

Análisis de la institucionalidad participativa medioambiental. Proyecto Dominga e involucramiento ciudadano

Analysis of the environmental participatory institutional framework. Dominga project and citizen involvement.

Consuelo Araya¹

(consueloaraya.f@gmail.com)

Andrés Contreras²

(andrescc4@gmail.com)

Magdalena Galleguillos³

(magdalena.galleguillos@gmail.com)

Paula Vidal⁴

(pvidal1@uc.cl)

Fabián Pressacco⁵

fpressac@uahurtado.cl)

Recibido 18/05/2022

Aceptado 18/11/2022

RESUMEN

La participación ciudadana es un asunto cada vez más relevante para la ciudadanía y un componente con creciente influencia en la gestión pública. Más aún, si se trata de los asuntos vinculados con la protección del medio ambiente. El presente artículo aborda el análisis de estas dimensiones en el marco del caso Dominga, un proyecto minero ubicado en la comuna de La Higuera, Región de Coquimbo, Chile, enfatizando en tres aspectos específicos: a) el análisis de la institucionalidad participativa en el ámbito del medioambiente, b) las limitaciones y asimetrías que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; c) el análisis de las perspectivas de los diversos actores que interactúan en el territorio.

PALABRAS CLAVE

Medioambiente, proyecto Dominga – participación ciudadana – modernización - Estado

ABSTRACT

Citizen participation is an increasingly relevant issue for citizens and public policies and management. Even more, when it comes to matters related to protecting the environment. The article addresses the analysis of these dimensions in the framework of the case of Dominga, a mining project located in the commune of La Higuera, emphasizing three specific aspects: a) the analysis of participatory institutionality in the field of the environment; b) the limitations and asymmetries that the Environmental Impact Assessment System and c) the analysis of the perspectives of the various actors that interact in the territory.

1 Arquitecta, Chile.

2 Sociólogo, Chile.

3 Ingeniera Civil Industrial, Chile

4 Socióloga, Universidad Católica de Chile

5 Doctor (PhD) en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Deusto, Bilbao. Magíster en Ciencias Sociales, ILA-DES-Universidad Alberto Hurtado, Chile. Cientista Político, Universidad de Córdoba, Argentina.

KEYWORDS

Environment, Dominga project, Citizen Participation, Modernization, State

INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia, Chile se ha consolidado como uno de los mayores productores de cobre del mundo. Para el año 2020, concentraba el 28,5% de la producción mundial, situándose como el primer productor del planeta, y posicionando a la minería como uno de los pilares de la economía chilena. La producción de cobre representaba, en el 2020, el 12,5% del PIB nacional (SERNAGEOMIN, 2021, pág. 13).

En paralelo, la actividad minera se configura como una de las industrias que mayores problemáticas socioambientales genera, removiendo grandes cantidades de recursos naturales que finalmente son exportados casi en su totalidad se constituye como uno de los componentes de un modelo de desarrollo que ha sido caracterizado como “extractivista”. (Pelfini & Mena, 2017)

Infante (2011), afirma que este modelo de desarrollo basado en la minería se sostiene en la convicción de que esta industria es parte esencial del progreso del país, con su generación de riqueza y trabajo. Este axioma será el que domina y hegemoniza las discusiones en torno a esta actividad, por lo que nos encontramos frente a un complejo escenario, donde resulta difícil cuestionar a una industria tan importante a nivel nacional como es la minera.

El aporte que la actividad minera representa en la generación de riqueza desvía la mirada de las externalidades negativas que esta produce, centrándose, muchas veces, en la importancia de esta industria para el crecimiento económico, para la estabilidad de las exportaciones del país y para la empleabilidad en los territorios.

La minimización de los efectos negativos de la actividad minera es posible debido a la debilidad del marco normativo, con organismos que ponen

el foco en la construcción de catastros de sitios contaminados, pero sin realizar un control y fiscalización sobre los Pasivos Ambientales Mineros (PAM) generados, o sobre otras problemáticas medioambientales derivadas de la industria minera (contaminaciones de suelo, aire y agua, socavones, tronaduras, entre otras).

En este contexto institucional, económico y político que Infante (2011) denomina “prominería”, es que consideramos relevante comprender, a partir de un caso específico, cómo operan e interactúan los organismos, instituciones públicas, privadas y las organizaciones de la sociedad civil en la aprobación y el posterior desarrollo de estos proyectos de la gran minería.

En este sentido, uno de los proyectos más controversiales de los últimos años en Chile y, que nuevamente se ha posicionado en la opinión pública, es el proyecto minero-portuario Dominga, el cual pretende construirse a aproximadamente a 16 kilómetros de la comuna de La Higuera, en la región de Coquimbo, en el norte del país.

En el presente artículo se analizará el proyecto, su desarrollo, y los mecanismos dispuestos en la legislación chilena para incorporar los distintos intereses y la complejidad propia de las instituciones y organizaciones que están vinculadas. El foco de esta investigación se sitúa en el análisis de la institucionalidad medioambiental, y en torno a la interrogante sobre si esta logra abordar la complejidad derivada de la diversidad de intereses propios de proyectos de esta envergadura.

El análisis se enmarca en un estudio de caso, que busca identificar los principales componentes del proceso de participación ciudadana del proyecto Dominga, analizar las características socioterritoriales en el que se instala el proceso, y aportar elementos críticos sobre el alcance de los mecanismos de participación ciudadana

disponibles en nuestra institucionalidad para procesar conflictos medioambientales.

Un análisis de estas características toma especial relevancia en el contexto chileno actual, donde las metodologías de involucramiento ciudadano están tomando fuerza en el escenario político e institucional del país, como se puede observar en los distintos procesos democráticos que se están viviendo en Chile. Asimismo, el medioambiente, la explotación de recursos naturales y el desarrollo sostenible es otra discusión central a nivel normativo y funcional en la región. Es por ello, que analizar críticamente los mecanismos que involucran estas dos aristas cobra especial importancia en un contexto de cambios institucionales y demandas sociales por suplir.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PIEDRA ANGULAR DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Desde inicios de los setenta, los sistemas políticos latinoamericanos han experimentado un profundo proceso de reforma del Estado que, con diferentes grados de profundidad y alcance, dejó atrás el modelo desarrollista, intervencionista, regulador y promotor de una economía protegida e industrializadora (French-Davis, 1999).

En varios países de la región, la implementación de esa reforma estatal se desplegó en el marco de regímenes burocrático-autoritarios -de acuerdo a la conceptualización de O'Donnell (1982)- y ha sido caracterizada como “reformas de ajuste estructural” o “del Consenso de Washington” o, directamente, como las reformas que condujeron a, finalmente, darle forma al Estado neoliberal, (Iglesias, 2006).

En el marco de este proceso se potenciaron un conjunto de iniciativas que, entre otros elementos, tenían en común la reducción del espacio de la política -ya no solo como consecuencia del régimen no democrático-, el decrecimiento del Estado, en lo que se refiere a su tamaño, provisión de bienes públicos y capacidades de regulación, y

el fortalecimiento del mercado como mecanismo para la toma de decisiones.

En el caso de Chile, la recuperación de la democracia al comienzo de los noventa, abrió espacios para la incorporación de nuevas preocupaciones ciudadanas en la agenda política, que dieron lugar a un conjunto de iniciativas que se ubicaron en el marco de una propuesta de modernización del Estado con énfasis en los aspectos gerenciales tecnocráticos que, gradualmente, fue incorporando aspectos más sustantivamente políticos, como los relacionados a la transparencia y acceso a la información pública y la participación ciudadana. Pero siempre en el marco de la gestión pública.

Esto significa que este segundo ciclo de reformas se despliega, aunque tensionándolo, dentro de los límites definidos por la reforma estructural.

En este marco, la participación ciudadana es considerada un pilar fundamental de los procesos de modernización de los Estados, debido a su importancia en la democratización del aparato estatal y de la gestión pública. Así lo ha consignado la literatura, y los mismos Estados en Latinoamérica que han intentado incorporar este carácter participativo, con distintos niveles de éxito. Incluso en un contexto como el chileno, donde existe, desde el año 2011, la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Estos intentos por democratizar la gestión pública se han debido, principalmente, a los crecientes cuestionamientos a las democracias latinoamericanas a lo largo del siglo XXI por diversos “déficits democráticos”. Entre estos cuestionamientos encontramos: *“una baja legitimidad, altos niveles de desconfianza con las instituciones políticas representativas, creciente rechazo a las elites, polarización, y un cuestionamiento constante al régimen de representación política”* (Pressacco & Rivera, 2015).

Este creciente malestar en la ciudadanía con respecto a los regímenes democráticos, y el

énfasis en los mecanismos de generación de representación, podría ser abordado por la vía de incorporar más espacios para que la ciudadanía se involucre en el proceso de toma de decisiones. Además, la ampliación de las instancias de participación podría contribuir a prevenir y resolver posibles conflictos sociales, al promover la cooperación entre el Estado y la ciudadanía (Lara & Letelier, 2017). Avanzar en reformas que institucionalicen la participación ciudadana podría aportar a recuperar la cuestionada legitimidad de decisiones que desconocen los intereses de las comunidades que se ven negativamente afectadas por actividades de la gran minería y su impacto en el medioambiente.

La construcción y análisis de esta institucionalidad implica poner en debate el balance de poder entre el Estado y la sociedad civil y, al mismo tiempo, las facultades de los gobiernos subnacionales que representan los intereses de las comunidades territoriales en un ámbito como el medioambiental, donde la participación puede ser comprendida como un principio fundamental del sistema político y las políticas públicas, un derecho que apunta a garantizar la incidencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y que se operacionaliza en el campo de los mecanismos. (Soto y Costa, 2019)

Para el Estado chileno, la participación ciudadana se define como *“el involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas.”* (Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile, 2021). Desde la perspectiva estatal, al menos en sus fundamentos teóricos, esta participación permitiría *“hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa»* (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 2000, pág. 6).

En lo que respecta a los componentes participativos en la política de medioambiente, es importante destacar que muy tempranamente se definió un proceso de análisis del impacto que

las distintas intervenciones podrían tener en el medioambiente, considerando la participación ciudadana. Ese componente, de carácter reactivo y de actuación ex-post, se fortaleció con la aprobación de la Nueva Institucionalidad Ambiental aprobada durante el Gobierno de Bachelet en el año 2010, incluyendo la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

Las innovaciones institucionales son variadas, por ejemplo, la creación del Servicio de Evaluación Ambiental y de la Superintendencia de Medioambiente con foco en la fiscalización y sanción, y, como señalan Cozio y Fuentes (2011), *“en materia de participación ciudadana se incorporan las siguientes modificaciones:*

- i. Se amplía en la calificación de los proyectos a cualquier persona natural o jurídica – antes existía solo respecto de personas directamente afectadas y organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica;
- ii. Se contempla la participación ciudadana en etapas posteriores, siempre y cuando el proyecto haya sido objeto de modificaciones sustanciales;
- iii. Se modifica la causal del recurso de reclamación, siendo ahora procedente cuando las observaciones ciudadanas no hayan sido debidamente consideradas en las Resoluciones de Calificación Ambiental, en circunstancias que antes la causal se refería a observaciones indebidamente ponderadas;
- iv. Se establece la participación ciudadana dentro de la Evaluación Ambiental Estratégica.;
- v. Se establece un período de participación ciudadana para empresas de menor tamaño que ingresan por Declaraciones de Impacto Ambiental localizadas en una área no regulada por instrumentos de planificación territorial vigentes y que no generan cargas ambientales; y,
- vi. Se incorpora la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental, para el caso de proyectos que impliquen cargas ambientales.” (p. 83)

No obstante, “los mecanismos formales de participación están a la mano, pero apenas hay condiciones para utilizarlos en condiciones de justicia participativa” (Pelfini y Mena, 2017, p. 264), denotando una asimetría que fortalece la capacidad de influencia de los actores privados en detrimento de otros actores.

En este sentido, se vuelve relevante el análisis de un mecanismo específico de participación ciudadana, para identificar los reales alcances de esta participación, y las formas que tiene la institucionalidad de incorporar a las comunidades territoriales en la toma de decisiones. En este documento, se centrará en la participación ciudadana en los proyectos ambientales en general, y en el proyecto Dominga en particular. De esta manera, se podrá comprender los reales alcances de la modernización del aparato estatal en materia ambiental y también en materia participativa.

MECANISMOS EMPLEADOS EN PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROYECTO DOMINGA

Según Oszlak (1997), al analizar los procesos de transformación del Estado, la sociedad y las nuevas “reglas del juego” que han pasado a gobernar estas relaciones, destaca la importancia de los mecanismos de participación ciudadana como estrategia para lograr un mejor Estado, que pueda promover una más equitativa la distribución de las posibilidades de intervenir en el proceso de toma de decisiones y, por ende, del poder político y social.

En el caso chileno, uno de estos mecanismos de participación, que de ser ventajosamente diseñados y empleados podrían aportar en términos de la relación del Estado y la sociedad, es el determinado por Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Por otro lado, Moreira (2011) indica la relevancia en cómo cada país establece cursos de acción para mediar la relación entre el Estado y el Mercado, lo

cual, en algunos casos, se da con la participación de la comunidad. Para el caso chileno, una forma de relacionar a las empresas con proyectos en territorio chileno, es a través de lo estipulado por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA, de ahora en adelante).

Este actúa como un órgano descentralizado a cargo de su director ejecutivo, quien es el jefe superior del servicio. Desde una perspectiva territorial, este servicio se desconcentra por medio de sus direcciones regionales. Según el SEIA (2013), desde el punto de vista normativo, la evaluación de impacto ambiental propiamente tal es el procedimiento que busca determinar si el impacto que tendrá un proyecto se ajusta a las normas vigentes. Para ello, es el Servicio de Evaluación Ambiental (desde ahora, SEA) el órgano que está a cargo de “contemplar mecanismos a través de los cuales se determina el referido impacto y su significancia, así como el cumplimiento de las normas ambientales aplicables” (SEIA, 2013, p. 10). En este contexto, uno de los mecanismos estipulados por el SEA, es el Proceso de Participación Ciudadana, la instancia formal que incorpora a las comunidades en el proceso, y el que regula la participación ciudadana.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MEDIOAMBIENTE: LOS AVANCES EN LA LEGISLACIÓN CHILENA

Para Mirosevic (2011), la materia ambiental es el espacio donde mayor importancia se le ha dado a la participación ciudadana, dada su complejidad y la gran cantidad de factores que entran en juego: *“debido al carácter social del ambiente, a la universalidad del daño al entorno y a la titularidad común de los elementos que lo componen”* (p. 282). Es decir, dada la complejidad de las externalidades que se producen en proyectos que involucran al medioambiente, han vuelto más importante aún el involucramiento de la ciudadanía en las etapas previas de los proyectos. Si volvemos a lo propuesto por Lara y Letelier,

aquí los mecanismos participativos cobran mayor relevancia, dado el latente conflicto que se puede producir entre las comunidades y las empresas extractivistas que se asientan en sus territorios. En este sentido, una participación ciudadana eficaz y oportuna, podría prevenir este posible conflicto.

En Chile, la primera ley que permitió introducir la participación ciudadana en proyectos medioambientales fue dictada en 1994, y fue la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente N° 19.300. Además de la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), aquí se definen importantes lineamientos en torno al rol del Estado en la protección de este, lo que se entenderá por impacto ambiental, los componentes del Estudio de Impacto Ambiental, y el organismo que estará a cargo de la Evaluación de Impacto Ambiental, que en este caso es el SEA. Además, se establece que *“es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente”*⁶

Recién en el año 2010 se hicieron nuevas modificaciones a la normativa ambiental en nuestro país, con la promulgación de la Ley N° 20.417, que creó el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental, pasando este último organismo a administrar el ya existente Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en reemplazo de la CONAMA.

Más allá de la nueva institucionalidad ambiental creada, este texto se centrará en la participación ciudadana en los proyectos y sus posibles deficiencias. Lara y Letelier (2017), resumen en 4 los mecanismos participativos existentes en la legislación: (1) el acceso a la información, (2) el derecho a realizar observaciones, (3) el proceso de consulta indígena y (4) el proceso

de reclamaciones. Las primeras tres de ellas son preventivas, es decir, ex-ante al proyecto, y la última es ex-post, es decir una vez que el proyecto ya está aprobado o en desarrollo.

En cuanto al primero de ellos, acceso a la información, si bien no es un mecanismo participativo, para los autores es igualmente de importante: *“este no es considerado como una etapa participativa propiamente tal, debido a la unidireccionalidad de la relación, pero constituye el pilar en el que todo involucramiento del público debe basarse”* (p. 290). En la ley se considera la existencia de un expediente físico y electrónico, donde cualquier persona natural o jurídica pueda acceder, sin importar si está directamente afectada por el proyecto⁷. Esto último, podría ser problemático en cuanto al principio de participación ciudadana, ya que no toda la ciudadanía cuenta con los conocimientos técnicos específicos sobre proyectos medioambientales y su normativa. De todas maneras, sobre esto volveremos en el apartado siguiente, cuando abordemos los puntos críticos de la institucionalidad existente en Chile para la aprobación de proyectos ambientales.

En cuanto al segundo mecanismo, sobre el derecho a realizar observaciones, está considerado en la nueva ley que los ciudadanos, personas naturales o jurídicas, puedan realizar sus alegaciones sobre un proyecto, con la condición de que sea con fundamentos técnicos. (Lara & Letelier, 2017). De acuerdo con la ley, el SEA no solo tiene la obligación de generar los mecanismos para realizar las observaciones, sino que también debe pronunciarse respecto a estas y realizar una respuesta fundada: *“el Servicio de Evaluación Ambiental, considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de éstas, pronunciándose fundadamente respecto de todas ellas en su resolución”*⁸. Esto es un avance establecido en la reforma en la Ley 20.417, ya que de acuerdo a Mirosevic, esta

⁶ Ley N° 19.300 en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667

⁷ Artículo 30 bis de la Ley 20.417 en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459

⁸ Artículo 30 bis de la Ley 20.417 en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459

nueva redacción le otorga una obligación a la Administración de hacerse cargo y pronunciarse respecto a los alegatos, lo que en la ley anterior no estaba expresamente considerado.

Con respecto a la consulta indígena, este mecanismo fue introducido luego de que el Estado chileno se suscribiera al Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, el cual entró en vigencia en septiembre del 2009. Al firmar este acuerdo, el Estado adquirió el deber de llevar a cabo procesos de consulta indígena cuando existan medidas legislativas o administrativas que puedan afectar en forma directa a uno o más pueblos indígenas. En el ámbito medioambiental, en Chile han existido múltiples conflictos entre proyectos extractivistas y comunidades, por lo que este avance lo que intenta hacer es generar los mecanismos apropiados para que estas comunidades se informen, puedan hacer sus observaciones y llegar a consensos.

Por último, como mecanismo de participación ciudadana está considerado también un proceso de reclamaciones, que puede iniciar el proponente del proyecto como cualquier persona afectada. Es decir, el titular del proyecto puede realizar una reclamación ante el director ejecutivo o ante el Comité de Evaluación, por las posibles condiciones que se le pongan al proyecto o ante un rechazo. Por otro lado, y en cuanto a las reclamaciones de la ciudadanía o de las comunidades, solo las personas naturales o jurídicas que hayan presentado observaciones en los mecanismos ex-ante, podrían presentar reclamaciones, y solo en el caso de que sus observaciones no hayan sido consideradas. En caso de que la reclamación sea rechazada, la persona puede acudir al Tribunal Ambiental para la impugnación del rechazo.

COMPONENTES FUNDAMENTALES DEL CASO DOMINGA

Proceso de participación anticipada

En el caso del proyecto minera Dominga, Andes

Iron brindó instancias de interacción temprana con algunas organizaciones de la zona, antes que comenzaran las actividades formales del SEA. Cabe destacar que, si bien estas actividades son de carácter voluntario, son un mecanismo de participación comúnmente utilizado en los proyectos que se encuentran cercanos a comunidades.

Según el artículo 13 bis de la Ley N° 19.300, las compañías pueden realizar actividades de acercamiento temprano con los potenciales afectados del proyecto, antes de la presentación al SEIA (SEIA, 2013). Estas instancias o negociaciones no son vinculantes para la calificación ambiental, pero sí se tienen en cuenta durante el proceso de evaluación. De esta forma, a través de la participación anticipada el titular puede informar oportunamente a la comunidad sobre el proyecto y realizar un sondeo de opiniones y percepciones previa a la evaluación ambiental. Según un reportaje de *Pulso* (2017), para el caso de minera Dominga estas instancias tempranas fueron las siguientes:

Año 2010:

Agosto: presentación de Dominga a la directiva del sindicato de pescadores artesanales de Totoralillo Norte.

Febrero: primera presentación de Dominga al Concejo Municipal de La Higuera.

Año 2011:

Minera Dominga realiza una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Esta es una declaración anterior al Estudio de Impacto Ambiental que realizan los proyectos, en caso de no tener impactos significativos de ningún tipo. La DIA fue aprobada el mismo año y dio lugar a algunas prospecciones mineras y al inicio de trabajos con la Comunidad Agrícola Los Choros.

Año 2013:

Mayo: primera ronda de presentación voluntaria del proyecto en la comuna, la cual constó de 14 talleres con 350

participantes.

Julio: segunda ronda de presentación voluntaria del proyecto en la comuna, con un total de 7 talleres.

PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE MINERA DOMINGA EN EL SEIA

En términos de la participación ciudadana formal necesaria para ingresar al SEIA, el Proyecto Minera Dominga contó con tres procesos de participación ciudadana. Esto significó la realización de 24 actividades con la asistencia de más de 700 personas (SEA, 2017). Las actividades se desarrollaron entre octubre del año 2013 y diciembre del 2016. (ver Anexo 1)

Con el fin de poder sistematizar las principales preocupaciones de los y las participantes, el SEA dispone de “observaciones” en las cuáles estas se especifican. Es deber del titular, *Andes Iron* en este caso, dar respuestas fundadas a cada una de las observaciones realizadas durante las instancias del proceso de participación ciudadana. En el marco del proyecto, se recibieron 1231 observaciones ciudadanas admisibles. De ellas, 345 fueron al EIA, 34 a la primera Adenda⁹ y 852 observaciones a la segunda (SEA, 2017). Estas observaciones pueden ser presentadas por personas naturales o agrupaciones, organizaciones sociales, sindicales o de la sociedad civil.

El proceso de participación ciudadana descrito es el que se enmarca en el proceso de calificación ambiental que se desarrolló mientras el proyecto Dominga estaba en el SEIA. Hoy, aún cuando el escenario institucional cambió, existe un llamado por parte de organizaciones medioambientales a solicitar formalmente al SEA que invalide la autorización ambiental con la que cuenta el

proyecto. A través de este llamado, se abre un espacio de participación en la plataforma “No a Dominga”¹⁰, donde el llamado está en ejercer el derecho de ciudadanía a través de una solicitud formal al SEA, que buscaría anular la resolución del comité de evaluación ambiental de Coquimbo. En este caso, es el mismo SEA el que tiene la obligación de responder a cada una de las solicitudes.

Otros procesos de participación fuera del SEIA en torno a Dominga

Cabe destacar que el único mecanismo formal habilitado para influir en la calificación ambiental que el SEIA otorga a los proyectos, son aquellos dispuestos por el SEA. Aun así, considerando el revuelo que ha causado el proyecto Dominga a nivel nacional e internacional, son diversos los sectores que se han movilizado para pronunciarse frente a este, a través de otros mecanismos de participación y vinculación no formales.

En este contexto, son varias las organizaciones sociales que se han involucrado en un intenso camino por evitar que el Proyecto Dominga se lleve a cabo. Una de ellas es la Alianza Humboldt¹¹, que reúne una red de organizaciones de todo Chile que buscan proteger el Archipiélago de Humboldt ante la amenaza que implica el proceso para su biodiversidad. Estas organizaciones son de diversa naturaleza; de conservación, de investigación, movimientos ciudadanos, etc. Aun cuando -como se mencionó anteriormente- esta no es una plataforma formal de participación, sí demuestra un espacio de articulación de actores sociales que buscan una alternativa para poder tener influencia en el futuro del proyecto.

9 Informe preparado por el titular para responder a lo planteado en el ICSARA (Informe Consolidado de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones).

10 <https://noadominga.cl/>

11 <https://alianzahumboldt.cl/>

PUNTOS CRÍTICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROYECTOS AMBIENTALES

Mirosevic (2011) identifica una serie de puntos críticos y deficiencias en la ley ambiental, y el documento se centrará en las tres consideradas más relevantes para el caso analizado. Estas son: (1) desigualdad de los intervinientes, (2) naturaleza consultiva de la participación ciudadana y (3) falta de regulación de las compensaciones anteriores a la Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

En el caso de la desigualdad de los intervinientes, el autor menciona que existen críticas al mecanismo de participación ciudadana puesto que *“la ciudadanía estaría en una posición de desventaja estructural respecto de la autoridad y el proponente, pues carece de los medios y recursos necesarios para fundar adecuadamente sus observaciones, especialmente cuando se trata de comunidades de condición socioeconómica baja y de personas naturales no asociadas”* (p. 233). Esta situación de desequilibrio y asimetría entre las partes, pone en una evidente desventaja a las comunidades que, al no contar con los conocimientos técnicos, pueden tender a alejarse de los procesos de participación ciudadana, o a participar, pero no tener las herramientas y los conocimientos para realizar las adecuadas observaciones. La asimetría puede ser aún mayor dependiendo del territorio específico. Dicho de otra manera, si bien en todos los casos hay asimetrías, estas pueden ser aún más profundas en algunos territorios con vulnerabilidades más agudas.

El problema de las asimetrías y las relaciones de poder existentes entre grandes corporaciones mineras y comunidades no está presente solo en Chile y tiene una larga data. De hecho, en los '90, ante una creciente deslegitimación del accionar de la minería en los territorios por los daños al medioambiente y a las comunidades locales, la estrategia corporativa de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), cobró una vital relevancia (Composto, 2012). De ahí en adelante,

las corporaciones mineras se han enfocado en rediseñar su forma de relacionarse con los territorios donde se asientan, incorporando conceptos como los de sustentabilidad, diálogo y buena vecindad.

Esta estrategia corporativa no ha estado exenta de cuestionamientos. Banerjee (2017), plantea que la mayor debilidad de la RSE es su falta de auto reflexividad, desestimando la existencia de asimetrías de poder dentro de los territorios donde operan. Estas asimetrías permitirían que los agentes más poderosos puedan legitimar sus discursos y su actuar, deslegitimando a otros actores. En una línea similar, Edward y Willmott (2008) profundizan en los procesos deliberativos impulsados por las RSE, los cuales no permitirían el disenso y el conflicto. Esto significa que más que consensos reales, estaríamos frente a una imposición hegemónica de los intereses dominantes de las empresas mineras. Finalmente, Composto (2012) introduce el carácter performativo que tienen las RSE sobre la realidad social, colonizando el espacio público, despolitizando a las comunidades y desacreditando las resistencias locales.

Este problema de asimetrías y de relaciones de poder existentes entre las grandes corporaciones mineras y de otros sectores extractivos, se debe también en parte a una ausencia de Estado en estos territorios. Oszlak (1997), al analizar los procesos de modernización neoliberal de los Estados latinoamericanos, con énfasis en la privatización y desregulación estatal, brinda evidencias de este problema:

“Como resultado de la privatización, la sociedad ha quedado en muchos casos privada de estado. Al desprenderse de empresas y servicios, ha creado las condiciones para el surgimiento de un verdadero Estado privado, que hoy es responsable de resolver una creciente cantidad de cuestiones y necesidades sociales de las que antes se ocupaba el Estado nacional. Por la índole y la magnitud de los bienes y servicios involucrados, esta transferencia favoreció a grandes

grupos económicos que desplegaron una intensa labor de lobbyng para acceder a oportunidades de negocios en las ramas más diversas.” (Oszlak, 1997)

En este sentido, junto con la privatización de servicios y actividades productivas, el Estado se desligó de ciertos sectores y territorios de la sociedad. Esto, ligado a lo anteriormente expuesto, evidencia que las comunidades, al quedar *privadas de Estado*, se ven en una situación de desprotección y desventaja frente a proyectos medioambientales de este tipo. Por más que exista una regulación y leyes ambientales que establezcan mecanismos de participación, es muy difícil que estos logren realmente *nivelar la cancha* entre los distintos actores, ya que dentro de la misma política de RSE de este tipo de compañías mineras, existe la intención de deslegitimar las voces disidentes.

En relación a la naturaleza consultiva de la participación ciudadana, para Mirosevic este es quizás el aspecto más criticado de dicha participación, ya que las observaciones y reclamaciones que están consideradas en la ley y el proceso, no tienen un carácter vinculante, sino que más bien sería consultivo.

De acuerdo con Lara y Letelier, la participación ciudadana, como un elemento central para prevenir posibles conflictos, podría perder su efectividad bajo una institucionalidad que puede crear falsas expectativas y una percepción por parte de la ciudadanía de que la participación es poco efectiva. En vez de prevenir el conflicto, esto incluso podría multiplicarlos. Esta poca vinculación territorial y comunal de las personas con las decisiones de sus territorios estaría enmarcado en lo que Salazar y Benítez llaman descentralización de las masas populares:

“Como nunca antes, la masa popular está, objetivamente, descentralizada. No está siendo convocada, como entre 1924 y 1973, hacia el centro del poder, sino hacia el poder de ellos mismos. En este nivel de profundidad, el modelo neoliberal se mueve en una frontera de difícil

definición y control. La invasión del mundo de la vida encuentra aquí un escollo flexible, elástico, que, cuando menos se piense, puede devolver una contra-invasión; una ola social que inestabilice la gobernabilidad y cree condiciones para otro tipo de estabilización. Por ejemplo, para una regulación social y comunal sobre el Mercado, el Estado, y aún sobre la misma Globalidad.” (Salazar & Benítez, 1998, pág. 60)

Es decir, esta pérdida de poder territorial y comunal podría generar precisamente las condiciones para mayores conflictos, por la baja democratización de las decisiones y problemáticas que afectan a su entorno directo. Sin embargo, Mirosevic es claro en establecer la complejidad y el peligro de una posible participación vinculante de las comunidades con los proyectos, ya que, si fuera de esta manera, solo una de las partes estaría adoptando la decisión sobre la aprobación o rechazo de determinado proyecto, pero existen múltiples intereses y actores que también entran -y deben entrar- en el juego y en la decisión final. De hecho, en esta línea, recordemos que un importante avance de la reforma de la ley 20.417, es que permite que ya no solo las comunidades directamente afectadas realicen observaciones, sino que puede ser cualquier ciudadano(a).

Esto se justifica, en términos de Mirosevic, porque el Estado debe velar por el interés general y no solo de un grupo de interés. Aquí, surge la pregunta y el cuestionamiento hacia el Estado y a su supuesto interés por el bienestar general y por la consideración de todos los planteamientos y visiones en proyectos de esta envergadura. La reciente investigación que da cuenta de los posibles conflictos de interés entre el ex Presidente de la República Sebastián Piñera y el proyecto Dominga, precisamente ponen en tela de juicio esa preocupación por el interés general. De todas maneras y al igual que en el punto anterior, es presumible que este es un problema complejo, donde distintos intereses, posiciones y actores deben ser contemplados. En este sentido, los mecanismos deberían apuntar hacia

la pluralidad de voces y hacia la complejidad de los mismos, entendiendo que no bastaría solamente con establecer mecanismos vinculantes, ya que, si volvemos al punto anterior, las mismas comunidades están en una asimetría frente a las compañías y corporaciones mineras, por lo que podrían estar influenciadas y mediadas por éstas.

Así, es necesario fortalecer las facultades de los gobiernos locales a través del impulso al proceso de descentralización para la toma de decisiones en torno a proyectos tan relevantes y que afectan ecosistemas completos, y que, además, son de un interés que van más allá de un territorio o región específica. Si bien la descentralización es mirada como un principio fundamental dentro de los procesos de modernización del Estado, entre otras cosas, porque *“abre oportunidades para una mayor participación de la sociedad civil en el control y fiscalización de la gestión pública. Así, este proceso es entendido como un factor clave para la profundización de la democracia, al permitir la apertura de nuevos espacios de participación y legitimación”*, (Jordana, 2001, p. 12), esta también conlleva riesgos y puntos críticos: dotar de más facultades a gobiernos locales para tomar decisiones en asuntos de esta naturaleza podría significar exponerlos a presiones por parte de poderes económicos poderosos, que podrían cooptarlos e instrumentalizarlos para que decidan en contra de los intereses ciudadanos. Dicho de otra manera, una descentralización que fortalezca la capacidad de los municipios en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales puede ser contraproducente con respecto a los fines democratizantes que busca generar.

Finalmente, uno de los puntos críticos más complejos, y que está directamente relacionado con los anteriores, es la falta de regulación por parte del SEA de las compensaciones que realizan los proponentes antes de la Resolución de Calificación Ambiental (desde ahora, RCA), es decir, antes de que el proceso de evaluación del proyecto concluya. Esta baja regulación permite que las compañías realicen aportes directos a las comunidades, lo cual nuevamente implica

una situación asimétrica y donde las relaciones de poder entre los actores quedan en evidencia. Retomando a Infante (2011), las empresas mineras tienen determinadas estrategias para ingresar a las comunidades y lograr asentarse disminuyendo los posibles conflictos. Estas estrategias se centran en establecer yacimientos en sectores alejados de los principales centros urbanos, con escasa población y con cierto abandono estatal.

Precisamente este es el caso del proyecto Dominga, que recordemos busca ser construido a 16 kilómetros de la municipalidad de La Higuera. Una comuna con una baja estatalidad y escasa provisión de servicios básicos. Lo que queda claramente expresado en la siguiente noticia publicada en la misma página del proyecto:

*“reafirmando su compromiso y apoyo al desarrollo de la Región de Coquimbo, Andes Iron, a través de su proyecto minero Dominga, entregó a la Facultad de Medicina de la Universidad Católica del Norte (UCN) el más completo y moderno equipamiento de laboratorio que le permitirá pasar de 49 a 144 análisis diarios de exámenes de Covid-19.”*¹² Luego el gerente general de la compañía agrega: *“la empresa está disponible para seguir aportando al desarrollo de Coquimbo y sus localidades, tal como lo viene haciendo Dominga desde que anunció el desarrollo de su proyecto minero en la comuna de La Higuera”*.

Basta con revisar la página de la compañía para ver que este tipo de aportes es común, existiendo donaciones de cajas de alimentos, de agua potable, wi-fi para los centros de salud, embarcaciones para pescadores, entre otros.

Esto quiere decir que las mineras, al asentarse en sectores donde existe una baja estatalidad y a la vez, una alta necesidad de cobertura de servicios, apuestan por aportes directos a las comunidades que les permite ganar confianza y también desviar la atención de las problemáticas socioambientales

¹² Noticia en: www.dominga.cl/aporte-de-dominga-duplicara-la-capacidad-de-analisis-de-coronavirus-en-la-region-de-coquimbo/

que podrían ser generadas de forma paralela por la minera. Al mismo tiempo, dentro de estas estrategias también están consideradas las promesas de empleo, crecimiento y desarrollo para los territorios, los cuales, al estar privados de Estado, muchas veces ven con buenos ojos la instalación de los proyectos pese al daño ambiental y social que pueden generar.

Esta falta de regulación es un problema central dentro del SEA y en el proceso de aprobación de proyectos medioambientales. Para Mirosevic, si bien la ley establece que los proponentes deben informar a la autoridad sobre negociaciones con las comunidades, y que, además, estas no serán vinculantes para la calificación final, esto es insuficiente ya que no limita estos acuerdos y negociaciones. En definitiva, más allá de que existan mecanismos participativos que permitan la incorporación de observaciones y reclamaciones de las comunidades, estas difícilmente no estarán cruzadas y mediadas por los aportes realizados por el proponente a la comunidad y al territorio.

CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO Y A LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROYECTO DOMINGA

Este punto tiene por objetivo realizar una breve caracterización de los distintos actores de la sociedad según el tipo de influencia que ejercen o han ejercido en el proyecto Dominga. El análisis toma como referencia el “Modelo de las Fuerzas de Porter”, buscando analizar el poder de influencia y negociación que cada actor posee con respecto al proyecto.

Sector Privado: el año 2010 se crea la empresa Andes Iron para comprar el 100% del proyecto Dominga. Esta empresa es una sociedad por acciones, compuesta por capitales chilenos, dedicada a la exploración, prospección y desarrollo de activos de gran minería, donde la familia Délano Méndez es la principal accionista (75%). El proyecto tiene por objetivo producir 12 millones

de toneladas al año de concentrado de hierro, aumentando considerablemente la producción de hierro de Chile (15,5 millones de toneladas el año 2020 (SERNAGEOMIN, 2020)). Para alcanzar este objetivo, el proyecto afirma generar 35.000 empleos tanto directos como indirectos durante la construcción, y 5.500 durante la operación. Además, la empresa promete generar 5 lts/segundo de agua potabilizable para la comunidad. Es así como la empresa ofrece a la población la oportunidad de satisfacer necesidades básicas, convirtiéndose en un “Estado privado” que viene a suplir carencias del Estado.

Sociedad Civil Local: la opinión de la sociedad regional de Coquimbo con respecto al proyecto minero-portuario Dominga se encuentra dividida. En una encuesta regional difundida en marzo de 2021 elaborada por CADEM, en conjunto con la Universidad Católica del Norte y el diario El Día, los resultados mostraron que un 60% de la población se encuentra a favor del proyecto Dominga, mientras que un 32% se opone a este. Si bien estos resultados muestran una clara tendencia, los opositores al proyecto cuestionan el instrumento al no tener un desglose de los resultados a nivel provincial, sumado a que el año 2019 el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Católica del Norte realizó otra encuesta con resultados opuestos, siendo la oposición al proyecto la opinión mayoritaria con un 44% contra un 32% a nivel regional. Esta diferencia se hace aún mayor cuando se va a ver específicamente la provincia del Elqui con un 52,6% que desaprueban el proyecto frente a un 37% de aprobación. Lo cierto es que la opinión a nivel regional, provincial y comunal, se encuentra dividida, con diversas agrupaciones que respaldan o desaprueban el proyecto. Por un lado, se encuentran agrupaciones como el movimiento *No más desempleo, Ciudadanos por Dominga* y la *Asociación Comunal de La Higuera*, que apoyan el proyecto, teniendo como principal argumento la generación de empleos y desarrollo de la comuna. Y, por otra parte, se encuentran gremios pesqueros y sociales que desaprueban el proyecto, dado que declaran que este afectaría directamente sus principales actividades económicas y su tradición (la pesca artesanal y el

turismo), además de destruir un ecosistema único en cuanto a su biodiversidad (La Tercera, 2021). La comunidad se ve fuertemente movilizada por intereses económicos, debido a la carencia de servicios. Esto permite que puedan ser altamente influenciados por el sector privado y la atractiva oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas, dejando en un segundo plano otras necesidades fundamentales como la preocupación por su entorno local y el medioambiente.

Gobierno Central: el gobierno central ha sufrido una profunda crisis de confianza en los últimos años, con tan solo un 11% de confianza y un 8% de confianza en el Congreso, según la última encuesta del Centro de Estudios Públicos. De igual forma, según la CADEM de septiembre de 2021, un 22% de las personas aprueba la gestión del gobierno, mientras que un 68% la desaprueba, mostrando el descontento de la población con la gestión del gobierno encabezado por el Presidente Piñera.

Específicamente con respecto al proyecto Dominga, el año 2017 durante el mandato de Michelle Bachelet, el gobierno central, a través del comité de ministros, ratifica el rechazo del Gobierno Regional, al otorgar la resolución de calificación ambiental (RCA). Por otra parte, en gobierno de Sebastián Piñera, la comisión ambiental de Coquimbo, por parte de autoridades designadas desde el nivel central, aprobó el proyecto. El gobierno central posee un alto poder de decisión con respecto al proyecto, pero a su vez, debido a los bajos niveles de confianza que ponen en riesgo su gobernabilidad, está fuertemente influenciado tanto por el sector privado como por la opinión pública.

Academia: desde la academia distintas personas expertas han manifestado su oposición al proyecto, alertando sobre una zona de alto valor ecosistémico. La academia no posee un espacio formal para influir en la toma de decisiones con respecto al proyecto Dominga, es por esto que los y las expertas han ido tomando diversos espacios para manifestar su preocupación, alertando de los riesgos tanto a la ciudadanía como a la comunidad internacional. Un ejemplo de esto es el trabajo de catorce científicos de las áreas de la zoología,

gestión de recursos naturales y biología marina que publicaron una carta en la revista *Science*. En ella, critican las políticas ambientales existentes en Chile y la decisión de aprobar el proyecto Dominga por parte de la comisión de evaluación ambiental (*Science*, 2021). La comunidad científica también ha establecido una serie de estrategias de difusión científica para acercar la conservación a la comunidad, facilitando el entendimiento de temáticas propias de la academia y utilizando plataforma de fácil acceso para la población.

Gobierno Local: la municipalidad de La Higuera y la Gobernación Regional de Coquimbo tienen posiciones contrapuestas con respecto al proyecto Dominga. Por una parte, se encuentra Yerko Galleguillos, alcalde de La Higuera, quien respalda el proyecto, dado los nuevos puestos de empleo que este generará en la comuna y los ingresos que se percibirán por parte de la municipalidad, por el pago de los permisos municipales. Además, califica de populistas a los que se oponen al proyecto, lamentando que esta decisión se haya politizado. Si bien, el edil no posee poder de decisión directo con respecto al proyecto, sí tiene una gran incidencia, siendo quien solicitó una nueva votación de la Comisión de Evaluación Ambiental de Coquimbo. Por otra parte, la gobernadora Krist Naranjo, con estudios y experiencia en la temática sobre la biodiversidad de los ecosistemas presentes en la zona en conflicto, se opone al proyecto asegurando que la región se puede desarrollar de forma sostenible, buscando alternativas de desarrollo económico que no perjudiquen el medioambiente. La Comisión de Evaluación Ambiental era presidida por el intendente de la región, pero esta facultad no fue transferida a la gobernación, por lo que al momento de la votación del proyecto Dominga en la Comisión de Evaluación Ambiental de Coquimbo, esta fue presidida por el delegado presidencial, asignado por el gobierno central y no por la gobernadora electa democráticamente en la región. Ante esta realidad, existen opiniones diversas. Por una parte, se expone como un posible riesgo el asignar a representantes electos democráticamente a tratar decisiones de este

nivel, por la influencia que pueda tener en ellos la opinión pública, en contraposición de la necesidad, validación y representatividad en la toma de decisiones tan importantes como esta, que puede significar el que un cargo electo presida la toma de decisión.

Al analizar la posición e influencia de cada uno de los actores en el proyecto Dominga, se puede ver la complejidad de la problemática en estudio, que es posible explicar en dos puntos fundamentales: cada actor persigue unos intereses distintos y cada actor presenta distintos niveles de influencia.

Distintos intereses: Cada actor que ha influido de mayor o menor forma en el proyecto, lo ha hecho a partir de distintos intereses. Por una parte, se encuentran los intereses económicos, en donde los principales afectados son el sector privado, que ha invertido en el proyecto, esperando un retorno a partir de este, y la comunidad local quien ve una oportunidad o una amenaza a sus fuentes de trabajo. Por otra parte, se encuentran los intereses políticos, donde tanto el gobierno central como el gobierno local, que debe velar por el interés general, han tenido distintos enfoques. Por un lado, uno centrado en el desarrollo y la activación económica del país y la región, y, por otro, un enfoque que cuestiona la lógica del desarrollo a cualquier costo, al mismo tiempo que se cuestiona la suficiencia del cumplimiento de la ley. De igual forma, se debe destacar que estos actores se ven afectados por el interés de la aprobación de la población a su gestión. Finalmente, se encuentra el interés científico, que busca preservar el ecosistema y la biodiversidad única que se encuentra presente en el sector que se vería afectado por el proyecto Dominga.

Es importante mencionar que, si bien cada actor tiene uno o más intereses que persigue, el impacto de la decisión de realizar o no el proyecto en cada uno de ellos es distinto, en cuanto a la relevancia y lo irreversible de este impacto. Por ejemplo, el impacto en términos económicos que puede percibir la comunidad local tiene una gran relevancia ya que, con el proyecto, se pone en juego posibilidad de aumentar o disminuir sus ingresos directos considerablemente. En cuanto

al ecosistema y al paisaje, el proyecto puede tener impactos irreversibles. En relación al sector económico, un hipotético rechazo tendría un impacto negativo, pero no irreversible, ya que las entradas que se esperan generar por el proyecto podrían reemplazarse con otra oportunidad de negocio.

Cabe destacar también, que todos estos intereses están entrelazados y se pueden ver afectados no solo por el mismo proyecto Dominga, sino que también por los otros actores que ejercen influencia. Por ejemplo, el interés económico de la comunidad local se puede ver afectado por las políticas públicas tanto del gobierno central como local. Por otra parte, el interés político de los gobiernos se ve influenciado por la opinión de la sociedad civil local, la academia y el efecto que estas mismas puedan generar en la opinión pública y en los medios de comunicación.

Asimetría de poder e influencia: si bien, los intereses de los distintos actores están en juego con la decisión de aprobación o rechazo del proyecto, el nivel de poder en la toma de decisión que tiene cada uno de los actores difiere bastante en la realidad. La decisión es tomada directamente por el gobierno local y central, pero se ven influenciados por el sector privado, que en este caso tenía vínculos directos con el gobierno de Sebastián Piñera, lo que se ha visto reflejado en los medios esta última semana, evidenciando la cercanía a los tomadores de decisiones. Por otra parte, si bien la comunidad local ha tenido espacios de participación donde ha podido hacer llegar su visión y sentir a los tomadores de decisiones, estos espacios han sido acotados y limitados (tal como se menciona en el punto anterior). Además, la fuerte influencia de recompensa sobre la comunidad, alineando los intereses privados, genera un espacio complejo, poniendo a las personas a decidir sobre su futuro bienestar. Por su parte, la academia tiene un poder de influencia a partir de su expertise, pero las plataformas de incidencia no siempre son efectivas, por lo que debe buscar otros canales para entregar su punto de vista, como lo son los medios de comunicación, influyendo así en la opinión pública.

La información anterior deja en evidencia a Dominga como un problema complejo, que tiene un alto impacto tanto a nivel local como a nivel país, e incluso global, por lo que esta decisión no puede depender de una sola voz. ¿Cómo distribuir facultades/competencias entre los distintos actores? Cuando existen asimetrías, ¿quién se hace cargo de nivelarlas? ¿Cómo procesar e incorporar la visión global a los problemas complejos?

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El modelo de desarrollo ha sido la mayor influencia en las últimas decisiones frente a este y otros proyectos socioambientales, limitando la visión del problema, acotando el abanico de soluciones a la simpleza e inmediatez del beneficio económico. Para ello, es clave que el aparato estatal genere el soporte necesario y/o adapte las herramientas ya existentes a las demandas. Es, en proyectos como Dominga, donde se visibiliza y hace imprescindible, como señala Mirosevic, el rol del Estado de velar por el bien general o bien común. Pero para poder cumplir esta responsabilidad, es fundamental poder entender efectivamente los impactos positivos y negativos que conlleva el proyecto y, por tanto escuchar, de forma objetiva, la voz de todos los actores involucrados, con foco no solo de las personas, si no que a la de los ecosistemas, entendiendo al ser humano como parte de un sistema mayor, sin estar sobre este.

Para abordar de mejor manera la problemática de Dominga, incorporando la visión de los distintos actores, es importante mirarlos como parte de un sistema, complejo y dinámico, donde no existen respuestas simples, y las problemáticas no serán resueltas por una autoridad o un otro. Las dinámicas de la sociedad exigirán mirar todos aquellos factores, entendiendo que todo está conectado y que se tendrán que seguir construyendo de manera colaborativa y sostenible. En otras palabras, es necesario un enfoque con base en la colaboración y la visión de sistema, donde los distintos actores de la sociedad, gobiernos, empresas, comunidades y academia,

se organizan para dar respuesta a problemáticas de una escala mayor. La implementación de los espacios participativos ciudadanos de Dominga deja ver las falencias propias del sistema, además de obligar a abordar casos como estos desde distintas perspectivas, disciplinas y áreas, no solo de la voz de los distintos actores, sino también, dando valor a los procesos que intervienen.

Es importante destacar que un proceso de colaboración no está exento del debate y el desacuerdo, sobre todo en decisiones complejas como la expuesta por el proyecto Dominga, es necesario. El debate nace desde el disenso y la heterogeneidad de una sociedad, características que a su vez la llenan de riqueza y la abren de posibilidades de desarrollo y crecimiento, por lo cual es relevante darle su espacio sin reprimirlo, dando la posibilidad a que emerja un futuro distinto a los imaginados en un principio. Abordar este punto se vuelve complejo, sobre todo al tomar en cuenta la asimetría de poder que existe entre los distintos actores, y por tanto la capacidad que tienen algunos actores de diluir las visiones que se contraponen a sus intereses y relevar los propios. Al mismo tiempo, otro desafío que enfrentan los procesos participativos son las expectativas que tienen los diversos actores al momento de entrar en estos, tomando en cuenta, como declaran Moreno y Osorio, que la participación es deseada por los actores toda vez que se valide la opción que apoyan. Es decir, la valoración que se le da a un proceso participativo está directamente relacionado con el resultado del proceso, más allá de cuánto se tuvieron en consideración los puntos expuestos por cada actor, o, en otras palabras, cuánto efectivamente cada actor colaboró a la decisión tomada.

Desde esta perspectiva salta a la vista la interrogante de cómo puede ser capaz el Estado de generar espacios donde se pueda escuchar la voz de todos los actores del sistema, no solo los locales, sino que también todos a los que impacta el proyecto, cómo se generan las instancias de debate, pero, cómo también desde esas instancias finalmente se toma una definición que busque realmente el bien común y no solo el bien de los

grupos con mayor poder de influencia. Este último es el gran desafío de la participación ciudadana y para el cual el Estado aún no cuenta con las herramientas necesarias para poder enfrentar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banerjee, S. (2017). Transnational power and translocal governance: The politics of corporate responsibility. *Human Relations*. 00 (0), 1-26.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. (2000). *El Estado al servicio de la gente*. Santiago.
- Composto, C. (2012). Minería a gran escala y control social: Apuntes de investigación sobre el caso argentino. *A contracorriente: Una revista de estudios latinoamericanos*. 9 (3), 254-290.
- Costa, E. y Fuentes, P. (2011). La participación ciudadana en las declaraciones de impacto ambiental, *Revista de Derecho Ambiental*, 83-106
- Edward, P., & Willmott, H. (2008). Structures, identities and politics : Bringing corporate citizenship into the corporation. En: Banerjee, S. (2017). Transnational power and translocal governance : The politics of corporate responsibility. *Humans Relations*. 00 (0) 1-26.
- Ffrench-Davis, R. (1999). Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Santiago de Chile: Dolmen.
- Iglesias, E. (2006). El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista de la Cepal*, 90. 7-15.
- Infante, C. (2011). *Pasivos Ambientales Mineros: Barriendo bajo la alfombra*. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lara, M., & Letelier, D. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno. *Revista de Gestión Pública*, 283-314.
- Mirosevic, C. (2011). La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la ley N° 20.417. *Revista de Derecho de la PUCV*, 281-323.
- Moreira, C. (2011). El estado en América Latina desde los años treinta hasta nuestros días: Crisis, Reformas, ¿Resurrección?. *Revista Encrucijada Americana*, 4-26.
- Moreno, D. & Osorio, D. (2021). “¿Legitimidades fragmentadas? Apoyo a la democracia en la región andina”. *Colombia Internacional* 110: 51-88 <https://doi.org/10.7440/colombiaint110.2022.03>
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano
- Oszlak, O. (1997). *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Pelfini, A. & Mena, R. (2017). Oligarquización y extractivismo. Cerrojos a la democratización de la política ambiental en Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 251-276.
- Pressacco, C. F., & Rivera, S. (2015). Democracia, participación y espacio local en Chile. *Papel Político*, 65-89.

- Pulso (2017) Las lecciones del rechazo de Dominga para próximos proyectos de inversión. URL: <https://www.pwc.com/cl/es/prensa/prensa/2017/Las-lecciones-del-rechazo-a-Dominga-para-proximos-proyectos-de-inversion.html>
- Salazar, G., & Benítez, J. (1998). *Autonomía, espacio y gestión: el municipio cercenado*. Santiago: LOM ediciones.
- SEA (2017) Concluye proceso de participación ciudadana del proyecto “Dominga” <https://www.sea.gob.cl/noticias/concluye-proceso-de-evaluacion-ambiental-del-proyecto-dominga>
- SEIA (2013) Guía para la participación anticipada de la comunidad en proyectos que se presentan al sistema de evaluación de impacto ambiental. URL: https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/guias/GuiaPAC_anticipada_FINAL_20130711.pdf
- Servicio Nacional de Geología y Minería. (2021). *Anuario de la Minería en Chile: 2020*. Santiago de Chile.
- Soto, F. & Costa, E. (2019). Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental. *Revista de Derecho del Estado*, 227.255.
- UICN (2020). Orientación para usar el Estándar Global de la UICN para soluciones basadas en la naturaleza. Un marco fácil de usar para la verificación, diseño y ampliación de las soluciones basadas en la naturaleza. 1ra ed. Gland, Suiza, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- En página web del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <http://participacionciudadana.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/que-es-participacion-ciudadana>

Anexo 1: Actividades de participación ciudadana proyecto Domingo.

Actividad	Descripción	Fecha	Lugar
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	19/12/2016	Localidad Caleta Los Hornos
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	19/12/2016	Totalillo Norte
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	16/12/2016	Localidad Chungungo
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	15/12/2016	La Higuera
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	15/12/2016	Los Choros
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	14/12/2016	Localidad Punta Choros
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	18/12/2014	Sede del Club Deportivo Victoria de Los Choros.
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	17/12/2014	Sede de la Junta de Vecinos de Punta Colorada.
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	16/12/2014	Sede Asociación Gremial de Pescadores de Caleta Los Hornos.
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	15/12/2014	Sede de la Junta de Vecinos N°2 de Chungungo.
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	11/12/2014	Sede de la Junta de Vecinos N°15 de La Higuera.
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	10/12/2014	Sede Asociación Gremial Gremial de Pescadores de Punta de Choros.
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	09/12/2014	Sede del Sindicato de Pescadores de Totalillo Norte.

Actividad	Descripción	Fecha	Lugar
Taller de Participación Ciudadana	En este Taller se podrá informar respecto de las modificaciones realizadas por el titular al proyecto y se explicarán los procedimientos y plazos que tiene la comunidad para realizar las observaciones correspondientes.	04/12/2014	Sede de la Junta de Vecinos de El Trapiche.
Taller de Participación Ciudadana	En esta instancia se explicarán, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, los plazos y procedimiento que tiene la ciudadanía para realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental. Por otra parte, el titular del proyecto dará a conocer la descripción de éste, las actividades y obras asociadas, los impactos ambientales, así como las medidas que se hacen cargo de estos impactos, entre otros aspectos	12/12/2013	Asociación Gremial de Trabajadores del Mar Pan. Norte, Los Hornos, a las 17 horas en Caleta Los Hornos.
Taller de Participación Ciudadana	En esta instancia se explicarán, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, los plazos y procedimiento que tiene la ciudadanía para realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental. Por otra parte, el titular del proyecto dará a conocer la descripción de éste, las actividades y obras asociadas, los impactos ambientales, así como las medidas que se hacen cargo de estos impactos, entre otros aspectos	04/12/2013	Sede Sindicato de Trabajadores Independientes Pescadores Artesanales Totoralillo Norte.
Taller de Participación Ciudadana	En esta instancia se continuará con el Taller realizado en la misma localidad con fecha 06 de noviembre. Se explicarán, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, los plazos y procedimiento que tiene la ciudadanía para realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental. El titular del proyecto continuará con la descripción del proyecto, las actividades y obras asociadas, los impactos ambientales, así como las medidas que se hacen cargo de estos impactos, entre otros aspectos	19/11/2013	Sede Junta de Vecinos de Punta de Choros.
Taller de Participación Ciudadana	En esta instancia se explicarán, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, los plazos y procedimiento que tiene la ciudadanía para realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental. Por otra parte, el titular del proyecto dará a conocer la descripción de éste, las actividades y obras asociadas, los impactos ambientales, así como las medidas que se hacen cargo de estos impactos, entre otros aspectos.	09/11/2013	Sede Adulto Mayor de Punta Colorada.
Taller de Participación Ciudadana	En esta instancia se explicarán, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, los plazos y procedimiento que tiene la ciudadanía para realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental. Por otra parte, el titular del proyecto dará a conocer la descripción de éste, las actividades y obras asociadas, los impactos ambientales, así como las medidas que se hacen cargo de estos impactos, entre otros aspectos.	07/11/2013	Sede Junta de Vecinos N°15 de La Higuera.
Taller de Participación Ciudadana	En esta instancia se explicarán, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, los plazos y procedimiento que tiene la ciudadanía para realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental. Por otra parte, el titular del proyecto dará a conocer la descripción de éste, las actividades y obras asociadas, los impactos ambientales, así como las medidas que se hacen cargo de estos impactos, entre otros aspectos.	06/11/2013	Sede Asociación Gremial de Pescadores de Punta de Choros, a las 14:30 horas.
Taller de Participación Ciudadana	En esta instancia se explicarán, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, los plazos y procedimiento que tiene la ciudadanía para realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental. Por otra parte, el titular del proyecto dará a conocer la descripción de éste, las actividades y obras asociadas, los impactos ambientales, así como las medidas que se hacen cargo de estos impactos, entre otros aspectos.	06/11/2013	Sede Club Deportivo Victoria de Los Choros.

Actividad	Descripción	Fecha	Lugar
Taller de Participación Ciudadana	<p>En esta instancia se explicarán, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, los plazos y procedimiento que tiene la ciudadanía para realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental.</p> <p>Por otra parte, el titular del proyecto dará a conocer la descripción de éste, las actividades y obras asociadas, los impactos ambientales, así como las medidas que se hacen cargo de estos impactos, entre otros aspectos.</p>	05/11/2013	Sede Junta de Vecinos N°2 de Chungungo.
Taller de Participación Ciudadana	<p>En esta instancia se explicarán, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, los plazos y procedimiento que tiene la ciudadanía para realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental.</p> <p>Por otra parte, el titular del proyecto dará a conocer la descripción de éste, las actividades y obras asociadas, los impactos ambientales, así como las medidas que se hacen cargo de estos impactos, entre otros aspectos.</p>	29/10/2013	Sede Junta de Vecinos de El Trapiche.
Taller de Participación Ciudadana	<p>En esta instancia se explicarán, por parte del Servicio de Evaluación Ambiental, los plazos y procedimiento que tiene la ciudadanía para realizar observaciones al Estudio de Impacto Ambiental.</p> <p>Por otra parte, el titular del proyecto dará a conocer la descripción de éste, las actividades y obras asociadas, los impactos ambientales, así como las medidas que se hacen cargo de estos impactos, entre otros aspectos.</p>	28/10/2013	Sede de la Junta de Vecinos N°1 de Caleta Los Hornos.

Fuente: Ficha del Proyecto: Dominga (<https://seia.sea.gob.cl/>)