



GUIAS Y FORMATOS



GUÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GUIA DE PARTICIPACION CIUDADANA ¡Error! Marcador no definido.
**PARA LA PROTECCION AMBIENTAL
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**

1. INTRODUCCION

2. ¿POR QUE DEBERIA LEER ESTE DOCUMENTO?

3. ¿QUE ES LA PARTICIPACION CIUDADANA Y POR QUE ES IMPORTANTE?

4. ¿CUALES SON LOS BENEFICIOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA?

5. ¿CUALES SON LOS PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA?

6. ¿ESTA VINCULADO EL OTORGAMIENTO DE INFORMACION A LA PARTICIPACION CIUDADANA?

7. ¿ COMO RESOLVER LOS CONFLICTOS POTENCIALES CON LA COMUNIDAD?

8. ¿CÓMO SE PLANIFICA EL PROCESO DE PARTICIPACION CIUDADANA?

9. ¿QUÉ MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA PUEDEN SER UTILIZADOS?

10. PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DECLARACION DE IMPACTO AMBIENTAL, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL Y PROGRAMA DE ADECUACION Y MANEJO AMBIENTAL (PAMA)

11. BASE LEGAL

1. INTRODUCCION

El Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) presenta esta Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera, en reconocimiento al importante rol que pueden desempeñar los distintos actores sociales en la gestión ambiental del Sector y, especialmente, en el desarrollo sostenible de la industria manufacturera del país.

Los lineamientos de política del MITINCI se orientan hacia los objetivos de la producción más eficiente y de prevención en la gestión ambiental. Para ello, el Sector viene realizando un conjunto de acciones dentro de las cuales se destaca la aprobación del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, que definió el marco de la política ambiental y los principales instrumentos de gestión ambiental que deben conducir hacia el crecimiento económico de las empresas del Sector, en armonía con la protección ambiental y el bienestar social.

Un elemento central para alcanzar dichos objetivos, es indudablemente la participación ciudadana, como instrumento de gestión que permite mejorar los procesos productivos en base a la incorporación del conocimiento y la experiencia ciudadana, durante todas las etapas de su diseño, aprobación y desarrollo. El proceso de toma de decisiones debidamente informado con el saber del contacto directo y permanente con una realidad, brinda la oportunidad de definir y ejecutar procesos industriales sostenibles y, de establecer medidas correctivas que redundarán en ahorro de tiempo y recursos. En general, contribuye a prevenir los conflictos inmediatos y futuros que son generados en la mayoría de los casos, innecesariamente, por una inadecuada comunicación y falta de entendimiento mutuo.

Esta Guía contiene los criterios y parámetros que el MITINCI considera fundamentales para la ejecución de una estrategia de participación ciudadana vinculada al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera. En este sentido, las empresas del Sector que estén sujetas a la obligación de presentar una Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, encontrarán en este instrumento las pautas necesarias para cumplir con el mandato legal, mejorar su competitividad y las relaciones de colaboración que deben mantenerse entre el Estado, la empresa y la población.

2. ¿POR QUE DEBERIA LEER USTED ESTE DOCUMENTO?

Con esta Guía podrá lograr el mejor desempeño de su empresa a través de la incorporación de los aportes de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Es importante fomentar la participación de las personas directa o indirectamente relacionadas con sus actividades, a partir del conocimiento oportuno de los proyectos, obras y actividades a desarrollarse y mediante el establecimiento de mecanismos explícitos para participar en su definición. Con la cooperación de la ciudadanía, mejorarán notablemente las posibilidades de desarrollar un proceso industrial más eficiente y alcanzar soluciones satisfactorias y de consenso.

Uno de los objetivos esenciales de la participación ciudadana en la protección ambiental, es promover el aprovechamiento eficiente de la percepción e información que tienen las personas y grupos sociales sobre su entorno, pudiendo brindar un aporte invaluable a las actividades industriales que se pretende realizar en él y al conocimiento más especializado del equipo técnico que trabaja en la propuesta.

Se ha demostrado que en los casos en los que se han establecido mecanismos de participación ciudadana desde un inicio, se desarrollan proyectos empresariales más eficientes y su inserción en las relaciones con la población es menos conflictiva. De esta manera, se aprecia que con este instrumento no sólo se generan mayores beneficios al proponente, sino también a la colectividad.

Esta Guía establece pautas que se recomienda tener en cuenta para el ejercicio de los derechos y obligaciones establecidos en el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, teniendo en cuenta que no hay fórmulas únicas, ni homogéneas para cumplir con los objetivos de la participación ciudadana. Por el contrario, toda estrategia que se defina, debe formularse a partir de la propia naturaleza del proyecto o actividad que se busca desarrollar y del reconocimiento de las condiciones y características de la comunidad o la población asentada en el lugar donde se localizarán las acciones del proponente.

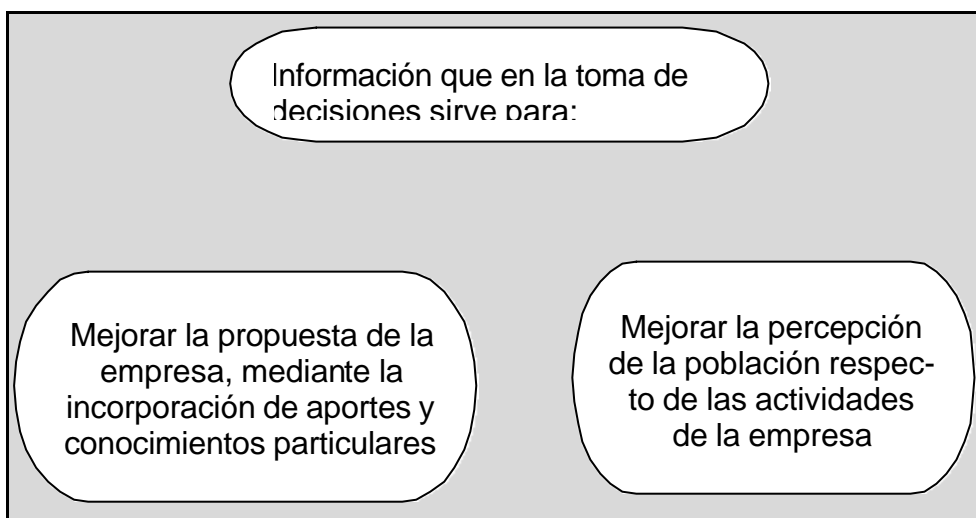
Aunque esta Guía ha sido diseñada para que los empresarios aprovechen en forma eficiente la participación ciudadana en la ejecución de sus proyectos y actividades, se recomienda que sea leída y utilizada por la población en general. De este modo, se tendrá un conocimiento más homogéneo de la política del MITINCI en torno a este instrumento, así como sobre sus alcances y beneficios particulares para la empresa del titular de las operaciones y los demás actores involucrados.

3. ¿QUE ES LA PARTICIPACION CIUDADANA Y POR QUE ES IMPORTANTE?

La participación ciudadana es un instrumento que permite mejorar el desempeño de una industria, al introducir cambios en el diseño y ejecución de sus operaciones, a partir de la percepción y la información que la comunidad tiene al respecto. Para ello se requiere un manejo cuidadoso de la información que es suministrada durante el proceso y de la que es recibida a lo largo del mismo.

La participación ciudadana es un instrumento de gestión que permite plasmar en acciones concretas, los lineamientos de las políticas estatales. En particular, canaliza información y elementos de apoyo para la adopción de decisiones eficaces orientadas al desarrollo sostenible de la industria manufacturera en el país.

Se manifiesta a través de un doble flujo de información que nutre la toma de decisiones: por un lado, contribuye a mejorar la percepción que la población tiene respecto de la empresa y, por el otro, sirve para mejorar su propuesta, mediante la incorporación de aportes y conocimientos particulares.



La importancia que la participación ciudadana tiene en la ejecución de proyectos industriales, es cada vez objeto de mayor reconocimiento público, lo cual se evidencia por ejemplo, en su inclusión en instrumentos internacionales como es la Declaración de Río, aprobada en 1992 y, en normas nacionales, como el Código del Medio Ambiente y los reglamentos sectoriales de protección ambiental.

En particular, la participación ciudadana es importante porque contribuye a:

- ⇒ Conocer el punto de vista, las preocupaciones, valores, prioridades y sugerencias de los terceros que están relacionados con dicho proyecto o actividad.
- ⇒ Maximizar los beneficios para la empresa y la comunidad.
- ⇒ Mejorar y legitimar socialmente la propuesta de la empresa.
- ⇒ Aprovechar el conocimiento local y vivencial de la población
- ⇒ Mejorar la percepción de la población, respecto de la empresa
- ⇒ Establecer mecanismos de comunicación fluidos con la población y actores sociales relevantes.
- ⇒ Lograr mayor transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones.
- ⇒ Minimizar los conflictos.
- ⇒ Reducir gastos indirectos e innecesarios.
- ⇒ Ahorrar tiempo al introducir tempranamente ajustes a la propuesta.
- ⇒ Mejorar el desempeño de la empresa, tanto en lo referente a su competitividad comercial, como a sus aspectos sociales y ambientales.

4. ¿CUÁLES SON LOS BENEFICIOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA?

Como se aprecia al evaluar la importancia de la participación ciudadana, todos pueden obtener importantes beneficios en una estrategia de participación ciudadana, bien diseñada y ejecutada y, que corresponda como se verá más adelante, a la medida exigida por el proyecto en particular y las necesidades concretas que de éste se deriven. Entre éstos se incluyen los siguientes:

a) Beneficios para la empresa:

- Una mejor imagen pública, al establecer una buena comunicación con las personas que podrían verse afectadas por sus actividades.
- Ahorro de gastos, ya que se revisa con la población las posibles vías para hacer que las actividades de la empresa sean más eficientes.
- Una mejor relación con los entes reguladores de su actividad, porque ellos conocerán los esfuerzos que se hacen en la empresa por mejorar su desempeño ambiental.
- Asumir una posición de liderazgo en el sector privado al tomar parte activa en los procesos conducentes al desarrollo sostenible.

b) Beneficios para el ambiente:

- Mejora la calidad del ambiente local, incluyendo el aire, agua y suelo, así como el paisaje urbano y rural.
- Brinda sostenibilidad a la relación economía y ambiente.

c) Beneficios para la ciudadanía:

- Una mejor comprensión de la empresa y de cómo opera, incluyendo el hecho de cómo sus actividades pueden ayudar a la comunidad (por ejemplo, dinamizando la economía local, dando trabajo a los pobladores de la zona, abriendo nuevos servicios, etc.)
- Un rol más activo al apoyar a la industria para encontrar vías que permitan operar de manera más eficiente y armónica con las actividades socioeconómicas del lugar.
- Un mejor nivel de satisfacción, a medida que la empresa local asuma una gestión ambiental adecuada y responda a las preocupaciones de la ciudadanía.

5. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA?

Hay muchas formas de percibir la participación ciudadana y de aprovechar sus beneficios. Sin embargo, hay algunos postulados básicos que deben ser tomados en cuenta para lograr que al margen de cualquiera que haya sido la estrategia adoptada, los resultados obtenidos luego de desarrollar un proceso participativo, aporten efectivamente "valor agregado" y no se diluyan generando una innecesaria desconfianza inicial, entre la empresa y los actores involucrados. Estos principios orientadores, podrán plasmarse de distintas maneras en un proyecto determinado. Dependerá de la creatividad y la intuición de quien dirige el proceso para optimizar sus beneficios.

Son 10 principios básicos. La participación ciudadana:

1. No se ejercita con fórmulas o recetas únicas.
2. Debe ser informada.
3. Debe ser transparente y las contribuciones de la ciudadanía deben ser respetadas.
4. No significa que los terceros toman las decisiones, sino que contribuyen en la toma de decisiones
5. Es eminentemente local
6. Debe ser planificada y documentada.
7. No es una formalidad, es esencial para lograr soluciones sostenibles
8. Debe ser proactiva.
9. Genera responsabilidades compartidas
10. Requiere apertura de las partes durante todo el proceso del proyecto

5. 1. No hay fórmulas únicas para la participación ciudadana

No existe una única, ni "la correcta" forma de hacer participación ciudadana. Cada operación requerirá de una estrategia particular, definida a partir de su propia naturaleza, de las características de la población y del lugar donde se ejecutará el proyecto o la actividad del proponente.

Las técnicas que puedan usarse, los mecanismos de participación ciudadana que se seleccionen, los tiempos y la forma de aproximación pueden variar según la situación concreta en la que se desarrollarán las operaciones de la empresa, considerando incluso las necesidades y aspiraciones que cada grupo de la población tenga.

Por ejemplo, en zonas urbanas se puede recurrir a la utilización de paneles, encuestas, mesas de trabajo o difusión a través de diarios, mientras que en una zona rural, quizás lo más conveniente sea convocar a juntas comunales, distribuir panfletos o convocar a reuniones en la iglesia, la escuela o cualquier otro lugar de

concurriencia habitual en la localidad.

5.2. Para que sea efectiva la participación ciudadana debe ser informada

Si no se brinda la información que resulte idónea, necesaria, suficiente y oportuna para que los actores objetivo conozcan, cierta y objetivamente, el proyecto o la actividad del proponente, resultarán vanos los esfuerzos y el despliegue de recursos para conseguir resultados positivos de un plan de participación ciudadana.

5.3 Los procesos de participación deben ser transparentes y las contribuciones de la ciudadanía deben ser respetadas

La transparencia de las partes involucradas facilita una participación más significativa al asegurar que las motivaciones y objetivos sean explícitos y que toda la información necesaria sea confiable y disponible oportunamente.

Por otro lado, la participación ciudadana sólo será efectiva y eficiente si existe seguridad respecto de que las contribuciones efectuadas durante el proceso de participación son evaluadas, analizadas y consideradas adecuada y oportunamente. Como manifestación de transparencia, la toma de decisiones debe ser fundamentada y debe dejar constancia expresa del porqué se adoptaron o rechazaron los aportes recibidos.

5.4 La participación ciudadana no significa que los terceros toman las decisiones, sino que participan en la toma de decisiones

A través de la participación ciudadana debe promoverse que la población o los interesados, expresen su opinión, observaciones o sugerencias, respecto a la actividad que el proponente busca realizar. El objeto es enriquecer la propuesta y optimizar los beneficios que de ella puedan derivarse. Sin embargo, el proponente o la autoridad es quien conserva finalmente el derecho de decidir o resolver sobre los asuntos materia del proceso de participación.

5.5. La participación ciudadana es eminentemente local

El proceso de participación ciudadana debe desarrollarse fundamentalmente en la zona donde se ejecutará el proyecto o donde se realizan las actividades de la empresa. El objetivo es canalizar los aportes de la mayor cantidad de personas involucradas y, en especial, los formulados por las que posiblemente serían las directamente afectadas por las operaciones de la empresa, que definitivamente, constituirán el grupo social más sensible a los impactos ambientales que puedan generarse. Esto no excluye la necesaria participación de otras personas e instituciones representativas o potencialmente interesadas y que no radican en la zona, como autoridades regionales, universidades, centros de investigación, ONG, entre otros actores que podrían contribuir notablemente a enriquecer el proceso.

Es necesario definir cuáles serán los mecanismos más adecuados y que faciliten la participación directa de la población asentada en dicha localidad y en el área de influencia, así como de los otros actores relevantes. Debe recordarse que la población es un grupo heterogéneo de personas con distintos hábitos, ideologías, idiosincrasias y aspiraciones, por lo que habrá que definir una estrategia de múltiples mecanismos que se ajusten a las características propias de cada uno de los grupos relevantes.

5.6 Para que sea efectiva, la participación ciudadana debe ser planificada y documentada

La participación ciudadana no es espontánea, ni puede basarse en una suma de acciones disgregadas. Es importante definir una estrategia de participación ciudadana orientada al logro de los objetivos trazados por el proponente, de modo que éste logre mejorar su propuesta original y la inserción armónica de sus actividades en la localidad. Todas las acciones que se realicen deben ser parte de dicha estrategia y deben conducir a afianzar los objetivos del proyecto.

Deben identificarse los grupos sociales de la zona que pudieran estar interesados o que podrían ser afectados por el proyecto o actividad de la empresa. A partir de las características detectadas en los grupos de interés deberán seleccionarse posteriormente, los mecanismos de participación ciudadana que resulten más apropiados, a fin de lograr una adecuada aplicación de los mismos. Con estos elementos se puede planificar el proceso de participación ciudadana de modo que haya correspondencia entre las acciones programadas y la finalidad del proyecto.

Es necesario documentar el proceso de participación ciudadana para guardar testimonio de las posiciones de las partes y de los compromisos que cada una asumió, a fin de tener una referencia concreta para exigir el cumplimiento de dichos compromisos o sustentar las posiciones asumidas en caso que alguna de las partes pretendiera desconocerlos.

5.7. La participación ciudadana no es una formalidad es esencial para lograr soluciones sostenibles

Al margen que el proceso de participación ciudadana se desarrolle en virtud del cumplimiento de un mandato legal, debe tenerse en cuenta la necesidad real de desarrollar un proceso en el que se consiga canalizar los aportes de la población de modo efectivo y veraz, consiguiendo al mismo tiempo, mejorar la propuesta original del proponente y evitar conflictos con la población. De lo contrario, el establecimiento de mecanismos de participación podrá justificar el cumplimiento de la norma, pero los esfuerzos y recursos destinados para la participación ciudadana no se reflejarán en una mejoría del proyecto, ni en la prevención de conflictos entre la empresa y la comunidad.

La participación de todos los afectados es esencial para lograr soluciones sostenibles, por ello se deben realizar esfuerzos especiales para crear igualdad de oportunidades de participación para los grupos vulnerables tales como las comunidades campesinas y nativas, las mujeres y los jóvenes, entre otros.

5.8. La participación debe ser proactiva

La participación ciudadana requiere que tanto las empresas como los ciudadanos tomen actitudes de liderazgo y adopten iniciativas en concordancia con sus respectivos intereses y necesidades, para enriquecer el proyecto y el bienestar de todos.

5.9. La responsabilidad debe ser compartida

Es preciso compartir equitativamente la responsabilidad de conducir un proceso de participación sano y productivo. El esfuerzo exclusivo de la empresa, del Estado o de la ciudadanía para obtener los mayores beneficios del proyecto, mediante un proceso participativo, será infructuoso si no hay un concurso de voluntades y buena disposición.

5.10. La apertura debe darse en todo el proceso

La participación extensa y continua durante el proceso de diseño, evaluación y ejecución de proyectos o actividades, permite captar nuevas ideas y conocimientos, legitimando las decisiones y enriqueciendo los resultados.

6. ¿ESTA VINCULADO EL OTORGAMIENTO DE INFORMACION A LA PARTICIPACION CIUDADANA?

Definitivamente, sí. La población y los actores clave necesitan conocer el proyecto o actividad que el proponente está interesado en ejecutar, para estar en aptitud de generar aportes que enriquezcan la propuesta y la validen.

Para asegurar una participación efectiva de la ciudadanía en la elaboración, aprobación y ejecución de proyectos o actividades con implicancias ambientales, se debe proporcionar a los actores sociales identificados, información **idónea, necesaria, suficiente y oportuna** para que puedan formar sus puntos de vista respecto del proyecto sobre bases reales, desterrando prejuicios o concepciones erróneas, fruto del desconocimiento o el conocimiento parcial de la propuesta.

Cuando se habla de **"idoneidad"** de la información, se hace referencia a que ésta debe ser transmitida en un lenguaje apropiado para el sector de la población al que se busca llegar, prefiriéndose de modo general, un lenguaje claro y sencillo. Esta información debe ser difundida también a través de los medios que resulten más cercanos o cotidianos para dicho sector de la población. Por ejemplo, si bien los diarios pueden ser un instrumento de comunicación valioso en zonas urbanas o para iniciativas de gran magnitud, en zonas rurales probablemente sea más conveniente difundir la información del proyecto o actividad del proponente, a través de los dirigentes locales, la radio, panfletos o comunicados en el local de la iglesia, los centros comunales o los mercados.

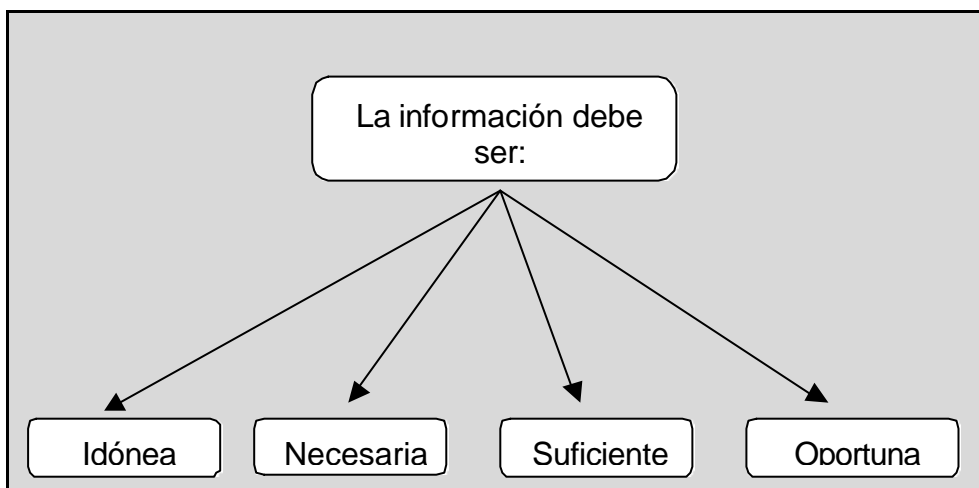
Es **"necesaria"** aquella información referida al ámbito del proyecto o la actividad que se quiere desarrollar. La población debe conocer cuál es su alcance, qué es lo que comprende la propuesta: qué tipo de procesos, el carácter continuo o discontinuo de las operaciones, qué posibles impactos se pueden generar, qué medidas de prevención, control y mitigación se van a adoptar y cuál es el plazo de ejecución, entre otros. Lo

importante es brindar información acerca de los aspectos de las operaciones a emprender, que pudieran ser de interés para la población.

La información es "**suficiente**" cuando se difunde con un nivel de detalle apropiado. Deben tenerse en cuenta las peculiaridades del grupo social vinculado con la propuesta, para identificar la información que se debe brindar a estas personas. De otro modo, se podrían presentar situaciones en las que se abunde en detalles técnicos que generan confusión en los participantes, o en las que se brinde información demasiado general, desaprovechando los aportes locales de personas con conocimiento científico o técnico vinculado a la naturaleza de la propuesta.

Es preciso que la información sea "**oportuna**" para que la población participe efectivamente en el momento requerido, de lo contrario se pueden desaprovechar las sinergias que la población puede brindar, más aún teniendo en cuenta que la información desfasada, o difundida tardíamente genera desconfianza en la población y puede originar conflictos incluso durante la etapa de diseño y estudio de la propuesta.

Lo ideal es que la información sea difundida desde el momento en que se toma la decisión de llevar a cabo el proyecto o la actividad propuesta y que se vaya actualizando a medida que se introducen cambios durante su diseño, aprobación o ejecución. También debe tenerse en cuenta el tiempo que requiere la población objetivo para tomar conocimiento del proyecto, discutirlo al interior del grupo y formar su punto de vista para emitir las observaciones o sugerencias que estime pertinentes.



En todo caso, el proponente debería asegurarse que a través de la información difundida, se consiga que:

- a. ***Los diferentes sectores de la población interesada y, sobretudo la población afectada, comprendan el proceso mediante el cual se desarrollará el proyecto o la actividad del proponente***

Esto significa que la población conozca y comprenda el proceso que se seguirá para el desarrollo de las actividades de la empresa, incluyendo por supuesto, lo relativo al instrumento de gestión ambiental pertinente a sus operaciones (DIA, EIA o PAMA), la elaboración del mismo, así como su aprobación y ejecución.

La población debe conocer por un lado, las etapas que se van a seguir hasta la aprobación del proyecto o actividad y, por el otro, las que se van a realizar durante su ejecución; cuáles son los plazos de cada una de ellas, hasta qué momento pueden hacer llegar sus puntos de vista, observaciones o sugerencias, quienes son sus interlocutores en la empresa y qué criterios se seguirán para la adopción de las decisiones.

Debe promoverse la participación activa de los grupos sociales clave de la comunidad y de sus principales líderes. Por ejemplo, dependiendo de la zona identificada, en algunos casos, deberá fomentarse la participación de representantes de la iglesia, mientras que en otros, se requerirá la participación de los líderes comunales, o de asociaciones vecinales, clubes de madres, investigadores que trabajan en la zona o incluso, gremios empresariales o empresas que desarrollan otras actividades económicas, entre otros.

En otras palabras, debe tenerse en cuenta que la población no puede ser concebida como un sólo cuerpo,

sino como un conjunto heterogéneo y segmentado de grupos de interés, organizaciones e individuos que pueden tener distintos grados de influencia en el desarrollo del proyecto y que requieren de un tratamiento particularizado, a través de mecanismos de participación específicos y adecuados.

b. La población esté informada de los cambios efectuados sobre la propuesta original y acerca de los avances de los estudios ambientales realizados, antes de su culminación

Es conveniente informar oportunamente a la población acerca de los avances logrados y las modificaciones efectuadas a la propuesta original, a fin de mantener la confianza de la población, un buen nivel de diálogo con ella y promover que los aportes que puedan formularse, se basen en el conocimiento actual del proyecto y no queden desfasados. De este modo, se podrá obtener los mayores beneficios de la estrategia de participación ciudadana implementada y se brindará a la población, la oportunidad de conocer más cercanamente las acciones de la empresa y participar activamente en su definición y desarrollo.

Por ejemplo, la población debería conocer si como fruto de la elaboración del EIA, la empresa está considerando alternativas al uso de una materia prima que genera altas concentraciones de emisiones tóxicas o alternativas al uso de tecnología que requiere grandes cantidades de agua para operar. Ello contribuirá a desvirtuar temores y mejorará la inserción de las actividades de la empresa en la localidad.

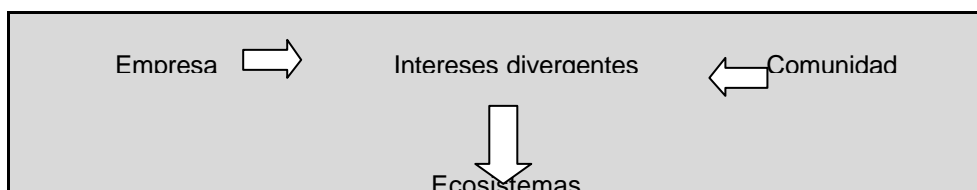
c. La población conozca si sus opiniones, sugerencias o puntos de vista expresados, fueron tomados en cuenta o si fueron rechazados, que conozca los fundamentos de tal decisión

La población debe ser informada acerca de las decisiones que va adoptando la empresa durante el desarrollo del EIA o PAMA u otro instrumento de gestión ambiental que deba realizar de acuerdo con sus operaciones o proyectos. Durante este proceso, también debe ser informada acerca del destino de sus aportes brindados durante el proceso de participación ciudadana, es decir, si sus recomendaciones fueron incorporadas en la propuesta de la empresa, o si fueron desestimadas y lo más importante cuáles fueron los criterios que fundamentaron esta decisión. Por ejemplo, si el proponente no aceptó una recomendación de la población porque técnicamente es imposible que se adopte la medida propuesta, debería comunicar tal decisión y su fundamentación, indicando además qué otras medidas se van a ejecutar en relación al problema identificado por la población.

Esto contribuirá a mantener un buen nivel de comunicación entre la empresa y la población y permitirá ir despejando dudas o efectuando correcciones paulatinamente, que redundarán en acciones más eficientes y menos conflictivas.

7. ¿COMO RESOLVER LOS CONFLICTOS POTENCIALES CON LA COMUNIDAD?

El desarrollo de actividades productivas genera presión sobre los ecosistemas y el ambiente en donde se realizan las operaciones de la empresa, lo cual ha sido causa en distintas oportunidades, de situaciones de tensión entre la empresa y la comunidad. Ello debido a que la actuación de las partes es motivada por objetivos, intereses y expectativas divergentes que colisionan entre sí al contraponerse en un lugar y momento determinado. Esta situación se agudiza por la falta de una adecuada política de ordenamiento del espacio y de planificación del crecimiento de las ciudades, lo que ha propiciado la convergencia de actividades de diversa índole, incluso en las principales ciudades del país. Esto conduce a la "convivencia" de actividades como las industriales y otras, como las residenciales, en una misma localidad, propiciando conflictos entre las partes que pueden desencadenarse por causas diversas e incluso por la actuación de terceros ajenos a las partes que se ven inmersas finalmente en el conflicto.



Por otro lado, debe tenerse en cuenta que a pesar de que la producción limpia, más eficiente y moderna es una de las principales aspiraciones del MITINCI, el Sector es consciente de que éste es un objetivo de mediano-largo plazo, existiendo una serie de limitaciones de índole técnica y económica que conducen a que el proceso de adecuación ambiental de la industria manufacturera tenga que desarrollarse de forma gradual o progresiva. Ello sin embargo, no siempre es comprendido en su real magnitud, por la población que es

afectada por los impactos ambientales de la actividad industrial o por empresarios que no han asumido con el compromiso debido, la obligación de corregir sus procesos industriales.

En la implementación de los mecanismos de participación ciudadana y, específicamente, en la prevención del conflicto, deberán tenerse en cuenta los obstáculos propios del instrumento, al aplicarse en una sociedad que recién empieza a desarrollar una cultura participativa y las dificultades inherentes a la articulación de aspectos de la vida social que tradicionalmente han caminado aisladamente el uno del otro.

Por otro lado, deberán considerarse también, las costumbres, creencias, estilos de vida, necesidades y aspiraciones de la población y, del mismo modo, el punto de equilibrio entre la inversión que debe realizar la empresa para mejorar su proceso productivo y su desempeño ambiental, con el margen de rentabilidad que puede derivarse de sus operaciones.

Ello permitirá que las partes puedan sostener niveles de diálogo adecuados, aún cuando se reconoce que compatibilizar los aspectos sociales, con los económicos y los ambientales no siempre es tarea fácil. Por ello, las potenciales partes de un conflicto deberán hacer sus mejores esfuerzos para aprovechar sus mutuas discrepancias y convertirlas en mutuos beneficios.

Los conflictos en el desarrollo de actividades industriales pueden ser evitados por la empresa, mediante una actitud de liderazgo y transparencia, que promueva la mayor participación de la población en la toma de decisiones vinculada a sus operaciones y una adecuada administración de la información.

7.1. Las fuentes de conflicto

El conflicto es una situación latente o activa entre las partes que interactúan o que comparten un espacio, sobre todo cuando están motivadas por objetivos o razones que difieren entre sí. Este contexto es común en el desarrollo de actividades industriales que se realiza en zonas en donde confluyen otras actividades como las de índole residencial. Por ello es conveniente que la empresa identifique las fuentes generadoras de posibles conflictos con la población, a fin de planificar y ejecutar oportunamente acciones específicas para evitar o afrontar los conflictos que pudieran afectar sus operaciones, a través de un proceso de participación ciudadana que permita mejorar su propuesta y legitimarla socialmente, lo que es especialmente importante, en zonas en donde la comunidad pueda haber tenido experiencias negativas por la ejecución de actividades industriales previas.

A continuación se detallan algunas de las causas de conflictos más frecuentes:

- Malas experiencias previas de la colectividad con otras empresas, lo que genera una posición inicial de desconfianza en la población
- Manejo de información errónea o incompleta sobre las operaciones de la empresa, obtenida de fuentes indirectas
- Percepción sobredimensionada de los impactos ambientales generados por las operaciones industriales y desconocimiento de sus reales impactos en la salud de la población o la calidad ambiental
- Adopción de actitudes autoritarias por el personal de la empresa
- Expectativas contrarias respecto de la utilización de los recursos naturales o el desarrollo de la localidad.
- Generación de una situación de competencia, en la que la población siente que no hay beneficios para todos y se está en posición de desventaja.
- Se visualiza a la otra parte como un obstáculo para alcanzar los objetivos propios y no como un socio o aliado para mejorar el proyecto.
- Mal enfoque de la participación ciudadana, que es presentada como una simple formalidad o traba, lo que puede romper la relación de confianza o el diálogo entre la empresa y la población.
- Poca participación de la población por la exclusión o autoexclusión de ciertos grupos, durante todo el proceso o en parte de éste, propiciando que estos grupos tengan una visión parcial o errónea del proyecto o la actividad del proponente.
- Difusión de información inadecuada o inoportuna, por lo que a pesar de que puede haber participación en todas las etapas del proceso, ésta puede resultar poco eficiente o inútil, al sustentarse en una idea errada de los costos y beneficios de la propuesta.
- Participación interesada de ciertos grupos que intervienen con fines particulares, distintos de los de carácter estrictamente ambiental.
- Confusión sobre el ámbito y el proceso conducente a la elaboración, aprobación y ejecución de los instrumentos de gestión ambiental que son desarrollados por la empresa, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento.

7.2. Prevención de los conflictos

Los conflictos entre las partes pueden ser evitados y los intereses particulares de éstas pueden ser aprovechados mutuamente por los actores involucrados, para maximizar los beneficios derivados del desarrollo de actividades industriales. Debe tenerse en cuenta que el conflicto abierto entre las partes puede generar situaciones irreconciliables que sólo implicarán retraso en la ejecución de las acciones de la empresa y pérdida de tiempo y recursos para los agentes involucrados, postergando o anulando la obtención de los beneficios esperados.

La empresa proponente debe ejercer un rol proactivo para conseguir que la población participe desde la definición de su propuesta, mejorándola a partir de una percepción común y abriendo canales de diálogo que permitan el desarrollo eficiente de las actividades del proponente y su inserción armónica en la comunidad.

El principal aspecto a considerar para evitar situaciones de conflicto con la población es adoptar una actitud abierta al diálogo y mantener un flujo de información que facilite la comprensión de las acciones de la empresa, por los grupos sociales clave. La actitud y el manejo adecuado de la información son elementos esenciales para el éxito o fracaso de una estrategia de participación ciudadana.

En todo caso, la empresa debe tener especial cuidado en la determinación del objetivo de su iniciativa, en el ámbito de la misma y en la identificación de los actores sociales clave en función de su liderazgo y representatividad. Ello le permitirá seleccionar los mecanismos de participación ciudadana que resulten idóneos para desarrollar un proceso de participación ciudadana eficaz, que minimice la tensión entre las partes y promueva el desarrollo sostenible de las actividades industriales.

8. ¿CÓMO SE PLANIFICA EL PROCESO DE PARTICIPACION CIUDADANA?

La planificación permite programar eficientemente el esfuerzo de la empresa y las acciones necesarias para conseguir la efectiva participación de los grupos sociales identificados como sectores clave, para el desarrollo de la actividad industrial.

La planificación del proceso de participación ciudadana es necesaria en todos los casos en los que se implementan instrumentos de gestión ambiental. Cada proceso debe ser objeto de una estrategia singular debido a la naturaleza específica de cada empresa y al contexto en donde ésta se desarrolla.

No obstante, para el desarrollo de su estrategia de participación ciudadana, el proponente debe observar que hay algunas ~~pautas generales~~ que pueden orientar su labor, como las siguientes:

A. Identificar los grupos sociales relevantes
--

El primer paso es identificar los diferentes grupos de la población a los que deben ser dirigidos los esfuerzos de la empresa, para poder determinar cuáles son sus posibles preocupaciones, las necesidades de información que puedan tener, así como los métodos que sería más conveniente utilizar para transmitirles la información que se requiera y recibir sus aportes.

Una primera evaluación de los posibles impactos directos e indirectos, presentes y futuros que el proyecto o actividad del proponente pudiera generar, permitirá identificar a los grupos de interés y a los que pudieran ser más sensibles al desarrollo de las operaciones de la empresa, a fin de adoptar medidas especiales para conseguir un adecuado nivel de participación. Entre ellos:

- Organizaciones cuyo objetivo es la protección ambiental o de alguno de los recursos naturales o elementos del ambiente que podrían ser afectados por los impactos negativos del proyecto.
- Los pobladores que viven en el área de influencia del proyecto y sus organizaciones de base..
- Grupos de intereses específicos, como los que desarrollan proyectos de género, de desarrollo local, turísticos o de conservación de la energía.
- Empresarios individuales o representados a través de organizaciones gremiales, que pudieran ser afectados o beneficiados por el proyecto.
- Autoridades locales o administradores de servicios públicos relacionados al proyecto del proponente.
- Académicos, investigadores o personas con experiencia e interés en la zona.
- Medios de comunicación, entre otros.

B. Definir los objetivos para la participación ciudadana y el ámbito en que ésta se desarrollará

El proceso de participación ciudadana debe estar orientado a recibir los aportes de la población en cuanto al proceso en estudio y también a mejorar la percepción que tiene la población sobre los aspectos que pudieran generar mayores desavenencias entre la empresa y la comunidad. La definición de los objetivos del proceso, permitirá entonces elaborar la ruta crítica de la estrategia de participación ciudadana de la empresa.

Para ello, también es necesario definir el ámbito en el que se desarrollará la estrategia de participación ciudadana de la empresa, tanto en lo que se refiere al espacio geográfico en el que se implementará, como a las personas que serán directa o indirectamente involucradas en el proceso.

C. Seleccionar los mecanismos de participación ciudadana idóneos para alcanzar los objetivos trazados

Es importante seleccionar los mecanismos que se van a utilizar para promover la efectiva participación de los distintos grupos sociales identificados, incluyendo tanto los referidos a la difusión de información, como aquellos orientados específicamente a la canalización de aportes. Los mecanismos que se seleccionen o diseñen deben ser apropiados para brindar y recibir información de cada uno de los grupos sociales pertinentes, considerando sus diversas particularidades.

D. Asignar responsabilidades específicas para el desarrollo de la estrategia de participación ciudadana

Deben identificarse quienes son los responsables directos de hacer que se implementen adecuadamente los distintos aspectos y mecanismos que constituyen la estrategia de participación ciudadana de la empresa y deben asignarse claramente las funciones de su competencia, incluyendo la documentación del proceso, a fin de garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos trazados.

E. Programar los mecanismos de participación seleccionados en el tiempo

Es conveniente establecer la ruta crítica del proceso de participación ciudadana y difundir tempranamente este programa de acciones entre los actores sociales involucrados en la estrategia de la empresa. De este modo, el propio programa responderá a las expectativas y necesidades generales. Ello no sólo dará más legitimidad al proceso, sino que además, permitirá el desarrollo ordenado de las acciones planificadas, evitando la concurrencia excesiva de distintos eventos, por la falta de una programación temprana.

F. Definir mecanismos de evaluación y corrección del proceso de participación ciudadana durante su desarrollo

Es necesario monitorear los resultados alcanzados durante la implementación de la estrategia de participación ciudadana de la empresa, para evaluar si el proceso está dando los frutos esperados. Si se han generado situaciones de indiferencia, malestar o conflicto, deben efectuarse correcciones al proceso, con la finalidad de que al cabo del mismo, sí se obtengan los beneficios esperados. Para ello, deberán diseñarse desde el inicio, los indicadores y demás mecanismos de evaluación y corrección correspondientes.

9. ¿QUÉ MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA PUEDEN SER UTILIZADOS?

A continuación se describen algunos mecanismos de participación ciudadana que pueden ser utilizados por el proponente de proyectos, obras o actividades en el Sector de la Industria Manufacturera, con el objeto de definir su estrategia de participación ciudadana:

Acceso a la información

El acceso a la información garantiza que la población tome conocimiento cierto y cabal acerca de los proyectos, obras y actividades, que se prevé serán realizados en su localidad o en zonas de influencia, con el objeto de poder ejercer su derecho de participación ciudadana y contribuir a su mejoramiento en las etapas de planificación, aprobación y ejecución.

Audiencia Pública

Es el mecanismo de participación ciudadana que concentra las mayores formalidades. A través de la audiencia pública se reúne a las autoridades del Gobierno, a la población, los consultores, expertos en la materia y los empresarios involucrados, con el objetivo de recibir aportes y mejorar las propuestas o planteamientos del proponente, en base a la información conseguida y puesta previamente a disposición de los interesados.

Campañas de difusión y generación de conciencia ambiental

Las campañas de difusión o de sensibilización generan en el ciudadano 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 interesadas, 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.

Comisiones, Talleres, Grupos o Subgrupos de Trabajo

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

Consultas

Mecanismo que permite conocer la opinión general, intereses y aspiraciones de grupos vastos o heterogéneos, a través de diversas técnicas como las asambleas, foros de consulta, entrevistas y encuestas, que pueden realizarse en forma directa o tradicional, a través de medios de comunicación social o de medios no tradicionales como el correo electrónico e internet.

Entrevistas

Para conocer las percepciones y recomendaciones de actores clave individualmente convocados o en grupos muy reducidos, o para hacer alianzas estratégicas.

Encuestas

Este mecanismo puede utilizarse para realizar consultas puntuales que se efectúan a grupos sociales amplios. Debe tenerse en cuenta que el diseño del formato de la encuesta debe ser objetivo y claro, para captar respuestas veraces y evitar influir en la persona consultada.

Fortalecimiento de terceros como intermediarios

Puede promoverse la interlocución con organizaciones representativas de los grupos sociales identificados, con el objeto de simplificar la comunicación entre las partes y alcanzar con mayor facilidad posiciones de mutua aceptación. En la mayoría de los casos, existen organizaciones que tienen un rol muy importante como intermediarias de los grupos de base, y que tienen además, buenos márgenes de discrecionalidad o decisión que pueden potenciarse para el diálogo. Sin embargo, pueden existir situaciones en las que no haya una representatividad formal del grupo social, por lo que la empresa podría incluso, promover la constitución de una o varias organizaciones representativas, que sirvan como interlocutores para el proceso. En todo caso se debe verificar previamente la legitimidad de la organización representativa, ante el grupo o los grupos representados y su facultad de actuación en el caso específico.

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.

Resolución de conflictos a través de medios no convencionales

Las dificultades de la resolución de conflictos en el Poder Judicial, han conducido a que en los últimos años se recurra cada vez con mayor frecuencia a la utilización de métodos no convencionales de resolución de conflictos tales como la mediación, el arbitraje y la conciliación. En caso de conflictos durante el proceso de

participación ciudadana, se recomienda la utilización de tales métodos, con el objeto de evitar que los conflictos latentes o generados, impidan alcanzar los objetivos de la estrategia de participación ciudadana del proponente, y por consiguiente, los objetivos del proyecto, obra o actividad que le dieron origen.

10. PARTICIPACION CIUDADANA EN LA DECLARACION DE IMPACTO AMBIENTAL, EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL Y PROGRAMA DE ADECUACION Y MANEJO AMBIENTAL

A continuación se recomienda la utilización de algunos mecanismos que deberían ser implementados en algunas etapas que se considera especialmente importantes en la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), que son regulados por el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera (en adelante “el Reglamento”) y las demás normas específicas y Guías que apruebe el MITINCI.

10.1. Participación Ciudadana en la DIA

10.1.1 Consideraciones Generales sobre la DIA

El Reglamento define la DIA como *“el documento que se presentará para aquellos proyectos o actividades nuevas de la industria manufacturera, modificaciones o ampliaciones, cuyos riesgos ambientales no estén comprendidos en los contenidos en el artículo 14 del Reglamento”*. Es decir, que la DIA es un formulario que será aprobado por el MITINCI y que deberán suscribir aquellas empresas que recién van a iniciar sus actividades productivas o las van a modificar o ampliar y que no generarán riesgos ambientales significativos. Por ello no se exige para su desarrollo, la elaboración de un EIA, que por su costo y complejidad no se constituye en un instrumento adecuado para dichas empresas.

Los criterios de riesgo ambiental (Reglamento, artículo 14), que al no evidenciarse determinan la obligación de presentar una DIA para el inicio de las operaciones de la empresa, o que al ser manifiestos generan la obligación de presentar el EIA, son los siguientes:

1. Daño, deterioro o afección de la salud o seguridad de las personas;
2. Efectos adversos sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales;
3. Efectos adversos sobre los ecosistemas o alteración de los procesos ecológicos esenciales;
4. Efectos adversos sobre zonas especialmente sensibles, o por su localización próxima a poblaciones o recursos naturales susceptibles de ser afectados;
5. Efectos adversos a las Areas Naturales Protegidas o zonas de influencia;
6. Alteración de las cualidades o el valor paisajístico o turístico de zonas de influencia;
7. Alteración de lugares con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al Patrimonio Cultural de la Nación;
8. Efectos adversos a la infraestructura de servicios básicos.

Sin embargo, sin perjuicio de la aplicación de estos criterios de riesgo, debe tenerse en cuenta que el Reglamento define algunas situaciones en las que la DIA o el EIA, es requerido:

- Antes del inicio de nuevas actividades y de la reubicación o relocalización.
- Antes de realizar incrementos de la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril y diversificación.

En el segundo caso, se requiere una *calificación previa* del MITINCI para verificar si el instrumento que debe presentar la empresa en función de los riesgos previsibles de sus actividades es una DIA o un EIA, dependiendo de la magnitud de las modificaciones que se van a efectuar, o si lo que corresponde es una exoneración de la DIA, en función al mínimo impacto y bajo riesgo que implica el incremento, ampliación o la diversificación de las operaciones de la empresa.

10.1.2. Oportunidades de participación en la DIA

Siempre hay un nivel de riesgo implícito en las actividades industriales, aún cuando por su magnitud, lo que corresponda sea la presentación de una DIA. Debido a ello, también se requiere definir algunos mecanismos de participación ciudadana para la DIA, aunque su alcance será obviamente más reducido que los que correspondan al EIA o al PAMA. El objetivo es que la población esté informada acerca de las actividades que se desarrollan en su entorno y que pueda participar en su definición, pero sin introducir dilaciones o demoras innecesarias para la ejecución de los proyectos industriales, más aún si su impacto ambiental negativo es reducido o inexistente.

En virtud de lo indicado, el MITINCI publicará mensualmente en el diario oficial El Peruano una lista de las empresas que han presentado una DIA ante el Ministerio y han obtenido una resolución favorable, concediendo un plazo de 20 días calendario para que las personas que pudieran discrepar con dicha resolución la

impugnen. Caso contrario y vencido el plazo indicado, se entenderá que la resolución no impugnada queda consentida y firme.

En todo caso, el MITINCI conservará en registro abierto al público, las DIA que le hayan sido presentadas, pudiendo las personas interesadas acceder a ellas para revisar su contenido.



10.2. Participación Ciudadana en el EIA

10.2.1 Consideraciones Generales sobre el EIA

De acuerdo con el Reglamento el EIA es un "estudio que contiene la evaluación y descripción de los aspectos físico-químicos, naturales, biológicos, socioeconómicos y culturales en el área de influencia del proyecto, con la finalidad de determinar las condiciones existentes y capacidades del medio, analizar la naturaleza y magnitud de proyecto, midiendo y previendo los efectos de su realización; indicando prioritariamente las medidas de prevención de la contaminación, y por otro lado, las de control de la contaminación para lograr un desarrollo armónico entre las actividades de la industria manufacturera y el ambiente".

En otras palabras, el EIA es un estudio multidisciplinario y preventivo por naturaleza. Está orientado a hacer un diagnóstico de la zona donde se va a ejecutar la acción del proponente y a predecir a partir de dicha línea de base y de la propia evaluación del proyecto, cuáles serían sus impactos directos e indirectos en el medio biótico, abiótico y socio-cultural tanto en la zona de ejecución de dicho proyecto, como en su área de influencia.

A partir de la identificación de los posibles impactos que se podrían generar, se debe elaborar una estrategia de prevención orientada prioritariamente a evitar o minimizar los impactos negativos del proyecto y, complementariamente a controlar, revertir y compensar los que se pudieran haber generado. Se deben adoptar las medidas necesarias para que los efectos que puedan producirse se encuadren dentro de los patrones establecidos por la autoridad y no lleguen a generar riesgos ambientales intolerables para la población y el ambiente.

Debe observarse que a pesar que el contenido mínimo del EIA está establecido en el Reglamento, el MITINCI puede requerir la presentación de información adicional o el desarrollo de contenidos complementarios, en función al riesgo de la actividad del proponente o a las características particulares de los diversos subsectores comprendidos dentro del ámbito de la industria manufacturera, a través de las Guías para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental*.

El contenido mínimo que el Reglamento establece para el EIA es el siguiente:

1. Descripción técnica del proyecto o actividad:
2. Descripción pormenorizada del entorno físico-químico, biológico, social, económico y los potenciales riesgos naturales donde se desarrollará el proyecto:
3. Identificación de los efectos, características o circunstancias previstas en el Artículo 14 (del Reglamento) que dan origen a la necesidad de efectuar el EIA:
4. Descripción de las consultas efectuadas a las poblaciones o comunidades afectadas y sus opiniones sobre el proyecto, precisando la información que se les haya proporcionado para esos efectos:
5. Una predicción y evaluación de los impactos ambientales directos e indirectos del

* La primera Guía ha sido aprobada mediante Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI/DM, publicada en el diario oficial El Peruano el 04/10/99.

proyecto o actividad. incluidas las eventuales situaciones de riesgo. bajo distintas matrices. ponderando cada una de ellas y proponiendo y evaluando alternativas:

6. Un reporte sobre los planes de prevención a adoptarse y que se encuentren destinados a reducir la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de disposición de residuos o que se viertan o emitan al ambiente:
7. Un plan de manejo ambiental del proyecto o actividad. que incluirá los planes de contingencia: las medidas de prevención de la contaminación que se adoptarán para disminuir, mitigar o eliminar los efectos adversos del proyecto o actividad y las medidas de control de la contaminación destinadas a reducir las emisiones y vertimientos de sustancias contaminantes a fin de cumplir con los patrones ambientales: las medidas correctivas en caso de daños ambientales y un plan de vigilancia y seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen al EIA:
8. Una descripción del cumplimiento del marco legal ambiental aplicable: y.
9. Resumen ejecutivo del proyecto.

En todo caso, al margen de cuál sea el contenido de su EIA, el proponente deberá implementar una estrategia de participación ciudadana que recoja efectivamente el aporte de la ciudadanía durante el proceso de elaboración del EIA y de su propia ejecución, pudiendo adoptar las recomendaciones formuladas a lo largo de esta Guía, o las que juzgue más conveniente de acuerdo a la situación específica, en la que se desenvuelve su proyecto.

10. 2.2 Oportunidades de Participación Ciudadana en el EIA

Los mecanismos de participación en el EIA, deben ser seleccionados cuidadosamente, con el objeto de promover la activa participación de la población en sus etapas principales y alcanzar los objetivos de la prevención en la gestión ambiental.

La mejor manera de asegurar que la población participe activamente en el EIA y en general, en la toma de decisiones, consiste en abrir previamente vías de acceso a la información de base correspondiente, para lo cual es conveniente tener en cuenta los principios establecidos en esta Guía.

Para que la ciudadanía pueda llegar a participar adecuadamente, lo primero que se requiere es dar aviso a la comunidad en la que se va a realizar el EIA.

La participación de la población puede ser incentivada y canalizada a través de distintos mecanismos como los señalados en esta Guía, entre los que se pueden destacar:

- ❑ *Encuestas*, cuando se busca formular preguntas específicas a un vasto sector de la población.
- ❑ *Entrevistas*, se aplican para un número más reducido de personas debido a la información más especializada que se puede conseguir con este medio. Son el mejor instrumento para conocer de manera directa la percepción que sobre el proyecto tienen agentes sociales clave.
- ❑ *Talleres de consulta o mesas de trabajo*, con el doble objetivo de informar a la población y despejar sus dudas o malentendidos de una forma directa, sin las inevitables distorsiones que se presentan en las consultas indirectas como las que se realizan a través de las encuestas, y por otro lado, de mejorar la comunicación con la población y la confianza mutua, a través del contacto personal con los distintos grupos comunitarios.
- ❑ *Reuniones informales* para compartir la información y explicarla o para canalizar las dudas, preocupaciones y opiniones de la población interesada o posiblemente afectada.

A continuación se destacan algunos momentos del EIA en los que es particularmente importante aplicar mecanismos de participación ciudadana:

A. En la etapa inicial

Se recomienda que la realización del EIA sea comunicada a través del diario oficial El Peruano y un diario de mayor circulación de la zona en la que se ejecutará el proyecto o la actividad del proponente y, complementariamente, a través de anuncios en programas radiales o incluso en la televisión. Se pueden utilizar también, otros mecanismos que puedan establecerse en función de las condiciones de la localidad específica, con la finalidad de lograr una comunicación adecuada con la población, sean volantes, folletos explicativos, reuniones informativas, carteles, entre otros.

B. En el diagnóstico del área de influencia del proyecto

Esta primera etapa consiste en efectuar un estudio de la línea de base, con el objeto de conocer las características del lugar donde se pretende ejecutar el proyecto y su área de influencia. Es decir que, en esta etapa se diagnostica el estado en que se encuentran los recursos naturales, los factores ambientales de mayor relevancia y la calidad de vida de la población antes de la ejecución de la actividad o proyecto de la empresa.

En la elaboración del EIA se consideran como factores ambientales de mayor relevancia los de carácter biótico como la fauna y la flora y los abióticos como los suelos, el agua, el aire, el clima, los paisajes y sus posibles interacciones, debiendo considerarse asimismo, la evaluación de los aspectos socio-culturales de la población objetivo, así como de las actividades económicas que se desarrollan en la zona.

De esta forma el análisis de la línea base del proyecto se debe sustentar en información suficiente y veraz con el objeto de mostrar al analista o a la persona que revisa el EIA, las características de los recursos naturales y humanos que podrían resultar impactados como consecuencia de la ejecución del proyecto.

Por la naturaleza del EIA se requiere que éste sea elaborado por un equipo multidisciplinario, es decir, que se debe contar con profesionales de diversas áreas y especialidades para poder cumplir de modo eficaz, el objetivo de prevenir o mitigar los impactos directos e indirectos del proyecto. El conocimiento especializado de los técnicos, puede ser complementado de modo significativo, con el saber y la experiencia que la población tiene sobre su localidad, considerando además, los factores socio-culturales que puedan influir en sus puntos de vista, en los de los diversos grupos que la conforman y su influencia en la futura ejecución del proyecto.

Debe tenerse en cuenta que la experiencia acumulada, el conocimiento de la zona, los hábitos y costumbres locales son elementos básicos que deben ser considerados para la viabilidad de una propuesta, pero que a la vez son muy difíciles de conocer sin el concurso directo de los actores sociales involucrados.

En esta etapa de diagnóstico es fundamental la participación ciudadana, toda vez que precisamente el mayor aporte de la población, recae en el conocimiento de las características del entorno en el que habita.

Deberán adoptarse entonces, aquellos mecanismos de participación que resulten más eficaces para conocer la opinión de la población respecto del lugar identificado y en particular sobre:

- Otras actividades que pudieran estar generando o que hayan generado impactos ambientales negativos en la zona.
- La posible ubicación de los puntos de muestreo o monitoreo.
- Las actividades socio-culturales de la zona.
- Las especies de flora y fauna que se encuentren en estado vulnerable.
- La existencia de zonas arqueológicas o áreas naturales protegidas.
- La presencia de fallas geológicas.
- La presencia de eventos naturales recurrentes.
- La disponibilidad de recursos hídricos.

C. En la evaluación de los impactos ambientales directos e indirectos del proyecto

Esta etapa tiene por objeto conocer si las características del proyecto que se pretende desarrollar tales como los volúmenes de producción, tecnología empleada, tipos y cantidades de insumos, desechos, y otros, van a generar impactos ambientales que deban ser controlados a través de medidas de prevención o mitigación, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento. En esta etapa será conveniente implementar mecanismos de participación ciudadana orientados a difundir la información referida a los procesos industriales a desarrollarse y su ubicación exacta, a fin de captar aportes específicos relacionados, con la localización y amplitud de los distintos componentes del proyecto.

Como consecuencia del diagnóstico del lugar, de los efectos e impactos potenciales del proyecto, y de las opiniones vertidas por la población, puede ser necesario revisar con detenimiento el objetivo, las características y la propia viabilidad del proyecto. Se debe verificar cada uno de los elementos que constituyen la justificación para llevar a cabo el proyecto y a partir de ellos determinar su factibilidad de acuerdo con los presupuestos iniciales y los hallazgos descubiertos. Se debe tomar en cuenta que pueden existir diversos puntos de vista que den como resultado la necesidad de buscar otras alternativas que impliquen menores impactos no deseados, pero que cumplan del mismo modo con los objetivos del proponente.

Asimismo, se requiere la identificación y evaluación del costo beneficio de los impactos positivos y negativos que se puedan generar como resultado de la implementación del proyecto, así como los eventuales riesgos derivados de los factores aleatorios que pueden presentarse. Las posibles alternativas que puedan identificarse también deberán ser debidamente revisadas a la luz de los hallazgos identificados.

Para llevar a cabo la evaluación es conveniente tomar como referencia las normas y estándares nacionales relacionados con la materia y especialmente los que sean específicos para el área geográfica. En su defecto deberá recurrirse a los parámetros establecidos por entidades de reconocido prestigio de otros países o de agencias internacionales, como EPA, UE, PNUD, PNUMA, OMS, entre otras.

La participación de la ciudadanía es muy importante durante la elaboración del EIA, puesto que llegado el momento de su aprobación, serán precisamente los pobladores quienes influirán positiva o negativamente en la decisión de la autoridad y, porque además, de la aproximación inicial entre la empresa y la comunidad, pueden depender las condiciones de la futura ejecución del proyecto.

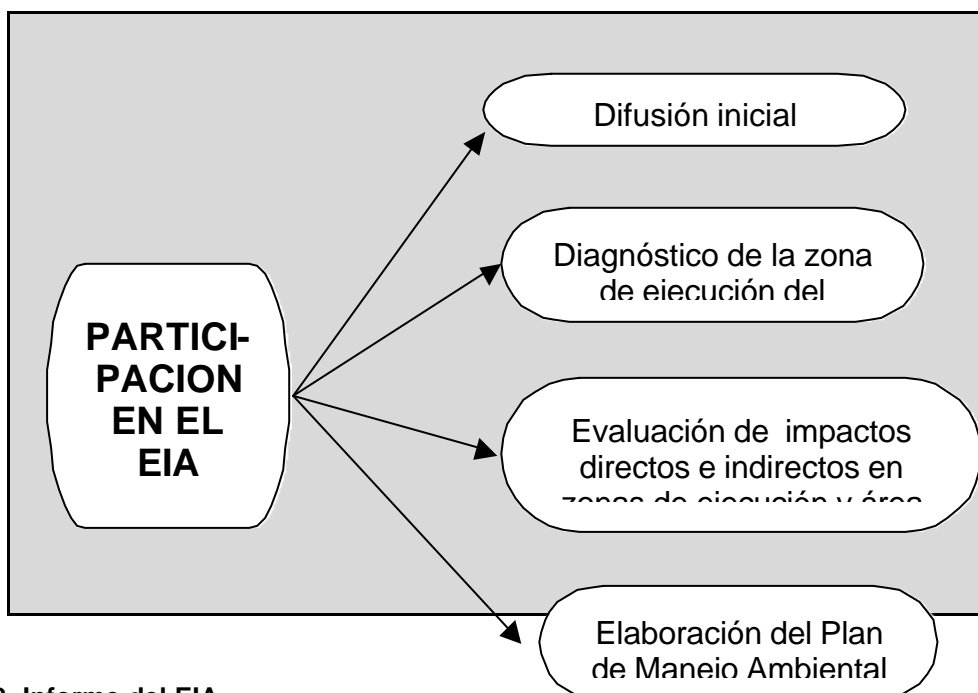
D. En la definición del Plan de Manejo Ambiental

Como resultado del trabajo realizado en las etapas anteriores y teniendo ya el conocimiento respecto de cuáles podrían ser los impactos que generaría el proyecto, cuáles son los recursos naturales y humanos que se verían más afectados con su ejecución, así como los eventuales riesgos que se podrían producir por factores aleatorios, es necesario que se tomen en cuenta las medidas necesarias para prevenir estos efectos que se producirían en la zona donde se realizará el proyecto, así como en su área de influencia.

De hecho, el Reglamento establece que el EIA contendrá un Plan de Manejo Ambiental que es un instrumento para el seguimiento del EIA, que engloba los planes siguientes:

1. *De prevención:* Para evitar la generación de impactos ambientales negativos durante la ejecución del proyecto y disminuir, mitigar o eliminar sus efectos adversos.
2. *De control:* Para la adopción de medidas destinadas al control y reducción de la contaminación generada.
3. *De contingencia:* Donde se establecen las acciones a realizar frente a las situaciones de emergencia derivadas de los riesgos inherentes al proyecto, en caso de accidentes en la infraestructura, en los trabajos de construcción o en la ejecución del proyecto o abandono de las obras.

En esta etapa es fundamental la participación de la población, debido a que es precisamente en el Plan de Manejo Ambiental, en donde se definirán los elementos que permitirán posteriormente verificar el desempeño ambiental de la empresa y en donde se expresarán los resultados del trabajo elaborado en las etapas previas del EIA. Por la importancia de las medidas que se han de adoptar y la trascendencia que tienen en el EIA y en la relación empresa-comunidad, debe promoverse la participación de actores clave en la revisión del proyecto del Plan de Manejo Ambiental.



10.2.3. Informe del EIA

El Informe del EIA que se presenta ante el MITINCI debe guardar correspondencia con el contenido mínimo establecido en el artículo 13 del Reglamento. En este sentido, debe contener un capítulo en el que se describan *“las consultas efectuadas a las poblaciones o comunidades afectadas y sus opiniones sobre el proyecto, precisando la información que se les haya proporcionado para esos efectos”*.

El Informe del EIA deberá precisar lo siguiente:

- El plazo del proceso de participación ciudadana ejecutado.
- Los lugares donde se desarrolló el proceso.
- Los actores sociales involucrados.
- Los mecanismos de participación empleados.
- Los aportes recibidos e incorporados en el EIA del proponente.
- Los aportes recibidos y rechazados y la fundamentación de esta decisión.

Debe tenerse en cuenta que el EIA documenta los compromisos asumidos por la empresa y que es de carácter público, por lo que es importante que la información en él contenida sea cierta.

Como documento de carácter público, el EIA puede ser revisado por las autoridades, la ciudadanía e instituciones involucradas, para conocer las características del desempeño ambiental de la empresa, los rasgos centrales de los compromisos ambientales que ha asumido y constatar su cumplimiento.

Para tal efecto, se han previsto dos mecanismos para acceder a la información del EIA:

- El Resumen Ejecutivo del EIA, que es distribuido para el conocimiento general de las operaciones de la empresa, el cual debe contener los elementos centrales de cada una de las partes del EIA, incluyendo el índice completo del documento completo; y,
- El EIA, que se encontrará disponible en la unidad ambiental del MITINCI y en la Dirección Regional más cercana al lugar donde se ejecutará el proyecto. Así cualquier persona natural o jurídica podrá acercarse para tomar conocimiento del contenido del EIA, salvo en los aspectos del mismo que la empresa titular, hubiera pedido, se mantengan en reserva por estar protegidos por leyes especiales.

10.2.4 Mecanismos de participación para la aprobación del EIA

Al margen que la población pueda participar durante la elaboración del EIA también es conveniente resaltar que el MITINCI podrá convocar a una Audiencia Pública previa a la aprobación del proyecto, en aquellos casos que la autoridad determine en función de los riesgos previsibles del proyecto o de la complejidad del mismo. En los casos, en los que no se ejecute una Audiencia Pública se seguirá el procedimiento de publicidad indicado para la DIA, en el acápite 10.1.2.

En los casos en los que se decida dar curso a una Audiencia Pública, ésta se podrá realizar en la sede de la unidad ambiental nacional del MITINCI y/o en la que ésta determine tanto en la ciudad de Lima, como en otras ciudades del país. En todo caso, la Audiencia Pública se realizará en un plazo no menor al de 30 días calendarios previos a la fecha límite para la aprobación del EIA. Para tal efecto, la convocatoria será publicada en el diario oficial El Peruano y en uno de circulación oficial o de mayor circulación en la zona en donde se realice la Audiencia.

La autoridad competente establecerá en la convocatoria los temas a tratar en la Audiencia, la fecha de su ejecución, lugar de realización, quienes estarán a cargo de su organización y otros aspectos relacionados con el desarrollo de la Audiencia, de conformidad con el reglamento que se apruebe para este efecto.

10.3. Participación Ciudadana en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)

10.3.1. Consideraciones Generales sobre el PAMA

De acuerdo con el Reglamento, el PAMA es un instrumento que *“contiene las acciones, políticas e inversiones necesarias para reducir prioritariamente la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de disposición de residuos o que se viertan o emitan al ambiente; realizar acciones de reciclaje y reutilización de bienes como medio para reducir los niveles de acumulación de desechos y prevenir la contaminación ambiental; y reducir o eliminar las emisiones y vertimientos para poder cumplir con los patrones ambientales establecidos por la autoridad competente”*.

Es decir, que el PAMA es un Programa conducente a la adecuación progresiva de las empresas del Sector que ya venían operando cuando se emitió el Reglamento y para la adecuación progresiva de sus operaciones a las nuevas obligaciones legales que pudiera establecer el MITINCI.

El PAMA fue diseñado con el objetivo de facilitar el proceso de adecuación a la legislación ambiental, de

aquellas empresas que venían realizando actividades industriales cuando se expiden las normas que aprueban nuevas obligaciones ambientales para la industria; las mismas que no habían realizado un EIA por no haber estado sujetas al cumplimiento de esta obligación, cuando empezaron sus actividades. En este sentido, el PAMA debe incluir un cronograma de inversiones y de acciones con metas claras, cuantificadas y verificables, que la empresa se compromete a cumplir para adecuar su actividad industrial a los nuevos parámetros ambientales.

10.3.2 Oportunidades de Participación Ciudadana en el PAMA

Las situaciones de conflicto suscitadas entre empresas del Sector y la población asentada en el mismo espacio geográfico, fruto en gran parte del crecimiento inorgánico de las ciudades, pueden encontrar en el PAMA, una oportunidad para el diálogo y la concertación. La participación ciudadana en el PAMA reviste especial importancia, porque son precisamente las empresas de mayor antigüedad las que requieren realizar mayores esfuerzos de carácter ambiental, a fin de mejorar su eficiencia y su relación con la comunidad.

En el caso específico de actividades industriales con cierto grado de antigüedad, debería abrirse un proceso de diálogo abierto con la población, tanto para conocer sus aportes específicos, como para abrir una vía de comunicación que permita resolver oportunamente los conflictos que puedan haberse suscitado entre la población y la empresa o que podrían generarse en el futuro.

La participación de la población en el programa de monitoreo que se realice para la presentación del Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP)^{*}, en la determinación de compromisos realistas de adecuación y en la propia aprobación del PAMA, permitirá eliminar progresivamente anteriores antagonismos y facilitará el desarrollo de procesos industriales más eficientes.

De acuerdo con lo señalado, se recomienda promover la participación de la población durante las distintas etapas del DAP y del PAMA, sin desconocer que hay varios aspectos del PAMA que no podrán ser difundidos o puestos en conocimiento público, porque se estaría afectando la propia competitividad de la empresa.

Se considera importante la elaboración del PAMA adoptando una estrategia de participación ciudadana en la que se establezcan mecanismos de participación ciudadana fundamentalmente para las siguientes etapas.

A. En el inicio del DAP

La empresa que se somete a este instrumento deberá publicar el aviso de inicio del DAP en el diario oficial El Peruano y en uno de mayor circulación de la localidad en donde realiza sus actividades industriales, debiendo además, publicar avisos en las paredes externas de sus instalaciones, en los que deberá indicar los plazos del monitoreo y de la entrega del DAP al MITINCI, las etapas que se desarrollarán, los mecanismos de participación ciudadana dispuestos y el nombre del representante de la empresa que puede absolver las inquietudes de los interesados, para participar en el proceso de elaboración del DAP y de aprobación del PAMA.

A. En la definición y ejecución del Programa de Monitoreo

La empresa puede someter a consulta su Programa de Monitoreo, con el objeto de conocer las inquietudes, sensibilidades y puntos de vista de la población en torno a los puntos críticos de su proceso. Para tal efecto podrá otorgar facilidades, como visitas guiadas de entidades o personas representativas que puedan servir como interlocutores, canalizando el sentir de la población y las propuestas de la empresa. Para este efecto será conveniente la designación de un representante de la empresa que pueda brindar información permanente a quienes la requieran.

B. En la determinación de los compromisos que asumirá la empresa para la adecuación de sus operaciones y la recuperación de áreas degradadas

Es importante que la población conozca y participe en la definición de estos compromisos, porque solamente con el diálogo abierto y transparente, se podrá conciliar efectivamente el desarrollo de la actividad industrial, con las actividades de la población, principalmente en zonas urbanas en donde es innegable su actual coexistencia. De este modo, se podrán solucionar conflictos generados en el pasado y que pueden haber alcanzado niveles aparentemente irreconciliables, que sin embargo, pueden ser superados precisamente a través de una buena estrategia de participación ciudadana.

* El DAP es el estudio que se realiza antes de la elaboración del PAMA y contiene los resultados derivados del programa de monitoreo en función a los Protocolos de Monitoreo, con el objeto de evaluar los impactos e identificar los problemas que se estén generando en el ambiente por la actividad de la industria manufacturera.

Al respecto debe enfatizarse la necesidad de adoptar compromisos realistas que puedan ser cumplidos progresiva pero puntualmente por la empresa, con el doble propósito de mejorar su desempeño ambiental y mejorar sus relaciones con la comunidad.

C. En la aprobación del PAMA

La aprobación del PAMA estará sujeta a la posible convocatoria de una Audiencia Pública, que podrá ser convocada por el MITINCI, bajo los mismos criterios indicados para la aprobación del EIA o al mecanismo dispuesto para la participación ciudadana en la DIA, según se indica en los acápites 10.2.4 y 10.1.2, respectivamente.

10.3.3. El PAMA

Deberá contener la información relativa a los compromisos que asume la empresa para su proceso de adecuación, considerando las acciones e inversiones necesarias para tal efecto y las disposiciones contenidas en las Guías que emita el MITINCI para facilitar este proceso. Sin perjuicio de ello, el informe del PAMA deberá contener las siguientes precisiones vinculadas al desarrollo de su estrategia de participación ciudadana:

- El plazo del proceso de participación ciudadana ejecutado.
- Los lugares donde se desarrolló el proceso.
- Los actores sociales involucrados.
- Los mecanismos de participación empleados.
- Los aportes recibidos e incorporados en el PAMA de la empresa.
- Los aportes recibidos y rechazados y la fundamentación de esta decisión.

El informe del PAMA documenta los compromisos asumidos por la empresa y es de carácter público, por lo que es importante que la información en él contenida sea veraz. Al ser público el PAMA puede ser revisado por las autoridades, la ciudadanía e instituciones involucradas, para constatar el grado de cumplimiento de las obligaciones de la empresa, a través de cualquiera de los dos mecanismos siguientes:

- El Resumen Ejecutivo del PAMA, que es distribuido para el conocimiento general de las operaciones de la empresa. Deberá contener la información esencial de cada una de los aspectos señalados en el PAMA y el índice del Informe completo; y,
- El PAMA, que se encontrará disponible en la unidad ambiental de carácter nacional del MITINCI y en la Dirección Regional más cercana al lugar donde se ejecutará el proyecto. Cualquier persona natural o jurídica podrá acercarse para tomar conocimiento del contenido del PAMA, salvo en los aspectos del mismo que estuvieran protegidos por leyes especiales y cuya reserva hubiere sido solicitada por la empresa titular.

11. BASE LEGAL

Para la elaboración de esta Guía se han tenido en cuenta instrumentos internacionales que fijan lineamientos de política ambiental, en los que se prioriza como instrumento central la participación ciudadana, tales como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la Agenda 21, la Declaración de Santa Cruz de la Sierra y la Estrategia Marco para la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible en las Américas, así como normas de otros países de la región, en los que se regula este tema.

Del mismo modo, la formulación de la Guía es compatible con los principios y lineamientos establecidos en las siguientes normas nacionales.

1. Constitución Política del Perú, artículo 2, numeral 7 y artículo 82
2. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo No. 613, artículos VI y VIII del Título Preliminar, artículo 1 numeral 3 y art. 6 y 9
3. Ley de los Derechos de Participación Ciudadana, Ley No. 26300
4. Ley referida a la Aplicación de la Acción Constitucional de Habeas Data, Ley No. 26301
5. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley No. 26821, artículo 5
6. Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, Decreto Supremo No. 019-97-ITINCI
7. Reglamento del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), Decreto Supremo No. 048-97-PCM, artículos 7, 8 inciso j, 28, 29 y 31
8. Norma sobre el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA), Decreto del Consejo Directivo del CONAM No. 001-97-CD, artículo 4 inciso j



Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. artículo VI del Título Preliminar: "Toda persona tiene derecho de participar en la definición de la política y en la adopción de las medidas de carácter nacional, regional y local relativas al medio ambiente y a los recursos naturales. De igual modo, a ser informada de las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente la salud de las personas o de la integridad del ambiente y los recursos naturales".