Norte de Ontario (MNDM)
- Ministerio de Transporte de Ontario (MTO)

Agencias municipales

- Ciudad de Timmins
- Corporación Municipal de Black River-Matheson

5.4.2 Documentos gubernamentales

En virtud de las leyes de evaluación ambiental de Canadá y Ontario, el proponente debe preparar varios documentos oficiales que describan el proyecto. Estos documentos se ponen a disposición del público mediante el registro ambiental y la autoridad responsable. La ciudadanía tiene la oportunidad, aunque en forma limitada, de comentar dichos documentos, antes de que la autoridad responsable los apruebe. Echo Bay Mines elaboró varios documentos como parte de los requisitos de la EIA. Estos documentos son pertinentes para analizar la participación ciudadana, pues están a disposición del público:

- Prospecto ambiental que se centra en los efectos en el medio acuático, Proyecto Aquarius–AGRA, diciembre de 1996.
- Estudio ambiental de línea de base, Proyecto Aquarius, Timmins, Ontario–AGRA, febrero de 1997.
- Borrador y versión final de la evaluación ambiental del estudio integral, Proyecto Aquarius, Timmins, Ontario–AGRA, marzo de 1997.
- Plan de cierre de la mina, Proyecto Aquarius, Timmins, Ontario–AGRA, julio de 1997.
- Documentos técnicos y material de apoyo relacionado con hidrogeología, consideraciones geotécnicas, ingeniería de planta, ingeniería de pared congelada, construcción de embalse de relaves, ruta de línea de energía eléctrica y mitigación de ruidos.

Todos los agentes públicos antes mencionados revisaron y comentaron los documentos, especialmente el borrador del estudio integral. La mayoría de los comentarios recibidos se centraron en la construcción de la pared congelada, el control de las aguas subterráneas, la ubicación del emplazamiento de los relaves, la calidad y el manejo de las aguas superficiales, las emisiones de vapores y ruidos, la protección de parques cercanos a la provincia, la protección y compensación del hábitat de los peces y la recuperación de los

emplazamientos (EIA p. xxiv).

5.5 Consulta pública no gubernamental

Tal como se mencionó anteriormente, algunos ciudadanos y ONG participaron en una etapa posterior en el proceso de la EIA. Su participación se limitó principalmente a revisar y comentar el borrador ya concluido del estudio integral, y a enviar cartas a los funcionarios gubernamentales y al proponente que se referían a preocupaciones particulares. Los siguientes grupos no gubernamentales e individuos participaron durante la fase de la participación ciudadana de la EIA (véase la Evaluación de Impacto Ambiental de Echo Bay Mines Ltd., Proyecto Aquarius, CEEA,, pp. 249-279).

- Residentes locales
- Habitantes de casas de campo
- Dueños de cabañas
- Tramperos
- Cazadores de osos
- ONG (Northwatch y Mining Watch Canada)
- Comités de ciudadanos locales
- Primeras naciones (no se recibió respuesta, véase más adelante)
- Público en general (durante el plazo de 45 días para presentar comentarios)

La naturaleza de su participación fue la siguiente:

- Cartas individuales y de varios autores dirigidas a los funcionarios de la compañía.
- Pliego de “preocupaciones de la comunidad”.
- Cartas dirigidas a funcionarios gubernamentales solicitando que el gobierno de Ontario designe el proyecto en virtud de la Ley de Evaluación Ambiental de Ontario, que daría inicio a una evaluación posterior en virtud de la ley de Ontario.
- Negociación directa con la compañía con respecto a la compensación que se debe otorgar en caso de que se produzcan impactos sobre la propiedad individual.
- Asistencia y participación del público a tres sesiones “casa abierta” de la compañía.
- Inicio de audiencias del Consejo Municipal de Ontario (OMB).

5.5.1 Residentes locales y usuarios de tierras

Tal como se mencionó, el caso de la mina Aquarius es único en muchos aspectos, pues un gran número de personas vive alrededor del emplazamiento de la mina propuesta. Muchos de los asentamientos mineros de Canadá se encuentran en zonas rurales o vírgenes donde hay muy poca gente; en algunos casos, la compañía debe construir comunidades enteras cerca de la mina para que puedan trabajar en ella.

Debido a la densidad demográfica de la zona, el nivel de participación fue alto. Pese a ello, Mining Watch Canada expresó su preocupación de que no se hubiera puesto debidamente al corriente a los residentes locales acerca de que las sesiones de información pública que celebró la compañía eran en realidad parte del proceso CEEA ordenado a nivel federal (Mining Watch Canada, revisión federal y provincial del CSR, informe de estudio integral, diciembre de 1999).

En la versión final del estudio integral, Echo Bay asevera que se invitó a los residentes y usuarios locales a participar en los siguientes eventos:

- Sesiones “casa abierta” previas al borrador CS-EA, en Timmins (13 de febrero de 1997).
- Sesión “casa abierta” posterior al borrador CS-EA, en Timmins (8 de mayo de 1997) y Connaugh (9 de mayo de 1997).
- El borrador CS-EA y el estudio ambiental de línea base se “pusieron a disposición en tres lugares públicos” antes de las sesiones “casa abierta”.
- El 12 de febrero, 3 de junio, 25 de junio, 14 de agosto y 22 de agosto se celebraron otras reuniones para analizar algunas preocupaciones específicas.

- Se proporcionaron respuestas escritas a los residentes y usuarios de las tierras que se habían puesto en contacto con el proponente.

El proponente indicó que la compañía adquirió algunas propiedades después de que los residentes involucrados iniciaran las conversaciones. En algunos casos, se hicieron arreglos de compensación cuando era claro que se afectaría los intereses de los residentes locales. Si bien estas discusiones constituyen una parte importante del proceso en virtud del cual se garantiza que la ciudadanía no se verá perjudicada por el proyecto minero, estas preocupaciones no deben constituir el foco principal de la fase de participación ciudadana del proceso EIA.

5.5.2 Notificación previa

En su informe integral, Echo Bay Mines formula las siguientes declaraciones con respecto a la participación ciudadana:

Echo Bay es de la opinión que se ha tratado adecuadamente las preocupaciones legítimas de los residentes y usuarios de tierras locales mediante el proceso CEEA y mediante la concesión de los permisos respectivos por MRN, y que la operación del Proyecto se adecuará a los requisitos reguladores gubernamentales aplicables.

Sin embargo, Mining Watch Canada sostuvo que no se había informado adecuadamente a la ciudadanía acerca del proyecto, pues se había escrito mal el nombre y el distrito de la mina en la página web CEEA (véase Mining Watch Canada, revisión federal y provincial del CSR, diciembre de 1999). Más aun, sostuvo que:

Si bien se realizaron tres reuniones “casa abierta” hace algunos años, la gente de la localidad desconocía que estas eran consultas que constituyeran parte del proceso CEEA, y la mayoría de los miembros de la comunidad pensó que se trataba del ejercicio de relaciones comunitarias de la compañía. Como resultado de ello, estuvieron presentes unos pocos asistentes, si bien es grande la preocupación en la comunidad local y en las organizaciones ambientales de la provincia y el país. Existen diez residencias en el radio de 1 km de la explotación minera propuesta, las que resultarán considerablemente afectadas.

A los residentes del municipio de Black River Matheson “les preocupaba que sólo unos pocos residentes del área estuvieran enterados de la reunión ‘casa abierta’”. Se sostuvo conversaciones con funcionarios de Echo Bay Mines sobre lo inadecuado del enfoque que se había adoptado para notificar a la ciudadanía acerca del proyecto propuesto.

Asistieron a la sesión “casa abierta” celebrada el 13 de febrero de 1997 en Timmins un total de 146 personas. Noventa y un personas asistieron a una reunión similar el 8 y 9 de mayo. A algunas les preocupaba que no se les hubiera informado adecuadamente sobre estas sesiones. Echo Bay Mines sostiene que la mayoría de los comentarios que se escucharon en dichos encuentros estaban a favor del proyecto y se centraron en sus aspectos técnicos.

Las preocupaciones de Mining Watch tienen que ver esencialmente con la comunicación. La fase de la participación ciudadana sólo puede ser eficaz si se notifica debidamente de las consultas que se están realizando. No es razonable creer que la ciudadanía estará enterada de cuáles son los requisitos legales para la participación ciudadana en el proceso EIA. Sólo por ese motivo, la intervención de las ONG ambientales en el proceso es muy importante. A Northwatch también le preocupó que en su informe integral la compañía omitiese el grado de preocupación de la ciudadanía con respecto al proyecto (véase los comentarios de Northwatch sobre la mina Aquarius SR, mayo del 2000, p.1).

Las preocupaciones que plantean Northwatch y Mining Watch indican que mejorar los requisitos legales y los métodos para notificar es una forma de aumentar la credibilidad en la fase de participación ciudadana de la EIA y de hacerla más útil. La legislación o las políticas deberían ocuparse de los siguientes temas. ¿Cómo garantizan la compañía y las agencias gubernamentales que todas las partes interesadas sean puestas al tanto del proyecto oportuna y adecuadamente? ¿Cuán exhaustivas deben ser las notificaciones si se busca una participación ciudadana eficaz? ¿Cuáles son los métodos disponibles para informar a la ciudadanía sobre el proyecto? ¿Cuáles son los medios más eficaces en el contexto de una explotación minera? ¿En qué forma los diferentes métodos de comunicación afectan la eficacia del proceso de participación ciudadana?

5.5.5 Participación muy limitada de las primeras naciones

La intervención de las primeras naciones en la fase de participación ciudadana fue insignificante, aun cuando el proyecto se desarrolla dentro del territorio tradicional de la primera nación Matachewan. Una de las principales deficiencias del estudio es que sólo se consultó al Consejo Tribal de Wabun, y no a las primeras naciones. El proponente manifestó que el consejo no manifestó ningún motivo de preocupación; sin embargo, las primeras naciones no siempre reconocen a los consejos tribales como representantes legítimos de sus intereses. El gobierno federal estableció los consejos tribales, pero estos no necesariamente gozan del apoyo de las comunidades de las primeras naciones.

En sus comentarios sobre el CSR de la mina Aquarius, Northwatch sostuvo que la compañía:

...parece tergiversar el nivel de diálogo y consulta que se ha alcanzado con las primeras naciones. La compañía informa que ha consultado al Consejo Tribal de Wabun, al cual consideran el órgano representativo. Sin embargo, miembros de la primera nación Matchewan siguen viviendo en el lago Nighthawk y utilizan el área, incluyendo el área que puede verse afectada por las operaciones de la mina y, según informa el Consejo Tribal de Wabun, no se ha dado algún contacto directo entre esa organización y Echo Bay Mines Ltd. o sus agentes (véanse los comentarios de Northwatch sobre el CSR de la mina Aquarius, mayo del 2000, p.5).

La falta de participación de las primeras naciones en el proceso EIA es notable. En este caso, una de las deficiencias más obvias en el proceso de participación ciudadana es que la compañía no entró en contacto directo con ellas. Este problema lleva a formular varias preguntas relacionadas con los alcances de la participación ciudadana.

Mediante una carta cursada el 23 de abril de 1997, el gran jefe Charles Fox de la nación Nishnabe Aski (el órgano representativo regional de las primeras naciones, independiente de los consejos tribales) fue informado sobre el proyecto. El registro documental indica que la compañía no recibió ninguna respuesta formal. Si bien al gran jefe se le dio a conocer el proyecto, no se hizo lo mismo con las primeras naciones individuales de la región. ¿Por qué ocurrió esto? ¿Por qué se distribuyó notificaciones entre el gran público de Timmins y no entre las comunidades de las primeras naciones de la región? Esta situación lleva a plantear si la política del gobierno federal acerca del nivel de gobierno de las primeras naciones que debe ser informado, como parte de los requisitos legales de la EIA, es realmente válida.

5.5.6 Comités de ciudadanos locales

A mediados de la década de 1990, el Ministerio de Recursos Naturales de Ontario estableció un gran número de comités de ciudadanos locales (CCL), como parte de su iniciativa de planificación regional "Tierras para la vida". El propósito de estos comités era incorporar los aportes de un grupo diverso de ciudadanos en el proceso de planificación. Como el ministerio fue quien estableció los comités ciudadanos, estos no fueron el resultado de una acción ciudadana independiente. Si bien representan un espectro bastante amplio de intereses, dichos comités no son representativos en términos democráticos, pues no son directamente responsables ante las personas a las que supuestamente representan. Aunque es cierto que la compañía les consultó, se pone en tela de juicio la independencia política de los comités y, de ese modo, el valor de este nivel de consulta pública no es claro.

Echo Bay sostiene que los CCL representan a varios grupos de intereses locales, entre otros, a los comerciantes de equipo de campamento para los turistas; los operadores de bosques; las primeras naciones; la autoridad de conservación de la región de Mattagami; los pescadores y cazadores; los propietarios de casas de campo; los operadores mineros y el público en general. La empresa afirma que al consultar a estos comités, estaba cumpliendo en parte con su obligación de consultar a la ciudadanía. Sin embargo, la independencia de los CCL es cuestionable.

Echo Bay sostiene que los CCL apoyaron en general el proyecto, pero que expresaron su preocupación por la ubicación del depósito de relaves, manifestando que era preferible un emplazamiento en las tierras altas. Sin embargo, al final aceptaron la pericia y competencia de la autoridad responsable (en este caso, el Departamento Federal de Pesquería y Océanos).

La consulta ciudadana no será confiable a menos que los órganos consultados sean independientes tanto

del proponente como del gobierno. Podría decirse que los CCL no son un órgano representativo independiente; de hecho, son un vehículo partidario del gobierno provincial. Es esencial para la credibilidad de la fase de participación ciudadana que todo órgano que pretenda representar los intereses ciudadanos responda de algún modo ante el grupo que lo apoya.

El Ministerio de Recursos Naturales estableció los CCL en virtud de la Ontario Crown Forests Sustainability Act (Ley de Sostenibilidad de los Bosques de la Corona de Ontario). Es importante considerar qué intereses representan estos comités y si son o no verdaderamente representativos de la opinión pública, pues en vista de que han sido establecidos por el Ministerio de Recursos Naturales, uno puede verlos como órganos casi gubernamentales. Si los CCL no son independientes del gobierno, su participación en la fase de la participación ciudadana de la EIA es potencialmente engañosa.

5.6 Revisión del estudio integral por parte de la ciudadanía

La subsección 22 (2) de la Ley de Evaluación Ambiental de Canadá (CEAA) contempla un plazo de 45 días para que la ciudadanía pueda hacer llegar sus comentarios sobre todos los proyectos que requieren un estudio integral.

La mina Aquarius necesitaba un estudio integral. En virtud de la CEAA, la autoridad responsable (en este caso, el Departamento Federal de Pesquería y Océanos) debe notificar a la ciudadanía a través del registro público acerca de cuándo y cómo se pueden obtener copias del referido estudio integral. La CEAA requiere que la autoridad responsable considere los comentarios de los ciudadanos para decidir si un proyecto procede, o si la propuesta debe remitirse al siguiente nivel de evaluación ambiental, que es la revisión del panel (para mayor información sobre el marco legal de la evaluación ambiental en Canadá, véase el informe de CIELAP sobre la participación ciudadana y la minería en este país).

Se recibió varios comentarios de la ciudadanía y las ONG ambientales durante el plazo de 45 días. Dos ONG ambientales, Northwatch y Mining Watch Canada, recibieron extensas respuestas escritas. Ambas tienen oficinas en Ontario del Norte y revisan regularmente las EIA para proyectos mineros en el Canadá. Sólo tres personas hicieron llegar sus comentarios durante la revisión de 45 días. El DFO sostuvo que en ellos no se plantearon temas nuevos y, por tanto, no solicitó una respuesta del proponente. En conjunto, los comentarios abordaron dos temas bien diferenciados: el proceso de la fase de participación ciudadana (su implementación) e inquietudes acerca del proyecto mismo (véase la revisión federal, provincial y ciudadana del informe del estudio integral de la mina Aquarius, diciembre de 1999, pp.1-6).

5.6.1 Resumen de las inquietudes expresadas con respecto al proceso

- *Acceso a la información.* La ONG ambiental Northwatch tuvo un papel fundamental en la respuesta dada extemporáneamente a las solicitudes de información.
- *Defectos técnicos del índice de evaluación ambiental.* Algunos comentarios apuntaban a que era difícil ubicar los documentos del proyecto en el registro de Internet debido a que el proyecto minero figuraba bajo “aguas internas” (porque el gobierno federal determinó que el proyecto produciría “una alteración dañina, trastorno o destrucción del hábitat de los peces). Desde la revisión, el Departamento de Pesquería y Océanos ha incluido múltiples descriptores para las búsquedas en “tipo de proyecto”. Si se quiere que la ciudadanía tenga un acceso fácil a la información, es preciso llevar adecuados registros.
- *Efectos acumulativos.* La ONG ambiental Northwatch afirmó que el estudio integral no se ocupó debidamente de los efectos acumulativos del efluente de la mina. Sin embargo, el DFO indicó que consideraba que había tratado adecuadamente ese tema (así figuró en su resumen).
- *Comunicación con las primeras naciones.* La ONG ambiental Northwatch criticó formalmente la revisión, basándose en que no se consultó adecuadamente a las primeras naciones. En virtud de la CEAA, el DFO tiene la responsabilidad de determinar si un proyecto producirá impactos en las tierras tradicionales de las primeras naciones. Sólo el consejo tribal local y el gran jefe de la nación Nishnabe Aski fueron notificados durante la EIA. No se notificó individualmente a las primeras naciones ni se recibió comentarios del consejo tribal o del gran jefe. Northwatch indicó que las primeras naciones no recibieron

una notificación adecuada con respecto a la propuesta. Sin embargo, el DFO sostuvo que si bien se había determinado que no habría “impactos previsibles” sobre el territorio tradicional de las primeras naciones, se procedió a notificarlas acerca del proyecto. El DFO también sostuvo que el Consejo Tribal de Wabun representó los intereses de las primeras naciones Matachawan, New Post, Wahgoshig y Mattagami; sin embargo, numerosas primeras naciones no consideran a los consejos tribales como una autoridad legítima que actúe en favor de sus intereses. De este modo, las preocupaciones que planteó Northwatch tienen que ver con las relaciones políticas entre las primeras naciones y los gobiernos federales y provinciales. Esta crítica subraya uno de los problemas políticos que sigue sin resolverse con respecto a la intervención de las primeras naciones en el proceso EIA, es decir, a quien debe notificar el proponente a fin de cumplir con la responsabilidad contemplada en las disposiciones de la participación ciudadana de la CEEA.

5.6.2 Resumen de las inquietudes expresadas con respecto al proyecto

1. *Falla de la pared congelada.* De todas las preocupaciones en materia del medio ambiente que planteó la ciudadanía, las relacionadas con la pared congelada dominaron los debates en todos los niveles de la EIA. Específicamente, se plantearon preocupaciones durante el período de 45 días estipulado para presentar comentarios con respecto a los siguientes temas:

- La falta de experiencia con tecnología exitosa en paredes congeladas.
- La liberación accidental o planificada de la salmuera de las unidades de congelación.
- El efecto del cabezal hidrostático en la parte externa de la pared congelada.
- La descarga de agua de refrigeración.
- La limitada revisión independiente de la factibilidad de la pared congelada propuesta.

La respuesta del DFO a estas inquietudes fue que ya se las había abordado adecuadamente en el informe del estudio integral. El DFO también defendió la revisión de la propuesta de la pared congelada realizada por la Facultad de Minería de Queen’s University.

2. *Manejo de relaves (ubicación del depósito de relaves).* Una gran parte de las preocupaciones ciudadanas se centró también en el manejo de los relaves. Hubo preocupación en torno a los siguientes aspectos:

- La selección del emplazamiento para los relaves.
- La posibilidad de que los relaves generen ácidos.
- Las alternativas al procesamiento *in situ*.
- Los asuntos pendientes relacionados con los usuarios de tierras.

Una vez más, el DFO respondió a estas preocupaciones indicando que estaba satisfecho con el nivel de detalle del proponente con respecto a estos temas.

5.7 Papel y uso del conocimiento local en la EIA

Un gran número de los residentes y usuarios de las tierras locales contribuyó a la EIA mediante comentarios escritos y otros medios. Muchos poseen un conocimiento profundo de las condiciones ambientales locales – lo que aumentó el nivel de sofisticación de las preguntas que se formularon al proponente y las agencias gubernamentales– y participan activamente en el manejo de recursos naturales del área (como la madera, los recursos hídricos y la pesca), en el turismo ecológico y otras actividades recreativas.

A pesar de ello, el proponente no utilizó el conocimiento local durante las etapas iniciales de planificación o en la preparación del borrador del CSR. Los ciudadanos sólo fueron consultados en reuniones comunitarias cuando ya se había elaborado el plan del proyecto. Es probable que la planificación ambiental del proyecto hubiera salido beneficiada si a la población se le hubiera consultado antes, porque se podría haber incorporado en ella las preocupaciones que responden al conocimiento del manejo de los recursos naturales locales.

La importancia del conocimiento local en la eficacia de la fase de la participación ciudadana plantea una serie de interrogantes relacionadas con la participación ciudadana en la minería. ¿En qué forma la ausencia de residentes locales con conocimiento ambiental afecta el éxito o la utilidad de la participación ciudadana en regiones donde existen muy pocos habitantes? ¿En qué forma el proceso de participación ciudadana

difiere cuando los residentes no cuentan con experiencia en la industria minera? ¿Hasta qué punto el éxito o la utilidad del proceso de la participación ciudadana de la EIA depende de esa experiencia?

En áreas donde la comunidad local tiene menos conocimientos sobre el sector minero, la fase de participación ciudadana de la EIA no puede cumplir adecuadamente su rol de mecanismo de verificación y equilibrio. La legislación que requiere el aporte de consultores independientes (es decir, de ONG o especialistas) debe contemplar la posibilidad de que la participación ciudadana no cumpla su función. Sin la intervención de un tercero en la revisión de la EIA (y el suficiente financiamiento para las ONG participantes), se echa a perder completamente una de las metas de la fase de participación pública: la responsabilidad.

5.8 Participación ciudadana en una región minera

La minería es uno de los sectores económicos primarios del área de Timmins. Su larga historia en la región y la familiaridad de los residentes locales con ella influyeron en el proceso de participación ciudadana de varias maneras.

Los residentes y usuarios de las tierras locales en la mina Aquarius conocen bien la industria minera y sus posibles impactos ambientales, sociales y económicos. Algunos de sus comentarios demostraron que poseen una comprensión muy sofisticada del proceso de planificación ambiental, los impactos ambientales potenciales y el proceso de EIA. Varios conocían el tipo de impactos que se debe prever y estaban enterados de una amplia variedad de temas que les suscitaban preocupación, como el ruido, el polvo, los impactos sobre las aguas subterráneas, el tráfico, etc. Muchas de estas personas han visto desarrollarse minas en otras partes de la región y saben qué esperar de un nuevo desarrollo minero. Su nivel de participación dependerá, en parte, del éxito o fracaso de los proyectos anteriores en mitigar los daños ambientales.

Los residentes o usuarios de las tierras locales pueden también haber participado en procesos EIA anteriores. Cuando esto ha sucedido, están muchos mejor preparados para detectar los potenciales defectos del plan de manejo ambiental. Las preocupaciones expresadas por estas personas indican que prevén los posibles impactos de una explotación minera en su comunidad. No es necesario decir que si se prevé impactos ambientales en una zona muy grande, el alcance de la participación ciudadana debe ser mayor.

5.9 Influencia real sobre la toma de decisiones en el proceso de planificación

A pesar de la gran participación de los ciudadanos y las ONG en la EIA de la mina Aquarius, no hubo cambios significativos en su plan de manejo ambiental. Se abordó preocupaciones individuales con respecto a usurpaciones de tierras. Aquellas personas que se mostraron preocupadas por el impacto del proyecto minero en sus propiedades, no recibieron asistencia alguna. De este modo, el éxito de los acuerdos negociados entre el proponente y los propietarios individuales dependió de todos aquellos recursos que los individuos pudieron obtener. No se implementó ningún proceso estandarizado o previamente acordado para decidir sobre los reclamos entre los propietarios, los usuarios de las tierras y el proponente.

5.10 Inquietudes comunitarias

Según los registros documentarios del proceso de participación ciudadana en la mina Aquarius, las inquietudes de la comunidad con respecto al proyecto fueron las siguientes.

Inquietudes relacionadas con el proceso

- Carácter oportuno de la consulta ciudadana
- Insuficiencia de información, respuestas a las preocupaciones
- Inadecuada notificación pública
- Inadecuada consulta a las primeras naciones
- Presión del tiempo en las negociaciones sobre compensación

Inquietudes relacionadas con asuntos ambientales, sociales y económicos

- Ruido
- Polvo
- Olores
- Impacto adverso sobre el valor de las propiedades
- Pérdida de ingresos provenientes de la caza con trampas, la pesca y la venta de equipo para campamento
- Impacto sobre las aguas subterráneas
- Impacto sobre las aguas superficiales
- Impacto sobre el área de protección de osos
- Seguridad vial
- Estética (altura del depósito del terreno de recubrimiento y ángulos visuales desde la carretera, lago Night Hawk)
- Plan de contingencias en caso de falla en la pared congelada
- Estabilidad geotécnica (reducción de depósito de terreno de recubrimiento en el lago Night Hawk)
- Ubicación y permiso de depósito de desechos *in situ*
- Falla en el depósito de relaves
- Ubicación del depósito de relaves (destrucción de un arroyo alimentado por un manantial)
- Ubicación del camino de acceso
- Garantías financieras contra los daños a las propiedades adyacentes
- Seguro
- Uso de mano de obra local
- Garantías financieras para cubrir el cierre de la mina
- Apoyo a proyectos comunitarios
- Efectos potenciales sobre la línea de energía eléctrica debido a las emisiones de bajo voltaje
- Impacto sobre el hábitat de fauna y flora silvestre, incluido el de las truchas de arroyo
- Potencial inundación
- Beneficios sociales y económicos que no superen los costos ambientales
- Efectos potenciales del cianuro sobre la salud humana y la vida acuática
- Factibilidad del lago de tajo abierto después del cierre
- Acceso a las tierras para cazar y restricciones a la caza
- Uso público del camino de acceso a la mina

6. Preguntas adicionales

Se han planteado varias preguntas adicionales durante la preparación de este estudio. Por ejemplo, ¿cómo se relaciona el proceso de participación ciudadana que inició Echo Bay con todo el proceso de EIA en Canadá y la eficacia del proyecto, de conformidad con lo que establece la legislación?; ¿cómo se lo compara con los demás procesos de participación ciudadana que iniciaron diferentes compañías en diversos sectores (explotación forestal, energía, etc.)? Un análisis de estas y otras preguntas nos puede ayudar a evaluar la eficacia global del régimen de evaluación de impacto ambiental en el continente americano.

II. CHILE: MINERA ESCONDIDA Y MINERA LOS PELAMBRES

II.a. MINERA ESCONDIDA

1. Datos generales

1.1 Introducción

El estudio de Minera Escondida Limitada es de interés debido a que es la mayor empresa extractora de cobre del mundo y a que viene evolucionando en el desarrollo de estrategias de comunicación, integración y participación ciudadana. Es importante considerar que este proyecto inicia sus actividades antes de que se aprobara en Chile el sistema obligatorio de evaluación de impacto ambiental (SEIA) y, por ende, somete

el proyecto a una evaluación ambiental voluntaria. Las nuevas fases o proyectos de expansión o complementarios de la operación minera sí cumplieron con el SEIA, vigente en Chile desde 1997.

Este proyecto minero se caracteriza porque sus distintas operaciones se llevan a cabo en diferentes lugares, con incidencias e interacciones específicas dependiendo del tipo de faena, lo cual permite extraer lecciones acerca de la estrategia de participación ciudadana utilizada por la empresa y la respuesta de la ciudadanía.

La actividad extractiva y el procesamiento de los minerales se desarrollan en el desierto, alejados de los centros poblados, por lo que sus impactos se dan básicamente sobre el medioambiente desértico, los recursos hídricos y la fauna. Por otro lado, el puerto de embarque del mineral se ubica en la costa del Pacífico, aledaño a la caleta Coloso, a 15 km al sur de la ciudad de Antofagasta. En esta zona de pescadores artesanales existe también un balneario.

1.2 Localización de la mina

Las principales instalaciones de Minera Escondida Limitada se ubican en el desierto de Atacama, a 170 km al sudeste de la ciudad de Antofagasta y a 3,100 m.s.n.m., a una latitud 24°15'30" Sur y a una longitud 69°4'15" Oeste.

1.3 Descripción de la mina

Las instalaciones mineras consisten en la mina a tajo abierto, una planta concentradora, una planta de óxidos para la producción de cátodos y un mineroducto para transportar el concentrado de cobre desde las instalaciones de la mina hasta el puerto de Coloso ubicado a 14 km al sur de la ciudad de Antofagasta. Allí se sitúan las instalaciones para el filtrado y almacenamiento del concentrado y las instalaciones portuarias para el embarque del mismo.

1.4 Circuitos de operación de la mina

Para abordar este caso, debe previamente dejarse establecido que la mina en mención comprende diversos proyectos que se fueron desarrollando sucesivamente, a partir de 1988, conformando en la actualidad una operación minera integrada.

Este estudio de caso describirá el desarrollo de dichos proyectos, en lo que a participación ciudadana se refiere, con el objeto de detectar aquellos aspectos de relevancia que permiten entender la postura de la empresa y los mecanismos de participación formal e informal implementados. Con esta finalidad, se describirá más adelante el desarrollo cronológico y las acciones desarrolladas en tal sentido, distinguiendo los siguientes proyectos identificados con la denominación que en cada caso se indica:

- Proyecto Escondida (Base), 1988 - 1990.
- Proyecto Cátodos, 1992.
- Proyecto Óxidos, 1997.
- Proyecto Fase IV, 1999.
- Proyecto Escondida Norte, 2000 - 2001.

Las reservas probadas y probables de sulfuros a fines de 1999 alcanzan las 1,96 mil millones de toneladas con una ley promedio de 1,2% de cobre y una ley de corte de 0,7%. Además de sulfuros, el yacimiento Escondida contiene grandes reservas de óxidos. La zona principal de mineral oxidado, adyacente al actual tajo de sulfuros, ha sido perforada extensamente. La compañía estima que las reservas de óxido probadas y probables alcanzan las 296 millones de toneladas, con una ley promedio de 0,7% de cobre soluble en ácido. La mineralización de cobre del yacimiento Escondida cubre una extensión aproximada de 1,6 por 4 km, con una zona rica en mineral de alta ley de un espesor aproximado de 400 m. Esta zona está cubierta con una capa lixiviada estéril de un espesor de entre 100 y 300 m.

1.5 Historia de la mina

Escondida es una de las mayores operaciones mineras del mundo en términos de producción. Desde su inicio en 1990, ha ampliado su capacidad nominal de producción de 320.000 toneladas anuales a 925.000 toneladas por año de cobre fino contenido en concentrado y cátodos.

La producción de Escondida representa el 8% del cobre de mina a nivel mundial. Es la mayor operación minera productora de cobre en Chile, correspondiéndole el 20% del total del cobre producido en el país. Su producción de concentrado de cobre representa el 26% del total comercializado internacionalmente.

El tiempo de vida del proyecto minero es de aproximadamente 50 años y depende en gran medida de los adelantos tecnológicos para utilizar minerales de menor ley.

Actualmente, la propiedad de Minera Escondida Limitada se distribuye de la siguiente manera: BHP Billiton, de Australia (57,5%); Río Tinto Plc. (30%); JECO Corporation, un consorcio japonés liderado por Mitsubishi Corporation (10%); e International Finance Corporation, una filial del Banco Mundial (2,5%).

2. Experiencias de la mina con participación ciudadana

2.1 Proceso obligatorio de participación ciudadana

En el proyecto se identifican claramente cinco zonas diferentes de participación ciudadana.

2.1.1 Proyecto Escondida (base), 1988–1990

Este proyecto corresponde a la operación minera inicial. Fue forjado en el año 1988 y comprende las faenas de explotación minera en el yacimiento y la instalación de un puerto de embarque en la costa, llamado Coloso, cercano a la ciudad de Antofagasta.

Cuando se inició este proyecto no existía en Chile un sistema obligatorio de evaluación de impacto ambiental. No obstante, la empresa, obedeciendo instrucciones de sus directivos internacionales, se preocupó de buscar aquellas instancias que le permitieran dar a conocer su proyecto.

Solamente con respecto a la instalación del puerto de embarque y, específicamente, al vertido al mar de las aguas residuales provenientes de la planta ubicada en este sector, al proyecto se le aplicó una resolución administrativa que le obligaba a cumplir ciertas exigencias para efectuar dicha actividad. En este contexto, la empresa encargó la elaboración de un estudio de impacto ambiental a una empresa consultora internacional, que al parecer constituyó uno de los primeros estudios de su especie en el país.

Este estudio inicial, solicitado por la autoridad encargada de vigilar la contaminación costera (Directemar) y circunscrito al emplazamiento de las operaciones y descarga de aguas de descarte al mar, fue dado a conocer a científicos y universidades locales, y se expuso a la comunidad científica en talleres llevados a cabo en Valparaíso y en las denominadas «Jornadas del mar» en Antofagasta. Además, se lo expuso voluntariamente al alcalde y los concejales de Antofagasta.

En general, no hubo mayor participación de la comunidad; lo que sí se dio fue una participación informal a través de los medios de comunicación, en que la comunidad dio a conocer sus inquietudes respecto al vertimiento de aguas de descarte minero en la costa de la bahía, en el punto del emisario submarino (Coloso).

En esa época, las dudas de la comunidad —en particular con respecto a las operaciones que se desarrollaban en el puerto de embarque, el mineroducto y la descarga de aguas de descarte al mar—, no fueron consideradas por la autoridad ni por la empresa. No existía entonces un mecanismo de participación formal ni informal. Incluso, el lugar donde se instaló el puerto de embarque había sido anteriormente ofrecido por las autoridades a los pescadores y la comunidad de Coloso para mejorar las instalaciones de pesca artesanal. En el plano ambiental, cuando se instaló el mencionado puerto, la acumulación de mineral en el lugar sin mayores medidas de prevención afectó gravemente a la comunidad.

Es necesario mencionar que en esta instancia la empresa tendía a suministrar información a la comunidad sobre el proyecto, sin que esta mostrase una actitud receptiva. Como se verá luego, esta situación fue una de las que más influyó en el cambio de estrategia que se llevó a cabo después y que permitió recoger las inquietudes de la ciudadanía y avanzar hacia un mejor entendimiento. La empresa ha reconocido este problema inicial.

2.1.2 Proyecto Cátodos, 1992

Este proyecto se desarrolló en el puerto de Coloso, al sur de la ciudad de Antofagasta, inaugurándose en enero de 1995. Su objetivo fue procesar parte del concentrado de cobre mediante lixiviación amoniacal. Cuando el proyecto comenzó, tampoco existía en el país un sistema obligatorio regulado de evaluación de impacto ambiental. Aún así, la compañía presentó un estudio de impacto ambiental voluntario a la autoridad ambiental de la región.

Este proyecto generó una mayor reacción de la comunidad local, incluyendo las universidades, diversas ONG (entre ellas CODEFF) y los pescadores.

La empresa elaboró una estrategia de comunicación reconociendo que el proyecto tenía impactos. En tres meses se informó a los diversos actores de Antofagasta y con ello la comunidad cambió de opinión respecto del proyecto. En este caso, la empresa se abrió a la comunidad en una campaña de comunicación.

Según sus representantes, después de aprobarse el proyecto la empresa comprendió que no sólo bastaba con dar a conocer el proyecto, sino que también era necesario escuchar y recoger las inquietudes de la comunidad.

Por ciertos problemas en las operaciones que no se pudo resolver, la planta dejó de operar, lo cual se comunicó oficialmente a las autoridades respectivas y a la comunidad a través de la prensa local.

2.1.3 Proyecto Óxidos, 1997

Se trató de un proyecto ubicado en el sector del yacimiento minero, al interior de la región, y consistió en operaciones de lixiviación del mineral óxido y de aumento de la capacidad de tratamiento del mineral sulfurado. A la fecha de aprobación del proyecto por parte de la autoridad ambiental, acababa de instaurarse el sistema obligatorio de evaluación de impacto ambiental en Chile.

Dentro de lo que pudiera llamarse una participación informal, la empresa desarrolló una intensa actividad de difusión del proyecto y organizó un ciclo de presentaciones dirigido a los distintos actores estratégicos de la región, y en especial, a las comunidades de Antofagasta, caleta Coloso y Peine. Este ciclo comprendió cerca de 25 encuentros con la comunidad, en los que participaron unas 700 personas. Estos actores clave consideraron los siguientes aspectos:

- Autoridades regionales, comunales y parlamentarias.
- Sector privado (industriales locales, cámaras de comercio y de turismo local, cámara de la construcción y empresarios de la región).
- Sector público (servicios públicos con competencia en materia de recursos naturales).
- Sector de educación (universidades, institutos, colegios y liceos).
- Sector comunidad regional (juntas de vecinos, organizaciones sociales y de voluntariado, asociaciones de pescadores y comunidades locales).
- Medios de comunicación.

En el plano de la participación formal, la situación contrasta con la anterior, por cuanto, pese a que se cumplió con todas las instancias de participación ciudadana, la comunidad prácticamente no demostró interés en intervenir. Tal vez esta circunstancia se debió a la lejanía del emplazamiento de dicho proyecto (a más de 170 km de la ciudad de Antofagasta). Como se verá enseguida, a propósito de otro proyecto complementario, esta conducta de parte de la comunidad se repite.

2.1.4 Proyecto Fase IV, 1999

Este proyecto complementario se localiza también en el yacimiento minero, tiene influencia en otras áreas de las operaciones, y consiste en un aumento de la producción total, incrementando la capacidad de procesamiento de mineral en un 85%. Comprende una nueva planta concentradora de minerales, un nuevo mineroducto, un nuevo tranque de relaves y recuperación de aguas entre la mina y el puerto de embarque (Coloso), modificaciones a las instalaciones del puerto de embarque y el aumento de la capacidad de filtrado y almacenamiento de concentrado de mineral en dicho puerto. A la fecha de este informe, las operaciones comprendidas en este proyecto aún no se inician.

Se sometió el referido proyecto al sistema de evaluación de impacto ambiental, presentándose el respectivo estudio de impacto ambiental, complementado con una declaración de impacto ambiental posterior.

En el plano de la participación informal, la empresa continuó con su política de difundir el proyecto a la comunidad.

En el plano de la participación formal, a través de la consulta a la ciudadanía (de acuerdo al reglamento), sucedió lo mismo que en los proyectos anteriores: no hubo una gran participación, aparentemente también debido a que las operaciones del proyecto se visualizaban como lejanas a la realidad local.

2.1.5 Proyecto Escondida Norte, 2000–2001

Este proyecto, que se encuentra en evaluación ambiental, se localiza al interior de la región y consiste en la habilitación de un nuevo tajo de explotación minera situado al norte del actual e independiente de este. Cuando esta explotación comience, la alimentación de las dos plantas concentradoras y de la de óxidos provendrá de ambos tajos.

Antes de la elaboración del estudio de impacto ambiental, la empresa promovió y realizó una actividad que se denominó «Participación ciudadana temprana– Proyecto Escondida Norte», con la concurrencia de diversos sectores de la comunidad, entre ellos organizaciones ambientalistas, universidades y entidades públicas con competencia en recursos naturales. En esta actividad se presentaron los aspectos generales del proyecto y sus consideraciones ambientales, y se debatió y recogió una serie de interrogantes.

Las inquietudes recogidas en el referido taller fueron incorporadas en el estudio de impacto ambiental que se presentó para la evaluación del proyecto.

En la etapa de evaluación formal, la autoridad ambiental encargada de velar por el proceso de participación ciudadana, convocó y realizó un encuentro para recoger las observaciones de la comunidad, dentro de los plazos previstos para esta instancia en la legislación. En esta ocasión, la ciudadanía tuvo una mayor participación formal, aunque una buena parte de sus inquietudes se centró en aspectos de la operación de Escondida que no formaban parte del proyecto bajo evaluación.

2.2 Normatividad sobre participación ciudadana

En el ámbito de la participación ciudadana formal, debe recordarse que al comienzo del proyecto minero en examen, no existía en el país un sistema obligatorio de evaluación de impacto ambiental ni de participación ciudadana, por lo que todo lo que se hizo respecto del emplazamiento principal del proyecto quedó al margen de la participación formal. Posteriormente, a medida que se fueron desarrollando las demás etapas del proyecto, la empresa contempló estrategias de participación formal, de acuerdo con la nueva legislación vigente en el marco de la evaluación de impacto ambiental.

En el plano de la participación ciudadana informal, que incluye todas las actividades de participación que se encuentran fuera de las instancias oficiales, a medida que se han implementado los sucesivos proyectos, la empresa ha desarrollado una estrategia de comunicación con la comunidad. La política de la empresa parece ser comunicar todos los planes y proyectos de mejoramiento de las operaciones.

La estrategia de participación ciudadana de la empresa se basa en la aplicación de una política que emana de los programas generales de la empresa y que se encuentra en una declaración o código de conducta general. Esto brinda un marco teórico que debe ser implementado a nivel de las gerencias respectivas.

Esta estrategia se encuentra bajo la responsabilidad de la gerencia ambiental de la empresa, en coordinación con su gerencia de asuntos externos. La modalidad de participación que Escondida ejecuta es producto de una política que desde su más alto nivel ejecutivo, respalda y exige su implementación; es desarrollada e implementada por la gerencia ambiental a través del gerente ambiental quien es el responsable de la gestión.

No hay una instrucción base de la empresa con relación a cómo desarrollar los mecanismos de participación. Sin perjuicio de esto, se ha desarrollado una metodología que ha ido evolucionado desde los inicios de las operaciones y que ha respondido a la experiencia de la empresa con la ciudadanía en torno a los diferentes proyectos. No ha existido una “receta tipo” para la participación ciudadana y no hay un procedimiento escrito al respecto, pero lo que sí existe al interior de la empresa es un procedimiento de comunicaciones interno y externo con la comunidad, en forma de una guía. En este nivel también existe una vocería única para el tema de las relaciones con la comunidad que recae en el gerente de asuntos corporativos.

En la práctica, desde los inicios de las operaciones mineras en sus distintos ámbitos, y particularmente en la costa, las inquietudes de la comunidad se tomaron en cuenta por el expreso respaldo que los ejecutivos ambientales recibieron de la presidencia de la empresa. Después se implementaron las demás políticas.

En el ámbito ambiental, la empresa estableció una vocería única en el tema ambiental con la ciudadanía. Esta vocería recae en la referida gerencia ambiental que tiene pleno respaldo de la presidencia de la empresa, según lo señalan sus directivos.

2.3 Proceso voluntario de participación ciudadana

2.3.1 Iniciativa de la empresa

Desde el inicio de las operaciones mineras, y a medida que se iban desarrollando los proyectos complementarios, la empresa se preocupó de encontrar puntos de encuentro con la comunidad a fin de informar sobre el proyecto y de crear una relación de mutua colaboración.

Para entender cómo ha evolucionado la relación de la empresa con la comunidad, se puede decir que al comienzo la empresa tuvo una estrategia de información preponderantemente técnica, que no era comprendida por la comunidad (salvo por los científicos y las autoridades). Posteriormente, esta estrategia se modificó, respondiendo a las inquietudes de la comunidad, y la empresa comenzó a brindar información de una manera y en un lenguaje más adecuados para por los distintos estamentos de la comunidad.

Por consiguiente, se puede señalar que en la actualidad, por su lenguaje y contenido, la estrategia de comunicación es buena.

De los antecedentes que se tienen del caso en estudio, se advierte una especial preocupación de la empresa por cumplir todos los compromisos adquiridos con la comunidad y la autoridad, tanto en los aspectos informales como en los obligatorios.

2.3.2 La población

En un análisis global y cronológico, la empresa identificó y estableció una relación con los principales interlocutores para lograr la participación ciudadana, tanto en el ámbito formal como en el informal, distinguiéndose los siguientes actores que representan a un amplio sector de la comunidad.

- La comunidad de la región donde se ubican las operaciones mineras.
- Las organizaciones formales que existen en la región: el Sindicato de Pescadores de Puerto Coloso; la Junta de Vecinos de Coloso (agrupados en la Junta de Adelanto de Coloso); las ONG ambientales (CODEFF II Región hasta su disolución, CIPMA y Casa de la Paz, entre otras); y los centros universitarios regionales y nacionales.
- Las autoridades ambientales regionales y de servicios públicos en general.

Adicionalmente, la empresa elaboró un listado de las personas e instituciones que también son actores clave, en los ámbitos regional y nacional, a los cuales invita a participar en los distintos mecanismos de participación informal que lleva a cabo.

A lo largo del tiempo, la empresa parece haber logrado un nivel de confianza adecuado respecto del proceso de participación ciudadana. Esto se ha debido en gran parte a su cambio de estrategia de comunicación y a su política de recoger las inquietudes de la comunidad. En lo que respecta a la comunidad, parece haberse percatado de que existen mecanismos para lograr una interacción seria y responsable en la que sus inquietudes son tomadas en cuenta. Todo esto ha llevado a disminuir la posibilidad de conflictos por el desarrollo de las operaciones mineras.

2.3.3 Otros actores

Los medios de participación ciudadana desarrollados por la empresa fuera del ámbito establecido por la legislación ambiental y dentro de la evaluación de impacto ambiental han sido diversos. Se destacan los

siguientes:

- Reuniones, paneles, seminarios y mesas redondas con los distintos actores, desde los más técnicos y profesionales hasta las más diversas organizaciones comunitarias, en los que se les da a conocer la información técnica de los proyectos.
- Campañas de prensa usando medios de comunicación audiovisuales, escritos y electrónicos, tales como videos, cartillas, trípticos, publicaciones científicas y monografías, encuestas, CD ROM, DVD, etc. Toda esta información se distribuye a la comunidad en los eventos o se envía por correo. La empresa emplea estos mecanismos para demostrar su actitud abierta hacia la comunidad.
- Difusión, con periodicidad mensual, de las principales actividades realizadas por la empresa en los ámbitos productivo, ambiental y comunitario, a través de la publicación denominada *Breves de Escondida*. Dicha publicación tiene siete años de existencia y se distribuye a más de 1, 000 líderes de opinión y representantes de las comunidades regional y nacional.
- La empresa ha mantenido una vía directa de comunicación con los estudiantes de enseñanza media de la zona, mediante actividades que les permiten conocer la mina y sus demás instalaciones. Durante varios años esto se hizo a través de un programa de invitaciones a los diferentes colegios. Actualmente, las visitas se realizan previa solicitud de los centros educativos. Además, permanentemente se organizan visitas de estudiantes universitarios y de diferentes organizaciones de la comunidad a las instalaciones de Escondida.
- Apoyo a la investigación científica, particularmente la que estudia los ecosistemas de la región donde se llevan a cabo las operaciones de la empresa. Es posible mencionar varios convenios con las autoridades y con diferentes organizaciones (CONAF, SAG, universidades, ONG) para realizar actividades de conservación de recursos naturales, especialmente en la región y en las zonas de influencia de las operaciones de la empresa.
- Creación y manutención de la Fundación Minera Escondida que constituye una institución con personalidad jurídica independiente de la empresa, que se vincula directamente a la comunidad con el propósito de contribuir a su desarrollo, como expresión de la responsabilidad social de la empresa. Su labor se centra en las áreas de educación, salud y desarrollo social, con énfasis en la juventud de la comunidad local. Este desempeño se enmarca dentro de lo que la empresa ha querido denominar el sostenimiento social de la actividad minera.

Toda esta estrategia de participación contrasta con la débil y discontinua participación de la región de Antofagasta, lo cual parece deberse en gran medida a la inexistencia de ONG consolidadas en la zona. CODEFF Filial II Región fue una organización que tuvo un rol importante durante los primeros años de la llegada de la empresa; sin embargo, esta filial regional de CODEFF se disolvió en 1997.

Los actores más relevantes a nivel regional hasta la actualidad han sido las comunidades organizadas de la caleta Coloso, los pescadores y las juntas de vecinos, reunidos en un comité de adelanto: la empresa contribuye desde hace varios años con este comité, con un fondo de unos US\$ 50,000 anuales destinado a obras de desarrollo y culturales en esa comunidad en específico.

Conforme se ha señalado anteriormente, y como parte de la evolución de la estrategia de participación, se puede indicar que los múltiples mecanismos utilizados han terminado siendo eficaces y adecuados para los objetivos del proceso de participación ciudadana, ya que la empresa reconoció las deficiencias iniciales y se adaptó a los requerimientos de las distintas comunidades involucradas, en una zona con tradición minera, pero con cierta aprensión histórica y socio-cultural hacia la minería.

3. Conclusiones

De las actividades de participación informal gestadas por la empresa, se advierte una constante que se repite a lo largo de toda su existencia: su permanente y sistemática preocupación por dar a conocer sus operaciones y su incidencia ambiental, y por apoyar el desarrollo socio-cultural de la comunidad local a través de actividades de extensión y asistencia.

En lo que se refiere específicamente a la participación en el sistema de evaluación de impacto ambiental, se

advierte una clara evolución en la actitud de la empresa respecto a la importancia de este punto para legitimar sus operaciones. Se ha pasado de sólo informar acerca del proyecto a considerar las preocupaciones de la comunidad local acerca de los riesgos de la actividad minera en materia de salud y medio ambiente.

En el transcurso del tiempo, la empresa ha aumentado los mecanismos de participación no formal de las comunidades regional y nacional, dándoles mayor relevancia y poniéndolos en práctica, lo que constituye una gestión pionera y poco frecuente en Chile en el ámbito de las operaciones mineras. Adicionalmente, debe señalarse que la empresa se ha sometido al sistema de certificación ISO 14001. Se espera que en el 2002 la mina esté certificada en su totalidad.

La certificación ISO 14001 es un proceso auditado externamente que obliga a las empresas a desarrollar buenas prácticas. Es un mecanismo importante desde la perspectiva de la relación de las empresas con la comunidad y de la participación ciudadana. En el caso de Minera Escondida, en específico, es una decisión de política empresarial que incide positivamente en la participación, pues mediante este mecanismo la compañía debe cumplir con los criterios de transparencia y de relación con la comunidad establecidos en él.

II.b. MINERA LOS PELAMBRES

1. Datos generales

1.1 Introducción

El estudio de caso de Minera Los Pelambres es de interés para el tema de la participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental, pues corresponde a un proyecto minero situado en una zona donde confluyen diversos intereses: mineros, agrícolas, ambientales, comerciales, marítimos y turísticos. Por otra parte, de este caso se pueden extraer experiencias aplicables a otros proyectos mineros, pues involucra estrategias de participación ciudadana muy dinámicas. Se puede evaluar también la eficacia o ineficacia de los mecanismos de participación ciudadana aplicados y extraer importantes lecciones.

Para desarrollar este informe, quien escribe se trasladó a la región donde se sitúa el proyecto y procedió a revisar personalmente todos los antecedentes que constan en el expediente administrativo de tramitación del estudio de impacto ambiental de dicho proyecto; a entrevistarse con los funcionarios de la entidad ambiental encargada de la evaluación y tramitación del proyecto; y a contactarse con los actores clave. Inexplicablemente, la Compañía Minera Los Pelambres no accedió a participar en el informe.

1.2 Localización y descripción geográfica de la mina

El proyecto minero Los Pelambres se estructura sobre la base de un yacimiento minero, una planta de beneficio de minerales, un mineroducto y el puerto marítimo de embarque de concentrados de minerales.

El yacimiento minero se encuentra en la comuna de Salamanca, provincia de Choapa, IV Región, en un sector cordillerano ubicado en las nacientes del río Los Pelambres a 3,100 m.s.n.m. La planta de beneficio de minerales se ubica en mismo sector, a 1.600 m.s.n.m., en un área en que confluyen los ríos Los Pelambres y Piuquenes. El puerto marítimo de embarque de minerales se encuentra en la costa marina de la IV Región, en la comuna de Los Vilos, a unos 3 km al norte de esa ciudad. La planta de beneficio de minerales se conecta con el puerto de embarque mediante una tubería (mineroducto) de unos 120 km de longitud que atraviesa áreas rurales en línea casi directa hacia la costa.

1.3 Circuitos de operación de la mina

La operación minera del proyecto consiste en la explotación a tajo abierto del yacimiento, que contempla leyes moderadas de cobre, con agregados de importancia de molibdeno y cantidades menores de plata y oro.

La relación de estéril a mineral se presenta en el estudio con la razón de 0,5, con un movimiento aproximado de 454 millones de toneladas de estéril destinadas a depósitos. El mineral obtenido del yacimiento se transporta a la planta de beneficio de minerales, donde el mineral se somete al proceso de concentración por flotación, que arroja como residuo relaves que son llevados a un estanque de retención y luego, por mecanismos técnicos eficientes, a los depósitos que los contendrá en forma definitiva.

El concentrado de mineral resultante, se transforma en pulpa líquida y se impulsa a través del mineroducto de 120 km hasta el puerto de embarque de minerales localizado en la costa de la región, en Los Vilos; en este puerto existen instalaciones destinadas a extraer el líquido de la pulpa y convertir el mineral en un concentrado casi seco, que, por mecanismos gravitacionales, es depositado y almacenado en un galpón especialmente diseñado, desde donde se cargará a las naves que concurren al embarque, todo ello con correas y métodos que evitan la caída o pérdida de mineral por acción del viento u otros factores externos. El agua extraída del concentrado se destina a regar una plantación arbórea que se encuentra en la zona adyacente al puerto.

1.4 Historia de la mina

En atención a que el yacimiento se encontraba en explotación subterránea desde hacía cinco años, con una planta de beneficio que arrojaba unas 5,300 toneladas de mineral al día, al proyecto se le denominó «Proyecto de Expansión Minera Los Pelambres 85.000 tpd» en alusión a su nueva capacidad de procesamiento.

Por el hecho de que las distintas fases de la operación minera se llevan a cabo en lugares diferentes que incluyen espacios cordilleranos, zonas donde convergen ríos, valles y quebradas, canales de riego, producción agropecuaria en la zona interior y pesca y turismo en la costa de Los Vilos, este proyecto es extraordinariamente dinámico en lo que respecta a participación ciudadana. Precisamente esta particularidad fue la que propició que se lo seleccionara para este informe. Es decir, no fue la envergadura del proyecto (que resulta ser mediana en comparación con otros de su especie en el país), sino la particularidad de su localización y su dinámica con un medio complejo lo que motivó que se lo escogiera.

2. Experiencias de la mina con participación ciudadana

2.1 Proceso obligatorio de participación ciudadana

En el proyecto se identifican claramente tres áreas de participación ciudadana.

2.1.1 La comuna de Salamanca

En este territorio se localiza el yacimiento minero y la planta de beneficio de minerales, y se disponen los residuos provenientes de la misma. En esta comuna se identifican los siguientes actores clave:

- La Asociación de Regantes del río Choapa (junta de vigilancia del río y sus efluentes)

- Las juntas de vecinos y los residentes del valle y de las localidades involucradas (como Cuncumen y Chillepín)
- Los comerciantes de Salamanca
- La Municipalidad de Salamanca

Como parte de las actividades de participación ciudadana desarrolladas en Salamanca, se realizaron reuniones con las comunidades involucradas, la empresa minera, la municipalidad respectiva y la autoridad de la Comisión Regional del Medio Ambiente. En estos encuentros, la autoridad pública estimuló a la concurrencia para que formulara consultas, las que se recogieron e incorporaron después a la evaluación del proyecto, obligando luego a su titular a hacerse cargo de ellas en el respectivo procedimiento y en los informes posteriores. La empresa comprendió que este proceso era necesario.

Un antecedente importante, que permitirá luego establecer ciertas conclusiones de interés, es que la comunidad de esta zona no pareció comprender en su real dimensión la operación minera que se proponía en el estudio de impacto ambiental, es decir, un proyecto minero de gran envergadura. Estas personas pensaban en las pequeñas operaciones mineras que estaban acostumbradas a ver en su zona y no en un proyecto mayor (en términos para ellos ininteligibles). Este punto será muy importante para evaluar luego la información suministrada a la comunidad. Sin perjuicio de lo anterior, desde que inició sus operaciones, y siete años antes del proyecto de ampliación, la empresa titular del proyecto mantuvo muy buenas relaciones con la comunidad. Este vínculo cordial pudo deberse a una franca voluntad de colaboración o a algún interés en particular, a decir de los propios actores entrevistados.

En este mismo contexto, la empresa parece haber logrado una buena relación con la directiva de la Asociación de Regantes de la Comuna de Salamanca, pero no necesariamente con sus bases.

Los comerciantes de Salamanca, por su parte, apoyaron decididamente el proyecto minero, por las ventajas de índole económica que podía brindarles; llegaron incluso a adoptar una actitud de recelo ante la autoridad ambiental, por considerar que podía entorpecer el normal y rápido establecimiento del proyecto minero en esa zona.

2.1.2 La comuna de Illapel

Esta zona se encuentra involucrada en el proyecto debido a que el mineroducto atraviesa su territorio y en ella tiene lugar el acceso y transporte de materiales de construcción para el desarrollo del proyecto.

Esta ciudad tenía un interés claramente comercial en la instalación del proyecto, por los negocios y servicios que podía representar y su posibilidad de agilizar el comercio interior.

En el caso de Illapel, la participación ciudadana tuvo una orientación más objetiva que la anterior; hubo básicamente observaciones y dudas relativas a las vías de comunicación, el transporte, las emergencias y los accidentes, y el mineroducto con sus filtraciones y riesgos. También fue importante el tema de las servidumbres mineras relacionadas con el transporte.

2.1.3 La comuna de Los Vilos

En esta zona los actores clave son la Municipalidad de Los Vilos, por un lado, y dos caletas de pescadores, por otro, cada uno con visiones e intereses distintos respecto del proyecto, e incluso con asesores técnicos que se contradecían entre sí.

En Los Vilos se organizó un encuentro con la comunidad. Se efectuaron tres reuniones a las que asistieron los distintos actores clave, principalmente las personas dedicadas a la pesca. Puede destacarse que la agrupación de pescadores tuvo una importante influencia en la localización y orientación final del muelle o terminal de embarque marítimo en Los Vilos.

El cúmulo de observaciones que la comunidad de Los Vilos formuló al proyecto puede resumirse en los siguientes puntos:

- Respecto a la línea de base del medio marino que presentó la empresa para su consideración en el proyecto de evaluación ambiental, se objetaron algunos aspectos técnicos relacionados con la fauna

marina y la conservación.

- Respecto a la ubicación y orientación del muelle, hubo preocupación por su repercusión en la pesca artesanal y el turismo del lugar.
- Respecto al manejo de las aguas de filtrado del concentrado de mineral en la zona adyacente a la costa marina y el muelle de embarque, le preocupó que esas aguas fueran a arrojarse al mar (lo que el proyecto siempre descartó), los posibles casos de riesgo y de filtración y la posibilidad de que esas aguas regaran la vegetación costera y un importante humedal.
- En lo respectivo a la posible evacuación en la bahía de aguas de lastre de las naves que concurrirían al puerto de embarque, hubo una preocupación por su impacto en el medio natural, que obedecía al conocimiento de la existencia de ciertas plagas marinas asociadas a las aguas de donde provendrían dichas naves.
- En lo que respecta a los derrames de concentrado en el muelle de carga, pese a la alta tecnología que contemplaba el proyecto, los pescadores mostraron una preocupación por la pesca, el turismo y el medio marino.

2.2 Normatividad sobre participación ciudadana

En Chile, la participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental se efectúa cuando se publica y presenta el proyecto a la comunidad y cuando esta realiza (dentro de ciertos plazos) sus observaciones, de conformidad con la legislación específica que asegura este grado de participación.

En el caso en examen, se desarrolló una serie de instancias formales e informales de participación. Desde luego, la autoridad ambiental convocó y propició encuentros y presentaciones del proyecto en cada una de las zonas de incidencia antes mencionadas. Estas actividades ayudaron a que la comunidad, ya sea organizada o no, pudiera enterarse del proyecto y presentar sus observaciones.

De la misma manera, la autoridad ambiental expuso el proyecto a las municipalidades y a los gobernadores provinciales respectivos, y se propuso facilitar la recepción de observaciones. Se efectuaron las publicaciones de rigor y se recibieron las observaciones formales dentro y fuera del plazo.

Tales observaciones fueron remitidas a los entes competentes para que se hicieran cargo de ellas y, una vez dictada la resolución calificatoria ambiental, se dirigió un oficio a las personas que las habían efectuado. Luego, cuando la empresa presentó una especie de reconsideración de algunos puntos de la referida resolución, que la autoridad ambiental regional acogió parcialmente, se volvió a comunicar esta circunstancia públicamente a las personas que habían efectuado observaciones al proyecto.

2.3 Proceso voluntario de participación ciudadana

2.3.1 Iniciativa de la empresa

La empresa minera y titular del proyecto, la sociedad chilena denominada Compañía Minera Los Pelambres, declinó participar en el presente informe, pese a que se le solicitó formalmente. Personalmente se concertó una entrevista con su abogado, luego de lo cual, mediante una nota del 30 de marzo del 2001 se le entregó los antecedentes del proyecto para que los revisara. Después de varias comunicaciones sin respuesta, se le mandó otra nota el 30 de abril del 2001, comunicándole nuestro desconcierto por su actitud, que hasta ahora tampoco ha contestado.

Ante tal circunstancia, hubiera debido optarse por otro caso de estudio. Sin embargo, tomando en cuenta las particularidades del proyecto minero Los Pelambres y su compleja dinámica de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental, previa consulta con la entidad que dirige el programa, se decidió desarrollar el caso.

2.3.2 La población

a) Participación efectiva

De los antecedentes revisados, se puede concluir que, pese a las buenas intenciones que tuvo la empresa titular del proyecto en este punto, aparentemente no hubo una participación efectiva de la comunidad por cuanto las municipalidades fueron tremendamente contradictorias entre ellas y demostraron que la comunidad no puede confiar en su gestión para la debida y eficaz representación de sus intereses en la participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental en proyectos mineros.

En efecto, de las tres municipalidades involucradas, dos de ellas apoyaban decididamente el proyecto; la otra se opuso. Esta circunstancia influyó en la comunidad, en tanto las autoridades municipales participaban siempre como organizadores de los eventos de presentación del proyecto, de manera que al dar inicio a ellos dejaban en claro su posición. De esta manera, la comunidad que asistía a esas reuniones se veía inclinada por alguna de esas dos posturas “oficiales”, lo que ciertamente provocó que tuviese un inmerecido prejuicio contra el proyecto o una actitud confusa de apoyo, nada de lo cual es bueno para una participación ciudadana integral.

Como corolario de este punto, se recomienda no dejar la convocatoria de la comunidad local a cargo de las municipalidades, porque estas instituciones no actúan de manera transparente, defienden intereses particulares y, en definitiva, obstaculizan la participación ciudadana en el sistema.

Por otra parte, y pese a que la empresa mantuvo una estrecha relación con cada una de las tres municipalidades involucradas, a estas les preocupó más los aspectos de índole social y económico que la conservación de los recursos naturales o las preocupaciones de la comunidad.

b) Mecanismos de participación utilizados

A fin de determinar si los mecanismos de participación ciudadana se adecuaron a las particularidades de la comunidad local, debe hacerse la distinción entre las áreas de operación.

- En la zona de Los Vilos hubo buen nivel de concordancia en este sentido.
- En la zona de Illapel hubo un bajo índice de participación (los que más participaron fueron los estudiantes), un enfoque errado de la realidad y mucha influencia de la municipalidad.
- En la zona de Salamanca se produjo una fuerte discordancia entre los mecanismos de participación utilizados y las particularidades de la comunidad local (incluida su raigambre cultural). La estrategia de comunicación fue dirigida por especialistas técnicos en determinadas materias y por la empresa titular del proyecto, y no se la simplificó para que la comunidad pudiese entenderla. En el fondo, esta estrategia no se adecuó al medio al que iba dirigida. Incluso, se llegó al absurdo de colocar paneles explicativos del proyecto en las plazas y calles de los pueblos del interior, en los mismos términos ininteligibles para la comunidad, con la participación de promotoras vestidas de una manera sugestiva que repartían dípticos informativos.

c) Confianza de la población

Se constató, de parte de la comunidad, un importante nivel de confianza en las actividades que patrocinaba la autoridad ambiental regional y en las medidas que se adoptaron al tomarse en cuenta las observaciones planteadas incluso fuera del plazo legal. A esta situación contribuyó el hecho de que la autoridad y la empresa titular del proyecto se hicieran cargo de aquellos aspectos que más preocupaban a la gente.

d) Amplitud de la estrategia y resultados

Aparentemente, en este caso se produjo una discordancia entre la magnitud de la estrategia utilizada (que abarcó las tres áreas de influencia de las operaciones mineras) y los resultados que se obtuvieron, probablemente porque se trataba de una de las primeras experiencias de participación ciudadana realizadas en la zona de influencia y porque la comunidad nunca comprendió cómo una persona cualquiera podía objetar un proyecto de esa naturaleza (una actitud fatalista o complaciente). Todo esto se tradujo en el escaso número de observaciones formuladas y en su poca consistencia.

Al respecto, cabe señalar que una buena estrategia de participación ciudadana supone, en primer lugar, hacer un adecuado diagnóstico, es decir, entender e identificar las implicancias del proyecto y saber quiénes son los actores sociales organizados y no organizados; enseguida, es necesario realizar actividades

educativas dirigidas a la población, en las que se hable de los mecanismos de participación ciudadana y se explique la naturaleza del proyecto, los problemas ambientales que puede generar y los derechos de las personas. Asimismo, debe identificarse el área de influencia, tratando de abarcarlas todas con tales actividades.

e) Información suministrada a la comunidad

Con relación a si la información suministrada a la comunidad en el proceso de participación ciudadana del caso en informe fue oportuna, clara, acorde con la particularidad y suficiente para apreciar la magnitud de las operaciones, se puede señalar lo siguiente:

- La información fue insuficiente para apreciar la verdadera dimensión del proyecto sometido a evaluación ambiental. Resultó evidente que la comunidad pensó que este proyecto era de pequeña envergadura y que tendría mínimos impactos en el medio ambiente.
- En cuanto a si la información suministrada fue oportuna, cabe señalar que tal vez lo fue al inicio, pero que al poco tiempo se advirtió que el proyecto se iba a ampliar a volúmenes de producción cada vez mayores y que, con ello, cobraba dimensiones insospechadas, sin que la comunidad fuese informada oportunamente. La vida útil del proyecto minero se ha ido incrementando: de 25 años, como se presentó al inicio, ha pasado a ser de 50 años, como se estima ahora. Y aún más, actualmente, la compañía responsable del yacimiento minero ha anunciado oficialmente la expansión del mismo. La capacidad de procesamiento de la planta de beneficio de minerales aumentará de 90,000 a 114,000 toneladas diarias de mineral y se ha adelantado que «no se descarta en el futuro evaluar la posibilidad de incrementar a 165,000 toneladas diarias la capacidad instalada de la planta procesadora» (ver *Boletín Minero*, Sociedad Nacional de Minería N° 1, junio del 2001, p. 38).

Por otra parte, la información suministrada a la comunidad pudo estar influida por la postura de las municipalidades, que no siempre representan los intereses de la comunidad. No debe perderse de vista que el alcalde es sólo un actor clave más y no alguien que deba influir a favor o en contra de un proyecto.

Tomando en cuenta la falta de educación y de preparación de la comunidad en cuanto a los efectos de un proyecto minero y sus derechos, quedó de manifiesto en este caso que los mecanismos legales de participación ciudadana no guardaron en absoluto concordancia con las particularidades de la comunidad.

En este punto, debe destacarse la preocupación de la autoridad ambiental regional a cargo del procedimiento por dar a conocer a la comunidad local la posibilidad de participación ciudadana. Entre las instancias promovidas por dicha autoridad con ese fin, cabe mencionar las siguientes:

- Confección y distribución de formularios tipo, para orientar y facilitar a la comunidad la presentación de observaciones al estudio de impacto ambiental.
- Promoción de la participación informal en encuentros entre la comunidad, las autoridades y la empresa.
- Publicación de un extracto del estudio de impacto ambiental en un diario de la zona, de fecha 13 de febrero de 1997.
- Oficio 042, del 13 de febrero de 1997, dirigido a los alcaldes de la provincia de Choapa, remitiendo copias del estudio de impacto ambiental.
- Oficio 246, del 28 de mayo de 1997, dirigido a la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados de Chile, remitiendo un resumen ejecutivo de las observaciones formuladas por la ciudadanía el estudio de impacto ambiental.
- Oficio 589, del 26 julio de 1997, de la Municipalidad de Los Vilos a la autoridad ambiental, en que se le envía un informe sobre las observaciones al estudio de impacto ambiental.
- Oficio 535, del 24 de septiembre de 1997, dirigido a la autoridad marítima de Chile, en que se le solicita contestar a las observaciones de la ciudadanía referentes al medio marino.
- Oficio 12.600/20/74, del 26 de septiembre de 1997, de la autoridad marítima a la autoridad ambiental, en el que en un anexo responde a las opiniones e inquietudes planteadas por la ciudadanía.
- Oficio 572, del 9 de octubre de 1997, dirigido a las personas naturales y jurídicas que realizaron observaciones al estudio de impacto ambiental, remitiéndoles copia de la Resolución Exenta N° 071, del 6 de octubre de 1997, que califica favorablemente el proyecto minero Los Pelambres.
- Publicación de un extracto de la presentación de reconsideración presentada por la empresa respecto de la resolución que calificó el estudio de impacto ambiental, de fecha 13 de octubre de 1997.

- Oficio 691, del 2 de diciembre de 1997, dirigido a las personas naturales y jurídicas que realizaron observaciones al estudio de impacto ambiental, comunicándoles y remitiéndoles copia de la Resolución Exenta N° 101, que se pronunció sobre la reconsideración solicitada por la empresa.

2.3.3 Otros actores

De la revisión del estudio de impacto ambiental y de los antecedentes comprendidos en el expediente administrativo de su tramitación, se debe dejar constancia de ciertos aspectos deficientes en la asesoría técnica y legal de los actores clave.

En lo que respecta a la empresa titular del proyecto, se advierte una descuidada asesoría legal en la consideración del estudio y en los dictámenes posteriores. Esta deficiencia, por ejemplo, se manifiesta en uno de los puntos planteados por la comunidad en su participación formal, como fue el de la aplicación de la norma de calidad de agua para riego que debía regir en la zona adyacente al puerto de embarque, una norma que el derecho ambiental y minero han dejado suficientemente acotada con mucha anterioridad a la fecha del estudio.

En lo relativo a las municipalidades y a un sector de la comunidad local, en estos actores clave se advierte la influencia que recibieron de una agrupación ambientalista llamada Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. Asesorando a la Municipalidad de Los Vilos y a ciertos grupos de pescadores, esta agrupación influyó en lo que respecta a los aspectos técnicos y la legislación aplicables a un proyecto minero.

3. Conclusiones

De los antecedentes evaluados, se puede establecer algunas experiencias que hay que destacar, en lo que respecta a la participación ciudadana en un proyecto minero.

El emplazamiento de las operaciones mineras en tres áreas socio-culturales diversas y con intereses diferentes, otorgó al proyecto una complejidad especial desde la perspectiva de la participación ciudadana en el sistema de evaluación ambiental.

Pese a la buena disposición de la empresa de dar a conocer el proyecto y la eficiente gestión de la autoridad ambiental a cargo del proceso de evaluación ambiental con respecto a facilitar la participación ciudadana, se advierte, sin embargo, que el lenguaje utilizado no se adaptaba a las particularidades sociales y culturales de la comunidad local al que se dirigía el mensaje. Aun tratándose una zona minera, la comunidad no fue capaz de entender la envergadura del proyecto.

En relación con lo anterior, se detecta la imposibilidad de poder explicar el alcance que puede llegar a tener un proyecto de esta índole, situado en una zona compleja, en atención a la naturaleza misma de las actividades mineras: los proyectos pueden ir expandiéndose o reduciéndose, según las posibilidades técnicas y económicas, a veces impredecibles al iniciar las operaciones.

La influencia de las municipalidades en la postura que adoptó la comunidad civil también debe mencionarse, pues revela que esos entes públicos no necesariamente representan los intereses de la comunidad ni son los suficientemente transparentes.

Todas estas circunstancias llevaron a que la comunidad local adoptase posiciones contradictorias, a pesar de que demostró un alto grado de confianza en el sistema.

III. ESTADOS UNIDOS: MINAS STILLWATER Y ZORTMAN Y LANDUSKY

III.a. MINA STILLWATER

1. Datos generales

1.1 Introducción

Los pintorescos valles de los ríos Stillwater y East Boulder en las Montañas Beartooth de Montana –con su aire limpio, espumosos arroyos y vistas panorámicas– constituyen el hogar de rancheros, granjeros, pescadores de truchas y millonarios que buscan refugiarse de las grandes ciudades. Son también el centro de las operaciones mineras de Stillwater Mining Company (SMC), el único productor estadounidense de paladio y metales preciosos que son componentes fundamentales en el proceso de producción de convertidores catalíticos.

Debido al enorme impacto negativo que la minería puede tener sobre la calidad de vida en los valles, algunas organizaciones de base comunitaria, como Northern Plains Resource Council y sus grupos afiliados, Stillwater Protective Association (SPA) y Cottonwood Resource Council (CRC), han monitoreado cuidadosamente las operaciones y los planes de SMC. SPA se ha centrado en las operaciones de la compañía minera en Nye (mina Stillwater) y CRC en las operaciones del río East Boulder (mina East Boulder).

Durante años, estos grupos han identificado una amplia gama de temas de interés ambiental y social relacionados con la explotación de la mina y han intentado utilizar numerosas herramientas legales tradicionales –incluyendo la participación en el proceso de la declaración de impacto ambiental (DIA) y los litigios ciudadanos– para resolver sus demandas. A finales de la década del noventa las preocupaciones de la ciudadanía se agudizaron ya que la compañía aumentó las cifras de sus planes de producción de 400,000 onzas al año a más de 1 millón de onzas para el 2003 y también trató de abrir un inmenso embalse para los relaves.

Luego de reconocer que los recursos tradicionales no habían rendido frutos, los grupos comenzaron a explorar una nueva herramienta: el Acuerdo del Buen Vecino (ABV). En este tipo de acuerdo, la comunidad negocia directamente con la compañía para establecer un conjunto de principios y prácticas que regirán las actividades de la compañía que más afectan a la comunidad.

Los grupos locales que negociaron el ABV llegaron a la mesa de negociaciones con una amplia experiencia en el empleo de una variedad de estrategias que ayudó a dar forma al acuerdo. Con la suscripción del acuerdo el 8 de mayo del 2000, los consejos y SMC dieron inicio a un nuevo experimento a fin de mejorar el desempeño ambiental y social de la compañía. Una de las estrategias clave del acuerdo para mejorar el desempeño de la compañía es la participación comunitaria en la planificación y gestión ambiental, lo cual es un hecho sin precedentes. Esta estrategia se refleja en la creación de una amplia variedad de mecanismos que permiten que la comunidad monitoree las operaciones de la compañía y se involucre en aspectos fundamentales, como el manejo de desechos, la contaminación del agua y el transporte.

A fin de comprender mejor el modo en que se llegó a materializar este acuerdo innovador, el siguiente estudio describirá la historia de las minas, sus impactos ambientales y sociales, los protagonistas clave involucrados en las negociaciones, las estrategias legales y de otra índole que se utilizó para llevar a la compañía minera a la mesa de negociaciones y los términos del acuerdo. Luego, el estudio identifica y analiza los factores fundamentales que condujeron a la negociación del acuerdo y resume las lecciones aprendidas de la experiencia.

1.2 Historia de la mina

El complejo minero Stillwater consiste en dos minas: la mina Stillwater y la mina East Boulder. Aproximadamente a 80 millas al sureste de Billings, Montana, las minas se localizan en las cabeceras de los ríos Bolder y Stillwater, en las tierras del Servicio Forestal Nacional. Estas minas le pertenecen a Stillwater Mining Company (SMC) y cuentan con reservas probadas y probables de 36.2 millones de onzas de paladio y platino. La producción consiste en 75% de paladio y 25% de platino.

La mina Stillwater inició sus operaciones en 1986 y las expandió significativamente durante el año 2000. La expansión, aprobada en 1998, permitió que la mina superara el límite de producción de 2,000 toneladas por día y que se construyeran nuevas instalaciones para los relaves. Las instalaciones cubren aproximadamente 150 acres de superficie y las operaciones mineras subterráneas se extienden por cinco millas.

Según lo programado, la mina East Boulder debe iniciar sus operaciones en el 2002 de manera limitada. East Boulder está ubicada a 13 millas directamente al oeste de la mina Stillwater, cerca del pueblo de Big Timber. Cuando East Boulder alcance el pleno de su capacidad productiva, se espera que produzca de 450,000 a 500,000 onzas de paladio y platino anualmente con un costo de US\$ 140 a US\$ 160 por onza. Según se espera, producirá a un ritmo de 2,000 toneladas al día y está preparada para futuras expansiones.

1.3 Temas de interés ambiental y social

La mayor parte de las tierras que rodean las minas de SMC se utilizan con fines agrícolas y de recreación, especialmente la pesca de trucha. Una de las amenazas principales del uso de estas tierras es la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas debido a la descarga potencial de sustancias nocivas, como el cobre, zinc, plomo, y nutrientes tales como nitratos resultantes de las operaciones mineras.

Los nitratos, cuando se descargan en aguas superficiales, son nutrientes que pueden aumentar las poblaciones de plantas y algas en la corriente, disminuyendo los niveles de oxígeno y afectando de modo negativo la vida acuática. En un esfuerzo por atender este tema, en el año 2000 la compañía construyó dos plantas de tratamiento por biodesnitrificación anaeróbica en la mina East Boulder que pueden eliminar el 80% o más de los nitratos presentes en el agua. Los desechos rocosos resultantes de las operaciones de SCM son bajos en sulfuros, reduciendo de este modo el potencial del drenaje ácido de las minas.

Además de los temas de contaminación que se planteaban a finales de la década del noventa, los ciudadanos

locales también estaban preocupados por el aumento del flujo de tráfico en las carreteras que acompañaría a la expansión de la mina Stillwater y la construcción de la mina East Boulder. El dramático crecimiento del número de vehículos que transita por las carreteras de las altas y tortuosas montañas aumenta la probabilidad de accidentes así como la necesidad de mantener las vías. Un mayor nivel de tráfico también podría tener efectos adversos sobre la vida silvestre, las aguas superficiales y los recursos acuáticos.

El impacto potencial del crecimiento y el desarrollo demográfico en lo que actualmente son pequeñas comunidades rurales también fue un tema que preocupaba a los grupos comunitarios. Estos impactos son principalmente un problema en el valle del río Boulder donde se proyecta que se dará un aumento significativo de la población cuando la mina East Boulder funcione en toda su plenitud. Al albergar a un mayor número de habitantes, la comunidad se verá en la obligación de tener más escuelas y agentes del orden, mantener las carreteras y aumentar los servicios de alcantarillado y agua potable. En este caso, quizás sea necesario recabar más impuestos para pagar tales servicios.

Los planes propuestos para el almacenamiento de relaves y las instalaciones de desechos en las minas Stillwater y East Boulder también atrajeron la atención de los grupos comunitarios. En 1998, la propuesta de SMC para expandir sustancialmente su depósito de relaves en la mina Stillwater de una capacidad de 3.5 millones de toneladas que abarcan 12 acres a una capacidad de 15 millones de toneladas sobre 163 acres, provocó gran preocupación entre los habitantes del valle del río Stillwater. La construcción de las nuevas instalaciones de relaves, denominadas el Embalse Hertzler, incluyó una planta de tratamiento de desechos de 730 acres donde se encuentra el embalse que comprende 163 acres, un corredor de tuberías de relaves desde el área de la mina hasta el embalse, y una planta de tratamiento de agua de 182 acres.

Los temas que más preocupaban a la comunidad con respecto al Embalse Hertzler eran los valores prediales inferiores, la pérdida de espacio abierto, el ruido y los efectos adversos sobre la fauna y flora silvestre de la región.

1.4 Los protagonistas clave

SMC es una compañía minera pequeña cuyas acciones se cotizan en la bolsa. Recientemente transfirió su oficina central a Columbus, Montana, a fin de vincular sus oficinas de administración con sus operaciones administrativas. Por lo general, es considerada una de las compañías mineras con mayor conciencia ambiental en los Estados Unidos y no registra citaciones ambientales luego de 14 años de funcionamiento. Desde el inicio de las operaciones de SMC, tres ONG con base en Montana asumieron la responsabilidad de monitorear sus actividades y presionarla para mejorar su desempeño ambiental y social.

Desde su fundación en 1975, la Stillwater Protective Association (SPA), un grupo de ciudadanos con base en el Condado de Stillwater, ha centrado su atención en las operaciones de SMC cerca de Nye, Montana (la Stillwater). El Cottonwood Resource Council (CRC), con base en el Condado de Sweet Grass, se formó en 1988 para monitorear y responder al desarrollo de las operaciones mineras en el río East Boulder al sur de Big Timber, Montana. El Northern Plains Resource Council (NPRC) es una organización de base estatal, ubicada en Billings, Montana, a la cual están afiliados los consejos de recursos locales. Su misión es promover la custodia del territorio, preservar las granjas, ranchos y pequeñas empresas y brindar a los ciudadanos la información y las herramientas necesarias para que puedan opinar en lo que concierne a decisiones que afectan su vida. Su consejo directivo está compuesto por dos representantes de cada uno de sus 11 afiliadas locales, más algunos cargos de amplio alcance.

Varias agencias federales y estatales tienen también la responsabilidad de regular los impactos ambientales y sociales de la mina. Aunque no estuvieron en la mesa de negociaciones del ABV, sus acciones o su incapacidad para actuar prepararon el escenario para el ABV. El Departamento de Calidad Ambiental de Montana (MDEQ) es la principal agencia responsable de normar la minería en el Estado. Diferentes divisiones de la agencia expiden los permisos de explotación y los permisos para las aguas superficiales y subterráneas y toman la iniciativa en el examen de las evaluaciones ambientales y la elaboración de declaraciones de impacto ambiental obligatorias, de acuerdo con lo dispuesto por las leyes del Estado. El Servicio Forestal de los Estados Unidos (USFS), una agencia federal, también participa en el examen de las declaraciones de impacto ambiental porque el complejo minero se extiende hasta sus tierras.

2. Experiencias de la mina con participación ciudadana

Desde 1978 los consejos han utilizado una variedad de estrategias y herramientas legales en su campaña por garantizar el respeto de la opinión local en la toma de decisiones relacionadas con la mina. NPRC, SPA y CRC han examinado y comentado cinco diferentes declaraciones de impacto ambiental relacionadas con las operaciones de SMC. Asimismo, han impugnado judicialmente las decisiones de varias agencias de Montana que regulan las operaciones de la empresa. Después de presionar a la compañía mediante juicios y campañas en los medios de comunicación, en 1999 NPRC y sus socios recurrieron a un mecanismo relativamente nuevo, el Acuerdo del Buen Vecino, como un vehículo para mejorar el desempeño de la compañía y promover la participación comunitaria en decisiones relativas a la mina.

Si bien SPA y CRC coordinaron sus campañas, las estrategias utilizadas para influir en las actividades de la compañía difirieron significativamente debido a varios factores: las diferentes etapas de desarrollo de cada mina; las diferentes opciones legales disponibles; los costos; y el acceso a los medios de comunicación. El siguiente debate examina los hechos fundamentales que finalmente condujeron a SMC a la mesa de negociaciones con ambas organizaciones.

2.1 Hechos relativos a la mina Stillwater

En 1966, SMC buscó dramáticamente expandir sus operaciones en la mina Stillwater. Como se mencionó anteriormente, la compañía quería eliminar el tope de producción existente de 2,000 toneladas al día y crear un embalse de relaves de 120 acres a siete millas de la ubicación original de la mina Stillwater. Los ciudadanos locales recurrieron a diferentes iniciativas para detener o minimizar el impacto de la expansión.

Una de las primeras oportunidades legales de SPA para influir en los alcances e impactos de la expansión fue su participación en la declaración de impacto ambiental. Para proceder con la expansión, SMC presentó una solicitud de modificación del permiso de explotación. Debido a que la expansión propuesta tendría un impacto ambiental significativo, la Ley de Política Ambiental de Montana (MEPA) pidió que las agencias con jurisdicción prepararan una declaración de impacto ambiental (DIA) antes de proceder a aprobar la modificación del permiso.

En marzo de 1998, el Departamento de Calidad Ambiental de Montana (MDEQ) y Custer National Forest (CNF), las agencias responsables, entregaron el borrador de la DIA para el plan de tratamiento de desechos revisado y un nuevo embalse de relaves. Los miembros de SPA prestaron testimonio en audiencias públicas y presentaron sus comentarios por escrito sobre el borrador de la DIA. Se opusieron al embalse propuesto, pues alcanzaría la altura de 160 pies en tres fases, con lo cual se dejaría de ver el horizonte y se amenazaba la calidad de las aguas superficiales y subterráneas. SPA objetó también el hecho de que la DIA no impusiera requisitos para minimizar los desechos (como la eliminación subterránea), así como la carencia de alternativas al embalse. Si bien la compañía indicó que el embalse tenía un periodo de funcionamiento de 30 años, SPA concluyó que en realidad se trataba de un embalse que serviría solamente durante 20 años. Asimismo, consideraba que una vez que la compañía se comprometiera a utilizar el embalse, en el futuro tendría pocos incentivos para utilizar prácticas amistosas de tratamiento de desechos con mayor eficiencia y conciencia ecológica.

Prácticamente en la misma época, otro grupo de ciudadanos locales –independientes de SPA– trataron de detener la construcción del nuevo embalse de relaves creando un distrito de zonificación que restringiría el uso de la tierra destinada al embalse a actividades agrícolas. En virtud de las leyes de Montana, se puede crear un distrito de zonificación a petición del 60% de los propietarios absolutos de tierra en el distrito. Hace 30 años se formó un distrito de zonificación agrícola similar en el valle Stillwater. Los comisionados del Condado Stillwater aprobaron el distrito de zonificación agrícola propuesto (el Corredor Stillwater). Sin embargo, se interpusieron diversas impugnaciones a la petición de que el condado creara el nuevo distrito y posteriormente los comisionados del Condado de Stillwater anularon el distrito de zonificación debido a que los solicitantes no contaban con el número necesario de firmas en su solicitud.

En noviembre de 1998, después de la expedición de la DIA definitiva, CNF y MDEQ aprobaron la expansión de la mina. Si bien varios de los temas que SPA había planteado en las audiencias y en sus comentarios escritos sobre el monitoreo y el manejo del embalse se adoptaron en la DIA definitiva, SPA consideró que

este documento tenía enormes defectos en muchos aspectos. SPA decidió que entablar un juicio era lo mejor para impugnar la suficiencia de la DIA definitiva. Al grupo se le impidió presentar una apelación administrativa de la decisión de MDEQ porque el cuerpo legislativo de Montana había modificado la ley para eliminar este derecho. SPA también consideró y preparó una apelación ante el Servicio Forestal. Sin embargo, ya que esta entidad había sostenido inicialmente que SPA no jugaría un papel importante en la apelación pues su propiedad no comprendía el embalse propuesto, SPA decidió no hacer uso de esta opción.⁷⁸

En febrero de 1999, SPA y NPRC notificaron su intención de interponer una acción legal ante una corte estatal contra el Departamento de Calidad Ambiental de Montana, objetando la suficiencia de la declaración de impacto ambiental definitiva. El juicio buscaba que SMC implementara diversas medidas de mitigación que redujeran los impactos de la expansión. Estas medidas, que serían monitoreadas y ejecutadas por MDEQ, comprendían el requisito de transporte en autobús para los trabajadores mineros que viajaban por el valle Stillwater, el monitoreo de planes para recursos acuáticos y contaminación de aguas superficiales y subterráneas, y auditorías ambientales externas.

Aunque SPA notificó su intención de iniciar el juicio, sus miembros decidieron que también valía la pena abordar a la compañía directamente. El 31 de marzo de 1999, el presidente del consejo directivo de SPA, Arleen Boyd, envió una carta al gerente general de Stillwater, William Nettles, solicitándole que brindara a los ciudadanos la oportunidad de sentarse con los funcionarios de la empresa para conversar sobre la posibilidad de celebrar un Acuerdo del Buen Vecino.

SPA y NPR convocaron a SMC para que se les uniera en la elaboración de los requisitos escritos a fin de establecer un acuerdo de transporte en autobús y/o movilidad en automóviles particulares; minimizar el tráfico que origina el aumento del número de trabajadores mineros; un plan de monitoreo sólido para el agua y recursos acuáticos; un programa para evaluar continuamente e implementar tecnología y prácticas conducentes a reducir los impactos sociales y ambientales; auditorías periódicas realizadas por terceros y creación de un grupo de trabajo con representantes de SMC y los ciudadanos interesados a fin de mantener abiertas las líneas de comunicación y abordar temas urgentes. Se envió una carta similar a Nettles en representación de CRC.

En un primer momento, Nettles no quiso reunirse con los grupos locales, clasificándolos de adversarios. Una combinación de hechos que involucraban tanto a la mina Stillwater como a la mina East Boulder (descritos más adelante) lo hicieron cambiar de opinión. En un esfuerzo por ganarse el apoyo del público para lograr la expansión de la compañía, Nettles y otros funcionarios habían enfatizado los antecedentes de SMC como una organización social y ecológicamente comprometida, casi garantizado de este modo que la compañía necesitaría participar en las negociaciones. Además, la compañía era muy consciente del efecto que una impugnación o litigio tendría en la confianza de los inversionistas. El posible litigio de SPA, que planteaba una amenaza para la expansión de las operaciones de la compañía, ciertamente perjudicaría las relaciones con los inversionistas. En consecuencia, en el mes de mayo se iniciaron las negociaciones del Acuerdo del Buen Vecino.

Al inicio de las negociaciones, SPA informó a MDEQ que no procedería inmediatamente con el litigio. En ese entonces la ley concedía el plazo de 12 meses después de la entrega de la notificación para la incoación del juicio. Posteriormente el cuerpo legislativo de Montana modificó la ley para establecer el requisito de que la notificación de la demanda se diera en el plazo de dos meses y no 12 meses. SPA consideró que este cambio se introdujo en respuesta a la estrategia que ella había tomado. De este modo, en junio de 1999, SPA decidió notificar a MDEQ sobre la demanda judicial. SPA informó a la compañía que si bien continuaría con las negociaciones, también procedería con el litigio a fin de no perder su derecho a litigar.

Cuando se interpuso la causa judicial, SPA y NPRC manifestaron públicamente que no se oponían a la mina o a su expansión, sino que creían que la DIA permitía que la mina prosiguiera durante los siguientes 30 años sin aplicar las adecuadas medidas de protección. Entre las insuficiencias que plantearon en el litigio figuran no haber evaluado los impactos acumulativos de las actividades mineras y de extracción de petróleo y gas en las cercanías; no exigir la adopción de medidas de mitigación (como el transporte de los trabajadores en autobús); no brindar un plan adecuado de fianza y recuperación; y no exigir un debido

77 Ley de Evaluación Ambiental de Canadá, SC 1992, c. 37.

78 Considerando el asunto en retrospectiva, ahora es claro que debió haberse interpuesto un recurso de apelación

monitoreo de la calidad del agua. Asimismo, les preocupaba que DEQ no exigiera que la mina realizara evaluaciones continuas e implementara tecnología nueva adecuada.

Aun cuando tenían estas inquietudes y se había entablado el litigio, SPA y NPRC se abstuvieron de proseguir con el caso durante estas negociaciones porque prefirieron la mesa de negociaciones al tribunal de justicia.

2.2 Hechos relativos a la mina East Boulder

En 1991, el antecesor de SMC en el emplazamiento de la mina East Boulder, Stillwater PGM Resources, consideró que las normas locales de calidad del agua necesitaban atenuarse a fin de que el desarrollo y explotación futuros de la mina no desencadenaran una violación de la ley. De acuerdo a ello, el antecesor de SMC solicitó a la Junta de Salud y Ciencias Ambientales modificaciones con respecto a la calidad de las aguas ambientales adyacentes al emplazamiento de la mina East Boulder. CRC y NPRC se opusieron a la petición por la vía administrativa. A pesar de esta oposición, la junta aprobó la petición.

CRC y NPRC iniciaron luego un litigio ante la Corte del Primer Distrito Judicial de Montana, sosteniendo que la acción violaba la Ley de Calidad del Agua de Montana cuya cláusula de no degradación exigía que las nuevas fuentes de contaminación mantuvieran la calidad de agua existente y brindaran el grado de tratamiento necesario para mantenerla. El cuerpo legislativo del Estado modificó luego la ley para dejar margen a un aumento mínimo de nivel de contaminación. Este hecho llevó a las partes a aceptar la desestimación del caso sin efectos jurídicos. El antecesor de SMC dejó en espera los planes para el desarrollo de la mina East Boulder.

La siguiente oportunidad legal importante de impugnar las actividades de la mina se presentó en 1997. SMC asumió el control de la mina East Boulder y anunció que planeaba proseguir con el desarrollo de la misma. Presentó una solicitud para renovar el permiso de descarga de agua (anteriormente expedido en abril de 1988, en virtud de su permiso de exploración) y una propuesta de plan de manejo de agua. El plan contemplaba una expansión del área original propuesta para el desarrollo. En respuesta a estas acciones, CRC y NPRC solicitaron que MDEQ y Gallatin National Forest prepararan una declaración de impacto ambiental complementaria (DIAC) para la expansión del área en cuestión. No se preparó jamás la DIAC porque los grupos entraron en negociaciones directas con SMC.

En relación con el examen de la solicitud de renovación del permiso de descarga de agua, CRC convocó a una reunión que involucraba a la compañía, el Servicio Forestal de los Estados Unidos y MDEQ. Estas conversaciones hicieron evidente el hecho de que los funcionarios estatales iban a aprobar el permiso que autorizaba un nivel de descarga para nitratos que, según CRC, no cumplía con las normas del Estado. Considerando que ya se habían gastado alrededor de US\$ 60,000 sin resultados concluyentes en su último intento judicial, CRC se mostraba indeciso respecto a volver al tribunal para impugnar las acciones del Estado. Por otro lado, era consciente de que SMC necesitaba un permiso de descarga de agua para poder recibir su permiso de explotación. Toda impugnación legal que retrasara la aprobación de este permiso impediría que se abriera la nueva mina.

SMC también necesitaba contar con un plan de impacto de la minería en la roca dura a fin de que aprobaran su permiso de explotación. Cuando se abre una mina nueva, con frecuencia la comunidad local enfrenta mayores obligaciones fiscales para financiar nuevas carreteras, escuelas y otras obras de infraestructura. Sin embargo, muchas veces deben transcurrir algunos años antes de que haya la suficiente recaudación tributaria proveniente de las operaciones mineras para cubrir estos gastos. A fin de ayudar a aliviar la carga tributaria inicial que pesa sobre estas comunidades locales, el Estado de Montana exige ahora que la mina pague por adelantado sus impuestos por un monto que se indica en el plan del impacto de la minería en la roca dura que deben aprobar las municipalidades, condados, juntas escolares y otras entidades gubernamentales locales.

En su plan original del impacto de la minería en la roca dura elaborado en 1995, SMC proyectó que con los 600 mineros y sus familias que vendrían al Condado de Sweet Grass, se necesitaría una nueva escuela primaria. En 1998 modificó el plan para reflejar el programa acelerado de producción minera. En este plan, la compañía indicaba que ya no se necesitaba una escuela porque la experiencia con la mina Stillwater había demostrado que muchos trabajadores preferían viajar al emplazamiento minero antes que mudarse a la comunidad local. Además, SMC construiría un “campamento para los trabajadores”, para que estos lo

usaran durante la semana. Sus familias mantendrían residencias permanentes fuera de Big Timber.

La junta escolar no continuó con el nuevo plan, en parte porque la comunidad se mostraba escéptica respecto a si efectivamente se procedería con el desarrollo de la mina y no quería que se le achacara una escuela que no necesitaba. A medida que las operaciones mineras avanzaban, a los miembros de CRC les preocupaba cada vez más que el plan de impacto no se ocupara debidamente de los impactos en la escuela y la infraestructura local.

En el verano de 1998, aparecieron dos artículos en el *New York Times* que ayudaron a iniciar el diálogo que condujo a la negociación del Acuerdo del Buen Vecino. El 1 de agosto de 1998, Thomas McGuane, un autor conocido a nivel nacional que vive en el Condado de Sweet Grass, publicó un editorial en el *Times* en el que cuestionaba el ritmo y la naturaleza del desarrollo de la mina East Boulder, mientras reconocía que Montana necesitaba empleos que provinieran de la minería. Criticó que hubieran retirado al río East Boulder, donde se realizarían las operaciones de minería, la calificación de “área amenazada” y suscitó preocupación en torno a la posible instalación de un “campamento de trabajadores” en un lugar indeterminado.

El presidente del directorio de SMC, William E. Nettles, dirigió inmediatamente una carta al editor del *Times*, calificando el tema planteado por McGuane como desarrollo versus conservación del ambiente. Subrayó la importancia de SMC por su condición de único productor importante de platino y paladio en el hemisferio occidental (indicando que el mayor proveedor de paladio en la actualidad, Rusia, era poco confiable) y remarcó la importancia de las operaciones de extracción de paladio y platino para el ambiente (los fabricantes de automóviles dependen de ellos para fabricar vehículos que cumplan con las normas de emisión). Nettles también negó que la compañía hubiera ocultado sus planes y manifestó que se estaba considerando a los funcionarios públicos correspondientes y a los residentes en el proceso de la toma de decisiones.

La respuesta de Nettles no puso fin al debate sobre el desarrollo de East Boulder en el *Times*. El 13 de agosto, el periódico publicó una editorial acusando a DEQ de Montana de dar a SMC “licencia para contaminar” en la mina East Boulder, e invocó a la empresa “a tomar la iniciativa en la aplicación de prácticas mineras sanas que preservaran el medio ambiente”.

SMC estaba muy preocupada por el impacto de estos artículos en el financiamiento y el precio de las acciones de la compañía. Los inversionistas ya estaban nerviosos porque otras operaciones mineras se habían suspendido poco antes.

Además de responder en la prensa a los alegatos de McGuane, Nettles llamó directamente a McGuane. Posteriormente McGuane lo invitó a encontrarse con varios miembros de la comunidad en una reunión social. Este era el primer encuentro frente a frente de los activistas comunitarios con el gerente general de la compañía y fue un paso de suma importancia para iniciar las negociaciones. En marzo de 1999, Paul Hawks de CRC envió una carta a SMC proponiendo negociaciones directas con la compañía y, en mayo de 1999, estas se iniciaron.

2.3 El Acuerdo del Buen Vecino

La negociación del Acuerdo del Buen Vecino duró gran parte del año. En representación de la compañía, participaron en las conversaciones iniciales los siguientes altos funcionarios de la empresa: John Andrews, presidente ejecutivo, William Nettles, gerente general y Chris Allen, vicepresidente de Seguridad y Asuntos de Gobierno. Los consejos estuvieron representados por Arleen Boyd, presidente del consejo directivo de SPA, y Jack Heyneman, Daryl Jensen, Noel Keogh y Henri Connor, miembros de SPA; Paul Hawks, presidente del consejo directivo de CRC y Jerry Iverson, Tammi Tragakiss, Jeanne Aller, Margaret Vermillion y Connie Anderson, miembros de CRC. Heyneman también representó a NPRC en las negociaciones. Mike Reisner de NPRC se desempeñó como estratega de SPA y CRC.

Luego de llegar a un “apretón de manos” en setiembre de 1999, las negociaciones casi fracasan por problemas de indiscreción y litigios mientras se elaboraba el borrador del documento legal. Debido a que es una sociedad cuyas acciones se cotizan en la bolsa, SMC consideraba que no podía permitir que los consejos accedieran a información que no se había revelado al público en general. Quería también estar en condiciones de rescindir el acuerdo si los grupos de ciudadanos impugnaban legalmente alguna de sus acciones futuras o las de un sucesor. Los consejos se vieron obligados a romper las negociaciones. Finalmente, luego de

tratar los términos del “pacto del apretón de manos” y reconocer que en principio hubo un acuerdo, ambas partes regresaron a la mesa de negociaciones.

Al final, los grupos de ciudadanos obtuvieron lo que no habían logrado alcanzar valiéndose de los medios legales tradicionales: un acuerdo ejecutable, legalmente vinculante, que impusiera a la compañía normas, prácticas y procedimientos ambientales más estrictos de los que exigen las leyes de Montana o la legislación federal. En el acuerdo, SMC se comprometió a:

- Desarrollar e implementar nuevas tecnologías de tratamiento de agua y reducción de desechos para conseguir una descarga cero de aguas servidas y eliminar o reducir en gran medida la necesidad de vertederos grandes.
- Colocar miles de acres de tierras de pasto y hábitat de flora y fauna silvestre en servidumbres ecológicas.
- Desarrollar un programa amplio de protección del agua, que incluía el monitoreo ampliado de las descargas directas en las aguas, aguas superficiales y descargas indirectas con parámetros diseñados para identificar violaciones potenciales y reales.
- Realizar auditorías independientes de cumplimiento de normas ambientales y llevar a la práctica las recomendaciones de la auditoría.
- Construir viviendas para los trabajadores sólo en centros poblacionales ya existentes y limitar el tráfico.

El acuerdo también establece disposiciones innovadoras acerca del acceso a la información, así como la participación ciudadana en el monitoreo y la toma de decisiones respecto a la mina. En este aspecto SMC convino en:

- Permitir a los consultores de los grupos de ciudadanos inspeccionar las instalaciones mineras, entrevistar a los trabajadores y tomar fotos y muestras con consultores técnicos y científicos externos.
- Permitir a los grupos de ciudadanos examinar y comentar las modificaciones y revisiones futuras de la compañía de los permisos de explotación minera y permisos del MPDES para las minas East Boulder y Stillwater tan pronto como fuese posible, pero por lo menos tres meses antes de su presentación a la agencia correspondiente.
- En el futuro, consultar con los ciudadanos antes de adquirir propiedades para relaves y eliminación de desechos rocosos o construir campamentos para alojar a los trabajadores.
- Apoyar la creación de un comité de supervisión ciudadana para monitorear la implementación del acuerdo y establecer un proceso a fin de considerar nuevos temas.
- Pagar los gastos de los consultores técnicos y científicos externos quienes realizarían auditorías ambientales; una evaluación del plan de recuperación y concesión de fianzas de la compañía; un plan de estudio y monitoreo de la industria pesquera; un proyecto para minimizar la producción de relaves y desechos rocosos; un informe de calidad del agua de línea de base; y estudios de aguas subterráneas.
- Pagar los gastos administrativos y viáticos de los miembros de los comités y los consultores, así como los gastos del muestreo ciudadano, hasta por el monto de US\$ 270,000 durante los dos primeros años del acuerdo.
- Notificar al comité de supervisión correspondiente si se excedía algún nivel crítico de la calidad de agua y preparar un programa correctivo de cumplimiento, con la participación de los consejos en alguna investigación o auditoría de rehabilitación, y la aprobación del programa correctivo por parte de los consejos.

A cambio de estos compromisos, SPA convino en desistir del juicio respecto al embalse y CRC aceptó no impugnar el permiso de MPDES. Asimismo, los consejos convinieron en trabajar con SMC para impedir la incoación de litigios en el futuro incluyendo los iniciados por terceros.

2.4 Factores que contribuyeron al éxito para alcanzar el acuerdo

Fueron diversas las estrategias y circunstancias que condujeron a SMC a la mesa de negociaciones y que contribuyeron a que los equipos de negociación logran llegar a un acuerdo legalmente vinculante e innovador que abordara una amplia gama de temas sociales y ambientales e institucionalizara la participación ciudadana

en el monitoreo, planificación y gestión de la compañía.

El primer factor fue la solidez organizativa de los consejos. SPA y CRC son organizaciones locales que monitorean cuidadosamente el desenvolvimiento y la explotación de las minas Stillwater y East Boulder desde hace varios años. Como miembros de NPRC, ambas tuvieron un acceso inmediato al conocimiento y experiencia legal, técnica y de apoyo del grupo general coordinador. La misma NPRC cuenta con 30 años de experiencia impugnando compañías mineras en las salas judiciales y a través de los medios de comunicación. Esta calidad institucional fue de importancia fundamental para la eficacia que mostraron los consejos al crear el clima político que llevó a SMC a la mesa de negociaciones y para que todo se condujera exitosamente en el proceso de las mismas.

Como manifestó Jerry Iverson, miembro de CRC:⁷⁹

Uno de los elementos más importantes del éxito de CRC es que durante años hemos presionado activamente a la cámara legislativa, prestado testimonios en audiencias públicas, formulado comentarios en numerosas declaraciones de impacto ambiental, patrocinado foros de candidatos, informado al público sobre el plan del impacto en la roca dura y dirigido cartas a los editores de los periódicos locales. Hemos hecho de todo y la gente nos conoce. Y cuando el Estado y la compañía minera actuaban de un modo que consideramos que era inadecuado, entablábamos acciones judiciales. Es así como se construye la influencia.

Otro factor importante fue la decisión inicial de los consejos de restringir la agenda de las negociaciones a temas locales y no de alcance nacional, como la reforma de la Ley de Minería 1872. Esta decisión hizo que la agenda de las negociaciones fuera más atractiva para SMC. Los consejos también decidieron desde el comienzo que los grupos no se opondrían a la mina, sino que sólo presionarían para que la compañía condujera responsablemente las operaciones.

Los cambios demográficos en las comunidades locales también jugaron un papel importante. En los últimos tiempos se habían mudado a la zona, en busca de aire libre, nuevos propietarios de tierras que mostraban grandes signos de riqueza. Estas personas estaban dispuestas a prestar apoyo económico a los consejos y a llamar la atención de los medios de comunicación nacional sobre las operaciones de SMC.

Los consejos también se beneficiaron con el fuerte apoyo legal y técnico que recibieron de fuentes externas durante las negociaciones. Además de la experiencia legal de NPRC, Jim Kuipers, un experto en minería con décadas de experiencia en la industria y que normalmente trabaja con grupos comunitarios, asesoró a los consejos en temas técnicos. NPRC también dispuso que los representantes de los consejos que condujeron las negociaciones participaran en una sesión intensa de capacitación en habilidades de negociación dirigida por un experto externo.

Las peculiares cualidades y el liderazgo de SMC constituyeron factores importantes en la negociación. Históricamente, la compañía ha tenido un enfoque más progresista y responsable de los temas ambientales y sociales que muchas compañías mineras que participaron en la negociación del acuerdo. Por ejemplo, sus prácticas ambientales ya incluyen el uso de circuitos cerrados y la recuperación de desechos rocosos. SMC es también afortunada por no tener que enfrentar el problema complejo del drenaje ácido de las minas. El nutriente clave de interés es el nitrógeno, que es un contaminante derivado de los agentes de voladura. La compañía se sintió básicamente bien con el proceso de regulación ambiental existente, pues no registraba antecedentes de violaciones, sino más bien de diálogo y consulta con la comunidad.

SMC debió soportar una presión considerable de otras compañías mineras y asociaciones artesanales para que no celebrara el acuerdo. Sin embargo, a los altos funcionarios de la compañía que viven en la zona les preocupaba conservar la belleza y la calidad de la vida en los valles. Nettle, el gerente general, dirigió todos sus esfuerzos personales para que se concretara el acuerdo. Establecer relaciones personales con las partes negociantes y desarrollar un nivel de confianza fue esencial.

Finalmente, SMC es una sociedad cuyas acciones se cotizan en la bolsa. Entre sus inversionistas figuran fondos mutualistas sociales. Por ello, los precios de sus acciones y su capacidad para atraer inversiones fueron el blanco de las críticas públicas, especialmente de las que aparecían en el *New York Times*, un periódico que goza de mucho prestigio entre los inversionistas.

El carácter económico del acuerdo también contribuyó a su éxito. Sus términos definitivos no afectaron el

empleo ni perjudicaron la rentabilidad, si bien imponían algunos costos adicionales a la compañía. La creciente demanda y la escasez del paladio habían aumentado cada vez más los precios, proporcionando algo parecido a un colchón financiero a la compañía. Además, las disposiciones del acuerdo que promocionaban prácticas mineras responsables y una nueva tecnología podían verse como una oportunidad para ahorrar costos, pues reducían potencialmente los costos de saneamiento y promovían la eficiencia en las operaciones.

Finalmente, la situación política de Montana motivó a la compañía para llegar a un acuerdo con la comunidad local. Los electores de Montana habían aprobado recientemente una iniciativa que prohibía las lixiviaciones de cianuro en pilas y los funcionarios estaban considerando temas del agua relacionados con la actividad minera. La posibilidad de un gobernador democrático en Montana y un presidente democrático en la Casa Blanca dieron la impresión de que se contaría con una legislación más restrictiva. El Acuerdo del Buen Vecino representó para la compañía la oportunidad de proteger su situación.

2.5 Temas de interés futuros

El Acuerdo del Buen Vecino enfrentará retos considerables en el futuro. Tanto a los miembros de SPA y CRC como a los funcionarios de SMC les preocupa profundamente las habilidades que los voluntarios de los consejos poseen para sostener los esfuerzos que se requieren a fin de que el acuerdo se mantenga operativo, incluyendo la participación en el monitoreo y el servicio en los comités. Los consejos están tratando ahora de hacer intervenir a más miembros de la comunidad en la implementación del acuerdo.

Desde la perspectiva de la compañía, trabajar simultáneamente con los dos grupos ciudadanos que mostraban diferencias al momento de redactar e implementar el acuerdo ha sido un reto constante. En cierto etapa de las negociaciones, por ejemplo, los grupos no estuvieron de acuerdo respecto a si debía pagarse alguna compensación a los voluntarios que participaban en los comités de trabajo.

El acuerdo ha sido blanco de críticas desde muchos lados. Desde la perspectiva de los consejos, algunas se deben a la falta de familiaridad y de comprensión de los términos reales del ABV. Algunas críticas provienen de grupos ambientalistas, como el Centro de Política Mineral, que tiene una agenda más amplia de la reforma minera que la de los consejos.

Existe también preocupación en torno a lo que sucedería si se produjera algún cambio en el liderazgo de la compañía o si esta se vendiera. Ya se ha elegido a un nuevo gerente general, pero el vicepresidente, que inicialmente tuvo un papel importante en las negociaciones, sigue en su puesto. En este momento el acuerdo indica específicamente que es vinculante para los sucesores y cesionarios de SMC, y las partes reconocen que ese es uno de los propósitos expresos de dicho instrumento. También se pidió a SMC que registrara un resumen del ABV ante el secretario y registrador de todo condado donde se ubicaran los inmuebles que atañen al acuerdo. Queda la pregunta sobre qué sucedería si una compañía más grande, pero menos responsable desde el punto de vista ambiental, comprara SMC. Si bien a algunos activistas comunitarios le gusta la idea de poder influir en las prácticas de una compañía minera más grande, se piensa que ABV no podría sobrevivir eficaz y legalmente a un cambio de control.

Recientemente se ha cuestionado el compromiso de SMC de cumplir con los procedimientos y normas señalados en el acuerdo. En el año 2001, SMC solicitó que las agencias elevaran el tope de producción en la mina East Boulder como parte de otra DIA. Los grupos comunitarios consideraron desafiante esta parte de la DIA. SMC aceptó que los consejos podían impugnar la eliminación del tope máximo de producción sin provocar la extinción del acuerdo, un resultado que mantendría a SMC sujeta a otras disposiciones clave del acuerdo. Recientemente SMC eligió eliminar el tope máximo de producción de la DIA debido a los costos.

Otro reto se presentó cuando, debido a una caída en el precio del paladio, SMC decidió detener el programa de transporte en autobús para las operaciones de la mina Stillwater, sin seguir los procedimientos indicados en el ABV. Debido a las negociaciones con SPA, la compañía ha acordado desde entonces seguir con el transporte en autobús por lo menos hasta marzo del 2002 y trabajar con los consejos para reducir los impactos del tráfico en caso necesite suspender el transporte por motivos económicos.

administrativa porque el Servicio Forestal podría haber sopesado los efectos acumulativos del embalse.

79 Anne Fitzgerald y Laura Goldman, "En busca de un sendero del acuerdo: estudio integral de un caso de Acuerdo del Buen Vecino". 16 de noviembre de 2001.

5. Conclusiones

Si bien tanto la fuerte confianza inicial de los consejos en los mecanismos legales tradicionales, como la participación en el proceso de evaluación del impacto ambiental, las impugnaciones a las decisiones de varias agencias de Montana y los litigios ciudadanos para mejorar el desempeño de la compañía, no han arrojado resultados inmediatos, estos mecanismos combinados con estrategias no tradicionales (como las campañas en los medios de comunicación) fueron factores críticos para preparar el escenario de la negociación y la suscripción del Acuerdo del Buen Vecino.

Sin embargo, debido a que al éxito de este acuerdo contribuyeron muchos otros elementos peculiares – como la solidez organizativa y técnica de los consejos, la situación política en Montana y las cualidades progresistas y de liderazgo de SMC–, otras comunidades mineras en los Estados Unidos y en el extranjero pueden considerar que es difícil repetir esta experiencia.

A primera vista, el Acuerdo del Buen Vecino tiene mucho que recomendar a la compañía. La compromete a tomar medidas críticas (más allá de las que exige la ley) para proteger el medio ambiente y el bienestar de las comunidades locales. Establece la participación pública extensiva en el manejo de la compañía. Sin embargo, la fragilidad del acuerdo se hace evidente por la aparente rapidez con la cual SMC viola sus términos clave sin seguir los procedimientos delineados en el ABV.

Tal vez la mayor contribución del ABV ha sido desarrollar relaciones entre los funcionarios de la compañía y los miembros de la comunidad y abrir las puertas para un diálogo constructivo sobre el desempeño de la compañía. Sin embargo, el éxito a largo plazo del ABV parece seguir en gran parte vinculado a la buena voluntad y el trabajo arduo de los dos lados del acuerdo –factores que no se pueden garantizar durante toda la vida útil de la mina.

III. b. LAS MINAS ZORTMAN Y LANDUSKY

1. Datos generales

1.1. Introducción

En Montana del norte, las montañas Little Rocky se yerguen por encima de las colinas. Las poblaciones indígenas las llamaron “las Montañas Islas” porque se asemejan a porciones de tierras que se elevan desde un mar circundante. Las Montañas Islas son el hogar de una vasta variedad de plantas y animales silvestres y juegan un papel importante en el mundo espiritual y cultural de dos tribus americanas nativas que residen en sus cercanías. Albergan también a las minas Zortman y Landusky (minas ZL), las primeras minas de lixiviación de cianuro en pilas a nivel mundial y fuente de los daños ambientales que sufren estas montañas y la cuenca circundante.

La Reserva India del Fuerte Belknap, hogar de las tribus nativas Assiniboine y Gros Ventre, se encuentra al norte de las minas ZL y depende en parte de los arroyos y las aguas subterráneas que emanan de las Montañas Islas para abastecerse de agua potable. Pese a las reiteradas advertencias que las tribus y sus representantes han dirigido a los funcionarios federales y estatales, el drenaje ácido (DAM) y el cianuro de las minas contaminaron las aguas superficiales y subterráneas adyacentes a la reserva. Muchos miembros de las tribus han experimentado daños en su salud que atribuyen a la contaminación. Este proyecto minero también ha destruido muchos de los sitios de importancia cultural para las tribus y derrumbado una montaña de importancia espiritual.

Desde que Pegasus Gold Corporation (Pegasus) y Zortman Mining Inc. (ZMI), su subsidiaria totalmente controlada, abrieron las minas en 1979, las tribus han recurrido a una serie de recursos legales para proteger sus recursos naturales y estilo de vida. Uniendo fuerzas con abogados y expertos mineros técnicos, comentaron e impugnaron por la vía administrativa las numerosas evaluaciones ambientales y los diversos estudios de impacto ambiental que realizaron el Estado de Montana y la Oficina de Administración de Tierras de los Estados Unidos. Asimismo, interpusieron juicios ciudadanos al amparo de una diversidad de leyes, incluyendo la Ley del Agua Limpia y la Ley sobre la Calidad del Agua de Montana, en sus esfuerzos por detener prácticas mineras dañinas y devolver las tierras a su anterior estado.

Las tribus también buscaron participar en la selección de una opción de recuperación para las minas. En noviembre de 1998, se reconoció su derecho a hacerlo, como resultado de una impugnación anterior a la expansión del emplazamiento minero.

El Departamento de Calidad Ambiental de Montana (MDEQ) y BLM decidieron después utilizar un proceso conocido como “análisis de cuentas múltiples” (MAA) en las consultas sobre la medida correctiva. El proceso MAA fue un esfuerzo conjunto entre los funcionarios del gobierno, los representantes de la Reserva del Fuerte Belknap, los consultores técnicos y la empresa de ingeniería nombrada por la agencia. Su labor consistió en revisar y evaluar las alternativas de recuperación para los emplazamientos mineros.

El proceso MAA dio a las tribus la oportunidad de identificar y priorizar los impactos que más les preocupaban. Asimismo, concluyó identificando las alternativas preferidas de recuperación para las minas ZL. Si bien el registro posterior de la decisión (ROD) endosó estas alternativas, también incluyó algunas menos costosas en caso de que no se pudiera reunir los fondos necesarios para ejecutar las preferidas. Hoy en día las tribus temen que el Congreso no financie las alternativas de recuperación preferidas, pues son las más costosas.

Este estudio de caso examina los procesos de participación ciudadana en las minas ZL. Se centra en los procesos utilizados para evaluar las alternativas de recuperación, dando especial énfasis al uso del proceso MAA para consultar a las tribus. Se describe la historia de la mina, los actores clave y sus experiencias con estrategias legales y de otro tipo para fomentar la participación de la ciudadanía. Luego se identifica y analiza los logros y fracasos del proceso MAA y de otras estrategias de participación, desde la perspectiva de las tribus y de las demás partes interesadas.

1.2 Historia de las minas

En 1851, los Estados Unidos de América y varias naciones independientes de americanos nativos, entre ellas las tribus Assiniboine y Gros Ventre, firmaron el Tratado del Fuerte Laramie. Dicho tratado reservó territorios para las naciones de americanos nativos que intervinieron en las negociaciones. De conformidad con él, un tramo de tierra conocido como la Reserva del Fuerte Belknap fue reservado para las tribus Assiniboine y Gros Ventre en 1888. La ley que asignaba estas tierras reservaba a las tribus el uso completo de todas las aguas que fluían e ingresaban a la reserva, incluía el agua que provenía de las Montañas Islas.

En 1895, Pike Landusky y Pete Zortman descubrieron oro en la Reserva del Fuerte Belknap. Poco después, el gobierno estadounidense inició negociaciones con las tribus que vivían en la reserva para que cediesen las Montañas Islas y asó poder explotarlas. Las tribus solicitaron garantías de que los recursos hídricos de la reserva no se verían afectados y que contarían con toda el agua que necesitaban. El gobierno les otorgó tales garantías por escrito, pero, según se sabe, también las amenazó con perder sus abastos de invierno si se negaban a cederle las tierras. Frente a esta perspectiva, las tribus firmaron el Acuerdo Grinnell el 9 de octubre de 1895 y con ello vendieron por lo menos 40,000 acres de tierra al gobierno estadounidense.

Casi inmediatamente después de suscribir el Acuerdo Grinnell, el gobierno estadounidense abrió las tierras cedidas a la minería. La explotación subterránea de oro y plata se inició a comienzos del siglo XX y siguió hasta inicios de la década del cincuenta, cuando la explotación minera en las Montañas Islas se hizo poco rentable. Las grandes vetas de fácil acceso habían sido ya totalmente explotadas y sólo quedaba oro de baja ley. El gobierno federal inició conversaciones sobre la devolución de las tierras a la Reserva del Fuerte Belknap, pero estas finalizaron pronto, cuando Pegasus anunció que había descubierto un nuevo método para extraer el oro de baja ley utilizando cianuro y la explotación a tajo abierto.

A inicios de la década del setenta, Pegasus y ZMI propusieron reiniciar la explotación de las minas de las Montañas Islas con el nuevo método de lixiviación de cianuro en pilas. En 1979, el Estado de Montana concluyó una declaración de impacto ambiental para la mina ZL y otorgó a ZMI dos permisos de explotación. Debido a que estas minas se encontraban parcialmente en tierras federales, la Dirección Federal de Administración de Tierras también tenía jurisdicción. Después de que el reglamento de manejo/explotación a tajo abierto de BLM entró en efecto en 1981, la agencia aprobó el plan de operaciones de ambas minas.

Los permisos estatales y los planes de explotación aprobados por el gobierno federal autorizaban a las compañías mineras a trabajar 273 acres en el emplazamiento de la mina Zortman y 256 acres en la mina Landusky. Los permisos contemplaban la explotación de minerales oxidados de acuerdo con la solicitud de ZMI. No contemplaban la explotación del mineral de sulfuro porque ZMI afirmó que explotaría minerales oxidados y no los minerales de sulfuro también presentes en el emplazamiento minero. Los sulfuros, cuando son expuestos al aire y el agua, pueden crear una mezcla ácida conocida como drenaje ácido de mina.

Mientras se encontraron en producción, las minas ZL eran las que producían el oro de más baja ley de Estados Unidos. La producción de una onza de oro requería procesar de 60 a 100 toneladas de mineral. Las minas solicitaron expandir y trabajar cantidades crecientes de tierra a fin de seguir siendo rentables. Entre 1980 y 1990, ZMI recibió diez permisos adicionales y permitió la introducción de modificaciones para expandir las operaciones en la mina Landusky. Ni BLM ni MDEQ prepararon una declaración de impacto ambiental (DIA) para los permisos de expansión. Sin embargo, efectuaron evaluaciones ambientales (EA). Pero con respecto a cada EA, las agencias hicieron un hallazgo de impacto no significativo (FONSI) en el ambiente. En virtud de las leyes federales y estatales, estos hallazgos FONSI exoneraron a las agencias de realizar una DIA para las expansiones.

Al autorizar la décima expansión, las agencias también expidieron permisos adicionales con una serie de obras, como vías de acceso, amortiguadores de lixiviación y estanques de aguas de lluvias. Como resultado de la expansión y de los permisos adicionales, el área total que contaba con un permiso de disturbio en la mina Zortman aumentó a 401 acres. De igual modo, los nuevos permisos en el emplazamiento de Landusky produjeron un incremento del área aprobada de disturbio a 814 acres.

1.3 Intereses ambientales y sociales

La explotación de las minas ZL tuvo impactos ambientales devastadores en los emplazamientos mineros y en la región circundante. Generó significativas cantidades de material de desecho, incluyendo aguas servidas, desechos rocosos y desechos de procesos. Las minas ZL también produjeron DAM cuando ZM extrajo

mineral de sulfuro que su permiso de explotación inicial no autorizó. Los impactos del DAM se expandieron luego más allá de los emplazamientos mineros, hasta las cuencas de las Montañas Islas, ya que ZMI no logró contenerlos adecuadamente. Finalmente ZMI entró en quiebra e incumplió con sus obligaciones de mantener y recuperar estos emplazamientos.

Dos de los tributarios de las cuencas que rodean las minas ZL –King Creek y Lodgepole Creek– desembocan en la parte sureña de la Reserva del Fuerte Belknap. Las tribus utilizan las aguas superficiales y subterráneas de las Montañas Islas con fines de irrigación y, lo que es más importante, para beber. Los datos de la calidad del agua del emplazamiento minero indican niveles superiores a los normales de sulfato, hierro, aluminio, selenio y nitrato en King Creek. Las tribus sostienen que la calidad del agua de Lodgepole Creek también se ha degradado y que se necesitarán años para que estas cuencas vuelvan a su estado anterior.

Además de los dos tributarios que desembocan en la Reserva del Fuerte Belknap, las tribus sostienen que las minas ZL han contaminado las cuencas que desembocan al sur de las Montañas Islas, lejos de la reserva. Aunque estas cuencas no drenan en la reserva, las tribus afirman que son importantes desde el punto de vista histórico y cultural, que poseen asentamientos tradicionales y que es posible que el DAM los haya perjudicado.

El DAM de las minas ZL amenaza seriamente la salud de las tribus y la vida silvestre de la reserva. Los habitantes de las tribus informan sobre un número inusual de partos de niños muertos, entre otros problemas de salud, que atribuyen al cianuro proveniente de las minas. Además, las tribus afirman que la contaminación de las minas ha acabado con los peces y la vida silvestre en las cuencas de las Montañas Islas.

Las Montañas Islas también representan un lugar de gran importancia espiritual, religiosa y cultural para las tribus. Estas cumbres cumplen con los requisitos necesarios para ser designadas en el Registro Nacional de Lugares Históricos como patrimonio cultural tradicional en virtud de la Ley de Preservación Nacional (actualmente se lo está considerando). El área se utiliza con fines ceremoniales y para sepultar a los muertos. Los habitantes de las tribus ya no pueden utilizar algunas áreas sagradas de las Montañas Islas debido, en parte, a la contaminación de sus aguas y a que han quedado reservadas para ZIM. La misma BLM ha reconocido que la explotación minera en la zona ha tenido un impacto negativo en los recursos culturales de las tribus.

1.4 Protagonistas clave

Las tribus americanas nativas Gros Ventre y Assiniboine residen en la Reserva India del Fuerte Belknap. Esta reserva comprende 652,000 acres de tierra en la parte norte-central de Montana, inmediatamente al lado de las minas ZL. El Consejo de la Comunidad India del Fuerte Belknap es el cuerpo regente de ambas tribus.

En sus esfuerzos por oponerse a las acciones de MDEQ y BLM en las minas ZL, varios grupos de ciudadanos ayudaron a las tribus. El Centro de Recursos Jurídicos para los Pueblos Indígenas (ILRC) en Helena, Montana, que busca hacer valer las leyes que preservan los derechos de los pueblos indígenas, representó a las tribus en las impugnaciones presentadas ante la corte estatal contra las acciones de MDEQ y BLM en relación con las minas ZL. El Western Environmental Law Center (WELC) las representó en sus objeciones a las acciones federales relativas a las minas. Actualmente, WELC e ILRC participan como coasesores de las tribus en el juicio que estas siguen contra BLM, la Oficina de Asuntos Indígenas (BIA) y los Estados Unidos de América por la violación de sus obligaciones fiduciarias. Además, los Protectores de las Montañas Islas son una asociación de miembros de la Reserva India del Fuerte Belknap y fue la primera organización en interponer demandas contra ZMI y Pegasus. Un grupo similar, Red Thunder Inc., también impugnó las decisiones de MDEQ y BLM con respecto a las operaciones de las minas ZL. Red Thunder es una asociación sin fines de lucro compuesta por americanos nativos tradicionales y se ubica en el extremo sur de la Reserva India del Fuerte Belknap.

Los grupos ambientalistas nacionales y regionales también interpusieron demandas objetando las acciones de MDEQ y BLM con respecto a las minas ZL. La National Wildlife Federation (NWF) es una organización nacional de preservación de la vida silvestre sin fines de lucro que se unió a las tribus oponiéndose a la expansión de las minas. La NWF objetó la expansión de las minas arguyendo que violaría la Montana Metal

Mine Reclamation Act (Ley de Recuperación de Minas de Metal de Montana) y la Constitución de Montana que exigen la recuperación efectiva de minas a tajo abierto. El Centro de Información Ambiental de Montana (MEIC), un grupo estatal abocado a la protección de los recursos naturales de Montana, también se unió a la impugnación que presentaron las tribus a la expansión de las minas.

Varias agencias federales y estatales son las responsables de regular los impactos ambientales y sociales de estas minas. U.S. Bureau of Land Management (Dirección de Administración de Tierras de los Estados Unidos–BLM) es una agencia del Departamento del Interior de los Estados Unidos que es responsable, en virtud de la Federal Land Policy and Management Act (Ley Federal de Política y Administración de Tierras–FLPMA) y su reglamento, de la gestión de las actividades mineras en tierras públicas federales, incluidas las Montañas Islas y las minas ZL.

En virtud de la FLPMA y su reglamento, BLM no debe permitir que las actividades mineras generen la “degradación innecesaria e indebida” de las tierras federales. BLM también debe velar por las obligaciones fiduciarias de los Estados Unidos con las tribus de la Reserva India del Fuerte Belknap, por las actividades mineras en las Montañas Islas.

Además de BLM, la Dirección de Asuntos Indios de los Estados Unidos del Departamento del Interior y el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos tienen responsabilidades como fideicomisarios de los Estados Unidos de proteger y mejorar la calidad de vida y la salud de las tribus. El Interior Board of Land Appeals (IBLA–Junta de Apelaciones de Tierra del Departamento del Interior), un tribunal administrativo del Departamento del Interior de los Estados Unidos, posee jurisdicción para examinar las actividades de las agencias del Departamento del Interior, al igual que BLM.

A nivel estatal, el Departamento de Calidad Ambiental de Montana tiene la responsabilidad, en virtud de la Ley de Recuperación de Minas de Metal de Montana, de garantizar que todas las tierras del Estado que son afectadas por la explotación minera reciban el “mayor grado razonable” de protección y recuperación para un uso provechoso. En virtud de esta Ley, MDEQ está autorizada para expedir permisos de explotación e inspeccionar las minas en cumplimiento de los permisos y las leyes de protección ambiental aplicables. MDEQ es también responsable de la administración y cumplimiento de la Montana Water Quality Act (Ley de Calidad del Agua de Montana) y la State Public Water Supply Act (Ley de Abastecimiento Público de Agua del Estado). Asimismo, Montana tiene su propia ley de evaluación del impacto ambiental. Los requisitos de la DIA de Montana y de la DIA federal se cumplieron en este caso mediante la preparación de una DIA conjunta federal-estatal.

Desde 1979 hasta 1999, ZMI explotó las minas ZL. Pegasus Gold Corporation, una compañía minera canadiense, explotó diversas minas en América del Norte y en otros lugares. Sin embargo, en enero de 1998, Pegasus y sus subsidiarias totalmente controladas, incluida ZMI, se declararon en quiebra. Con la quiebra, Pegasus abandonó varias de sus minas, entre ellas las ZL. En 1999, los propietarios de Pegasus adquirieron varias de sus propiedades en el proceso de quiebra y actualmente operan bajo un nuevo nombre, Apollo Gold Inc.

2. Experiencias de las minas con participación ciudadana

2.1 Hechos en las minas Zortman y Landusky

Desde el inicio de las operaciones mineras a tajo abierto y a gran escala en las minas ZL, las tribus y otras personas buscaron diligentemente presentar sus inquietudes mediante recursos legales. En 1979, el Montana Department of State Lands (Departamento de Tierras Estatales de Montana) preparó el borrador de una DIA para examinar los impactos asociados con operaciones de explotación minera a tajo abierto y a gran escala por parte de Pegasus Gold Corporation y ZMI. Las tribus presentaron comentarios detallados a la DIA de 1979 en oposición a la apertura de las minas ZL.

En sus comentarios, las tribus observaron que no existían pruebas de que se pudiera recuperar el área y las solicitaron antes de reiniciar las actividades de explotación minera. En respuesta, el Departamento de Tierras del Estado de Montana manifestó solamente que el plan de recuperación era suficiente. El Departamento de Pesca y Juego también presentó comentarios a la DIA de 1979, indicando que el DAM podía ser un gran

problema para las minas ZL propuestas. El Departamento de Tierras del Estado de Montana respondió que el DAM no sería un problema porque los pozos propuestos no serían excavados en áreas de minerales con sulfuro. En mayo de 1979, se emitió la DIA definitiva y se aprobó dos permisos de explotación para las minas. BLM aprobó estos permisos y sus planes operativos auxiliares en 1981.

Entre 1981 y 1990 se modificó diez veces los planes operativos y los permisos de las minas ZL. Cada una de estas modificaciones tomó en cuenta la expansión de las actividades mineras. Las agencias responsables no prepararon una DIA para ninguna de las expansiones. En lugar de ello, concluyeron una EA y, posteriormente, emitieron un FONSI para cada expansión propuesta. Para elaborar las EA de las expansiones propuestas, BLM y MDEQ realizaron reuniones públicas y aceptaron comentarios públicos sobre las expansiones. Las tribus y otros objetaron las expansiones y plantearon preguntas respecto al impacto ambiental de las minas. Sin embargo, las agencias autorizaron las diez expansiones.

Representantes de las comunidades indígenas intentaron repetidas veces sacar a la luz el potencial de las minas de producir drenaje ácido. En 1990, por ejemplo, Red Thunder y el Consejo Comunitario del Fuerte Belknap objetaron la suficiencia de la evaluación ambiental de la expansión de la mina Landusky. Los grupos sostuvieron ante IBLA que BLM no logró analizar adecuadamente los impactos de la explotación del mineral de oro y plata de sulfuro en el emplazamiento. Sin embargo, IBLA encontró que se había permitido a BLM segmentar el examen ambiental de modo que los efectos de la extracción del mineral (óxido) sin sulfuro se consideraran independientemente de los efectos potenciales de la extracción del mineral de sulfuro, lo que entonces no propuso ZMI. La misma ZMI reconoció en la apelación que se debía preparar una DIA si presentaba una solicitud de explotación de materiales de sulfuro en la mina Landusky.

Esta misma objeción demostró también que las leyes que protegen los derechos indígenas se pueden interpretar de modo limitado. Quienes presentaron las impugnaciones afirmaron que BLM no había cumplido con la American Indian Religious Freedom Act (Ley de Libertad Religiosa de los Indios Americanos) de 1978 (AIRFA), que indica lo siguiente:

Desde el 11 de agosto de 1978, constituirá política de los Estados Unidos proteger y preservar a favor de los Indios Americanos su derecho inherente a la libertad de credo, expresión y ejercicio de las religiones tradicionales del indio americano, eskimo, aleut y hawaianos nativos, incluyendo, a título enunciativo y no limitativo, el acceso a los lugares, el uso y posesión de objetos sagrados y la libertad de culto mediante ceremoniales y ritos tradicionales.

En respuesta, IBLA determinó que mientras que algunos de los aspectos de la explotación propuesta – como la eliminación de todo un pico de montaña– podían perjudicar las prácticas religiosas de las poblaciones indígenas, BLM no tenía que evitar otros usos de las tierras públicas sólo porque los nativos no estuviesen de acuerdo con ellos. En otras palabras, AIRFA sólo exige que las agencias federales consideren pero no que se sometan a los valores religiosos de los americanos nativos.

En 1992, ZMI presentó planes para la decimoprimer expansión importante de las minas ZL. MDEQ y BLM comenzaron entonces un proceso de examen, que en última instancia demostró que el DAM se había convertido en un problema de manejo significativo en esas minas. A fines de 1992, BLM envió a ZMI algunas cartas donde le notificaba que necesitaba modificar sus planes de explotación y recuperación a fin de abordar el tema del DAM en las minas ZL. A inicios de 1993, BLM y MDEQ emitieron un comunicado de prensa sobre el DAM en las minas, que apareció en los titulares de los periódicos de todo el Estado. ZMI, a su vez, respondió que sólo modificaría sus planes si las agencias seguían el proceso administrativo adecuado. En consecuencia, en abril de 1993, BLM emitió una orden administrativa formal exigiendo que ZMI modificara formalmente su plan de recuperación.

En junio de 1993, los grupos ambientalistas, los Protectores de las Montañas Islas y Red Thunder Inc., en representación de los intereses de las tribus, cursaron una notificación escrita a EPA donde le comunicaban que tenían la intención de iniciar un juicio ciudadano al amparo de la Ley Federal del Agua Limpia contra las minas, fundamentándose en las desventajas del DAM. Las tribus también comenzaron a documentar violaciones en las minas, y organizaron protestas y marchas oponiéndose a la expansión. Sin embargo, en julio de 1993, luego de una fuerte tormenta, un flujo masivo de DAM proveniente de las minas ZL terminó en el pueblo de Zortman. Posteriormente ZMI propuso modificaciones para sus planes de recuperación, los mismos que, en un momento posterior, fueron presentados a la opinión pública para su examen. BLM y MDEQ exigieron después que se preparara una DIA para examinar la expansión propuesta de ambas

minas.

En todas las reuniones públicas y durante la preparación del borrador de la DIA, la Reserva del Fuerte Belknap, los grupos ambientalistas y algunas personas hicieron llegar comentarios escritos y orales sobre sus inquietudes por la expansión de las minas ZL. Los temas que generaban mayor preocupación fueron los impactos ambientales de la extracción expandida en el entorno y en los recursos culturales y naturales de las tribus. Además, algunos comentarios cuestionaron el impacto de la extracción expandida en la calidad y el suministro del agua de la zona, incluyendo el efecto del DAM de la mina en las aguas superficiales, el agua potable, la vida silvestre y las tierras húmedas. Las tribus también afirmaron que BLM y MDEQ estaban trabajando con información inadecuada sobre el movimiento de las aguas subterráneas en las áreas involucradas.

Mientras BLM y MDEQ preparaban la nueva DIA, el Departamento de Ciencias de la Salud y el Medio Ambiente de Montana emitió una orden de ejecución contra ZMI por las descargas de DAM en las aguas del Estado. En 1993, el Estado de Montana enjuició a ZMI y Pegasus ante la corte del Estado alegando violaciones de la Ley sobre la Calidad del Agua de Montana. En 1995, la Agencia de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos de América (EPA) también enjuició a las minas por la contaminación de las cuencas circundantes debido al DAM. Posteriormente, el Estado volvió a incoar juicio en la corte federal.

Los juicios iniciados a nombre de la ciudadanía contra ZMI por el Consejo de la Comunidad India del Fuerte Belknap y los Protectores de las Montañas Islas también fueron entablados en la corte federal alegando violaciones de leyes federales y estatales. Pegasus finalmente llegó a una conciliación con EPA y convino en pagar US\$ 37 millones en derechos y bonos a los gobiernos federales y estatales y a las tribus. La mayor parte del dinero (US\$ 32 millones) se destinó a construir instalaciones de tratamiento del agua. Es notable el hecho de que el pago no cubrió la recuperación de las superficies, un aspecto que no abordan las leyes estatales y federales en materia de calidad del agua, pero que está sujeto a los permisos de extracción de metales del Estado y a los planes de operaciones de BLM.

Después de que se finalizara la DIA en octubre de 1996, MDEQ y BLM aprobaron la expansión de la explotación minera en ambas minas en un registro de decisión (ROD) que también requirió la implementación de medidas específicas para controlar el drenaje de ácidos. De conformidad con la aprobación del Estado y de BLM, la alteración total en las minas aumentaría a 2,195 acres. Se producirían 80 millones de toneladas de mineral y 60 millones de toneladas de desechos rocosos de la mina de Zortman.

El Consejo de la Comunidad del Fuerte Belknap, los Protectores de las Montañas Islas y NWF objetaron la aprobación federal de la expansión de BLM ante IBLA. Sostuvieron que BLM había nuevamente violado su obligación fiduciaria para con las tribus al no reunir información adecuada sobre los recursos culturales y naturales de las poblaciones nativas que resultarían afectadas por la expansión de la extracción minera. Además, las tribus sostenían que BLM no analizó medidas de recuperación alternativas, como el relleno. Asimismo, las tribus manifestaron que BLM no abordó adecuadamente estos impactos en la DIA. Las tribus sostuvieron, asimismo, que las operaciones de extracción expandidas desviarían el agua de la Reserva del Fuerte Belknap violando sus derechos sobre el agua.

En 1997, el Consejo de la Comunidad del Fuerte Belknap, NWF y el Centro de Información Ambiental de Montana apelaron la aprobación de MDEQ del ROD estatal de 1996 ante la corte de distrito del Estado. A diferencia de BLM, MDEQ no tiene una obligación fiduciaria para con las tribus. Del mismo modo, MDEQ administra varias leyes estatales no aplicables a la decisión de BLM. De este modo, las tribus tuvieron que entablar un juicio separado contra la agencia estatal. Los cargos que se sostenían para el juicio fueron violaciones de la constitución del Estado y de varias leyes ambientales estatales.

Antes de que IBLA o la corte estatal pudieran emitir su decisión, ZMI y Pegasus complicaron la situación aún más al declararse en quiebra en enero de 1998. El 10 de marzo de 1998, MZI anunció que ya no tenía la intención de proceder con la expansión minera aprobada. En lugar de ello, planeaba recuperar las minas y luego cerrarlas permanentemente. Cuando se produjo la quiebra, existían US\$ 30 millones en bonos de garantía financiera para ambos emplazamientos mineros.

Como resultado de la quiebra, MDEQ y BLM asumieron la plena responsabilidad de las actividades de recuperación en las minas ZL. Al hacerlo, las agencias se vieron obligadas a recuperar estos emplazamientos y encargarse de la contaminación utilizando el dinero disponible de los bonos de recuperación que habían

dejado las compañías en quiebra. En ese momento, las tribus presentaron un plan de recuperación ante MDEQ y BLM para que las agencias lo consideraran. El plan de recuperación de las tribus se preparó sin la intervención de las agencias. Las tribus prepararon el plan para indicar a las agencias que existían mejores opciones de recuperación que las suyas. Este plan apoyaba la plena recuperación de las Montañas Islas como un prerrequisito para las operaciones de extracción.

En junio de 1998, MDEQ y BLM seleccionaron una alternativa de recuperación que se había analizado en 1996, antes de la autorización de expansión de la mina. Esta alternativa requería medidas de mitigación, como la recolección de DAM y la cobertura del suelo. Para financiar la recuperación, las agencias utilizarían US\$ 30 millones en fondos de los bonos de recuperación que había establecido ZMI para ambas minas. Según las tribus, la alternativa no abordó adecuadamente la protección de las aguas subterráneas o la recuperación de las paredes de pozos generadoras de ácido. Las tribus sostuvieron que se debería concluir una nueva DIAC del emplazamiento para tratar la expansión propuesta y la recuperación necesaria en las minas ZL.

Antes de que BLM y MDEQ pudieran implementar las medidas de recuperación seleccionadas, IBLA emitió su orden en la apelación que estuvo pendiente por largo tiempo de la impugnación de las tribus a la DIA de 1996 que autorizaba la expansión de las minas ZL. IBLA determinó que BLM había violado sus obligaciones fiduciarias para con la tribu cuando aprobó una DIA que no contemplaba adecuadamente el tema de los flujos subterráneos en las cercanías de las minas. Sin dicha información, IBLA sostenía que la DIA no proporcionaba el análisis de los posibles impactos en las aguas subterráneas necesario para efectuar una elección razonable entre las alternativas de recuperación de las minas.

BLM tenía una obligación en virtud de la National Environmental Policy Act (Ley de Política Nacional en Materia de Medio Ambiente—NEPA), ya sea para obtener la información necesaria sobre las aguas subterráneas o para aclarar que faltaba dicho material. Al no hacerlo, BLM no cumplió con las obligaciones contempladas en la NEPA. IBLA determinó también que, al no cumplir con estas obligaciones, BLM tampoco protegió las tierras públicas de la “degradación innecesaria o indebida”, como debe hacerlo en vista de sus obligaciones fiduciarias. Más aún, IBLA observó que el mero cumplimiento de las leyes ambientales no significaba que BLM hubiera observado sus obligaciones fiduciarias. Para atender estas obligaciones, BLM debe consultar con las tribus al tomar decisiones en relación con la DIA. Al efectuar el reenvío, IBLA exigió que BLM consultara debidamente con la tribu con respecto a la recuperación de las minas ZL.

2.2 Análisis de cuentas múltiples

Luego de la decisión de IBLA sobre la necesidad de efectuar consultas adecuadas a las partes interesadas pertinentes, MDEQ y BLM intentaron en primer lugar entablar conversaciones con las tribus. También realizaron numerosas reuniones con el Consejo de la Comunidad India del Fuerte Belknap, BIA y EPA. Durante estos encuentros, las tribus presentaron a BLM su plan alternativo de recuperación para que lo consideraran.

Luego de meses de reuniones con poco o ningún éxito, Robertson Geoconsultants, un subcontratista de la empresa contratado por las agencias para supervisar la recuperación, sugirió utilizar el proceso de análisis de evaluaciones múltiples (MAA). El subcontratista había desarrollado y utilizado este proceso en otros emplazamientos. En julio de 1999, Robertson presentó el MAA al grupo y hubo un acuerdo tentativo de probarlo. Las partes acordaron formar un grupo técnico de trabajo conformado por MDEQ, BLM, las tribus representadas por el Consejo de la Comunidad India del Fuerte Belknap, el Centro de Ciencias en Participación Ciudadana (CSP) como asesores técnicos de las tribus, Spectrum Engineering, Inc. y EPA. El grupo técnico de trabajo evaluaría las condiciones existentes y la recuperación potencial, así como las alternativas de manejo del agua en el emplazamiento. Después de varias reuniones, en 1999 el grupo aceptó utilizar el proceso MAA para evaluar las diversas alternativas de recuperación.

Durante el debate del MAA, el Consejo de la Comunidad India del Fuerte Belknap solicitó que las agencias prepararan una DIA complementaria (DIAC) para la recuperación de las minas. En marzo del 2000, las agencias aceptaron realizar una DIAC y se invitó al Consejo de la Comunidad India del Fuerte Belknap a participar como agencia colaboradora en su realización. El Consejo de la Comunidad India del Fuerte Belknap convino en colaborar con la preparación de la nueva DIAC como gobierno tribal participante.

El 25 de abril del 2000, las tribus también dieron inicio a un juicio planificado por largo tiempo contra BLM, BIA y los Servicios de Salud Pública por la violación de sus responsabilidades fiduciarias al no protegerlas adecuadamente de los impactos de las operaciones de extracción de las minas ZL. Las tribus intentaron obligar a BLM y a los demás demandados a recuperar completamente las minas ZL. A pesar del juicio, las tribus siguieron participando en el grupo técnico de trabajo y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos permitió que BLM y MDEQ continuaran dedicándose a su trabajo con ellas.

Según el representante de BLM involucrado en la recuperación de las minas ZL, el juicio entablado por las tribus “agrió el proceso MAA” en algunos aspectos para BLM y otros participantes gubernamentales dentro del grupo técnico de trabajo. Las agencias vieron el juicio de las tribus como una señal de que la participación de las tribus en el proceso MAA no era de buena fe porque, según lo expresó BLM, estaban litigando por una decisión que aún no se había tomado. No obstante, el grupo continuó su labor en el proceso MAA y MDEQ y BLM siguieron adelante con la DIAC.

MDEQ y BLM describen el MAA como “un proceso interactivo para considerar posibles medidas de recuperación bajo un tema central, evaluando la eficacia de las alternativas de recuperación, y luego modificando las alternativas para optimizar su eficacia”. En general, el proceso MAA sirvió como marco dentro del cual el grupo técnico seleccionó las alternativas más convenientes o ventajosas con fines de recuperación. Esto implicó tres pasos básicos:

- Identificar los impactos, beneficios y costos que se debían incluir en la evaluación.
- Cuantificar los beneficios y los costos.
- Evaluar los impactos combinados o acumulados de cada alternativa y compararlos con las demás alternativas para elaborar una lista las alternativas.

Aunque se caracterizó como un análisis de costo/beneficio, el proceso MAA no se limitó a enfocar los costos y beneficios económicos de cada alternativa. Para ambas minas, El MAA identifica cuatro categorías amplias de temas, denominadas “cuentas”. Estas cuentas comprendieron una cuenta técnica, una económica, una ambiental y otra socio-económica. Cada una de estas cuentas o asuntos incorporaron subcuentas. Las subcuentas se definieron como beneficios o costos relacionados con algunas de las posibles alternativas y sirvieron como categorías de cada uno de los asuntos de interés o temas que planteaban las partes interesadas. Por ejemplo, si las tribus, tenían inquietudes con respecto a la calidad de las aguas superficiales de la región circundante y su recuperación, se creaba una subcuenta bajo la cuenta ambiental.

El grupo técnico de trabajo organizó después subcuentas en uno o más indicadores que miden, cualitativa o cuantitativamente, el impacto de cada alternativa. El valor indicador hizo las veces de un método claro y comprensible de calibrar los posibles impactos bajo cada una de las subcuentas. Por ejemplo, después de asignar la subcuenta sobre la calidad de las aguas superficiales a la cuenta ambiental, se definió uno o varios indicadores para medir los impactos de cada alternativa.

En enero del 2001, luego de evaluar las alternativas en los dos emplazamientos mineros durante un par de años, el grupo técnico de trabajo se reunió para finalizar las alternativas preferidas de cada emplazamiento. Las agencias identificaron la alternativa conocida como Z6 como su preferida para la recuperación de la mina Zortman. Esta alternativa preveía la reforestación, el aislamiento o control de los materiales tóxicos o nocivos, y la cobertura virtual de todas las porciones de sulfuro de las paredes altas del pozo de mina con relleno. La alternativa no requeriría relleno adicional en drenajes que fluyen hacia las cuencas que suministran los recursos hídricos de las tribus.

Para la recuperación de la mina Landusky, MDEQ y BLM seleccionaron la alternativa conocida como L4. Esta alternativa requiere también la reforestación de las áreas afectadas, el aislamiento o el control del material tóxico o nocivo, y la cobertura de la mayoría de las porciones de sulfuro de las paredes altas del pozo de la mina con relleno o pendientes de grava. Esta alternativa también utilizaría todo el material fácilmente disponible generador de sustancias no ácidas como relleno en los pozos de las minas. Con la alternativa L4, se retiraría el amortiguador de lixiviación que obstruye un drenaje.

Sin embargo, el Consejo Indio del Fuerte Belknap expresó su preferencia por la alternativa L5 para el emplazamiento de Landusky y solicitó que las agencias explicaran la elección de L4. Además de las medidas de recuperación identificadas en la alternativa L4, la alternativa L5 proporcionaría relleno adicional para cubrir las paredes altas sulfídicas con material extraído de las minas presente en el drenaje bloqueado por

el amortiguador de lixiviación. MDEQ y BLM prefirieron no rellenar las paredes altas sino reducir su impacto visual mediante la reducción de las paredes y el relleno parcial. Las agencias sostuvieron que el relleno adicional contemplado en la alternativa L5 conduciría a la colocación de material DAM adicional en la cabeza de los drenajes que desembocan en la Reserva del Fuerte Belknap.

Luego de intentar conciliar las diferencias ente la alternativa L5 y L4, el grupo técnico de trabajo identificó algunos cambios para la alternativa L4. En febrero del 2001, MDEQ y BLM convinieron en que las alternativas seleccionadas por las agencias (L4 y Z6) se identificarían en el DIAC como las preferidas. El borrador de la DIAC se publicó en abril del 2002 y la versión definitiva de la misma salió a la luz en diciembre del 2001.

En mayo del 2002, MDEQ y BLM emitieron el registro definitivo de la decisión (ROD). En el ROD, MDEQ y BLM seleccionaban las alternativas Z6 y L4 como las preferidas para las minas ZL. Las agencias reconocieron que la implementación total de las alternativas Z6 y L4 requerirá un financiamiento significativo, además del que está disponible en virtud de la fianza de garantía de ZMI. Esto incluye una suma adicional de US\$ 5 millones para trabajar en la mina Zortman, US\$ 17.5 millones para la mina Landusky y US\$ 11 millones para el fondo de fideicomiso a largo plazo destinado al tratamiento de agua. En caso de que no recuaden estos fondos complementarios en dos años, BLM y MDEQ han seleccionado otro conjunto de alternativas de recuperación que se puede implementar completamente con los fondos disponibles en virtud de la fianza de garantía, pero que requerirá un monitoreo y mantenimiento a más largo plazo.

2.3 Perspectivas del MAA y otros recursos legales para la participación

2.3.1 Las tribus de la Reserva del Fuerte Belknap

Desde el inicio de la explotación a gran escala de las minas, los recursos administrativos tradicionales no ayudaron a las tribus en su campaña por proteger sus recursos naturales y cultura. Durante años sus advertencias acerca del DAM fueron ignoradas. Desde la perspectiva de las tribus, MDEQ y BLM casi nunca (si alguna vez) buscaron o consideraron sus aportes en la evaluación de las minas ZL y su impacto en las Montañas Islas. Incluso cuando las tribus lograron sacar a la luz estos aspectos, las leyes ambientales e indígenas se interpretaron de un modo perjudicial para los intereses de las tribus o vindicaron derechos demasiado tarde. Las tribus creían que sólo recurriendo a los litigios podrían participar en el proceso de consulta para la recuperación de las minas ZL.

Las tribus no creen que el proceso MAA haya cumplido con los requisitos de consulta que impone IBLA. En lugar de ello, consideran el proceso MAA como un ejercicio técnico que fue útil en promover el proceso de recuperación e identificar más alternativas de recuperación. Como tal, las tribus consideran que el proceso MAA es "mejor que nada".

Mediante MAA, MDEQ y BLM por lo menos hicieron un intento realista de considerar las inquietudes de las tribus. El MAA proporcionó un marco para las tribus y las agencias lo utilizaron al abordar los temas que planteaba cada lado. Dentro del marco, las inquietudes de cada parte recibieron igual atención, y el resultado final del proceso MAA no requirió un consenso, lo que habría sido difícil, si no imposible, de negociar.

No obstante, las tribus hubieran preferido usar un proceso que diera lugar a lo que ellos consideraban una consulta adecuada. Para ellos, la consulta adecuada les proporcionaría cierto poder en la toma de decisiones al seleccionar las alternativas de recuperación para las minas ZL. El proceso MAA no garantiza que las inquietudes de las tribus sean tomadas en cuenta en el plan de recuperación. BLM y MDEQ conservan la facultad de tomar la decisión final en relación con las medidas de recuperación seleccionadas para el emplazamiento.

Antes de la emisión del ROD definitivo, las tribus habían acordado trabajar con las agencias para reunir o encontrar los fondos que faltaban y que eran necesarios para financiar las actividades de recuperación identificadas en las alternativas preferidas. Las tribus ahora consideran que se ha puesto en peligro la posibilidad de recolectar los fondos para las alternativas preferidas indicadas en el ROD. Desde su perspectiva, ningún senador o representante financiaría el monto necesario para realizar las actividades de recuperación de las alternativas preferidas cuando el ROD dispone el uso de alternativas menos costosas, pero supuestamente adecuadas, si no se puede reunir estos fondos. En consecuencia, las tribus se están

preparando ahora para entablar un juicio con el objeto de eliminar del ROD las alternativas de respaldo.

2.3.2 MDEQ y BLM

En su calidad de agencias que supervisan la recuperación de las minas ZL, MDEQ y BLM identificaron tres objetivos que quisieron lograr mediante la participación de la ciudadanía y el DIAC posterior. Las agencias deseaban: (1) implementar la orden de IBLA para consultar con las tribus; (2) determinar un plan de recuperación aceptable para las minas, considerando el déficit de los fondos; y (3) seguir el trabajo de recuperación en las minas ZL en consulta con las tribus.

Desde la perspectiva de las agencias, el proceso MAA les permitió lograr cada uno de estos objetivos en lo que se consideró una manera relativamente eficaz. El verdadero indicador de la respuesta de las agencias al proceso MAA es que estas estuvieran dispuestas a utilizarlo de nuevo en un futuro para temas técnicos de recuperación similares.

Cuando las agencias implementaron el proceso MAA, reconocieron que este permitiría a las partes alcanzar un consenso sobre los impactos de una acción, en particular mientras concedía a las partes la facultad de discrepar con las decisiones finales. Las agencias consideraron este resultado como un éxito. El proceso MAA en realidad excedió sus expectativas porque mientras las agencias reconocieron que el MAA podría generar un consenso sobre los impactos, no esperaban que produjera el consenso relativo entre el grupo técnico de trabajo sobre las alternativas de recuperación preferidas.

MDEQ y BLM también consideraron el proceso MAA como un método más eficiente para consultar al público que los procedimientos tradicionales de notificación y comentario, porque mientras el proceso duró muchos años, el producto final fue más del agrado de las partes. En otras palabras, el proceso MAA produjo un mejor plan de recuperación que el que BLM esperaba. Considerando las leyes de minería y medio ambiente aplicables y la cantidad de fondos disponibles, BLM sostuvo que la alternativa que preferían las tribus que requería la recuperación y rehabilitación a un estado previo a la extracción no era deseable por diferentes razones, incluyendo el impacto que esta recuperación podría tener sobre los recursos de las tribus. Según las agencias, el proceso MAA permitió al grupo técnico de trabajo sortear este conflicto y con ello evitar un desacuerdo que podría haber paralizado un proceso de participación ciudadana tradicional. En resumen, el proceso MAA permitió que las partes del grupo técnico de trabajo “estuvieran de acuerdo y disintieran” y procedieran a la consideración de otras alternativas u otros asuntos.

MDEQ y BLM también favorecieron el proceso MAA porque permitía a las partes del grupo técnico de trabajo priorizar sus elecciones para el trabajo de recuperación. En el marco del MAA, ante todo se debía financiar las alternativas de recuperación de primera prioridad dejando para un segundo momento las de menor prioridad. De este modo, MAA permitió que las agencias tomaran en cuenta el déficit de fondos al seleccionar la alternativa preferida. El proceso MAA también permitió evaluar el desempeño ambiental independientemente de los costos. Finalmente, se podía continuar con el trabajo de recuperación provisional en las minas ZL durante las consultas, ya que existía un proceso para que los miembros del grupo técnico de trabajo se pusieran de acuerdo con estas medidas mientras seguían negociando otros asuntos.

MDEQ y BLM también consideran que el MAA puede mejorar y acelerar el proceso de la DIA. Las alternativas identificadas mediante el proceso MAA pueden articularse en una DIA. Trabajar con las partes interesadas mediante el grupo técnico permite una intervención significativa mayor que las reuniones públicas o los grupos de asesoría. Según las agencias, el proceso MAA permitió a las tribus hacer públicas sus inquietudes acerca de los impactos de las minas ZL y las medidas de recuperación potenciales. El proceso MAA también exigía que se concediera al aporte de las tribus el mismo peso y valor que el de otras partes del proceso.

En una presentación que delineaba el proceso MAA, varios miembros del grupo técnico de trabajo de MAA, incluyendo el consultor técnico de las tribus, el consultor técnico de las agencias y un gerente de BLM, indican que el MAA fue útil para muchos propósitos al abordar las alternativas de recuperación en las minas ZL. Estos propósitos comprenden:

- Identificar las brechas de información y las necesidades de datos que requerían del desarrollo de estudios científico.
- Suministrar un marco para todas las partes interesadas a fin de que identificaran y debatieran asuntos

de importancia y el costo de las alternativas de recuperación.

- Identificar claramente medidas comunes a todas las alternativas y tener en cuenta una recuperación provisional continua durante todo el proceso de evaluación.
- Proporcionar un objetivo y una base simplificada sobre la cual se pudiera debatir temas delicados.
- Suministrar una herramienta defendible y transparente con la cual los encargados de tomar las decisiones podrían evaluar los impactos positivos y negativos de las alternativas disponibles.
- Crear un marco para redactar la declaración de impacto ambiental complementaria.

3. Conclusiones

La historia de la participación ciudadana en las minas ZL está lejos de concluir debido a que sigue pendiente el resultado del juicio iniciado por las tribus y hay un nuevo litigio en proceso.

En este momento, es evidente la frustración de las tribus con respecto a la EIA y otros mecanismos de participación formal. El uso del marco del MAA para incorporar las inquietudes de las tribus a la última ronda del proceso EIA (es decir, después del abandono), no produjo resultados sustantivos que satisficieran a los líderes de las tribus. Muchos factores pueden haber contribuido a este descontento, incluyendo la necesidad de confiar fuertemente en los representantes técnicos en las consultas, el cambio de liderazgo en la tribu después de la conclusión del proceso MAA y el hecho de que el marco MAA sólo puede garantizar que se considerarán las preocupaciones de las tribus y no que estas serán adoptadas.

Por otro lado, los funcionarios de gobierno determinaron que el marco MAA era enormemente útil como herramienta de consulta pública, así como para identificar y clasificar alternativas de acción. Su experiencia positiva, más el reconocimiento por parte de las tribus de que este marco fue una herramienta técnica constructiva, indica que es probable que el proceso MAA se utilice nuevamente en las consultas con el público.

Más aún, el proceso de la EIA durante la historia de las minas ZL demostró ser un mecanismo poco eficaz para evitar una de las mayores preocupaciones que aquejan a las tribus que residen cerca de las minas, es decir el drenaje ácido de las minas. Desde un inicio y con frecuencia, las tribus denunciaron el potencial de este problema en sus comentarios formales, notificando debidamente a los reguladores gubernamentales para que tomaran las medidas adecuadas a fin de evitar los daños. Sin embargo, estos no consideraron mecanismos adecuados en el permiso o en el ROD que impidieran la extracción efectiva del sulfuro.

El proceso del litigio ciudadano arrojó resultados combinados para las tribus. Por un lado, estas se vieron favorecidas con una sentencia significativa contra la compañía obteniendo fondos para el tratamiento del agua; por otro, no se pudo tratar los aspectos relacionados con la recuperación ya que este tema estaba fuera del alcance de las leyes federales y estatales en materia de agua. Los reclamos de recuperación estuvieron pendientes ante IBLA y en otras cortes. Y cuando las tribus intentaron hacer cumplir las garantías extendidas de conformidad con leyes especialmente elaboradas para proteger los derechos indígenas, se hizo evidente que el gobierno federal no tenía obligaciones sustantivas para proteger sus intereses anteponiéndolos a los de la compañía minera.

Aun cuando las tribus pudieron hacer cumplir su derecho a ser consultadas en el proceso de la EIA, hasta ahora no se les ha consultado debidamente en relación con la explotación y la recuperación de las minas ZL, según expresan sus representantes.

La experiencia de las tribus en las minas ZL también subraya la insuficiencia del proceso de otorgamiento de fianzas. Aun cuando la garantía financiera de la compañía proporcionaba más de US\$ 70 millones para ocuparse del legado ambiental creado por sus operaciones, más de la mitad de este monto ya se ha gastado en el tratamiento del agua, y la implementación de las alternativas de recuperación que se están debatiendo actualmente superarán de manera sustancial el resto. Además, considerando que la compañía entró en quiebra, el único recurso que le queda a las tribus es presionar al Congreso para que suministre fondos.

Visto que el ROD contempla alternativas de apoyo menos costosas, en este momento se pone en tela de juicio la probabilidad de que las tribus puedan reunir fondos para desarrollar las alternativas preferidas en cuestión. Debido a que estas alternativas de apoyo constituyen las opciones de recuperación que BLM y MDEQ propusieron al inicio del proceso, puede ocurrir que las tribus regresen básicamente "a fojas cero".

IV. MÉXICO: MINERA SAN XAVIER Y MINA MARIQUITA

IV.a. MINERA SAN XAVIER

1. Datos generales

1.1 Antecedentes

En noviembre de 1996, la empresa Minera San Xavier S.A. de C.V. inició la exploración en la cercanías del poblado Cerro de San Pedro, a 20 km al noreste de San Luis Potosí, con 100 barrenas cuya longitud total era de 20,000 km afectando una superficie total de 129,083 km². Esta fase de exploración finalizó en septiembre de 1997. La empresa ha calculado su inversión en aproximadamente 30 millones de dólares.

El proyecto cuenta con reservas de 77 millones de toneladas (67 gr./ton de oro y 25 gr./ton de plata). Opera con una capacidad de 32,000 ton/día, utilizando minado convencional de tajo a cielo abierto y lixiviación en montones. Además implica una serie de proyectos asociados: caminos de acceso, instalación de oficinas, comunicaciones externas, construcción de talleres de mantenimiento de equipo y vehículos, oficinas adyacentes, almacenes explosivos o polvorines, líneas de construcción eléctrica (10 km).

El 1 de agosto de 1997 Minera San Xavier presentó una manifestación de impacto ambiental (MIA) general, con clave 24SL97M0004, ante la delegación federal de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).⁸⁰ Así mismo, solicitó el cambio de uso de suelo de 360,400-00 ha en terrenos de los ejidos Palma de la Cruz, Cerro de San Pedro, Cuesta de Campa y otros de propiedad

privada. El motivo de esta solicitud es que no existe una clasificación oficial para el uso de suelo en el área. El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) lo define indistintamente como “uso forestal o de agostadero para cría de ganado y de uso colectivo”, por lo cual Minera San Xavier solicitó el cambio de uso de suelo a “otros” cuyo destino específico sería el desarrollo de un complejo industrial minero.

1.2 Proceso de evaluación de impacto ambiental

En agosto de 1997 Minera San Xavier inicia el procedimiento para tramitar la manifestación de impacto ambiental (MIA), de conformidad con lo establecido en los artículos 6, 9 y 10 del reglamento en materia de impacto ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (R-LGEEPA-IA) y el estudio de riesgo detallado correspondiente, según lo señalado en el artículo 30 de la propia LGEEPA. En ese mismo mes Minera San Xavier, con fundamento en los artículos 7 y 8 del R-LGEEPA-IA, presenta un informe preventivo para la construcción de dos polvorines en el distrito minero Cerro San Pedro, a 2 km de aire del poblado Cerro de San Pedro.

En septiembre de 1997, la delegación federal solicita especificar y complementar la información presentada en el informe preventivo. Un mes más tarde, Minera San Xavier S.A. de C.V. continúa con el trámite de la MIA en su modalidad general ante la delegación federal de la SEMARNAP en el Estado de San Luis Potosí (S.L.P.) y solicita autorización para la construcción del proyecto minero-metalúrgico Cerro San Pedro, en las inmediaciones de la población con el mismo nombre. Para estos fines, la empresa presenta el estudio de riesgo en su modalidad detallada y los estudios correspondientes para la definición y establecimiento de los componentes del subsuelo cerca y bajo los edificios del pueblo de San Pedro:

- Consideraciones de voladuras para edificios antiguos.
- Análisis de los efectos no deseables en el uso de explosivos para fragmentar roca.
- Reporte de resistividad para determinar la existencia de obras subterráneas bajo el templo de San Pedro.
- Reporte de estudio de tomografía sísmica alrededor del templo de San Pedro.
- Proyecto de construcción de polvorines y su camino de acceso.

La delegación federal de la SEMARNAP en S.L.P., remite en octubre de 1997 la MIA a la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (DGOEIA), en las oficinas centrales del Instituto Nacional de Ecología (INE). Dos semanas más tarde la DGOEIA solicita la opinión técnica de la Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas.

Asimismo, en noviembre del mismo año, la delegación federal solicita a la Comisión Nacional del Agua (CNA) su opinión técnica con relación a la evaluación de impacto ambiental (EIA) correspondiente al uso y consumo de agua en los procesos de explotación de tajo a cielo abierto y el tratamiento de minerales por lixiviación; y la obtención por parte de Minera San Xavier de los derechos para uso y aprovechamiento del agua. En respuesta a esta solicitud, la CNA requiere información adicional por parte del promovente. Así, en diciembre de 1997 la DGOEIA solicita nuevamente información técnica complementaria (25 puntos) al promovente, la cual deberá presentarse en un lapso no mayor de tres meses.

Debido a la polémica e importancia de este proyecto, en enero de 1998 el gobierno del Estado de S.L.P. conforma un comité técnico académico, encabezado por la Universidad Autónoma de S.L.P. (UASLP), que analizará el proyecto y sus implicaciones.

Entrado el mes de febrero de 1998, la Dirección de Administración y Riesgos Ambientales informa a la DGOEIA que no tiene objeciones al proyecto Cerro San Pedro, siempre y cuando se apegue a los términos señalados. Aun así, en julio de 1998 la DGOEIA solicita más información complementaria a Minera San Xavier a fin de reanudar la evaluación del proyecto, a lo que la empresa responde en agosto presentando la información adicional requerida; misma que la delegación federal remite a la Universidad Autónoma de S.L.P. para que elabore su dictamen técnico, 15 días después.

Así, un año más tarde, el 26 de febrero de 1999, el INE mediante la DGOEIA, brinda su autorización a Minera San Xavier en materia de impacto ambiental para el cambio de uso de suelo solicitado, de manera condicionada

80 Actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

y en apego a los términos que la autoridad establece, con una vigencia de 12 años.

1.3 Conflicto

La opinión de la empresa es que el proyecto representa para la comunidad una fuente de empleo estable, salarios dignos, servicios de salud, caminos y transporte, capacitación, reforestación y protección ambiental, debido a que se tomarán medidas para no generar descargas de agua residual; se reforestará la zona; los procesos se llevarán a cabo en estricto apego a las normas de control internacionales; y se utilizarán técnicas avanzadas para proteger las construcciones y los caminos de la zona.

Sin embargo, varias personas y organizaciones civiles consideran que este proyecto tendrá importantes impactos ambientales (como desperdicio de agua y pérdida de especies de flora y fauna protegidas por la ley), culturales (daños a edificios con valor histórico y a las casas del poblado) y económicos (explotación de los obreros sin una equitativa distribución de la riqueza).

1.4 Actores involucrados

Los principales actores involucrados son:

- Minera San Xavier S.A. de C.V.: empresa potosina subsidiaria de CLAMIS GOLD LTD y METALLICA Resources Inc.
- Delegación Federal de SEMARNAT en San Luis Potosí: representante de la autoridad ambiental federal en el Estado.
- INE–Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental: responsable de brindar la autorización en materia de impacto ambiental.
- Comisión Nacional del Agua (CNA): responsable de la opinión técnica en materia de agua.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH): responsable del cuidado de obras y monumentos con valor histórico y cultural.
- Ejidos Palma de la Cruz, Cerro San Pedro y Cuesta de Campa: afectados directamente por el proyecto.
- Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP): encargada del comité técnico académico que analiza los impactos y riesgos del proyecto.
- Sociedad civil: habitantes del pueblo Cerro de San Pedro; Coalición de Grupos de Defensa Ciudadana; Educación y Defensa Ambiental A.C.; Sergio Serrano Soriano; María Esther Abaunza Hurtado; y Beatriz Septien.

2. Experiencias de la mina con participación ciudadana

En octubre de 1997 la delegación federal informa al gobernador constitucional de S.L.P. sobre la gestión realizada por Minera San Xavier, la obligación de poner a disposición de la sociedad civil el expediente correspondiente (de conformidad con el artículo 34 de la LGEEPA), la posibilidad de celebrar una reunión pública de información y el proceso de consulta.

Asimismo, la delegación federal de la SEMARNAP responde a individuos en particular (a Sergio Serrano Soriano, por ejemplo) la solicitud realizada, para que se ponga a disposición del público del Estado la MIA, informándole que la referida manifestación podrá ser consultada a partir del 3 de noviembre de 1997 en las oficinas de esa delegación. El mismo aviso es dado a la Minera San Xavier a fin de que esta indique cuál información puede ser del dominio público, sin afectar los derechos de propiedad industrial y mercantil, a lo que la minera responde que toda la información del expediente podrá ser de carácter público y consultada pues no atenta contra los derechos de propiedad industrial ni de seguridad mercantil.

Siendo esta la situación, la delegación federal publica un boletín de prensa, con fecha 31 de octubre de 1997, informando sobre el proceso de consulta pública previsto en la legislación ambiental, y divulgando que el expediente de la MIA presentada por Minera San Xavier para el proyecto de Cerro San Pedro, estará a disposición del público en las oficinas de la delegación federal de SEMARNAP a partir del 3 de noviembre del referido año.

En diciembre de 1997 se lleva a cabo una reunión pública de información con fundamento en el artículo 34,

fracción III de la LGEEPA, donde diversos representantes de la sociedad civil exponen sus opiniones y cuestionamientos. Posteriormente, la delegación federal envía a la DGOEIA del INE los resultados de la consulta pública para que sean incorporados al expediente.

Asimismo, el gobierno del Estado de San Luis Potosí, decide conformar un comité técnico académico, encabezado por la UASLP, que analizará el proyecto a partir de enero de 1998. En abril del mismo año, la Coalición de Grupo de Defensa Ciudadana envía un comunicado al INE en el cual plantea que se requiere una opinión alternativa sobre la MIA, pues la presentada por Minera San Xavier no ofrece argumentos técnicos suficientes como para hacer una evaluación de impacto ambiental confiable.

Los principales temas en los cuales la sociedad civil y el comité técnico académico formularon recomendaciones son los siguientes:

- Escenarios y compromisos: conformación de un comité *ad hoc* para el seguimiento de los compromisos y acuerdos establecidos, así como de los mecanismos de control de calidad; y fijar fianzas y garantías con el propósito fundamental de asegurar la restauración y mantenimiento del área del proyecto y sus alrededores.
- Caracterización básica: resolver incongruencias con la superficie del terreno involucrada directa e indirectamente en el proyecto; estudios de biodisponibilidad de los metales en los polvos que se generan en la mina y terrenos utilizando animales de experimentación; tratamiento de los metales, prevención y control de los drenajes; estudios de caracterización ambiental y de salud.
- Impactos y riesgos relacionados con los acuíferos: pozos previstos y uso limitado del agua autorizada, impermeabilización de patios y piletas; controlar y restaurar la contaminación de los acuíferos.
- Impactos bióticos: plan completo de restauración biótica con medidas de prevención, reducción, rehabilitación y compensación de impactos; un jardín botánico; y un área de amortiguamiento alrededor del proyecto.
- Riesgos derivados del manejo de elementos peligrosos: programa de contingencias para la contaminación de cianuro en metales de suelo y aire; programa detallado de atención a emergencias medicas; programa de monitoreo y atención a contingencias para contaminación de cianuro y metales en suelo y aire.
- Polvos y contaminantes de la atmósfera: sistema de monitoreo de los gases que emanen del área de retorta, fundición y laboratorio.
- Otros impactos y riesgos: protocolo para los estudios ambientales y biológicos bajo las especificaciones marcadas en este documento; monitoreo biológico, etc.
- Control de calidad: programa de control de calidad antes del inicio de la construcción; sistema de certificación de los servicios de laboratorio.
- Plan de cierre.
- Alternativas planteadas por el proyecto: mantenimiento del área del proyecto hasta que no exista riesgo y haya tenido éxito la restauración biótica.

Durante 1998, el INE recibe comunicados (como los de María Esther Abaunza Hurtado y Beatriz Septién), en los que solicitan la intervención de la autoridad ambiental para una adecuada evaluación de impacto ambiental. Dichos comunicados son atendidos por la DGOEIA quien informa a los remitentes sobre el proceso mediante el cual se ha revisado el proyecto Cerro San Pedro. En junio de 1998 la Coalición de Grupos de Defensa Ciudadana informa al representante del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en México sobre lo que considera graves impactos y riesgos del proyecto Cerro San Pedro, desde el punto de vista ecológico, cultural, histórico, jurídico, social y religioso.

En abril de 1999 la delegación federal informa a dicha coalición que puede tramitar las copias certificadas de la autorización de manera condicionada, emitida por el INE a Minera San Xavier en materia de impacto ambiental para el cambio de uso de suelo solicitado, en apego a los términos que la autoridad indique, la misma que tiene una vigencia de 12 años para la ejecución del proyecto.

En enero del 2001, María Luciana Mata García interpone el recurso de oposición, con fundamento en el artículo 84 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contra la autorización otorgada por el INE a Minera San Xavier en materia de impacto ambiental.

3. Principales resultados

- A través de la DGOEIA, INE brinda su autorización a Minera San Xavier en materia de impacto ambiental para el cambio solicitado de uso de suelo, de manera condicionada y en apego a los términos que la autoridad indique, con una vigencia de 12 años.
- Minera San Xavier está obligada a informar a la autoridad sobre cualquier cambio en el proyecto, tramitar cualquier otra autorización y observar las condicionantes establecidas.
- El diseño de tajo utilizado en el proyecto respeta el límite de protección establecido por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y las voladuras seguirán un diseño especial que garantice la seguridad del poblado Cerro de San Pedro.
- Se ha realizado el pago de una fianza para cubrir cualquier daño provocado por la empresa minera.
- Minera San Xavier elabora el programa de trabajo para la estabilización y restauración del templo de San Pedro y vigilará las vibraciones que lo puedan afectar.
- La empresa se ha comprometido a construir un jardín botánico con especies endémicas, amenazadas y en peligro de extinción.
- Se han implementado sistemas de recuperación de polvos en el equipo de barrenación.
- El uso y almacenamiento de explosivos se realizará en apego a la normatividad establecida por la Secretaría de Defensa Nacional.
- Tras concluir su trabajo, Minera San Xavier permanecerá en la zona dos años más a fin de estabilizar los taludes o bancos de tajos, neutralizar toda reacción residual del cianuro y reforestar las zonas afectadas, todos compromisos establecidos en los permisos y convenios realizados con las autoridades competentes.
- Minera San Xavier calcula invertir US\$ 70 millones adicionales para la instrumentación completa de la nueva infraestructura requerida para cumplir con las obligaciones establecidas en su autorización en materia de impacto ambiental.

IV.b. MINA MARIQUITA

1. Datos generales

1.1 Antecedentes

La Sierra Mariquita, ubicada en el Estado de Sonora, al norte del territorio nacional mexicano, cuenta con una gran tradición minera. De hecho, la mina de cobre más antigua del país se encuentra en las inmediaciones del pueblo de Cananea, que ha dependido siempre de la minería.

Debido a las favorables condiciones climatológicas y geográficas de Sierra Mariquita, en 1987 se instaló en la zona el Observatorio Astronómico Guillermo Haro del Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE).

Hacía mucho tiempo que en las cercanías del observatorio existía una pequeña mina de socavón, que no representaba ningún problema para el funcionamiento del mismo. Según el INAOE, desde 1992 existía un convenio con Minera María, quien debía de informar sobre cualquier modificación o ampliación. Sin embargo, en 1994, a 3 km en línea recta del observatorio, se inició la construcción de un complejo minero-metalúrgico para la explotación de reservas de cobre en la denominada mina Mariquita, con la técnica de minado convencional de tajo a cielo abierto y lixiviación en montones. La actividad minera afectó directamente el normal funcionamiento del observatorio.

Debido a la falta de normatividad que permitiera la tutela de la actividad astronómica, el conflicto fue resuelto de forma alternativa, bajo un esquema de cooperación no previsto en la legislación: la negociación.

1.2 Proceso de evaluación de impacto ambiental

El 23 de mayo de 1994, Minera María presentó a la entonces Dirección de Normatividad Ambiental del INE una manifestación de impacto ambiental (MIA) en su modalidad general, con clave 94M0018, de conformidad con lo establecido en los artículos 28, 29 y 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y 5 y 20 del reglamento de la citada ley en materia de impacto ambiental. Sin embargo, la manifestación señalada no declaraba la existencia del observatorio, el cual se ubica a tan solo 3 km de la mina y funcionaba desde hacía siete años.

Cuando los funcionarios del INAOE se enteraron del proyecto y de la seria omisión en la MIA, presentaron ante el INE su inconformidad debido a que el proyecto minero afectaría el funcionamiento del observatorio por las vibraciones, las emisiones de polvo y la luz provenientes de la mina.

La empresa minera debió conseguir la autorización de la Comisión Nacional del Agua (C.N.A.) y de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (S.A.R.H.) para el suministro de agua. Además, tuvo que obtener el permiso de la autoridad municipal para la disposición de los residuos sólidos, y de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) para el almacenamiento y manejo de explosivos.

El INE dio una autorización por diez años, otorgando el derecho a Minera María S.A. de C.V. de desarrollar y operar el proyecto denominado Mariquita, consistente en la exploración, extracción y recuperación de cobre, el cual está sujeto a la aplicación de las medidas de mitigación establecidas en la misma autorización como condicionantes.

Es necesario resaltar que, a pesar de que la legislación no prevé medidas de protección para la actividad astronómica, el INE incluyó una condicionante en la autorización de funcionamiento de la mina Mariquita, señalando que su actividad no debía afectar el normal funcionamiento del Observatorio Astronómico Guillermo Haro.

1.3 Conflicto

Para poder funcionar legalmente, Minera María debía obtener autorización del Instituto Nacional de Ecología (INE) en materia de impacto ambiental, por lo cual presentó su MIA ante de la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (DGOEIA). Sin embargo, cuando Minera María presentó su MIA, omitió declarar la existencia del observatorio y evitó informar a la comunidad sobre el proyecto.

Los funcionarios del INAOE, la entidad responsable del observatorio, se enteraron del proyecto de manera casual, ante lo cual inmediatamente se presentaron ante el INE para manifestar su inconformidad debido a los problemas que el proyecto minero ocasionaría al observatorio por las vibraciones, las emisiones de polvo y la luz provenientes de la mina.

Por otro lado, los posibles impactos de índole ambiental generaron movilizaciones y protestas, resaltando el problema de la comunidad de Cananea y el Estado de Sonora con la industria minera y el excesivo centralismo en el planeamiento y la toma de decisiones.

Por lo tanto, originalmente, existían dos posturas antagónicas: una defendía al observatorio mientras que la otra a la mina Mariquita.

Debido a la laguna jurídica existente por la falta de legislación específica para la protección de la actividad astronómica, así como por carecer de experiencias similares previas, fue necesario buscar mecanismos alternativos que permitieran resolver el conflicto. Para lograrlo, fue indispensable trabajar bajo un esquema de cooperación, por lo cual en este caso en particular se optó por la técnica conocida como negociación.

1.4 Actores involucrados

- Minera María S.A de C.V.: integrante del Grupo Frisco y responsable del proyecto Mina Mariquita.
- Delegación Federal de SEMARNAT en San Luis Potosí: representante de la autoridad ambiental federal en el Estado.

- INE–Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental: responsable de brindar la autorización en materia de impacto ambiental.
- Observatorio Astronómico Guillermo Haro del Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (INAOE).
- Sociedad civil: habitantes de Cananea; Margarita Otis; periódicos locales y nacionales.

2. Experiencias de la mina con participación ciudadana

Dado que tanto la población de Cananea como el INAOE carecían de información relativa al proyecto Mina Mariquita, y que la MIA presentada ante el INE por la empresa minera omitía mencionar la existencia del Observatorio Astronómico Guillermo Haro, los representantes del observatorio y algunos ecologistas independientes de Cananea iniciaron una campaña de prensa denunciando lo ocurrido y en defensa del observatorio.

Por un lado, la mina Mariquita buscaba autorización para poder funcionar, para lo cual presentó una MIA cuya información era incompleta, pues omitía mencionar la existencia del Observatorio Guillermo Haro. Por otro lado, el INAOE pretendía rechazar dicha autorización, pues el observatorio se vería afectado, al igual que algunos ecologistas independientes, quienes querían evitar los posibles riesgos e impactos ambientales que podía ocasionar el proyecto minero. Como ambas posturas eran antagónicas, aparentemente no podía existir consenso entre las partes en conflicto.

Al mismo tiempo, la polémica ocasionada por los temas de índole ecológica generaron movilizaciones y protestas, resaltando el problema de la comunidad de Cananea y el Estado de Sonora con la industria minera y el excesivo centralismo en el planeamiento y la toma de decisiones. Margarita Otis interpuso un recurso de inconformidad contra la autorización del INE, el mismo que fue desestimado por la autoridad administrativa.

La falta de comunicación y los malentendidos entre las partes fueron la principal fuente de conflicto. La campaña de prensa contra la empresa minera fue su peor enemigo. En palabras del ingeniero Moreno Turrent, director de ecología del Grupo Frisco (el propietario de mina María):

La situación del conflicto se produjo porque en la manifestación de impacto ambiental no se tuvo en cuenta al observatorio. No sospechamos que la actividad de la Mariquita pudiera afectarlo, la falta de comunicación fue la causante del conflicto, o mejor dicho la mala comunicación.... Luego comenzó a haber una campaña de prensa en contra del proyecto Mariquita, donde se utilizaron datos confidenciales, deformándose inclusive.⁸¹

El papel de conciliador que desempeñó el INE en el proceso de negociación fue crucial para resolver el conflicto. El primer paso fue establecer una metodología que permitiera cumplir las disposiciones contenidas en la resolución en materia de EIA y adoptar las medidas que garantizaran la compatibilidad de ambas actividades, para lo cual se firmó un acuerdo entre las partes. En caso de no alcanzar un acuerdo, las partes se someterían al arbitraje del INE.

Así mismo, se instaló un grupo de trabajo integrado por cuatro miembros (dos representantes de Minera María y otros dos del INAOE) quienes, con el apoyo de técnicos expertos, tomaron las decisiones pertinentes. Bajo este esquema de cooperación, las partes analizaron los conflictos de intereses. El objetivo del observatorio no era que la mina Mariquita no funcionara, sino poder funcionar normalmente; el interés de la empresa minera era realizar sus actividades sin perjudicar al observatorio. De esta forma el problema se replanteó: ¿cómo desarrollar ambas actividades sin que ninguna saliese perjudicada?

Siendo esta la situación, se definieron tres áreas de impacto: las vibraciones por explosiones que podían afectar el telescopio (independientemente de la estructura del edificio); la contaminación lumínica; y las emisiones de polvo.

3. Principales resultados

- Se estableció un recolector de polvos para evitar que las partículas o polvos que la mina genera

interfieran con el funcionamiento del observatorio.

- La intensidad luminosa de las instalaciones de la mina no debe interferir con el observatorio.
- La calidad del agua, tanto superficial como subterránea, no debe afectarse.
- Al finalizar sus actividades, la empresa minera debe neutralizar el material de los montones de lixiviación.
- Se debe elaborar un plan de restitución de los procesos naturales del sitio y un programa integral de protección ambiental.
- Como medida compensatoria por los impactos irreversibles que ocasionará el proyecto, Minera María, debe establecer un fondo, a través de aportaciones anuales, destinado a proyectos de investigación y a la ejecución de acciones de conservación en áreas o ecosistemas de la región.

Las condicionantes establecidas por el INE para no afectar la actividad del observatorio dieron cabida a la interpretación de un concepto amplio de impacto ambiental en su aspecto socio-cultural (que incluye la actividad científica), que permitió usar un mecanismo alternativo para resolver el conflicto.

V. PERU: COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA Y EL PROYECTO TAMBOGRANDE

V.a. COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA

1. Datos generales

1.1 Introducción

El caso de la Compañía Minera Antamina (CMA) es uno de los más importantes en lo que a participación ciudadana se refiere, pues nos muestra no sólo el mero cumplimiento de lo ordenado por la legislación actual en dicha materia, sino nuevas formas de participación voluntaria de la población, como la de la comunidad de San Marcos.

Si bien durante los dos primeros años de las operaciones sólo hubo un contacto escueto y formal entre las comunidades y la CMA, el Comité de Medio Ambiente de San Marcos se reunía constantemente con los representantes del área de Ambiente, Salud y Seguridad de la CMA para discutir los temas ambientales concernientes al proyecto. Actualmente se viene dando un diálogo de diferentes maneras y en distintos niveles. Esperemos que en este caso los resultados del estudio de impacto ambiental (EIA) no sean demasiado optimistas en comparación con la realidad.

Además del Comité de la Comunidad de San Marcos, se han creado tres comités más en las comunidades de Huarmey, Ayash y Carhuayoc, que a pedido de la CMA recibirán asesoría legal directa de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), en un proyecto que se iniciará a más tardar a fines del año 2003.

1.2 Localización de la mina

La mina se encuentra a 4,800 m.s.n.m., en el distrito de San Marcos, provincia de Huari, departamento de Ancash, y llega hasta la costa peruana, específicamente hasta el puerto Huarmey, en el departamento de

81 Enrique Sienfield, *Proyectos de inversión y conflictos ambientales*, SEMARNAP– PNUD, México D.F., 1999, p. 63.

Ancash.

1.3 Descripción geográfica

El depósito polimetálico de Antamina se ubica en el Callejón de Conchucos, entre los 4,200m y 4,800 m.s.n.m. Está en el flanco oriental de la cordillera occidental de los Andes, en el norte y centro del Perú, en el departamento de Ancash, a 385 km al noreste de Lima.

La cordillera es una zona montañosa y accidentada, donde la agricultura se limita al cultivo del maíz y de la papa en los pequeños valles andinos de menor altitud. En la zona del proyecto minero, la actividad económica se concentra principalmente en la crianza de ganado y la agricultura a pequeña escala.

La mina está situada en las nacientes de dos pequeñas quebradas (Ayash y Canrash), que desembocan en el río Puchca. Este río forma parte de la cuenca del Alto Amazonas. El yacimiento minero abarca dos ecoregiones: la sierra, situada entre los 2,000 y los 3,800 m.s.n.m., se caracteriza por la presencia de bosques; la Puna, a más de 3, 800 m.s.n.m., tiene pastizales extensos.

1.4 Circuitos de operación de la mina

El mineroducto tiene un recorrido de poco más de 300 km, desde la mina hasta su destino final en el puerto de Huarmey. Las facilidades portuarias que se vienen construyendo en el puerto tienen por finalidad poder exportar el mineral luego del proceso de concentración al cual está sujeto. Cabe mencionar que la CMA no tiene asociado ningún proceso de fundición de cobre.

Con relación al estado del proyecto en el área de la mina, la construcción de la planta chancadora primaria se encuentra casi finalizada (98% al 15 de enero del 2001). Asimismo, la faja transportadora se encuentra ya en periodo de prueba, al igual que la planta concentradora. La etapa de operaciones de la mina comenzó en junio del 2001.

La presa de aguas frescas (DAM D) ya se ha concluido, y la presa de relaves, con una capacidad de almacenamiento de 546 millones de toneladas métricas, está terminada en su primera etapa. El mineroducto (301.7 km) está casi finalizado. Transportará cobre y zinc, los cuales serán mezclados con agua y transportados de manera independiente de la mina al puerto de Huarmey.

El puerto está terminado en un 80% y las instalaciones en tierra, en un 95%. Con relación al tratamiento del mineral en el puerto de Huarmey, este será separado del agua a través de filtros especiales. El mineral recuperado será depositado en el edificio de almacenamiento de concentrados y luego del tratamiento técnico correspondiente, será transportado a los buques de carga a través de una faja transportadora.

Cabe resaltar que tanto las instalaciones de almacenamiento de los concentrados minerales como las de la faja transportadora están totalmente cubiertas.

1.5 Historia de la mina

A principios de la segunda mitad del siglo XIX se llevaron a cabo actividades mineras en pequeña escala en zonas cercanas al depósito de Antamina. Las primeras referencias de una temprana actividad minera en esta área (minas Taco y Rosa) aparecen en *El Perú*, la obra de Antonio Raimondi publicada en 1860. La actividad minera fue esporádica hasta mediados del siglo XX.

En 1952, la compañía Cerro de Pasco Corporation obtuvo los derechos sobre diversas concesiones mineras en Antamina. El lugar fue explorado esporádicamente en las décadas de los cincuenta y sesenta. Durante este periodo, se desarrollaron más de 5,000 m de labores subterráneas y se hicieron más de 3,000 m en perforaciones subterráneas y superficiales.

En 1973, Minero Perú y Geomín (una empresa rumana) suscribieron un contrato de empresa de riesgo compartido, a fin de realizar trabajos, que condujo a la rehabilitación de más de 3,200 m de labores, la ejecución de más de 11, 000 m de perforaciones diamantinas y la excavación de 3,200 m de trincheras con

finés de muestreo geoquímico en la superficie.

Sin embargo, a pesar de que esta empresa a riesgo compartido realizaba sus labores de exploración y explotación, se avanzó poco hacia el desarrollo de una operación minera comercial. Esto trajo como resultado que el gobierno convocara a licitación para la concesión de la propiedad a mediados de 1990.

1.6 Problemas sociales y ambientales

Los efectos sociales del proyecto minero en la región son la reubicación, la inmigración, un aumento en la demanda de vivienda y un mayor tránsito vehicular. También se procura mejoras en los centros educativos y de salud, mayores oportunidades de empleo, mayor construcción de viviendas y una mejora a nivel de la infraestructura y los servicios sociales.

Los habitantes de las zonas del proyecto se verán afectados por la pérdida de tierras agrícolas y de pastoreo. Estas familias serán reubicadas en zonas similares o mejores que sus localidades actuales, en conformidad con la política de la CMA y los lineamientos del Banco Mundial.

En la elaboración del plan de reubicación, la CMA identificó y consultó a todas las familias que podrían verse afectadas por el emplazamiento del proyecto, así como a las entidades normativas correspondientes. El objetivo global del plan de reubicación es proporcionar mejores viviendas y servicios a las familias.

El Comité de Medio Ambiente de San Marcos, conformado en junio de 1999 a raíz de los reclamos de los pobladores por los posibles impactos ambientales de la CMA, atiende las quejas y los reclamos de la población. Sin embargo, carece de la información necesaria para poder tramitar dicha información ante las autoridades competentes. Por eso ha solicitado a la SPDA el dictado de un taller de capacitación en legislación ambiental.

Uno de los problemas de la CMA es su falta de estrategia integral y de planes de desarrollo. Al no contar con ellos, la CMA asume los gastos de las comunidades (a pesar de que asegura que su política no es subsidiaria y proteccionista), lo que a veces distorsiona su relación con ellas. Sin embargo, la CMA también se encuentra llevando a cabo programas sostenibles.

Uno de los factores que más alimenta la desconfianza de las comunidades es el comportamiento de las empresas que la CMA contrató al comienzo del proyecto, empresas que para solucionar los problemas ambientales o de otra índole negociaban con la población afectada a fin de lograr una “adecuada” indemnización por los daños ocasionados. Estas formas de solucionar los conflictos han perjudicado a la CMA, toda vez que la población que conoce de estos acuerdos no la diferencia de las empresas contratistas y piensa que actualmente la CMA quiere seguir solucionando sus problemas de esa manera.

A la vez, debemos tener en cuenta –como lo reconoce tanto el propio Comité de Medio Ambiente de San Marcos como la CMA– que las expectativas de las comunidades ubicadas en el área de influencia del proyecto Antamina fueron desmedidas. Aunque en muchas ocasiones estas expectativas fueron alentadas por funcionarios de la CMA debido a que no existía un plan de comunicaciones, las comunidades también exageraron. El hecho de encontrarse ante una realidad que no cubre todas sus expectativas de empleo y desarrollo, aunado a los malos antecedentes y en algunas ocasiones a la falta de información (o a una información demasiado técnica) genera un malestar en la población local y regional. Hasta ahora sólo se han presentado reclamos y existe mucha frustración en algunos sectores sociales.

La CMA compró tierras a los campesinos del distrito de San Marcos para desarrollar sus operaciones mineras, comprometiéndose al pago correspondiente y, si fuera necesario, a reubicar a las familias y construir nuevas viviendas. La compra de tierras comunales ha generado el desplazamiento de la población y ahora los conflictos no sólo se deben a la reubicación, sino también a la delimitación de las áreas adquiridas por la empresa.

En Huarmey, una ciudad tradicionalmente pesquera, los problemas empezaron en 1998, cuando Antamina inició sus actividades sin cumplir con la debida consulta a la población ni informar adecuadamente sobre los impactos ambientales de la construcción de un mineroducto y un muelle de embarque de minerales, que actualmente son las principales causas del conflicto.

En la actualidad, se ha destacado la contaminación de algunas zonas de cultivo y centros poblados circundantes, mientras que en San Marcos la empresa no ha cumplido con la reubicación del caserío de Chipta-Pincullo. Además, el EIA plantea que las aguas residuales y contaminadas del proceso de filtrado de minerales en la tierra (cobre y zinc) serán descargadas al mar, particularmente si se presenta el Fenómeno de El Niño.

Entre mayo y junio del 2001 se realizaron dos paros regionales acusando a la empresa minera de ocultar información sobre los impactos negativos que ocasionará. La sociedad civil de Huarmey demanda una revisión exhaustiva e independiente del EIA y que se respete su derecho a participar en el monitoreo y vigilancia de los aspectos ambientales y sociales de la actividad minera.

2. Experiencias de la mina con participación ciudadana

2.1 Proceso obligatorio de participación ciudadana

Antes de emprenderse cualquier nuevo proyecto minero, es necesario preparar y presentar un EIA al Ministerio de Energía y Minas (MEM). El reglamento exige que el EIA sea presentado en una audiencia pública como parte del proceso de aprobación. La actividad minera relacionada al transporte del mineral y la infraestructura de energía también debe contar con un EIA, el mismo que deberá ser aprobado antes del inicio de la construcción.

El proceso de evaluación de impacto ambiental pasa por siguientes las fases: (1) *screening* o identificación y clasificación; (2) *scoping* o preparación y análisis; (3) revisión y decisión; y (4) control y seguimiento.

La fase de *scoping* resulta fundamental para la incorporación de mecanismos de consulta *ex-ante*, es decir como parte de la preparación del EIA y no cuando ya ha sido elaborado. Ni siquiera ante el desarrollo de uno de los más importantes proyectos mineros en el Perú, como el de la mina Antamina, se cumplió con la etapa de la consulta previa.⁸²

Es claro que el titular de la actividad minera puede estar dispuesto a cumplir la fase de consulta, pero que no encuentra la mejor manera de hacerlo. Las grandes interrogantes son en qué momento debe realizarse la consulta y qué extensión debe tener.

2.1.1 Requisitos de permiso y licencia

El anexo 2 del Decreto Supremo N° 016-93-EM, el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica –publicado el 1 de mayo de 1993–, contiene una lista de los temas que deben ser cubiertos por el EIA requerido para cualquier nueva operación minera. Además, el MEM ha publicado una guía para elaborar EIA para las actividades mineras, denominada “Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental”.

El EIA debe ser preparado por un consultor registrado en el ministerio y presentado al MEM para que la Dirección General de Minería (DGM) lo apruebe, con el consentimiento de la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA). KC-SVS es una empresa consultora registrada ante el MEM. El ministerio dispone de 45 días para revisar el EIA, plazo dentro del cual deberá informar al recurrente si el estudio ha sido aprobado o si se requiere subsanar alguna observación.

2.2 Normatividad sobre Participación Ciudadana

La audiencia pública es programada por la DGM, generalmente poco después de la presentación del EIA al ministerio, y se envía una comunicación escrita a la empresa minera y a los representantes de los consultores. La notificación pública de la audiencia es publicada en el diario oficial *El Peruano* y en un periódico regional, por lo menos 12 días antes de que tenga lugar la audiencia.

Para participar en la audiencia, se debe dirigir una solicitud por escrito al DGM, en la que se incluya los documentos que prueben la representación de una organización pública, privada o comunitaria, máximo

ocho días después de la publicación en *El Peruano*. Las preguntas planteadas durante la audiencia y cualquier interrogante adicional en nombre de la DGM o la DGAA son presentadas al proponente del proyecto por escrito, de manera que se pueda dar una respuesta formal. De allí en adelante, se emite una aprobación formal del EIA en forma de una resolución directoral, que puede o no hacer referencia a las obligaciones ambientales específicas que el proyecto debe cumplir.

En términos generales, el EIA debe incluir una descripción del proyecto con detalles de la ubicación, diseño y operación de todas las instalaciones que se requieran, así como de las medidas técnicas propuestas para asegurar la estabilidad física y química de las instalaciones, el cierre definitivo y la rehabilitación futura de las áreas usadas para el proyecto. También debe incluirse una descripción detallada de las medidas que debe tomar el operador para eliminar todos los desechos de la mina (roca de desmonte, relaves y agua del proceso).

El capítulo IV de la “Guía para elaborar el programa de adecuación y manejo ambiental MEM” (1995b), contiene una descripción detallada de todos los aspectos del proyecto que deberán considerarse en el plan de cierre.

2.3 Proceso voluntario de participación ciudadana

2.3.1 Iniciativa de la empresa

La declaración de la política de medio ambiente, salud y seguridad de la CMA señala el compromiso de la empresa de administrar responsablemente los recursos y velar por el bienestar del personal y de las comunidades donde operará. Esta política establece los principios de manejo ambiental que regirán el proyecto.

La compañía está comprometida con la consulta pública y tiene un programa para reunirse con las comunidades locales y los organismos ambientales y comunales, así como con los funcionarios gubernamentales a nivel local, regional y nacional durante la revisión del EIA, el proceso de obtención de licencias y el desarrollo de la mina. Asimismo, la CMA inició este proceso durante el desarrollo de datos de la línea de base para el EIA, a través de reuniones formales e informales, así como durante la definición de los alcances del proyecto. Sin embargo, la realización de una consulta previa hubiera permitido que la comunidad entendiese mejor la actividad.

2.3.2 La población

La CMA ha elaborado un plan de desarrollo sostenible de la comunidad, cuyo principal objetivo es ofrecer una estructura con el fin de crear mejores condiciones de vida para las poblaciones y las comunidades circundantes, de tal forma que se generen los ingresos necesarios para el auto desarrollo.

Las comunidades rurales (caseríos y pueblos) ubicadas dentro del área propuesta para la explotación de la mina son las siguientes:

- Cotonga: un caserío ubicado en el valle de la quebrada Callapo y asociado a la mina Cotonga.
- La Tranca: un caserío agrícola ubicado en el valle de la quebrada Antamina.
- Juproc (San Antonio): un caserío agrícola ubicado en el valle de la quebrada Juporc.
- Huancha (Canrash): un caserío agrícola ubicado en el valle de la quebrada Canrash.
- Ayash: un pueblo agrícola ubicado en la parte alta del valle de la quebrada Ayash.
- Carhuayoc: un pueblo más grande que incluye a una comunidad campesina ubicada en el valle de la quebrada Antamina y que cuenta con cierta infraestructura comunal, como un colegio y una posta

82 “El personal de la Compañía Minera Antamina reconoció el error de la compañía en lo que respecta a la consulta previa y frecuente a los actores clave. De acuerdo a uno de sus ejecutivos, 2 Nosotros sólo nos lanzamos a ello, pero pudimos haberlo hecho mejor si hubiéramos tenido un proceso de *scoping2*” (trad.). Corinne Schmidt, *Public participation, environmental policy and transnational mining in Peru: a case study of the Antamina Mining Company*. Tesis de la Universidad de John Hopkins, Baltimore, Maryland, 1999.

médica.

3. Conclusiones

Las audiencias públicas se realizan en la etapa de revisión del EIA y no cuando el proponente lo está elaborando. Si bien se han realizado reuniones antes de la aprobación del EIA, es necesario señalar que la participación de la población en la etapa de su elaboración es muy importante, sobre todo debido a la experiencia y conocimientos que pueden tener los pobladores de la zona acerca de los impactos ambientales negativos que podrían causarse.

La visita realizada a la mina Antamina por la SPDA, tuvo como principal objetivo verificar el estado de participación de las comunidades en materia ambiental en las operaciones mineras de la CMA. En la visita a la comunidad de Ayash, pudimos comprobar la existencia del Comité de Medio Ambiente de San Marcos, el mismo que se reúne constantemente con representantes del área de Ambiente, Salud y Seguridad del CMA para el seguimiento de los temas ambientales concernientes al proyecto. De esta manera, se puede apreciar que la CMA mantiene una estrecha comunicación con este comité, reconociéndolo como un interlocutor válido y representativo de la comunidad.

En esta medida, durante el último año la CMA ha venido generando espacios de diálogo cada vez más frecuentes con las comunidades que se encuentran dentro del área de influencia del proyecto. Esta empresa realiza talleres de información dirigidos a los pobladores para que estos puedan entender el proyecto y participar adecuadamente en el proceso de evaluación ambiental.

Cabe resaltar que la presencia de los representantes de los ministerios de Energía y Minas y de Salud en la zona ha sido muy escasa. La población reconoce que una vez aprobado el proyecto Antamina, dichos ministerios no se preocuparon de explicar a las comunidades sus implicancias en la zona; no mencionaron los beneficios ni los problemas que podía originar. De acuerdo a la normatividad legal, el Ministerio de Energía y Minas se encuentra en la obligación de fiscalizar el trabajo de la CMA para verificar que se encuentra cumpliendo con sus obligaciones ambientales. Sin embargo, durante estos años, las empresas auditoras contratadas por el ministerio nunca se preocuparon de conversar con los pobladores sobre lo que pensaban respecto al desempeño de la CMA.

Como se dijo anteriormente, un grave problema de la CMA consiste en que carece de una estrategia integral para enfrentar el tema ambiental y social, que debería verse plasmada en planes de desarrollo. Aun así, durante el último año se han superado algunos de estos vacíos. Cabe mencionar que esta empresa posee un área dedicada al desarrollo comunitario, que en teoría debería estar estrechamente relacionada con el área de Medio Ambiente, Salud y Seguridad, toda vez que ambas buscan optimizar la comunicación entre la CMA y la comunidad, involucrando a las autoridades del gobierno y a las instancias locales. Sin embargo, en la práctica sucede que muchas veces un área desconoce el trabajo de la otra, lo que ocasiona que se contradigan entre ellas y mantengan posiciones diferentes frente a las comunidades.

V.b. EL PROYECTO TAMBOGRANDE

1. Datos Generales

1.1 Introducción

El proyecto minero de Tambogrande es uno de los casos que mejor representa la difícil relación entre la actividad minera y las comunidades en el Perú. Esto se debe a que el 72% de la población económicamente activa de Tambogrande se dedica a la actividad agrícola. El mango que se produce en esta zona representa el 90% de las exportaciones nacionales de este producto. Asimismo, se producen 150 mil toneladas métricas de limón al año, cuyo valor aproximado es de US\$ 24 millones.

La escasez de agua es otro gran problema en Tambogrande, pese al proyecto de irrigación que se instauró en los años cincuenta en la zona agrícola del valle. Este tema preocupa a los agricultores, ya que no ha sido bien definido por la empresa Manhattan Minerals, quien es la que actualmente tiene la concesión de las

operaciones mineras en Tambogrande.

Todo parece indicar que el proyecto de Tambogrande constituye el mayor proyecto de la referida empresa a nivel mundial y que representa su posibilidad de desarrollarse como una empresa minera de gran magnitud, ya que se trata de una *junior* canadiense. Sin embargo, la mayoría de los pobladores de la región opta por el desarrollo agrario de la misma. Es por ello que la Municipalidad de Tambogrande, de acuerdo a la Constitución Política del Perú y a las leyes de participación ciudadana, convocó a una consulta vecinal el 2 de junio del 2002 para conocer cuál era la postura del pueblo frente al proyecto minero: el 90% lo rechazó. Pese a ello, el 9 de diciembre de ese mismo año, Manhattan Sechura Cia. Minera S.A. presentó al INRENA en Lima y a la Dirección Regional de Energía y Minas de Piura, el estudio de impacto ambiental (EIA) para el proyecto minero Tambogrande.

El caso Tambogrande es reconocido por la opinión pública como un ejemplo emblemático del esfuerzo y la lucha de una comunidad local porque se le reconozca su derecho a ser consultada sobre las actividades extractivas que se pretenden llevar a cabo en su jurisdicción. En ese sentido, responde a una estrategia muy clara de fortalecimiento del actor local, que ha buscado en todo momento poder decidir su propio destino siguiendo las reglas de juego democráticas y sin afectar la gobernabilidad del actual régimen.

Por eso, al analizar este proyecto trataremos de ver cómo los actores claves se organizan, dialogan y se

relacionan en pro de dos objetivos diferentes: la minería y la agricultura. Hasta hoy no se ha demostrado objetivamente si ambas actividades podrían convivir sin dificultades.

1.2 Localización de la mina

Tambogrande, ubicado por el valle de San Lorenzo, comprende una zona urbana a la margen derecha del río Piura, unos terrenos que le pertenecen a tres comunidades campesinas y unos bosques de algarrobo, estos dos últimos ubicados a la margen izquierda de dicho río. El valle de San Lorenzo es producto de un gran proyecto de irrigación; se ubica en el norte del Perú, en el departamento de Piura, provincias de Piura y Ayabaca y distritos de Tambogrande y Las Lomas.

Durante la década del cincuenta dicha área estaba conformada por terrenos mayormente eriazos, con bosque seco, y contaba con algunas propiedades agrícolas y ganaderas de escaso impacto económico.

La irrigación San Lorenzo es producto de un descomunal esfuerzo iniciado por el Estado a mediados de la década del cincuenta, destinado a ampliar la frontera agrícola en las áreas desérticas del Bajo Piura y lograr el abastecimiento de agua para un área total de 50,000 ha entre los ríos Piura, Chira y Chipillico.

Las obras de derivación de las aguas del río Quiroz hacia la quebrada El Totoral que conduce al río Chipillico, realizadas entre 1948 y 1953, se financiaron con US\$ 12.4 millones aportados por el Estado peruano. Por otro lado, la construcción del reservorio de San Lorenzo y de sus canales de distribución del agua, efectuada entre 1948 y 1954 a un costo de US\$ 32.8 millones, fue financiada en un 55% por el Banco Mundial, un 37% por el gobierno de Estados Unidos y un 8% por el Estado peruano.

Toda esta obra permitió irrigar más de 20,000 ha ubicadas entre el río Chipillico y el pueblo de Tambogrande y 51 mil ha del Bajo Piura.

En la primera mitad de los años sesenta se logró adjudicar tierras a 1,300 colonos, contando con una asistencia técnica, económica y social respaldada por el financiamiento del Banco Mundial, la Agencia Internacional de Desarrollo (USAID) y el entonces Banco de Fomento Agropecuario del Perú. Este proyecto fue concebido como un proyecto piloto de desarrollo rural en América Latina.

Así se dio origen a lo que hoy es el valle de San Lorenzo, constituyéndose en la margen izquierda del río Piura las comunidades campesinas Apóstol San Juan Bautista de Loreto; Ignacio Tabara y Señor de los Milagros de Cruz de Caña, cuyo reconocimiento recién se produjo entre 1988 y 1990.

En la actualidad tiene el valle tiene una extensión de 57,373 ha, con 42,186 ha bajo riego regulado, en las que trabajan aproximadamente 7,988 agricultores produciendo frutales, como el mango y el limón ácido (este último utilizado en el ceviche), arroz, algodón, trigo y maíz.

1.3 Descripción geográfica

Las concesiones del proyecto se ubican tanto en áreas onduladas como planas, en altitudes que varían entre los 60 y los 200 m.s.n.m. El acceso al área del proyecto se realiza a través de una vía asfaltada desde el puerto de Paita en el océano Pacífico, atravesando las ciudades de Piura y Sullana. Se puede también acceder al área del proyecto desde Piura a través de la antigua Carretera Panamericana que une a esta ciudad con Chulucanas. La distancia entre el pueblo de Tambogrande y Piura es de aproximadamente 75 km y hasta el puerto de Paita, de 104 km.

El río Piura posee caudal sólo en la época de lluvias, aproximadamente entre febrero y marzo. Esta es la razón por la cual fue necesario realizar una gran inversión para construir la represa de San Lorenzo y el resto de la irrigación que ha permitido el desarrollo agrícola en el valle, ganándole terreno al desierto.

Esta es una zona donde el Fenómeno de El Niño suele tener un gran impacto, con fuertes vientos (en Piura estos alcanzan los 17 km por hora), pocas lluvias y limitada disponibilidad de aguas superficiales, por lo que hay un déficit de agua para la agricultura que ni siquiera el proyecto de irrigación puede suplir. A corto plazo, la única opción para resolver este problema es la de buscar agua subterránea utilizando pozos.

En la zona urbana, la capital del distrito de Tambogrande, viven 25,000 personas, y en la zona rural, 45,000.

El valle de San Lorenzo es uno de los más productivos de la costa peruana y quizás el valle frutícola más importante del país. Este valle posee 57,373 ha, de las cuales 42,188 están bajo riego, 26,181 están cultivadas y 15,057 son frutícolas. Los agricultores del valle producen 150 mil toneladas métricas de limón y 70 mil toneladas métricas de mango, cubriendo dichos cultivos el 96% del área frutícola. Existen siete plantas de procesamiento de mango, tres de aceite de limón y 19 molinos de arroz. Cuenta en la actualidad con aproximadamente 2 millones 600 mil árboles frutales y una producción agrícola que abastece tanto al mercado externo como al interno, valorizada en aproximadamente US\$. 150 millones anuales. La agricultura es, por lo tanto, no sólo la principal actividad económica del valle, sino también la principal fuente de trabajo para la población (68% de la población económicamente activa se dedica a ella).

En Tambogrande no existe antecedente alguno de desarrollo minero y su población se siente fuertemente identificada con la agricultura.

1.4 Circuitos de operación de la mina

El proyecto minero de Tambogrande, el mismo que está siendo ejecutado por la empresa canadiense Manhattan Minerals Corp., comprende 97 concesiones mineras y ocupa una extensión de aproximadamente 87,000 ha. El proyecto se lleva a cabo en el departamento de Piura y su mayor parte se desarrolla en el distrito de Tambogrande, provincia de Piura. Dicho proyecto ha sido dividido en tres sub-proyectos: el área de la concesión Tambogrande -TG1; el área de la concesión Lancones -TG2; y el área de la concesión El Papayo -TG3.

La concesión Tambogrande comprende diez concesiones y tiene un área de aproximadamente 10,000 ha. Estas concesiones son de propiedad de Minero Perú, una empresa que ha otorgado a Manhattan Minerals Corp. (MMC) una opción por tres años. MMC designará a Manhattan Sechura Compañía Minera S.A. para desarrollar sus compromisos dentro del convenio de opción para el sub-proyecto Tambogrande.

De acuerdo con esta opción, Manhattan deberá preparar un estudio de factibilidad de los recursos naturales en el área de la concesión, y si al término de tres años el estudio indicara que el proyecto es viable, Minero Perú transferirá a MMC el 75% de la propiedad del proyecto. Si MMC ejerciera la opción, se constituirá la Empresa Minera Tambogrande S.A. (EMTG), la misma que será 75% de propiedad de MMC y 25% de Minero Perú. EMGT retendrá el 100% de la propiedad de las concesiones, empezará el desarrollo de la mina y la construcción en el cuarto año y estará a cargo de las operaciones cuando la mina comience a producir.

La concesión de Lancones comprende 80 concesiones, en un área de aproximadamente 73,700 ha. Las concesiones son 100% de propiedad de Compañía Minera Manhattan S.A. (CMM). En estas concesiones, CMM llevará a cabo un programa de estudios de los recursos y elaborará un estudio de factibilidad. Si se descubriera un depósito cuyo aprovechamiento fuera económicamente viable, CMM desarrollará una operación minera.

La concesión Papayo comprende siete concesiones, en un área aproximada de 3,200 ha. Las concesiones son 100% de propiedad de CEDIMIN S.A.

CMM tiene el derecho de adquirir una participación llevando a cabo un programa de estudio de los recursos existentes y de factibilidad dentro de los siguientes cuatro años. Si se hiciera un descubrimiento y el estudio de factibilidad demostrara que su aprovechamiento es económicamente viable, CMM y CEDIMIN podrán optar por desarrollar una operación minera.

1.5 Historia de la mina

En Tambogrande la mineralización fue detectada inicialmente como una ocurrencia de hierro. La presencia de metales base, como el cobre, zinc y plomo, fue descubierta en 1977 por INGEMET y BRGM, que desarrollaron actividades de exploración en la zona.

Entre 1979 y 1981, los estudios geofísicos gravimétricos identificaron una anomalía que yace parcialmente debajo del poblado de Tambogrande. Esta anomalía (identificada como TG-1) fue perforada por BRGM,

identificándose un yacimiento de 42.3 millones de toneladas con leyes de 2.04% de cobre, 1.47% de zinc, 0.36% de plomo y 37.7 g/t de plata. Desde 1981 se ha trabajado muy poco en la zona donde se ubica el depósito y sólo recientemente se ha renovado el interés en su potencial.

1.6 Problemas sociales y ambientales

1.6.1 Problemas sociales

Si bien las inversiones programadas para ejecutar el proyecto Tambogrande figuran entre las diez inversiones futuras más importantes del país (ver cuadro), el principal problema es que no se toma en cuenta la voluntad de la población local, la misma que ha expresado contundentemente su rechazo al proyecto mediante un proceso absolutamente inaudito en el Perú de consulta ciudadana. Esta omisión es más grave aún, si tenemos en cuenta que como consecuencia de la explotación de TG1, se deberá reubicar a más de 2,000 pobladores del área urbana aparentemente en contra de su voluntad.

Inversiones futuras en millones de US\$

Inversionista	País	Monto
Cambior Inc	Canadá	2,300
Southern Perú	USA	1,000
Shell, Occidental y otros	USA	768
Cyprus Amax	USA	638.30
Repsol YPF Perú B.V.	España/Argentina	600
Minera de Mantos Blancos	Chile	515
Co. Minera Manhattan Sechura	Canadá	510
Pan World Minerals Inc	USA	450
Consorcio Noranda, Rio Algon		
Teck, corp. Mitsubishi	Canadá	416
Cominco / Marubeni	Canadá/Japón	300

Esta información es a junio del 2000 y no incluye la inversión del Consorcio Aeropuerto de Frankfurt Bechtel y Cosapi, concesionario del Aeropuerto Jorge Chávez que asciende a US\$ 1,214 millones en treinta años de concesión.

El inicio del proyecto corresponde a la explotación a tajo abierto del depósito denominado TG1, ubicado en la parte sur del pueblo de Tambogrande. En el TG1 se ha encontrado un yacimiento importante de oro de muy alta calidad y de plata, cuya recuperación alcanzará sólo las 800 mil onzas de oro y 10 millones de onzas de plata en tres años y medio. En la parte inferior del yacimiento hay mayormente cobre y zinc y, en menor escala, oro y plata, los que se recuperarían en diez años.

Como quiera que la empresa Manhattan es tan sólo una empresa mediana del Canadá (con un patrimonio de 62 millones de dólares), existe el temor fundado de que su escaso patrimonio y su casi inexistente experiencia de trabajo en zonas altamente vulnerables, como Tambogrande, la lleve a explotar por tres años el yacimiento casi superficial de oro y plata, para luego vender el proyecto a un tercero o (en el mejor de los casos) transferir el yacimiento una vez culminado el EIA y que la nueva empresa sea la que realice la inversión de 270 millones de dólares que se requiere. En ese sentido, la población asume con desconfianza la negociación con una empresa que puede retirarse y vender el yacimiento a otra empresa que, imponiendo nuevas condiciones, ejecute la explotación sobre la base de nuevas reglas de juego.

De otro lado, la población percibe que una negociación sobre las condiciones ambientales del proyecto TG1 (que como dijimos comprende la zona urbana de Tambogrande), abre las posibilidades de explotación de

las demás concesiones de Manhattan y de otras empresas que cubren todo el valle de San Lorenzo: la empresa minera Buenaventura; Phelps Dodge (Estados Unidos); Cyprus (Estados Unidos); y otras constituidas en la margen derecho del río Piura. En tal sentido, la concesión de Manhattan es la punta del iceberg de una realidad que compromete a todo el valle. Es por esta razón que un sector mayoritario de la mesa técnica promovida por la SPDA considera que como base para dialogar con el gobierno se debe eliminar las concesiones otorgadas en el valle y, de ser necesario, declarar la intangibilidad del mismo.

En Tambogrande nunca ha existido actividad minera, por lo que las poblaciones locales están al margen de la experiencia de las comunidades alto andinas donde tradicionalmente esta actividad se ha desarrollado. De otro lado, sus habitantes son propietarios de unas tierras que les fueron otorgadas como parte de un programa de colonización promovido por el propio Estado, por lo que su actividad económica principal se basa en la tierra: las actividades agrícola y agroindustrial. Los agricultores del valle producen 150 mil TM de limón y 70 mil TM de mango, cubriendo dichos cultivos el 96% del área frutícola. Hay siete plantas de procesamiento de mango, tres plantas de aceite de limón y 19 molinos de arroz. El ingreso por la venta de mango y limón asciende a US\$ 100 millones al año, estando el rendimiento de ambos frutos todavía en la mitad de su potencial.

1.6.2 Problemas ambientales

Los estudios técnicos preparados por la compañía minera y otros consultores se cuestionan. Las críticas más relevantes provienen del experto Robert Morán,⁸³ el mismo que desarrolló sus investigaciones durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua bajo los auspicios de tres entidades privadas: la Mineral Policy Center; OXFAM América; y la Environmental Mining Council of British Columbia con sede en Canadá.

La investigación, tanto de campo como de gabinete, concluyó que la información del estudio línea de base no permite al público detectar los futuros impactos y asignar responsabilidades si estos llegaran a ocurrir. De otro lado, advierte que el estudio no indica si la Compañía Manhattan ha evaluado los impactos potenciales del incremento dramático de las lluvias durante los fenómenos de El Niño. Según Morán, con un fenómeno como este las instalaciones de la empresa podrían colapsar, provocando el vaciado de desechos altamente contaminados a los ríos, aguas subterráneas, áreas agrícolas y el pueblo. Se advierte también problemas en la disponibilidad de aguas subterráneas y en la calidad del agua y peligrosidad con respecto a futuros desechos.

2. Experiencias de la mina con participación ciudadana

2.1 Proceso obligatorio de participación ciudadana

El proceso de evaluación de impacto ambiental se desarrolla para minimizar o mitigar los impactos potenciales que pueden llegar a tener las operaciones mineras en una zona. Requiere, por ello, de al menos un año de estudios de línea base, seguido de la preparación de un informe de evaluación de impactos. La información de línea base incluye datos regionales y locales sobre:

- Las condiciones atmosféricas (clima y calidad del aire)
- Los recursos hídricos (claridad y cantidad de las aguas superficiales y subterráneas, hidrología, recursos hidrobiológicos)
- Los recursos terrestres (vegetación, vida salvaje, uso de la tierra)

Los estudios de ingeniería deberán reunir información sobre los posibles lugares donde poder disponer de la roca de desmonte y la estabilidad de las instalaciones mineras, y obtener datos para el establecimiento de nuevas instalaciones o el mejoramiento de las existentes. Asimismo, deberán considerar el potencial impacto del proyecto minero en los recursos ambientales, tanto locales como regionales. La evaluación deberá tomar en cuenta también los efectos potenciales de la extracción y procesamiento de mineral, las carreteras y el transporte del concentrado desde la mina hasta las instalaciones del puerto.

Sin embargo, el EIA presentado por la Manhattan aún no ha podido ser analizado; sólo se ha podido estudiar con detenimiento el estudio de línea base, el mismo que fue severamente criticado por Robert Morán.

2.1.1 Requisitos de permiso y licencia

La presentación de un EIA es un requisito establecido por el gobierno peruano para aprobar cualquier nuevo proyecto minero en el Perú. El gobierno revisa dicho estudio para asegurar que sea preciso y que cumpla con los requisitos y estándares actuales.

El gobierno, a su vez, deberá propiciar una revisión pública en el área del proyecto, para escuchar la opinión de la comunidad, y aprobar la construcción de la mina sólo si el proyecto se considera aceptable desde el punto de vista ambiental.

Los permisos y aprobaciones para la construcción de la mina y las subsecuentes operaciones mineras establecen, además, los niveles máximos permisibles para las descargas de efluentes y emisiones, estándares formulados tanto por el gobierno peruano como por el Banco Mundial.

Por otro lado, la legislación peruana adoptada en diciembre de 1998, prohíbe específicamente la exploración o la producción minera en áreas urbanas, tales como la ciudad de Tambogrande. Según dicha legislación, la empresa tuvo un período de dos años para solicitar una excepción a dicha disposición, el mismo que venció y que fue extendido por medio de un decreto supremo otorgado en el gobierno de Fujimori. Desde entonces se ha venido aplazando la fecha de término del EIA.

2.2 Normatividad sobre participación ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana que se han venido usando en la ejecución de este proyecto han sido en su mayoría informales. Incluso, se ha querido restar importancia al referéndum del 2 de junio, a pesar de haber sido dirigido por la Municipalidad de Tambogrande y promovido por la mesa de diálogo.⁸⁴

Si bien como parte del procedimiento de aprobación de los EIA, estos se deben colocar a disposición del público luego de su elaboración, los pobladores de la zona no dejan que se concluyan los estudios porque tienen la certeza que una vez realizados, las autoridades competentes (tanto el MEM como la Dirección Regional de Energía y Minas) aprobarán el EIA sin tomar en cuenta su opinión, ya que dichas autoridades así lo han adelantado en distintas declaraciones.

Los pobladores de la zona se han agrupado en colectivos sociales no regulados por la normatividad existente, porque esta es insuficiente y no explica cómo se deben organizar las reuniones, la votación y el quórum. Asimismo, no hay normas que regulen qué aportes deberán ser necesariamente considerados o que exijan, en su defecto, que la autoridad fundamente porqué ha adoptado o descartado dichos aportes.

Sin embargo, como podemos apreciar, las audiencias públicas se restringen a la etapa de revisión del EIA y no funcionan en la etapa en la cual el proponente está elaborando el EIA. Es necesario señalar que la participación de la población en la etapa de elaboración del EIA es muy importante, sobre todo debido a la experiencia y conocimientos que pueden tener los pobladores de la zona acerca de los impactos ambientales negativos que podrían causarse.

Como ya hemos dicho, las campañas de difusión o de sensibilización generan en la población un mayor interés en la participación oportuna y en la búsqueda de soluciones de consenso, siendo complementarias a la utilización de otros mecanismos de participación ciudadana. En ese sentido, existen movimientos que apoyan al Frente de Defensa de Tambogrande, como Diaconía de Piura, la misma que agrupa diferentes organizaciones, y el Colectivo Tambogrande de Lima, que ha empezado a difundir el problema de las zonas agrícolas en las universidades, colegios y medios de difusión.

También es importante mencionar a las comisiones de grupos especializados o representativos de distintos sectores de la sociedad.

83 Robert Morán es un experto hidrólogo reconocido internacionalmente en el campo de los estudios de impactos ambientales de la minería. Estudió en la Universidad de Texas y se graduó con un PhD en ciencias geológicas en 1974. Ha trabajado en diferentes países, tales como Australia, Chile, México, Canadá, Gran Bretaña y Estados Unidos.

2.3 Proceso voluntario de participación ciudadana

2.3.1 Iniciativa de la empresa

La empresa Manhattan Minerals ha iniciado sus actividades en el subproyecto Tambogrande -TG1, el más importante del proyecto. Esta concesión sería explotada a tajo abierto en la parte sureste del pueblo de Tambogrande, razón por la cual es necesaria la reubicación de la ciudad y de sus habitantes. Este hecho, sumado a los impactos que generaría la mina, ha creado un profundo malestar tanto entre los pobladores de la zona urbana como entre los de la zona rural.

Según algunos especialistas, en la fase de exploración se ha encontrado, en la parte superior de la concesión, oro y plata cuya recuperación alcanzará sólo 800 mil onzas de oro y 10 millones de onzas de plata en tres años y medio, y en la parte inferior, cobre con zinc y plomo, oro y plata, los cuales se recuperarían en diez años aproximadamente. Estos números son inferiores a los que dio a conocer la empresa Manhattan, quien a decir de los especialistas, está elevando el valor, ley y cantidad del mineral encontrado debido a que el proyecto requiere ser ofrecido a inversores más grandes para su ejecución. (Manhattan es una *junior* canadiense que cuenta con un patrimonio de 62 millones de dólares, mientras que el proyecto requiere de una inversión de 270 millones de dólares, aunque según la información suministrada por Manhattan a la prensa nacional, la inversión será de un total de 510 millones de dólares). Por esta razón, sabemos que Manhattan necesita “levantar” el proyecto y venderlo, o asociarse con alguna otra empresa minera de mayor capacidad financiera, por lo que lo dicho por esta empresa tanto en nuestro país como en el extranjero no necesariamente se ajusta a la verdad.

Respecto a la fase de exploración, se inicia gracias al Decreto de Alcaldía No. 010-99, una norma emitida unilateralmente por el alcalde de Tambogrande, quien autoriza estas actividades en las calles y veredas de la ciudad sin consultar previamente al resto de las personas que integran la máxima autoridad municipal, denominada en nuestro país el concejo municipal. Según las leyes peruanas, esta autorización debió haber sido aprobada y emitida mediante una norma municipal denominada “acuerdo del concejo”, que representa la decisión tomada por todos sus integrantes (el alcalde y los regidores). Al no haberse cumplido con esta formalidad, la autorización es nula e ilegal.

2.3.2 La población

La población de Tambogrande es heterogénea. Por un lado están los colonos, a quienes se les vendió tierras parceladas en el valle de San Lorenzo en lotes de 6 a 8 ha. Por otro, existen comunidades que basan su existencia en la explotación agrícola del área así como de los bosques aledaños. El Frente de Defensa de Tambogrande es el actor social más representativo de la zona.

2.3.3. Otros actores

Luego de un paro, y ante el peligro de que el conflicto se agrave aún más, se ha producido una vasta movilización liderada por un conjunto de organizaciones y autoridades civiles y eclesiásticas del departamento de Piura y de las regiones vecinas, pidiéndole a la empresa Manhattan que se retire de Tambogrande y buscando propiciar una salida pacífica al conflicto.

a) Municipio Distrital de Tambogrande

Su intervención inicial en el conflicto fue sumamente cuestionada por la población, en razón a que expidió el decreto de alcaldía que autorizó la realización de actividades de exploración en el área urbana de Tambogrande. En efecto, mediante el Decreto de Alcaldía N° 010-99-MDT de fecha 18 de noviembre de 1999, el alcalde de Tambogrande autorizó a la empresa Manhattan Sechura Compañía Minera S.A. a realizar las perforaciones diamantinas al interior del área urbana de Tambogrande, las mismas que se llevaron a cabo en las calles y veredas de la ciudad. Esta decisión se tomó sin haber consultado previamente a la

84 La mesa de diálogo está conformada por el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Agricultura, el Frente de Defensa de Tambogrande, entre otros miembros, los mismos que discuten si la empresa Manhattan debe realizar el EIA.

población afectada y sin la aprobación del resto de las autoridades que integran el concejo municipal. Según las leyes peruanas, para expedir válidamente una autorización de esta naturaleza, la Municipalidad de Tambogrande debió emitir un acuerdo de concejo y no un decreto de alcaldía. Los decretos de alcaldía son expedidos por el propio alcalde precisamente para ejecutar mandatos que emanan del concejo municipal.

Al no haberse cumplido con esta formalidad, la autorización deviene en ilegal. Ello mereció una movilización ciudadana en Tambogrande para promover la revocatoria formal del alcalde, una iniciativa que no llegó a concretarse. Cabe precisar que con posterioridad a los hechos el alcalde revocó su propio decreto y fue un promotor activo de la consulta ciudadana para que el pueblo opinase sobre la procedencia de la actividad en el área urbana y rural de Tambogrande. A pesar de ello, el pueblo no siente simpatía por dicha autoridad.

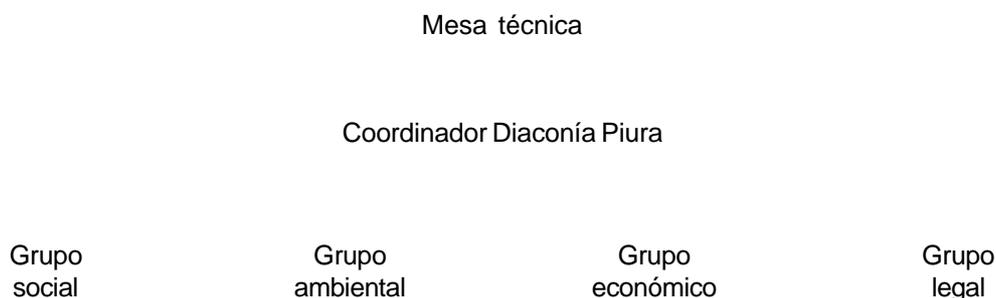
b) Frente de Defensa de Tambogrande

El Frente de Defensa de Tambogrande es el actor social más representativo de la zona. Está conformado por los pobladores de Tambogrande y los agricultores del valle de San Lorenzo. Dichas personas conocen los impactos que una mina a tajo abierto produciría sobre sus tierras agrícolas y bosques de algarrobo (teniendo en cuenta únicamente la primera fase del proyecto, pues luego este se ampliará a las concesiones de Lancones y Papayo). Por ello se oponen al proyecto.

En una primera etapa, y a solicitud de la organización Diaconía Piura (vinculada al Obispado de Piura), se priorizó el fortalecimiento del Frente de Defensa de Tambogrande como una entidad representativa de las poblaciones locales que debía actuar como interlocutora válida y legítima ante la empresa minera y el Estado en los distintos espacios de diálogo.

Como parte de la estrategia de incidencia, se constituyó la Mesa Técnica de Apoyo a Tambogrande,⁸⁵ que tiene como objetivo brindar asistencia técnica e información calificada al Frente de Defensa.

El esquema de organización de la mesa técnica es el siguiente:



La SPDA ha venido trabajando en el grupo social y el grupo legal, sin descuidar su participación en los acuerdos adoptados en la mesa técnica.

Los funcionarios de la empresa Manhattan han tratado en vano de sustentar técnicamente su proyecto. El Frente, mediante diversos pronunciamientos y estudios (muchos de ellos canalizados a través de la mesa técnica), ha refutado en forma reiterada cada uno de los puntos que lo sustentan.

El Frente se consolidó como actor principal en este conflicto luego de una etapa inicial de severa debilidad seguida por un desconcierto, a raíz de su activa participación en la consulta ciudadana realizada en el distrito de Tambogrande, en la que más del 92% de la población se opuso al proyecto.

Cabe precisar que los municipios del departamento de Piura y la Asociación de Municipalidades del Sur de Ecuador y el Norte del Perú han emitido un comunicado de respaldo al agro, apoyando la conservación del ambiente de Tambogrande.

c) La Iglesia Católica

La posición de la Iglesia Católica ha quedado clara en los pronunciamientos públicos del obispo de Piura y

Tumbes, monseñor Oscar Cantuarias, y el obispo de Chulucanas, monseñor Daniel Turley, quienes han solicitado que “la compañía minera Manhattan Sechura se retire inmediatamente de Tambogrande para que se restablezca la tranquilidad y la paz en nuestros pueblos”.

Si bien no existe un pronunciamiento expreso del pleno de los obispos respecto de la situación en Tambogrande, debido principalmente a que cada obispo tiene autoridad en las cuestiones de su jurisdicción, es posible deducir una posición mayoritaria a favor de la opinión de los obispos locales en la medida en que la Comisión Episcopal de Acción Social, una organización de apoyo y promoción de los derechos humanos directamente vinculada a los obispos del Perú, está trabajando muy activamente con la Mesa Técnica de Apoyo a Tambogrande.

d) Organizaciones de la sociedad civil de Piura

Las organizaciones locales están organizadas en el denominado Colectivo Tambogrande, una red de voluntariado principalmente conformada por jóvenes e instituciones populares y de derechos humanos de Piura, que organiza campañas de opinión en respaldo a la población de Tambogrande. El Colectivo Tambogrande ha logrado reunir cerca de 28,000 firmas certificadas notarialmente protestando por la continuación de la explotación minera, de un total de 37,000 votantes potenciales, siendo estas firmas desmerecidas tanto por el gobierno como por la empresa.

e) Sociedad Nacional de Minería y Petróleo

La Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMINPE) es la entidad gremial representativa del sector empresarial minero y petrolero del Perú. Es un gremio sumamente fuerte y muy consolidado en el panorama político institucional del país. A lo largo de todo el conflicto ha mantenido una posición de relativa neutralidad, pues no ha emitido un pronunciamiento a favor ni en contra. Algunos advierten desavenencias al interior de dicho gremio, en la medida en que un sector reconocería que las consecuencias negativas que podría tener el proyecto Tambogrande perjudicarían los demás proyectos en curso y la imagen global de la minería en el Perú.

Sin embargo, a raíz de la consulta ciudadana celebrada el 2 de junio del 2002, la presidencia de la SNMINPE declaró públicamente que este tipo de mecanismo era ilegal y que cualquiera fuese el resultado, este no influiría en la aprobación del proyecto minero, en la medida en que no forma parte de los requisitos legales exigidos por la normatividad peruana. Este es un debate aún polémico entre la población y las autoridades competentes.

2.4 Mecanismo de consulta popular

Como consecuencia de los compromisos asumidos por los funcionarios de la empresa Manhattan y del gobierno central, en el sentido que “si la población de Tambogrande se opone al proyecto, este no se realiza”, la población organizada de esta localidad presionó a su alcalde distrital a efectos de encontrar un mecanismo para expresar su oposición. En un primer momento, el alcalde organizó una campaña para recabar el mayor número de firmas en unos planillones elaborados por el municipio, mediante la cual los pobladores ratificaron su oposición al proyecto minero.

A pesar de que esta campaña logró recabar más de 28,000 firmas, no tuvo mayor impacto debido a que ni el gobierno ni los funcionarios de la empresa la respetaron, señalando que los planillones no eran válidos y que la mayoría de las firmas eran falsas o duplicadas. Esto generó un gran malestar entre la población del distrito, quienes a través de su alcalde y de otras personas que los representan, solicitaron a la mesa técnica encontrar alguna salida legal a este entrapamiento.

La mesa técnica le encargó al grupo legal la elaboración de una propuesta de solución. El grupo planteó la creación y posterior regulación de una consulta pública, como alternativa no vinculante para conocer de

85 La mesa técnica está conformada por Diaconía para la Justicia y Paz de Piura; Aprodeh; la Comisión Episcopal de Acción Social; CEPES; Cooperación; ECO; Fedepaz; la Asociación Civil Labor; la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; y la SPDA.

manera indubitable la opinión de la gente sobre el proyecto.

En setiembre del 2001, el grupo se reunió con el objetivo de elaborar las normas respectivas que luego de aprobadas por el Municipio de Tambogrande, permitirían la realización de una consulta pública que manifestase únicamente la opinión de la población de Tambogrande respecto de la actividad minera en el modelo de desarrollo de su distrito. La primera norma creó el mecanismo de consulta popular, denominándolo “consulta vecinal”, y la segunda norma contiene el acuerdo de concejo que se requería para realizar la consulta.

Una vez publicadas ambas normas en el diario oficial *El Peruano*, el Municipio de Tambogrande solicitó apoyo a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), la entidad encargada de organizar y ejecutar este tipo de procesos. Si bien desde un inicio la ONPE nos manifestó su interés en organizar la consulta, posteriormente cambió de opinión debido principalmente a la intensa presión política que ejerció el Ministerio de Energía y Minas quien se oponía a la consulta vecinal. Es por ello que con fecha 19 de enero de 2002 la ONPE publicó en el diario oficial *El Peruano* una resolución mediante la cual resolvía no organizarla, sino “brindar asesoría electoral a la Municipalidad Distrital de Tambogrande para el desarrollo de la consulta popular aprobada mediante Acuerdo de Concejo...”.

No obstante que esta resolución ratificaba la legalidad de la consulta, el Ministerio de Energía y Minas, mediante resolución publicada también en el diario oficial *El Peruano*, autorizó a su procurador público a impugnar judicial y administrativamente la resolución de la ONPE, aduciendo inexistentes ilegalidades en la misma. Luego de que el procurador público presentase el correspondiente recurso de impugnación, la mesa técnica asesoró a la Municipalidad de Tambogrande en el proceso administrativo iniciado. Así presentó un escrito en el que se señalaba los argumentos a favor de la cuestionada resolución de la ONPE. Con fecha 26 de abril del 2002, la ONPE emitió una segunda resolución ratificando la primera, y en consecuencia, confirmó su apoyo a la realización de la consulta vecinal.

Sin embargo, con posterioridad y sin una explicación razonable, la ONPE emitió una tercera resolución mediante la cual retiraba de oficio su apoyo a la consulta, cuando sólo faltaba aproximadamente un mes para que esta se realizara.

No obstante estos y otros inconvenientes, la consulta vecinal de Tambogrande se celebró el domingo 2 de junio del 2002, gracias a la colaboración activa de la población local y al esfuerzo desplegado por la mesa técnica. Desde tempranas horas la población acudió a los seis centros de votación, ubicados en diversos planteles, en los que se instalaron 200 mesas para una población electoral de 36,936 sufragantes. Jóvenes y ancianos, en un ambiente de verdadero espíritu democrático, acudieron a emitir su voto bajo la protección de más de 400 efectivos policiales ubicados en puntos estratégicos, al igual que los periodistas locales y extranjeros.

En esta consulta destacó la presencia de observadores de Holanda, Alemania y Canadá, así como la de los integrantes de la Asociación de Voluntarios Italianos en el Perú, el Grupo Latinoamericano de Iglesias, el Grupo Peruano de Resolución de Conflictos, el Centro Internacional de Recursos Jurídicos, el Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe de la Universidad de York y las misiones Belén y Canadiense, a quienes se sumaron la Defensoría del Pueblo y el Grupo Transparencia (los denominados defensores de los derechos humanos) que actuaron como un comité de vigilancia. Todas estas entidades garantizaron la limpieza del proceso. Esta consulta fue seguida de cerca por los congresistas Johnny Peralta (APRA) y José Luis Risco (UN), por los regidores Otto Seminario y Luis Ortiz Granda de la municipalidad de Piura, y por el secretario departamental del APRA, César Trelles Lara.

Resultados de la consulta vecinal realizada el 2 de junio del 2002 en Tambogrande

A favor del no	25,381	93.9%
A favor del sí	347	1.3%
Votos nulos	889	3.3%
Votos blancos	398	1.5%
Total de votos emitidos:	27,015	

Para la SPDA la consulta y el debate posterior que ella ha suscitado significan la culminación de una importante etapa en este proceso. Al interior de todas las instancias se ha iniciado ahora un proceso de reflexión y debate para definir la estrategia post consulta. Las tendencias son claras: (1) exigir al gobierno que reconozca la consulta, legal y políticamente, y que desista del proyecto; (2) mantener la premisa, reconocida desde el inicio, de que la consulta no era vinculante sino que representa una línea base de la opinión que tiene la gente sobre la inversión y un reto implícito para que la empresa logre la licencia social del proyecto.

Se están realizando una serie de reuniones en Lima y Piura para definir la mejor estrategia. Una de las opciones pasa por hacer público todo el trabajo realizado por la mesa técnica e incorporar en dicho evento a un representante del Frente de Defensa que dé a conocer las condiciones que el MEM debería cumplir previamente para continuar con el diálogo, una de las cuales es la eliminación de las concesiones mineras que se superponen al valle de Tambogrande.

El esfuerzo desplegado hasta la fecha ha sido muy intenso y se ha logrado un fortalecimiento importante de la comunidad de Tambogrande para que defiera de sus tierras ante la amenaza del desarrollo de una actividad extractiva. Hay varios aspectos por destacar en este caso:

- Es la primera vez en el Perú que una comunidad local, por demás desconocida o no muy relevante en términos culturales y económicos, hace uso del derecho de la consulta vecinal para averiguar la opinión de la gente, como requisito previo a la implementación de una actividad extractiva.
- La implementación de la consulta ha evidenciado la necesidad de desarrollar este mecanismo como parte del proceso de ejecución de obras o actividades que puedan tener un impacto altamente relevante (como un tajo abierto que haga luego inmóvil el ejercicio de la propiedad del terreno) o que trasladen involuntariamente a los pobladores para llevarse a cabo.
- Las autoridades peruanas, especialmente el MEM, se han visto en la necesidad de redefinir el régimen de participación ciudadana en el proceso de implementación de la actividad minera, una iniciativa que ha sido asumida por la Defensoría del Pueblo, quien ha presentado un proyecto de modificación del régimen de audiencia pública el cual no ha sido debidamente analizado y comentado por la SPDA a pedido de la población de Tambogrande y de la propia Defensoría del Pueblo.
- Se ha desarrollado un esquema institucional eficiente y eficaz para enfrentar este conflicto. Nos referimos a la Mesa Técnica de Apoyo a Tambogrande. Lo interesante de esta iniciativa es que ha podido complementar los diversos enfoques y aproximaciones al conflicto, sean estos ambientales, económicos, legales, etc.
- Se ha abierto una vía democrática y participativa para buscar una solución al conflicto socio-ambiental generado.

3. Conclusiones

El principal problema social es que no se toma en cuenta la voluntad de la población local, la misma que es importante en el proceso de toma de decisiones junto con los estudios preparados por la compañía minera u otros consultores.

Uno de estos estudios es el que realizó Robert Morán durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, bajo el auspicio de tres entidades privadas.⁸⁶ La investigación, tanto de campo como de gabinete, dio como resultado que los estudios preliminares al EIA, hechos por la minera canadiense en Tambogrande, son extremadamente mediocres, si se los juzga de acuerdo a los criterios establecidos por la Oficina de Estudios Ambientales de Columbia Británica, criterios que la minera Manhattan tendría que cumplir si estuviera proponiendo la explotación de una mina en su país de origen.

Asimismo, se ha reunido cerca de 28,000 firmas notariadas en el distrito de Tambogrande, protestando por la continuación de la explotación de la mina, de un total de 37,000 votantes potenciales. Dichas firmas han sido desmerecidas tanto por la empresa como por las autoridades. Como señalamos anteriormente, el 2 de junio del 2002 se celebró una consulta vecinal encabezada por la Municipalidad de Tambogrande, la cual arrojó que más del 90% de la población está en desacuerdo con la actividad minera en la zona.

Frecuentemente la voluntad de la población no se tiene en cuenta, pues se considera que su opinión debería basarse en estudios técnicos que aún no han sido concluidos. Lamentablemente, estos estudios son muy a menudo menos objetivos de lo que se sostiene. Con frecuencia, los resultados son inexactos o de sobremanera optimistas cuando se los compara con la realidad. Se requiere, por ello, de datos reales y recogidos por agentes independientes, pero ello es muy costoso.

Hasta el 9 de diciembre del 2002 la empresa no había dado a conocer ningún estudio, de impacto ambiental o de factibilidad, que describa a la población los futuros impactos y los procesos propuestos. Se cree que dicho estudio será de todas maneras aprobado por el ministerio competente. Es por ello que se necesita realizar un estudio independiente que garantice a los pobladores que la actividad agrícola no se verá perjudicada con la minería, ni tampoco la zona donde viven.

Este caso es motivo de mucha controversia porque en la zona convergen dos recursos, el agrícola y el minero, y porque los ciudadanos locales no saben si se van a beneficiar con el proyecto y los desplazamientos.

El valle de San Lorenzo, primer productor de limón y mango del país, al verse amenazado por la posible explotación de un yacimiento en su subsuelo, ha convocado (después de muchos conflictos) a una consulta vecinal de la cual se obtuvo que más del 90% de la población apoyaba la agricultura en la región. Casi 37 mil pobladores asistieron a esta consulta, ante la amenaza de que la empresa minera contamine un río de la zona y las 57 mil has. del valle que producen limones y mangos.

Por su parte, el presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Ricardo Briceño, señaló que la consulta vecinal era ilegal y que cualquiera fuese el resultado no influiría en la aprobación del proyecto minero Tambogrande, puesto que no forma parte de los requisitos legales exigidos. Este es un debate que aún genera polémica en la población y las autoridades competentes.

86 Estas son: Mineral Policy Center y Oxfam America (ambas con sede en Estados Unidos) y Environmental Mining Council of British Colombia (con sede en Canadá).

Autores de las Contribuciones

- **Canadian Institute for Environmental Law and Policy (CIELAP)**

Canadá

Anne Mitchell
Secretaria y Directora Ejecutiva

Malcolm Rogge
Investigador Asociado

Christine Elwell
Analista en Derecho y Política Ambiental

Anicia Bonilla
Asistente de Investigaciones

- **Comité Pro Defensa de la Fauna y Flora (CODEFF)**

Chile

Miguel Stutzin Schottlander
Investigador del Programa de Biodiversidad

Patricia González Zenteno
Abogada Consultora

Alberto Cortés Nieme
Abogado Consultor

- **Environmental Law Institute (ELI)**

Estados Unidos

Susan Perkoff Bass
Directora del Programa Ambiental Interamericano

Rose Edmonds
Asistente de Investigaciones

- **Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)**

México

María Elena Mesta
Directora del Programa de Biodiversidad

Juan Carlos Carrillo
Asistente Legal del Programa de Biodiversidad

- **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)**

Perú

Manuel Pulgar-Vidal
Director Ejecutivo

Ada Alegre
Directora del Programa de Producción Limpia y Calidad Ambiental

Adriana Aurazo
Asistente Legal de la Dirección Ejecutiva



Mejorando la Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Minería

Manuel Pulgar-Vidal y Adriana Aurazo, Editores

La minería en el hemisferio oeste presenta un gran potencial. Sin embargo, su desarrollo requiere no sólo de mejores prácticas productivas y empresariales, sino también de políticas que se sustenten en la responsabilidad social y ambiental.

En general, las relaciones entre las empresas mineras y su entorno son complejas. La necesidad de una asociación entre las comunidades locales y la minería constituye en el corto plazo un campo de análisis de la más alta importancia para las empresas, el Estado y las propias comunidades. Ello, sin embargo, no es posible sino se generan instrumentos de participación ciudadana que faciliten una relación basada en la confianza y no en el conflicto, en el diálogo y no en la confrontación, en el reconocimiento claro de los derechos y no en el atropello. En el escenario actual, es altamente probable que entre las empresas mineras y las comunidades surjan cada vez más conflictos.

Es necesario aprovechar la experiencia derivada de los instrumentos de gestión existentes, para enriquecerlos y si es necesario reformularlos o modificarlos, siempre con un doble objetivo: que actúen como un medio para prevenir los conflictos y que constituyan herramientas confiables, objetivas y viables. Esa es la finalidad central de esta investigación que se desarrolló en cinco países del hemisferio: Canadá, Chile, Estados Unidos de América, México y Perú.

Manuel Pulgar-Vidal, abogado y director ejecutivo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental en Lima, Perú.

Adriana Aurazo, abogada e investigadora de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental en Lima, Perú.