

CAPÍTULO VII

El panel comunitario como alternativa para la solución de conflictos socioambientales

LILIANA GUERRA

Escuela de Trabajo Social UC

CARLOS FRONTAURA

CRISTIÁN SAIEH

BENJAMÍN ASTETE

NICOLÁS FRÍAS

JUAN IBÁÑEZ

MACARENA LETELIER

FELIPE MARTÍNEZ

Facultad de Derecho UC

JUAN PABLO SCHAEFFER

Investigador externo

El panel comunitario como alternativa para la solución de conflictos socioambientales

INVESTIGADORES¹

LILIANA GUERRA

Escuela de Trabajo Social UC

CARLOS FRONTAURA

CRISTIÁN SAIEH

BENJAMÍN ASTETE

NICOLÁS FRÍAS

JUAN IBÁÑEZ

MACARENA LETELIER

FELIPE MARTÍNEZ

Facultad de Derecho UC

JUAN PABLO SCHAEFFER

Investigador externo

Resumen¹

Este estudio de carácter cualitativo tiene como objetivo diseñar un sistema para prevenir y resolver aquellas controversias que surgen en el desarrollo de proyectos con potencial impacto socioambiental, basado en el mecanismo de los *Dispute Boards*.

Para el logro de los objetivos se realizaron entrevistas, *focus groups* y revisión bibliográfica. La información tanto de las entrevistas como de los grupos focales se procesó a través de análisis de contenido.

En cuanto a los resultados, la propuesta contempla un sistema voluntario, conformado de forma temprana y que acompaña el desarrollo de todo el ciclo de vida de un proyecto de inversión, compuesto por dos fases: una de facilitación de diálogo, conducida por un Panel Comunitario de Facilitación, y

¹ Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC realizado el 17 de diciembre de 2019, donde participaron como panelistas Giovanni Calderón, director de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, ASCC; y Valentina Durán, directora del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile.

una de seguimiento e implementación de los acuerdos, liderada por un Panel Comunitario de Resolución de Conflictos. Ambos paneles son imparciales y son conformados de forma ad hoc, de acuerdo con las características de cada caso, por personas de reconocido prestigio, expertos en facilitación y resolución de problemas y en materias técnicas de relevancia, según las particularidades de cada caso.

Antecedentes y relevancia del problema público

El cuidado del medio ambiente y su adecuada protección frente a las actividades productivas se ha convertido en un tema central durante los últimos años, especialmente a partir de distintos conflictos socioambientales que han cobrado visibilidad en la agenda nacional y que han permitido constatar algunas de las falencias que posee la institucionalidad en la materia, poniendo de relieve, además, la gran dificultad que tiene abordarlos de manera justa y eficiente.

La preocupación por esta problemática es más bien reciente (Fuenzalida y Quiroz, 2012) y crece conforme aumenta la percepción de los riesgos que ha implicado el desarrollo económico nacional (Quiroga, 2001); una percepción que, a su vez, ha generado un alza en la intensidad de los conflictos en la materia (Vallejos-Romero et al., 2016). El problema presenta un desafío especialmente relevante si se considera que entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) Chile es uno de los que presenta un uso más intensivo de sus recursos naturales (OCDE, 2016).

El aumento de la presión sobre el medioambiente² que se deriva de ello (OCDE, 2016), la falta de una adecuada internalización de los impactos en los ecosistemas, así como los efectos en las comunidades -unido a factores de fragmentación política y deficiencias institucionales para gestionar los conflictos en una fase temprana, entre otras razones- han dado lugar a los denominados conflictos socioambientales. Ha sido difícil establecer una definición omnicompreensiva de los mismos; sin embargo, tipológicamente es especialmente relevante destacar que son conflictos en los que existe multiplicidad de actores, derechos, posiciones e intereses involucrados, lo que trae como consecuencia una especial complejidad a la hora de prevenirlos y gestionarlos de manera tal que sea posible construir soluciones armónicas.

La importancia de la temática ha impuesto la necesidad de desarrollar mecanismos concretos y satisfactorios para abordarlos, cuestión que hasta

2 Según la OCDE, el crecimiento económico, la extracción, el uso de recursos naturales y el crecimiento del consumo han aumentado la presión sobre el medioambiente, lo que se ha manifestado en contaminación atmosférica, escasez hídrica, pérdida de bosques nativos y diversidad biológica, así como también en la contaminación del agua y del suelo (OCDE, 2016).

ahora no ha sido posible. Pese a los esfuerzos existentes³, las deficiencias en esta materia aún son importantes; una de las principales debilidades identificadas por la OCDE es la insuficiencia de participación ciudadana y de instancias de diálogo en etapas tempranas de los proyectos (OCDE, 2016). Lo anterior está estrechamente vinculado con la justicia ambiental⁴, entendida como un objetivo que requiere como presupuesto una adecuada participación ciudadana, a su vez posibilitada por el acceso a la información ambiental (Bermúdez, 2010).

Las circunstancias señaladas y las particulares características que presentan estos conflictos han evidenciado la necesidad de generar soluciones de política pública, dada su gran relevancia para todos los actores involucrados, y la urgente necesidad de conciliar el desarrollo del país con la sostenibilidad y el cuidado del medioambiente en un marco de paz social. Por lo tanto, resulta indispensable el desarrollo de nuevos mecanismos para prevenir y gestionar de forma adecuada los conflictos socioambientales. Sin perjuicio del avance de la regulación ambiental durante las últimas décadas, no se ha encontrado todavía una respuesta a este problema público. Por otro lado, diversas propuestas -públicas y privadas- que se han levantado para abordar la problemática ya han puesto un énfasis correcto en la importancia del diálogo temprano entre los titulares de los proyectos y las comunidades; sin embargo, hasta el momento esto no ha sido plasmado en una política pública que considere un sistema adecuado de prevención y gestión para estos conflictos. De ahí que esta propuesta pretende aportar una alternativa para abordar la conflictividad socioambiental.

Objetivos

Objetivo general: Diseñar un sistema para prevenir y resolver aquellas controversias que surgen en el desarrollo de proyectos con potencial impacto socioambiental, basado en el mecanismo denominado *Dispute Boards*.

Objetivos específicos:

1. Analizar la experiencia comparada, tanto pública como privada, sobre cómo se ha propiciado un diálogo para prevenir conflictos que incluya a las comunidades y demás actores interesados, así como los mecanismos de resolución de controversias contemplados y los principales desafíos que presentan.

3 Aunque han existido esfuerzos realizados en este sentido, tales como los efectuados por la Alianza Valor Minero, el Ministerio de Energía y la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático.

4 La justicia ambiental “se conceptualiza como el trato justo y la participación informada a que tienen derecho todas las personas con respecto al desarrollo, implementación y aplicación de las leyes, regulaciones y políticas ambientales, independiente de su raza, color, nacionalidad o nivel de ingresos.” (Bermúdez, 2010 citando a Schmehl y Arndt, 2005).

2. Analizar la experiencia comparada respecto de la generación de acuerdos de valor compartido.
3. Diseñar un modelo de mecanismo adecuado de solución de controversias en forma de Paneles Comunitarios para proyectos con impacto socioambiental que otorgue garantías para los diversos actores involucrados y que responda a los desafíos identificados.
4. Proponer lineamientos generales de procedimiento y composición de los Paneles Comunitarios.

Metodología

El enfoque metodológico que asume esta investigación es de carácter cualitativo. Para ello se ha contemplado una revisión bibliográfica que permitió conocer las particularidades de los mecanismos de resolución de conflictos de esta naturaleza. Por otra parte, y con el fin de complementar la información, se realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad a actores clave y *focus groups*.

1. Revisión bibliográfica: se revisó y analizó material que permitiera dar respuesta a los objetivos 1 y 2, que dicen relación con el análisis de la experiencia comparada en materia de diálogo para prevenir conflictos, donde necesariamente se debe incluir a las comunidades y demás actores interesados. Asimismo, se estudiaron los mecanismos de resolución de controversias existentes y los principales desafíos que presentan, como también el análisis de la generación de acuerdos de valor compartido.

2. Entrevistas: se realizaron catorce entrevistas a actores clave, tales como académicos o expertos en resolución de conflictos socioambientales, a representantes de empresas o gremios vinculados a proyectos con impacto socioambiental, a funcionarios de reparticiones públicas relevantes para la materia y a representantes relacionados con comunidades locales u ONG. Los criterios muestrales para la selección de los entrevistados fueron el contexto relevante, la accesibilidad y la representación (Flores, 2013). Estas entrevistas se realizaron con el fin de obtener información que permitiera dar respuesta a los objetivos 3 y 4, para que la propuesta que aquí se presenta recogiera aspectos esenciales para los diversos actores involucrados. En el caso de las entrevistas, se utilizó una pauta de entrevista semiestructurada y estas fueron grabadas con la autorización de los participantes; luego se procedió a transcribirlas para poder procesar la información en una matriz de datos. Finalmente, el análisis de la información se realizó través de análisis de contenido, clasificando en una matriz sus diferentes partes de acuerdo con categorías levantadas con anterioridad por el equipo investigador. Para ello se analizaron vocablos que configuran el contenido manifiesto o latente de lo que señalen explícitamente los entrevistados. Como forma de validación de la información se utilizó la saturación de los discursos.

Focus groups: dado que de las catorce entrevistas realizadas solo dos fueron a representantes comunitarios, se amplió la muestra, para lo cual se realizaron dos *focus groups* a diversos representantes de comunidades que han estado involucrados en algún tipo de conflicto socioambiental. Al igual que en el caso de las entrevistas, los grupos focales se realizaron para obtener información que permitiera dar respuesta a los objetivos 3 y 4, de modo que la presente propuesta contenga también la perspectiva de las comunidades entrevistadas.

Cabe señalar que los *focus groups* se realizaron en la Primera Región del país; uno de ellos se realizó con una comunidad de pescadores y el otro con una comunidad que ha tenido conflictos de agua con mineras. Cada grupo focal estuvo compuesto por entre 6 y 12 participantes. Uno de los criterios para su realización fue la homogeneidad, de modo de evitar que estuviesen conformados por partes que se enfrentarían. También se utilizaron los criterios de accesibilidad y representación (Flores, 2013). Además, los *focus groups* se grabaron con la autorización de los participantes, con el objetivo de tener un registro acústico que permitiera transcribir y posteriormente analizar la información. Lo último se realizó a través de análisis de contenido, del mismo modo descrito para las entrevistas.

Datos recolectados y principales resultados

A continuación se abordan los dos primeros objetivos específicos. Para comenzar, se analiza tipológicamente el fenómeno de la conflictividad socioambiental, identificándola a nivel normativo e institucional, junto con las distintas problemáticas identificadas para cada uno de ellos. También se expone la forma en que se ha abordado en la práctica, alertando al respecto de ciertos problemas que continúan sin solución. Posteriormente, se presenta un análisis con relación al diálogo, en el cual se desarrollan los reconocimientos institucionales que tiene en nuestro país y se analiza la incidencia que posee en el desarrollo de eventuales conflictos socioambientales. Luego, se estudia el concepto de Valor Compartido como nuevo paradigma de gestión empresarial, aún en desarrollo, explicando su fundamento y experiencias nacionales e internacionales que buscan promover acuerdos de esta índole. Finalmente, se presenta a modo general el estado del arte en torno a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, explicando las particularidades y virtudes que estos presentan en materia socioambiental, para desde ahí después presentar el modelo conocido como *Dispute Boards*, en el cual se basa esta propuesta.

1. Conflictividad socioambiental

No hay una única definición de conflicto socioambiental. Por ejemplo, Galfioni et al. (2013) lo definen a partir de su causa, denominando así a aquellos

conflictos que son generados por la forma de uso de los recursos naturales o cuando las comunidades se ven directamente afectadas por los impactos derivados de un determinado proyecto o actividad territorial. El Instituto Nacional de Derechos Humanos, por su parte, pone énfasis en la dimensión pública del conflicto y en su potencial de afectación de los derechos de las personas a partir del acceso o uso de recursos naturales, o a partir de impactos de actividades económicas (INDH, 2015).

Para realizar una aproximación a las características de los conflictos socioambientales es posible recoger las tipologías del conflicto propuestas por diversos autores (Lewicki et al., 1994; Moore, 1994; Redorta, 2004). Se trata de conflictos de naturaleza multiparte, intergrupales, cuyo origen puede estar dado por fuentes múltiples y a menudo simultáneas: causas estructurales, que con frecuencia están configuradas por fuerzas externas a las personas implicadas en el conflicto (Moore, 1994), divergencias reales o percibidas de intereses, relaciones disfuncionales entre los actores involucrados, diferencias de valores o principios, como también asimetrías de información, factores políticos, entre otros.

En el ámbito nacional, la Ley 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente buscó dotar de contenido normativo a la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 n° 8 de la Constitución Política de la República. Posteriormente, en el año 1997, se creó el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) -modificado por la Ley 20.417⁵ del año 2010-, que creó el Ministerio del Medio Ambiente (Ministerio del Medio Ambiente, 2019), el Servicio de Evaluación Ambiental (en adelante SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante SMA). En el año 2012, la Ley 20.600 creó un nuevo órgano jurisdiccional: los Tribunales Ambientales.

Respecto de las distintas iniciativas regulatorias tendientes a mejorar la institucionalidad ambiental, en julio del año 2018 se ingresó el proyecto de ley que “Moderniza el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (Boletín 11952-12), el que recibió cuestionamientos durante su tramitación y finalmente terminó por ser retirado de la agenda legislativa⁶. Paralelamente a la discusión de este proyecto, Chile participó activamente en la elaboración del Acuerdo Regional sobre “Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en Latinoamérica y El Caribe” (Tratado de Escazú). Sin embargo, el gobierno decidió postergar indefinidamente su firma. Luego, en junio del año 2019, el Ejecutivo ingresó un nuevo proyecto de ley (Boletín 12714-12), hoy en proceso de discusión.

5 En la historia de la Ley 20.417 se constata que el cambio de modelo institucional estuvo fuertemente influenciado por el ingreso de Chile a la OCDE, organización que realizó 52 recomendaciones al país en forma previa a su incorporación.

6 Para ver más sobre la discusión en torno a este proyecto ver: Centro de Políticas Públicas, 2018.

Si bien el desarrollo de la institucionalidad ambiental ha jugado un importante papel, no ha sido capaz de entregar respuestas satisfactorias a las distintas y complejas necesidades que se han levantado conforme pasan los años para abordar la conflictividad socioambiental. En este sentido, la experiencia recopilada es concordante con dicha afirmación. A modo de ejemplo, un análisis de los casos cerrados contenidos en el Mapa de Conflictos Socioambientales realizado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos⁷ muestra que en más de un tercio de ellos el titular del proyecto, contando con una Resolución de Conflicto Ambiental (RCA) favorable, decide desistir de su ejecución, lo que evidencia la falta de certeza existente para los inversionistas.

En relación con el acceso a los Tribunales Ambientales, las personas naturales y la sociedad civil organizada representan un 40,2% de los reclamantes (Cordero et al., 2017). En la práctica, los particulares interesados carecen de procesos establecidos que sean adecuados para dar respuesta satisfactoria a sus múltiples necesidades⁸, limitando de esta forma su expectativa de acceder a la justicia en materia ambiental. Esta dificultad se ha abordado mediante la utilización del Recurso de Protección, lo que ha generado una suerte de contienda de competencia entre las Cortes de Apelaciones y los Tribunales Ambientales. Es justamente la interposición de esta acción lo que paraliza con mayor frecuencia los proyectos de inversión (Cordero et al., 2017). Igual conclusión se obtiene a partir del estudio de casos del INDH. Por su parte, en la jurisdicción ambiental solo un 3% de los reclamos presentados termina con la paralización del proyecto (Cordero et al., 2017). Lo anterior ha llevado a establecer parámetros para determinar la procedencia o no de la interposición de los recursos de protección, cuestión que hasta el momento no es del todo clara (Fermandois y Chubretovic, 2016; Mendoza, 2017). Esta duplicidad de competencias en la materia ha generado dificultades en la etapa de cumplimiento de los fallos, los que muchas veces enfrentan problemas técnicos para su implementación y cuyo alcance es siempre para el caso concreto (Galdámez, 2017).

2. Diálogo: experiencia nacional y comparada

Como se mencionó, en los conflictos socioambientales normalmente existe una gran variedad de actores involucrados. En este sentido, al momento de realizar el diseño de un proyecto de inversión, una de las primeras actividades que se debe desarrollar es determinar el área de posible impacto del proyecto, lo que supone una primera dificultad. En consecuencia, propiciar un diálogo temprano relativo a un proyecto de inversión supone un desafío aún

7 La información procesada se encuentra disponible en <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>

8 Los particulares son quienes más acuden a la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) para denunciar (56%). Los principales motivos son ruidos (46,2%), contaminación de aguas (10,7%), malos olores (9,9%) y elusión de requerimientos administrativos de la institucionalidad ambiental (8%) (Cordero et al., 2017).

mayor, pues el titular del proyecto deberá identificar con quién debe dialogar y quién representa a la comunidad local.

Sobre este punto, diversos autores han diseñado metodologías capaces de adaptarse a los contextos y escenarios en los que puede tener lugar un conflicto de estas características⁹. Actualmente en Chile, el diálogo con las comunidades a nivel institucional se realiza básicamente mediante dos mecanismos: la participación ciudadana y la consulta indígena.

La participación ciudadana ha sido estudiada a partir de sus efectos, por los múltiples beneficios sociales asociados a los procesos participativos (Lane, 1995). En general, ha sido definida como un proceso en el que los individuos forman parte de la toma de decisiones en instituciones, programas y en el entorno que los afecta (Heller et al., 1984), la que además se puede presentar en distintos niveles (Cunill, 1991; Bronfman, 1994; Marchioni, 1999).

En nuestro país, la participación ciudadana quedó regulada con la entrada en vigencia de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Sin embargo, en la legislación no se define su significado, lo que ha tenido como consecuencia que distintos órganos del estado hayan desarrollado sus propias definiciones¹⁰.

Actualmente, el procedimiento de evaluación ambiental considera una participación ciudadana obligatoria para los Estudios de Impacto Ambiental y las Declaraciones de Impacto Ambiental que refieran a proyectos o actividades que generen cargas ambientales¹¹. Se previene que el ingreso de los proyectos al SEIA supone una inversión por parte del titular del proyecto, quien debe contar con el proyecto diseñado y distintos estudios realizados, para así poder medir sus impactos. Por contraposición, aquellos proyectos que deciden realizar un diálogo temprano con las comunidades pueden tardar fácilmente un año en negociar las bases de un acuerdo.

Como se ha expresado, los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Chile han sido una importante causa de las modificaciones legislativas e institucionales de nuestro país. En este contexto, uno de los instrumentos en los cuales ha influido de manera importante en la materia es

9 En este sentido, se recomienda revisar los trabajos realizados en el contexto de la Alianza Valor Mínero.

10 Así, el Instituto Nacional de Estadísticas la 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”. El Ministerio de Medio Ambiente entiende “la participación ciudadana como un proceso de cooperación mediante el cual el Estado y la ciudadanía identifican y deliberan conjuntamente acerca de problemas públicos y sus soluciones, con metodologías y herramientas que fomentan la creación de espacios de reflexión y diálogo colectivo, encaminados a la incorporación activa de la ciudadanía en el diseño y elaboración de las decisiones públicas” (MMA, 2019; MDS, 2019).

11 Según disponen los artículos 26 y siguientes de la Ley 19.300.

el Convenio 169 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Dicho organismo sostiene que la participación es un elemento fundamental de la gobernanza democrática y el desarrollo incluyente (OIT, 2013). La ratificación del convenio creó un segundo nivel de participación, más profundo que el anterior, consistente en la consulta y que en Chile se materializa a través de la consulta indígena. No obstante los avances descritos, la OCDE continúa criticando la falta de procesos idóneos de participación ciudadana contemplados en la legislación nacional (OCDE, 2016). Este convenio no establece derechos especiales en favor de los pueblos indígenas, sino que articula y adecúa al contexto particular de dichos grupos, otorgando mecanismos para salvaguardar la protección de sus derechos humanos fundamentales (OIT, 2013), buscando generar condiciones de igualdad entre estos grupos y el resto de los sectores de la sociedad. En la práctica, esto ha implicado un aumento de la capacidad negociadora de las comunidades indígenas, toda vez que los procesos deben cumplir con el estándar del instrumento señalado, el que según la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (2010) debe asegurar un proceso de consulta que sea informal y pleno, establecido en mecanismos adecuados, a través de instituciones representativas y con el objeto de llegar a un acuerdo.

Respecto a este último punto, se hace la precisión de que negociar no es igual a consentir, de manera que los actores no están obligados a llegar a un acuerdo, pero sí tienen que haber desarrollado un proceso de buena fe con la intención de llegar al mismo (Gibson y O’Faircheallaigh, 2015).

De acuerdo con la revisión bibliográfica realizada, que coincide con lo recogido en el trabajo de campo, se encontró que entre las causas de los conflictos socioambientales usualmente no están los aspectos técnicos. Por el contrario, en opinión de los expertos, el conflicto se genera a partir de concepciones distintas entre las partes, respecto de temas como el desarrollo, la percepción de riesgo de un proyecto y también la desconfianza (Vallejos-Romero et al., 2016), cuestión que favorece a la posterior judicialización de los conflictos.

En Chile, han existido distintas iniciativas encaminadas a alcanzar este objetivo, que se revisan en este apartado y en el siguiente. En este contexto, la Alianza Valor Minero (AVM), asociación público-privada que tiene por objeto promover el diálogo y la colaboración entre múltiples actores para la inserción sostenible de proyectos de inversión en los respectivos territorios, realizó un trabajo consistente en una política pública que propuso la creación de una Agencia de Desarrollo Territorial, la que fue concebida como una institución pública encargada de ordenar los procesos de diálogo (IDT, 2018), lo que permitiría otorgar garantías a todos los actores, asegurando una debida

participación, así como también la promoción del desarrollo territorial en torno a proyectos de inversión. En su propuesta se identificó que los procesos de diálogo debían considerar cuatro pilares del proceso: gobernanza, visión compartida, acuerdos colaborativos y cumplimiento (IDT, 2018).

Sin embargo, a nivel nacional aún no existe una institucionalidad especialmente encargada de garantizar un adecuado diálogo entre inversionistas, estado, comunidades y otros actores, tampoco un mecanismo que permita gestionar la conflictividad asociada a proyectos de inversión con impacto socioambiental y que acompañe el desarrollo del proyecto desde sus inicios, generando confianza entre las partes y fomentando la adopción de acuerdos tempranos.

A nivel comparado, existen varios países que han optado por institucionalizar el diálogo. En este contexto, un caso interesante de analizar es el peruano, país que comparte varias de las características nacionales al ser un país vecino.

3. Valor compartido: experiencia nacional y comparada

El concepto de valor compartido es tan reciente que aún se encuentra en etapa temprana de desarrollo y carece de una única definición (Dembek et al., 2016). A priori, puede entenderse como el conjunto de políticas y prácticas que tienden a mejorar la competitividad de una empresa, por medio de la mejoría en las condiciones sociales o económicas de las comunidades en que opera (Porter y Kramer, 2011). Su fundamento se encuentra en un cambio de paradigma al interior de la dirección empresarial, la que ha estado tradicionalmente centrada en una concepción basada en los intereses de quienes tienen el control de la empresa, de manera tal de maximizar las utilidades o beneficios a favor de ellos (Freeman, 1984). Desde entonces, la stakeholder theory ha identificado la importancia de que las empresas consideren los intereses de aquellos con los que se relacionan directamente, o bien, a los que se vean impactados por sus actividades (Freeman, 1984). De esta forma, la relación de la empresa con los distintos stakeholders pasa a ser un punto de vista a considerar al momento de realizar un plan de negocios; el foco ya no solo está centrado en lo que las empresas hacen con sus beneficios o utilidades, sino que también en la forma en la que los obtienen (Gutiérrez y Amador, 2015). A través de esta fórmula se busca lograr el éxito económico mediante la actividad central de la empresa y no al margen de ella, distinguiendo el valor compartido de la filantropía (Porter y Kramer, 2006).

En Chile encontramos distintas iniciativas que han buscado realizar un aporte, fomentando el desarrollo de instancias de diálogo y que redunden en la generación de valor compartido para las comunidades. Una de ellas es la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (ASCC), que ha implementa-

do los denominados Acuerdos Voluntarios de Pre Inversión (AVP). También está el plan +Energía, a cargo del Ministerio de Energía, que consiste en un conjunto de medidas de gestión que tienden a garantizar el adecuado desarrollo de los proyectos de infraestructura energética antes, durante y después (o fuera) de su evaluación ambiental, considerando aspectos técnicos, ambientales y sociales con el objeto de promover el desarrollo de proyectos energéticos al interior del país.

La experiencia comparada revisada es similar a lo que ocurre en nuestro país. No es posible sistematizar institucionalmente la materia, entre otras razones, porque escapa a las lógicas de la regulación, pues a nivel conceptual y teórico la materia aún no está lo suficientemente desarrollada¹².

Como se mencionó, en Chile y Latinoamérica hablar de valor compartido no es una novedad. En Perú se ha creado una institucionalidad para el diálogo, y en países como Colombia también existen casos en los que se han logrado acuerdos exitosos. Asimismo, en el mundo anglosajón existen los denominados *Community Benefits Agreements* (CBA), que se pueden definir como un contrato entre múltiples grupos comunitarios e inversionistas, en el cual estos últimos otorgan beneficios a las comunidades a cambio del apoyo (o la no oposición) al proyecto de inversión (Gross, 2008).

Experiencias de este tipo de acuerdos se encuentra en distintos países del mundo, siendo un aspecto especialmente relevante para aquellas empresas que hayan adscrito a los Principios Rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. No obstante lo anterior, en ciertos países como Canadá, Sierra Leona o Nigeria pueden llegar a ser obligatorios para desarrollar un proyecto de inversión. Para que dichos acuerdos sean considerados beneficiosos se presupone que sean negociados en forma transparente y horizontal (De Barbieri, 2016).

Las dificultades en relación con estos acuerdos se encuentran en la etapa de implementación, por cuanto su complejidad técnica dificulta prever los distintos aspectos de esta fase (Marantz, 2015), la que además requiere de una estructura local preparada para alojar acuerdos de largo plazo (De Barbieri, 2016).

4. Mecanismos alternativos de solución de conflictos

Los mecanismos alternativos (o adecuados) de solución de conflictos (MASC) emergen como una alternativa a la vía jurisdiccional y engloban una diversidad de métodos que se caracterizan principalmente porque en ellos la solución —en mayor o menor medida— proviene de las partes del conflicto.

¹² Entre otras razones, esto se debe a que este tipo de iniciativas se alojan en la responsabilidad social empresarial, que tiene como uno de sus elementos centrales la voluntariedad.

Los principales objetivos en la implementación de MASC son aportar calidad al funcionamiento de los sistemas de justicia, contribuyendo a su celeridad y descongestión; mejorar el acceso y la calidad de la justicia; y favorecer una cultura de paz y no violencia (Soletto y Fandiño, 2017).

Entre los mecanismos adecuados de solución de conflictos podemos encontrar unos adjudicativos, que se enfocan en los derechos de las partes -como el arbitraje- y otros que se enfocan en sus intereses, como la negociación, la mediación y la facilitación. No obstante los beneficios de los mecanismos basados en los intereses de las partes, no todos los conflictos pueden o deben ser resueltos a través del acuerdo (Soletto y Fandiño, 2017, citando a Ury et al., 1988).

En particular, en el caso de los conflictos socioambientales se ha acuñado el término *Environmental Conflict Resolution* (ECR) para referirse a la aplicación de una amplia gama de MASC a la resolución de este tipo de disputas, incluyendo procesos que están basados en la búsqueda de consensos, como la mediación y la facilitación; y procesos de naturaleza adjudicativa, como son la evaluación neutral previa y el arbitraje (Foley, 2007).

Respecto de los mecanismos basados en la búsqueda de acuerdos, la mediación es la forma alternativa más utilizada, y consiste en la “intervención en una disputa o negociación, de un tercero aceptado, imparcial y neutral, que carece de un poder autorizado de decisión, para ayudar a las partes en conflicto, a alcanzar voluntariamente su propio arreglo mutuamente aceptable” (Moore, 2014, p. 14). La facilitación de diálogos multiactor o multipartes excede el ámbito estricto de la resolución de conflictos, ya que puede perseguir otros objetivos, funcionando como un método para estimular el intercambio productivo y colaborativo de ideas, para identificar problemas que hay que resolver y las tareas que deben realizarse (Universidad Alberto Hurtado, 2018). Este mecanismo “sin ser únicamente un método alternativo de resolución de conflictos, porque no requiere como presupuesto de su aplicación la existencia de un conflicto (en el sentido clásico de una disputa), toma de la base común de estos métodos el esquema colaborativo que subyace en la mayor parte de los mismos” (Caram, 2003, p. 1). Sin ir más lejos, diversos autores reconocen que el esquema metodológico de la negociación cooperativa está en la base de la facilitación de los diálogos multipartes y de la mediación (Diez y Tapia 1999; Caram, 2003). Por lo mismo, no es de extrañar que el término ECR (o EDR, por *Environmental Dispute Resolution*) agrupe a un rango amplio de procesos y aplicaciones basadas en la negociación asistida.

En relación con el desarrollo de los MASC a nivel nacional, Chile es uno de los pocos países del mundo que aún no cuenta con una ley de mediación civil que sirva como regulación supletoria a diversas instancias de mediación. En otros países, esto ha contribuido a avanzar en la construcción de una

cultura del diálogo; a fomentar la capacitación de expertos en resolución de conflictos, y en última instancia, a entregar un rol protagónico a los acuerdos, rescatando el rol fundamental que cumplen en el acceso a justicia de calidad y en el fortalecimiento de la paz social (Jequier, 2016).

5. *Dispute Boards*

Durante los últimos años ha tomado fuerza un sistema de resolución de conflictos en proyectos de infraestructura denominado *Dispute Boards* (DB), consistente en un panel de expertos que se constituye al inicio de la ejecución de proyectos, usualmente de infraestructura, con el propósito de acompañar a las partes durante todo el proceso de diseño y ejecución e ir resolviendo las desavenencias que puedan surgir. Dependiendo del modelo escogido por las partes, el panel realiza recomendaciones (modelo *Dispute Recommendation Boards* o DRB) o resuelve obligatoria y provisoriamente el asunto (modelo *Dispute Adjudication Boards* o DAB) mientras no exista decisión en sentido opuesto por un árbitro o acuerdo en contrario de las partes (Figuroa, 2017). Además, los mencionados paneles, en cualquiera de sus versiones, al estar instalados desde el principio del proyecto cumplen un importante rol en la prevención de conflictos y emitiendo sugerencias informales para la solución de los mismos. Así, siguiendo a Radovic (2011), “el *Dispute Board* actúa como un puente para generar un entendimiento compartido entre las partes, resolviendo sus diferencias en forma oportuna, manteniendo la comunicación fluida y una relación de cooperación” (p. 11).

Casos exitosos de *Dispute Boards* incluyen el que administra el Centro de Resolución de Conflictos de la Cámara de Comercio Internacional (ICC) en París desde el año 2004, las reglas de la American Bar Association (AAA) del año 2000, el Japan International Cooperation desde el año 2012, y a nivel latinoamericano, el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica de Perú, que administra este mecanismo desde el año 2014. Conforme a la base de datos que publica la *Dispute Resolution Board Foundation*, entre los años 1975 y 2016 ha habido 2.813 proyectos que han utilizado este mecanismo, cuyo valor promedio es de USD 102 MM, con proyectos que van desde USD 1 MM a USD 14.700 MM (este último caso fue la construcción del túnel del Canal de la Mancha)¹³.

Por otra parte, en el año 2015 el Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Santiago dictó un reglamento de *Dispute Boards*, buscando institucionalizar un sistema de resolución de conflictos complejos y en proceso de larga duración. Lo anterior tuvo como antecedente la experiencia de la *Dispute Resolution Board Foundation* (DRBF, 2007) y la experiencia de la Corte Internacional de París.

¹³ Dispute Resolution Board Foundation, disponible en: <http://www.drb.org/publications-data/drb-database/>

Existe abundante consenso en los especialistas sobre las bondades de estos mecanismos (Radovic, 2017)¹⁴. Además, desde el punto de vista del análisis costo-eficiencia, el costo de este método es comparativamente bajo, pues el potencial daño que puede causar un conflicto y el costo asociado a su gestión mediante otros mecanismos como el arbitraje y litigación es alto¹⁵ (Duffy y Duffy, 2014).

A pesar de la intrínseca relación entre los proyectos de infraestructura, las comunidades y el medioambiente, los DB se han desarrollado y han adquirido notoriedad en forma separada de los distintos sistemas de resolución de conflictos socioambientales contemplados en las regulaciones domésticas de los países. En efecto, las normativas internas de los países no incluyen este tipo de sistemas, por lo que los interesados normalmente recurren ante los tribunales competentes para hacer efectivos los derechos que sienten vulnerados. Con todo y en contexto con este estudio, en conformidad a Baillon y Rigaudeau (2018), los *Dispute Boards* perfectamente pueden cumplir un rol en la resolución de conflictos socioambientales, y también en su prevención, dado el acompañamiento permanente que realiza el panel.

En este sentido, se ha considerado la naturaleza flexible y técnica de este mecanismo como una de sus principales virtudes en comparación con otros MASC. Algunas de las características claves que los hacen un modelo atractivo a considerar como referencia para el desarrollo de sistemas para gestionar conflictividad socioambiental asociada al desarrollo de proyectos de inversión son: (i) la posibilidad de instalarlo en forma previa a que se genere el conflicto, acompañando el diseño y ejecución del proyecto; (ii) el carácter técnico del panel permite contribuir a reducir las asimetrías de información existentes entre el titular del proyecto y el resto de los actores relevantes; (iii) su carácter ligero permite contar con un mecanismo constante a disposición de las partes a un costo significativamente menor que otros mecanismos semejantes, sin requerir grandes aparatos institucionales. A modo de referencia, siguiendo a Figueroa (2010), los costos por el uso de DB durante la vida de los contratos de construcción han fluctuado entre un 0,04 % y 0,51% del total del costo del contrato.

14 La autora afirma que los *Dispute Boards* se han implementado con éxito en más de 2.000 proyectos distintos en todo el mundo, con un porcentaje de éxito mayor al 90% (Radovic, 2017).

15 Considerando tanto el tiempo invertido en su diseño como el costo mismo del panel en todo su funcionamiento, fluctúan entre el 0,05% al 0,3% del valor del contrato, siendo la mayoría inferior al 0,2%.

Trabajo de campo

En este apartado se presenta el análisis de los discursos de los actores claves, obtenido de las entrevistas y de los *focus groups*. En primer lugar, se muestran las opiniones en torno a las causas del conflicto, luego la definición de actores y finalmente los aspectos a considerar en los procesos de diálogo y acuerdo.

1. Las causas del conflicto

Los informantes mencionan una serie de aspectos como causas de los conflictos, entre los que se encuentran la desconfianza, aspectos histórico-culturales, escasa participación ciudadana y falta de regulación. Cada uno de estos asuntos se detalla a continuación.

Desconfianza

La desconfianza que existe en las comunidades hacia las empresas es un punto importante que es mencionado como fuente de conflictos por todos los participantes del estudio, sin excepción. Los representantes del Estado resaltan en este punto el hecho que la desconfianza suele ir acompañada de asimetría de información; muchas veces las comunidades no conocen, por ejemplo, en qué consiste el proyecto y cuáles serían los beneficios y costos para ellos. En este sentido, el representante de una repartición pública opina que las empresas invierten poco tiempo en asuntos tales como capacitaciones, charlas, y otras modalidades, con la finalidad de preparar a las comunidades para que reciban y valoren sus proyectos, lo que permitiría llegar a acuerdos.

Por parte de representantes de privados se menciona que la desconfianza también está dada porque la actividad empresarial genera expectativas en las comunidades con sus proyectos, con promesas que en algunas oportunidades son incumplidas. Si los resultados no son lo que las comunidades esperaban se genera frustración, lo cual es un componente importante para que emerja la desconfianza y eventualmente estalle el conflicto. Asimismo, existe coincidencia en las opiniones de los representantes del ámbito privado, en cuanto a la necesidad de cambiar la perspectiva que tiene la sociedad acerca de las empresas, para lo cual se requiere que estas trabajen seriamente con las comunidades y la sociedad en general, a fin de modificar la opinión negativa que, a su juicio, existe hacia una idea que los posiciona como organizaciones que aportan al país, que enfrentan y asumen desafíos que no están resueltos, y sobre los que están trabajando. Sin embargo, para ello es preciso potenciar áreas de sustentabilidad en las empresas, avanzar en manuales de buenas prácticas y mejorar las ya existentes, entre otros.

Existe coincidencia entre los actores comunitarios cuando se refieren a las empresas. Señalan que estas se encuentran centradas en sus propios intereses y que no entregan toda la información necesaria a las comunidades en relación con los proyectos a desarrollar, lo cual genera desconfianza. A

su juicio, las empresas saben que ellos -como comunidades- no tienen el acceso a la información o bien, que desconocen los mecanismos para hacer valer sus derechos tanto para solicitar ayuda a los órganos del Estado como para proceder a la judicialización del asunto. Todo esto permite a la empresa estar en superioridad de condiciones frente a cualquier posible diálogo y/o negociación. En este sentido, un aspecto que señalan como importante es la necesidad de simplificar y hacer claro el lenguaje por parte de las empresas, pues no siempre ellos -como parte de las comunidades- entienden toda la información que estas les proveen.

Los representantes de comunidades coinciden en mencionar que las colectividades desconfían en muchos casos porque ven a las empresas como una especie de invasor que se adueña de sus tierras ancestrales, del agua, de cuestiones que son básicas para su existencia. Lo anterior los hace sentirse perjudicados y privados de su libertad, y eso genera la rigidez de sus posturas. En opinión de dos de los representantes de las comunidades participantes de este estudio, las empresas no son capaces de entender la profundidad de las creencias religiosas y de los aspectos culturales que caracterizan a los distintos grupos, así como su relación con la naturaleza, sobre todo en el caso de las comunidades indígenas. Se menciona que estos son elementos intranables para ellos, lo que muchas veces hace sentir a la empresa que hay poca flexibilidad en la comunidad, sin ir más allá.

Por otra parte, los participantes de ambos *focus groups* coinciden en señalar que las comunidades sienten una desventaja en comparación con las empresas, pues creen que el Estado las beneficia y apoya, lo que se traduce en falta de confianza con los organismos estatales y especializados en el tema; sienten que existe asimetría de información porque el diálogo que se genera entre comunidad y Estado no es el más adecuado. Lo que eventualmente pueda ofrecer una empresa no alcanza para que las comunidades lleven su vida adelante y puedan enfrentar los perjuicios del proyecto con impacto ambiental. Asimismo, mencionan que la desconfianza de las comunidades está dada, en parte, por lo que denominan la “puerta giratoria”, concepto que, en este caso, se utiliza por los miembros de las comunidades participantes en este estudio para ilustrar el hecho referido a que una persona fue parte de alguna organización del Estado en temas medioambientales y después la ven sentada en la mesa como representante de la empresa (o viceversa), lo que genera en ellos una total desconfianza.

En cuanto a las autoridades, las comunidades entrevistadas sienten que estas no los escuchan y que no les importan, puesto que cuando han recurrido a ellas para solicitar su apoyo se encuentran con evasivas, con tramitaciones, con puertas que se les cierran y con una escasez de respuestas que les satisfagan. Otro aspecto que señalan se refiere a las malas prácticas, las

que normalmente están relacionadas con temas de dinero que las empresas ofrecen o entregan a las comunidades. Señalan que a veces entregan dinero o beneficios a una parte de la comunidad, lo que hace que estas se dividan y que, sumado a los problemas que pueda generar un proyecto, queden enemistadas, lo cual es muy dañino para su vida cotidiana. Esto último es totalmente descartado por parte de los representantes de las empresas que participaron en este estudio.

Aspectos histórico-culturales/distintas visiones de desarrollo

Otra de las causas identificadas de los conflictos socioambientales se refiere a las diferencias en torno a la visión de desarrollo que tienen las partes. Este es un aspecto que es mencionado por todos los entrevistados, en el que existe coincidencia y plena conciencia de parte de los diversos actores que hay formas distintas de entender el mundo y su desarrollo. Por ejemplo, una empresa puede proponer un proyecto que considera que va a generar desarrollo para la comunidad y a esta le parece que en realidad no les entrega beneficios y por lo tanto, prefiere quedarse en la situación actual. Los representantes de las comunidades señalan que en ocasiones las empresas creen que porque en una comunidad existe pobreza, necesidades y falta de oportunidades, el modelo de desarrollo que se plantea desde ellas y también por parte del Estado deben aceptarse, pero esto no necesariamente es así. En este sentido, las comunidades en muchas ocasiones manifiestan que están bien, pese a no poseer riquezas económicas, y que la realización de un determinado proyecto afectaría su modelo y sistema de vida, cuestión que ellos desean mantener. Desde la perspectiva de lo que señala un entrevistado representante del sector privado, es legítimo que una comunidad rechace un proyecto, porque es muy posible que sean los aspectos culturales los que primen por sobre las oportunidades laborales que eventualmente pudiera conllevar el desarrollo del mismo para los miembros de la comunidad. Por lo tanto, pareciera que las diferencias culturales no se han trabajado todo lo que se requiere, y esto se puede observar cuando se constata que no existe un lenguaje común entre empresa y comunidad, no existiendo en ocasiones valoración e interés por conocer las diversas perspectivas, cosmovisiones y creencias de las comunidades, lo que impide la existencia de acercamientos adecuados para la generación de diálogos y eventuales acuerdos.

Participación comunitaria

Por parte de los representantes de las empresas y del Estado se menciona la existencia de una escasa participación de representantes de las comunidades, lo que, a su juicio, indicaría una falta de gobernanza en ellas. Esto dificulta mucho los acuerdos y genera conflictos. Por su parte, los académicos entrevistados mencionan que en muchos casos el representante comunitario no es necesariamente el que efectivamente representa a la comunidad, sino que es aquel dirigente que, por diversas razones, es el único disponible, pero que

no necesariamente está involucrado con la comunidad. Por otra parte, los representantes del Estado señalan que en muchos casos los dirigentes rehúyen la consulta de las propuestas de proyectos con las bases, cuestión que sería imprescindible realizar.

Todos los entrevistados coinciden en destacar la importancia que tienen los asesores comunitarios, que suelen ser profesionales del área social cuyo rol es asesorar a las comunidades que lo necesitan y que cumplen una suerte de “traductores culturales” que permiten que empresa y comunidad puedan tener un contacto fluido y entenderse. Sin embargo, se menciona que el tipo de asesoría que tienen las comunidades no siempre es del mismo nivel que tienen las empresas, lo que, por cierto, genera una asimetría de poderes.

En el caso de los representantes de las comunidades, destacan que la ciudadanía en general no se involucra en los problemas que los afectan y eso hace que muchas veces quienes participan de las negociaciones se desgasten y tengan altos costos personales. Coinciden en que existe gran indiferencia entre los vecinos frente a problemas que afectan a todos, como, por ejemplo, el acceso al agua. A pesar de la importancia que tienen situaciones como estas para la cotidianeidad de todos los ciudadanos, suelen ser muy pocos quienes realmente se involucran. Este es un aspecto que perjudica a los representantes comunitarios a la hora de querer recoger información desde las bases, pues en muchos casos no la reciben. En este mismo sentido, a la hora de dar cuenta de los acuerdos a los que se ha llegado con la empresa suele manifestarse el descontento de miembros de la comunidad que no se involucraron previamente, atacando la legitimidad de los mismos.

Deficiencias regulatorias

Aparece en los discursos de los representantes de empresas y académicos la idea de la falta de regulación en torno a este tipo de conflictos. Se menciona como ejemplo que la contaminación de los suelos no está regulada y que hay muchas normas obsoletas, específicamente aquellas de calidad que fijan estándares muy bajos. Asimismo, aparece la idea de la existencia de problemas con la fiscalización, pues hay monitoreos que debieran ser permanentes, pero que en la realidad no se dan de este modo. Se menciona que hay una falta de ordenamiento territorial y que en Chile no se han regulado los sectores que merecen una protección especial, y aquellos en los que se pueden instalar empresas o industrias. Cuando el conflicto escala hay dificultades para solucionarlo, tanto temporalmente como en relación con el resultado. Los procesos judiciales son muy largos y una vez que se emite un pronunciamiento, este no necesariamente es satisfactorio para las partes, por cuanto muchas veces se decide sobre la base de aspectos formales y no de fondo. Pareciera entonces que este es un tema al que no se le ha dado la relevancia necesaria en nuestra legislación. También se menciona que la regulación no contempla las múltiples dimensiones del conflicto, que exceden los aspectos técnicos.

2. La definición de actores

Una de las preguntas realizadas a los entrevistados fue cómo definen a los actores que se deben sentar a una mesa de diálogo y/o negociación. De las respuestas obtenidas, es posible interpretar que no hay un único modo de realizar esta tarea y que cada empresa discierne discrecionalmente en este sentido. Hay entrevistados que señalan con claridad que no existe un mecanismo determinado para escoger a los actores que debieran participar en estos procesos. Ocurre con cierta frecuencia que quienes se sientan en una mesa de negociación suelen ser aquellos que ejercen algún cargo en su vida cotidiana, por ejemplo, el presidente de un club deportivo que no necesariamente está al tanto o tiene opinión o representatividad de lo que ocurre. También hay empresas que reclutan equipos profesionales para evaluar a las comunidades y sus líderes, pero esto no es algo que se haga de modo transversal. En este mismo sentido, existe coincidencia en los discursos de los representantes de las comunidades, pues señalan -entregando razones distintas- que no siempre se sientan en la mesa de negociación aquellos que los representan. A veces eso tiene que ver con temas políticos (por ejemplo, cuando un municipio apoya el diálogo), ya que se invita a personas que son del mismo partido político que el alcalde. En otros casos, la fuerza y cohesión de las comunidades ha permitido que estén en la mesa los representantes que efectivamente los representan.

Por su parte, los representantes de empresas señalan que ellos levantan líneas bases de componentes ambientales y sociales, y con eso construyen una suerte de mapa que permite conocer, en alguna medida, a las comunidades humanas a las cuales impacta el proyecto. En otras ocasiones, son las mismas comunidades las que toman la iniciativa. También plantean que el proceso de mapeo de actores aparece como un punto fundamental para la relación que se genere entre comunidad y empresa, pues cuando la empresa instala este mapeo se va generando la confianza en la empresa y en el proyecto, debido a que es en ese proceso que se van conociendo las partes y se nivela la información. A veces las comunidades, con su acercamiento, modifican la idea preconcebida acerca de la empresa sobre los actores con los que tenían que relacionarse. También hay otras ocasiones en que es el Estado el que se relaciona con las comunidades y las vincula con la empresa, lo que es positivo, pues este ya tiene identificados a los actores que son relevantes. En otras oportunidades, son las comunidades las que se acercan al Estado y este aporta en el diálogo con la empresa.

Se menciona otro modo de realizar el mapeo de actores, que es a través de la contratación por parte del mandante de consultoras especializadas que trabajen en el desarrollo de líneas de bases generales de evaluación medioambiental, y dentro de esa línea se encuentran contemplados los medios humanos, cuando se busca a las comunidades o actores potencialmente afectados.

En otros casos menos frecuentes, es el mandante quien trata de anticiparse a posibles conflictos y busca ayuda especializada para abordar temas que no se relacionen con el SEIA para involucrar a la comunidad e informarla.

Según los representantes de las comunidades, otro aspecto se refiere a que en el proceso hay actores que no habían sido considerados previamente, y esto muchas veces ocurre porque no se realizó un mapeo adecuado. En este aspecto coinciden todos los entrevistados.

3. Aspectos a considerar en los procesos de diálogo y acuerdo

Preparación para el diálogo

Los entrevistados coinciden en que antes de proponer, avanzar y explicar un proyecto es necesario que las empresas o el Estado se preparen para el diálogo con las comunidades. Aquello implica el conocimiento de las comunidades: su cultura, su cosmovisión, su visión y consideración acerca del desarrollo, entre otros aspectos. Asimismo, la preparación debiera considerar conocer a las personas que son importantes dentro de las comunidades. Para llevar a cabo este proceso es necesario acercarse a las comunidades dejando afuera los prejuicios.

Cuando las empresas no se han preparado para la conversación con la comunidad se dificulta el proceso. Lo mismo sucede cuando la empresa quiere llevar a cabo el proyecto de manera apresurada y solo está centrada en lograr su objetivo. Debe haber un trabajo muy acucioso cuando los intereses de la empresa colisionan con los de las comunidades, cuestión que hace imprescindible la preparación para el diálogo y de quienes formen parte de él, profesionales con habilidades desarrolladas que aportan en crear confianza y en la medida de lo posible, permanezcan durante todo el proceso, pues los avances que se logran tienen una relación importante con las personas que componen la mesa.

Mínimos intransables

Existe una amplia coincidencia entre todos los entrevistados en que hay principios básicos de relacionamiento para que haya resultados positivos en los procesos: respeto, confianza, diálogo genuino y búsqueda de beneficios mutuos. El respeto incluye los derechos, intereses, visiones y aspiraciones de las partes. Lograr lo anterior implica que es importante el involucramiento con la comunidad, en el sentido de presentarse personalmente ante estas (ponerle nombre y cara a la empresa), explicar de forma clara y directa el proyecto, considerando siempre los intereses y preocupaciones de las partes. Esto es muy valorado por las comunidades.

Nivelación de la información

En general, cuando se comienza a conversar con las comunidades, estas no manejan toda la información necesaria para tomar decisiones, opinar, aportar y negociar. Es por ello que hay entrevistados representantes de empresas que señalan que estas deben entregar toda la información que manejan, por ejemplo, en relación con los potenciales impactos territoriales de las iniciativas y cómo se pueden mitigar o compensar. Todo esto implica exponer tanto los beneficios y desventajas del proyecto. En ese sentido, los representantes de las comunidades relevan la importancia de que todas las partes involucradas tengan claridad acerca de las ventajas que pueden obtener. Por otro lado, para la empresa o el Estado es necesario conocer cuáles son las condiciones aceptables para que una comunidad permita que un proyecto se desarrolle. También para las comunidades es importante tener la información del proyecto a más largo plazo, pudiendo resolver dudas de lo que va a suceder después de que el proyecto termine y la empresa se retire del territorio.

Horizontalidad en la mesa de diálogo

Todos los puntos anteriores son importantes para que se genere horizontalidad en la mesa de diálogo. Es fundamental que se haya desarrollado la confianza y que todos manejen la misma información, pues aquello aportará a la horizontalidad en el proceso, cada parte se sentirá en condiciones de influir en el proyecto y podrá participar de su puesta en marcha. La confianza se desarrolla generando un lenguaje común y un trabajo de diálogo realizado con transparencia, honestidad, sensatez y claridad. Se destaca la idea que las personas de las comunidades deben sentirse escuchadas también en el ámbito de sus emociones y expectativas, en virtud de la naturaleza humana de la relación. La escucha activa es fundamental para que el proceso avance.

De este modo, se han presentado los resultados del trabajo de campo realizado, los que informan acerca de aspectos que son relevantes a la hora de establecer un proceso de diálogo y/o negociación entre empresa/Estado/comunidad.

Como vimos, tanto las comunidades como los expertos coinciden en señalar que la generación de confianza es un aspecto fundamental para entablar diálogo. Asimismo, la horizontalidad de la mesa y la nivelación de información es otro aspecto que se releva. Como dificultad, los entrevistados coinciden en mencionar que la escasa participación ciudadana es un aspecto que dificulta los procesos de diálogo y negociación. Por otro lado, se plantea que para generar confianzas y nivelar información es fundamental el respeto de

unos y otros, así como también generar una comunicación fluida y respetuosa de las características de las comunidades que, de modo transparente, ponga sobre la mesa toda la información con la que cuentan las partes, a fin de tomar las mejores decisiones en torno a los eventuales proyectos, considerando que la comunidad es un actor clave.

Presentación de la propuesta

1. Introducción

La presente propuesta busca aportar un sistema de diálogo y resolución de conflictos aplicable a proyectos de inversión con eventuales impactos socio-ambientales, que pueda ser implementado como una alternativa que contribuya a la construcción de relaciones colaborativas entre los actores del territorio donde se emplaza, y también contribuir a la prevención y resolución efectiva y eficiente de controversias, tanto antes como durante la eventual ejecución del proyecto.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el trabajo bibliográfico y de campo se han identificado algunas condiciones que se requiere cumplir con un sistema como el descrito, que sea capaz de abordar el problema que es objeto de estudio. Estas exigencias han sido recogidas en el diseño, debiendo: (i) ser establecido tempranamente; (ii) acompañar todo el ciclo de vida de un proyecto; (iii) ser lo suficientemente flexible para adaptarse a la diversidad propia de estos casos; (iv) contribuir a disminuir las asimetrías de poder entre los actores¹⁶ y particularmente, las asimetrías de información dadas por aspectos de naturaleza técnica que son propios de los proyectos en cuestión; (v) estar enfocado en la lógica del diálogo y en la construcción de acuerdos colaborativos; y (vi) contemplar mecanismos de prevención y de resolución de conflictos adecuados a la tipología de estos.

Además de lo anterior, se han estimado como condiciones de orden formal para el diseño: (i) que el sistema sea liviano —es decir que no sea un sistema intensivo en costos o en la creación de nueva institucionalidad—; (ii) que su implementación en el corto plazo resulte realista para ser probado en un piloto; y (iii) que contemple un diseño modular. Así, la propuesta contempla un sistema conformado de forma temprana y que acompaña el desarrollo de todo el ciclo de vida de un proyecto de inversión compuesto por dos fases: (i) una de facilitación de diálogo o liderada por un Panel Comunitario de Facilitación, y (ii) una de seguimiento e implementación de los acuerdos, liderada por un Panel Comunitario de Resolución de Conflictos. Ambos paneles son imparciales y son conformados de forma ad hoc, de acuerdo con las características del caso, por personas de reconocido prestigio, expertos en

¹⁶ Para efectos de la propuesta, cuando nos referimos a los actores o partes nos referimos a los distintos grupos de interés o son impactados por el desarrollo del proyecto.

facilitación y resolución de conflictos y en materias técnicas de relevancia, según las mismas singularidades. La conformación de los paneles es flexible y adaptable a la fase del proceso, pudiendo existir continuidad por parte de uno o más de sus integrantes a lo largo de las distintas etapas del proceso.

Mediante la integración de los paneles por expertos imparciales en materias técnicas relevantes para las características del caso, recogida del modelo de los DB, el diseño contribuye a disminuir las asimetrías de información que resultan frecuentes en los conflictos socioambientales y a facilitar la construcción de consensos respecto a información técnica relevante (*joint fact finding*¹⁷) por parte de los actores. Además, se brinda a la comunidad la posibilidad de acceder a información técnica de carácter imparcial, independiente de la entregada por eventuales asesores privados; de esta forma se otorga información ambiental relevante que potencia la participación ciudadana en el diseño y ejecución de los proyectos, condiciones necesarias para poder acceder a la justicia ambiental (Bermúdez, 2010).

2. Objetivos de la propuesta

- a. Establecer un mecanismo de diálogo temprano para proyectos de inversión con impactos socioambientales, orientado a la construcción de relaciones colaborativas y conducido por un Panel de Facilitación que contribuya a disminuir las asimetrías de información.
- b. Generar las condiciones para la construcción de acuerdos colaborativos entre los actores vinculados a un territorio donde se emplazará un proyecto de inversión, que colaboren en mejorar el diseño de los proyectos, incorporar consideraciones de desarrollo territorial y generar valor compartido.
- c. Aportar un mecanismo de implementación y seguimiento de los acuerdos logrados, conducido por un Panel Comunitario, que funcione como un canal de comunicación siempre abierto, para prevenir controversias y como un método eficaz y eficiente para resolverlas oportunamente desde su génesis.

3. Diseño de la propuesta

El sistema propuesto se basa en los siguientes principios:

- a. **Imparcialidad:** los miembros del panel facilitador y del panel de resolución de conflictos ejecutarán su labor con total prescindencia de los resultados del proceso, no guardarán interés en él y no tomarán partido por ninguno de los actores. Existe el deber de revelar información que pueda afectar este principio.

¹⁷ Se denomina "*Joint fact-finding*" al proceso para construir colaborativamente una base de información fundamentada en *expertise* científica y que puede ser analizada de manera conjunta para conseguir una solución consensuada (Ehrmann y Stinson, citados en McCreary et al., 2001).

- b. Voluntariedad:** Los actores son los protagonistas del proceso y sus decisiones son incidentes tanto respecto del fondo como de la gobernanza del proceso, respetando los principios del mismo. De esta forma, son libres para determinar el contenido y alcance de los acuerdos, considerando las normas de orden público, así como para retirarse del proceso cuando lo estimen conveniente.
- c. Colaboración:** El sistema se basa en la cooperación entre las partes para buscar el beneficio mutuo de los actores vinculados a un territorio y en el respeto a todas las partes que participan del proceso.
- d. Buena fe:** La buena fe incluye la transparencia en la información entregada en el proceso, la realización de los mejores esfuerzos para construir relaciones de cooperación y el fiel cumplimiento de los compromisos adoptados.

Estos principios informan el desarrollo del proceso completo y orientan la actuación de los terceros y las partes en él, y son armónicos con los criterios de efectividad de los mecanismos de reclamación no judiciales, contemplados en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas, 2011).

4. Implementación de la propuesta

a. Fase de diálogo

Esta primera fase se inicia a solicitud de al menos uno de los actores¹⁸, de forma temprana, en las fases iniciales de un proyecto de inversión, y está a cargo de un Panel de Facilitación nombrado por la institución que lo aloja¹⁹, que se guiará por un Reglamento de Paneles Comunitarios que, entre otras normas, contendrá los principios ya enunciados.

Esta primera fase tiene, a su vez, tres etapas: la primera, de preparación y generación de condiciones para el diálogo; la segunda, de facilitación del diálogo multiactor, y la tercera, de generación de un acuerdo marco, en caso de que corresponda.

En la primera etapa, de preparación y generación de condiciones para el diálogo, el panel tendrá por objetivos: identificar a los actores claves, diseñar con ellos el proceso de diálogo, incluyendo el levantamiento de los actores; instalar competencias de diálogo en el territorio; promover y canalizar la participación y el diálogo entre actores interesados; construir confianzas y contribuir a la determinación de la gobernanza del proceso por los actores.

Es recomendable que los actores suscriban un Protocolo de Bases para el Diálogo, instrumento que fija los acuerdos tempranos acerca de las condi-

¹⁸ En este caso, podrán ser actores el titular del proyecto, representantes formales de la comunidad o bien grupos de personas que se vean afectados por los posibles impactos de un proyecto de inversión en el territorio.

¹⁹ Más adelante se realizarán referencias orgánicas asociadas a la administración del mecanismo.

ciones y reglas de gobernanza básicas sobre las cuales se llevará adelante el proceso de diálogo multiactor que, si bien son particulares para cada caso, deben ser consistentes con los principios del sistema. Según las mejores prácticas a nivel nacional y comparado, estas bases para el diálogo son siempre ad hoc y representan un elemento clave de la legitimación del proceso.

Luego, establecidas las condiciones para llevar adelante el proceso, se inicia la segunda etapa de esta fase, que consiste en un proceso de Facilitación de Diálogo multiactor.

En esta etapa está contemplado el trabajo de una mesa de diálogo que, recogiendo los lineamientos contenidos en el proyecto de Institucionalidad de Diálogo Territorial (2018), estará conformada por organizaciones territoriales y funcionales con interés directo en el proyecto, organizaciones gremiales o empresariales del territorio con interés directo en el proyecto, representantes de servicios públicos del territorio, tanto municipales como de las gobernaciones, y representantes del titular del proyecto. Las ONG podrán participar con un rol consultivo e informativo, con el acuerdo previo de los actores que participan del proceso, según se establecerá en el Protocolo de Bases para el Diálogo, con el objetivo de fortalecer la transparencia del proceso y la claridad de los intereses representados.

Este diálogo es complementario a los procesos de participación ciudadana en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y no pretende reemplazarlos, dado que no necesariamente se podrían realizar en el mismo periodo de tiempo; no obstante, se espera que al ser implementado de manera temprana contribuya a generar las condiciones para el desarrollo de procesos de participación más efectivos, eficientes y a disminuir la incertidumbre para todos los actores.

La fase de diálogo está orientada a la generación de un Acuerdo Marco, que regule aquellos asuntos clave asociado a los intereses de los participantes en el proceso. No obstante, el trabajo de la mesa puede terminar con un acuerdo parcial o sin acuerdo. El establecimiento de este hito permite entregar certeza a todos los actores respecto del avance del diálogo. Se analizó la posibilidad de establecer un plazo de duración máxima; sin embargo, según las conclusiones del trabajo de campo y de la revisión bibliográfica, esto podría ser contraproducente para el logro de los objetivos de la fase y restarle flexibilidad al mecanismo. La introducción del hito señalado también aporta certidumbre al titular del proyecto de inversión respecto de la factibilidad real de obtener la licencia social, sean los resultados favorables o adversos.

El desarrollo de esta fase debe estar basado en los mejores estándares de diálogo multiparte, aspecto ya desarrollado en diversos estudios a los cuales se ha hecho referencia en esta investigación.

Esta etapa será facilitada por un Panel Comunitario de Facilitación, conducido por un líder del proceso experto en facilitación y mediación que podrá ser acompañado por al menos una persona de reconocido prestigio, pudiendo ser experto en alguna de las materias técnicas relevantes para el proyecto en cuestión (según el tipo de proyecto, sus posibles impactos, su emplazamiento, entre otros factores), lo que contribuye a disminuir las asimetrías de información, especialmente respecto de aspectos técnicos vinculados al proyecto, y a la construcción de consensos por parte de los actores respecto de la misma (*joint fact finding*).

Los integrantes del panel serán sugeridos por la institución que lo aloja de una nómina pública mantenida por ella, y estarán sujetos a un Reglamento de Paneles Comunitarios que contendrá, además de las reglas mínimas del procedimiento, los estándares éticos a los cuales deben someterse los miembros de los paneles. El Reglamento contendrá, entre otras, normas que obligarán al Panel de Facilitación a ponerle término al proceso cuando no estén dadas las condiciones para llevar adelante el proceso, lo que impedirá que este sea instrumentalizado o se extienda innecesariamente. Resulta clave señalar que en todo proceso de diálogo son las partes las que legitiman en definitiva a los terceros que lo facilitan, por lo mismo, si bien la institucionalidad diseñada genera las condiciones básicas para que esto ocurra, finalmente recae en la actuación del equipo de facilitación generar confianza en ellos, en el proceso y entre los actores.

En una tercera etapa de esta primera fase es la generación del Acuerdo Marco (AM) que regulará las relaciones entre los actores y establecerá acuerdos colaborativos asociados a los intereses de los participantes. El trato puede versar sobre cualquier bien jurídico que sea disponible para las partes, respetando las normas de orden público. Entre otros aspectos, puede contener: la descripción de características del proyecto; compromisos adoptados por los actores; lineamientos de desarrollo territorial consensuados y acuerdos de valor compartido.

Por último, el AM contemplará una cláusula de resolución de conflictos, que constituirá formalmente el Panel Comunitario de Resolución de Conflictos y le entregará las competencias a dicho panel para realizar el seguimiento de los acuerdos y resolver las controversias que surjan entre las partes, según lo establecido en el Reglamento de Paneles Comunitarios.

Desde el punto de vista jurídico, el AM es un contrato que establece obligaciones recíprocas a las partes, siendo vinculante para ellas. Durante la suscripción del AM, el Panel Comunitario de Facilitación deberá promover el establecimiento de acuerdos claros, ejecutables y que no recaigan sobre bienes jurídicos respecto de los cuales no se puede disponer.

Durante la segunda fase, de seguimiento e implementación, el AM podrá ser actualizado o por acuerdos complementarios, de tal manera que sea posible introducir consideraciones basadas en nueva información, adaptarse a la naturaleza dinámica de la relación entre los actores e incentivar relaciones de cooperación basadas en la construcción de compromisos.

b. Fase de seguimiento e implementación

Esta fase comienza con la suscripción del Acuerdo Marco (AM) y durante ella se implementan los compromisos adoptados en el AM y se establece el Panel Comunitario de Resolución de Conflictos como instancia de seguimiento de estos y como un canal siempre abierto de comunicación, tanto para la prevención de conflictos como para su resolución temprana, eficaz y eficiente.

El panel presta un acompañamiento permanente que se extiende al ciclo de vida completo del proyecto, sea cual sea su destino. Por otro lado, contribuye a la prevención y resolución de controversias en su génesis, en el contexto del relacionamiento entre las partes, durante la implementación de los compromisos adoptados y después durante la eventual ejecución del proyecto.

De modo similar a los miembros de un *Dispute Board* (Radovic, 2017), los miembros del Panel Comunitario de Resolución de Conflictos son ratificados por consenso de los actores, previa propuesta de la institución que lo aloja, debiendo ser profesionales respetados, expertos en el tipo de proyecto o en sus impactos, tener experiencia en resolución de controversias y trayectoria profesional reconocida en materias técnicas de relevancia para el caso. Las partes pueden oponerse al nombramiento de miembros que no les otorguen garantías de imparcialidad necesaria, en cuyo caso la institución que lo aloja deberá proponer a otro miembro del Registro de Facilitadores e Integrantes de Paneles Comunitarios.

El Panel Comunitario de Resolución de Conflictos estará integrado por al menos tres miembros: un experto en mediación y resolución de conflictos y dos integrantes expertos, definidos según las características propias del caso. Una de las características del mecanismo tiene que ver con la posibilidad de que las partes pueden comunicarse en forma conjunta con los miembros del panel, o individualmente con conocimiento de la otra parte, lo que fomenta la cercanía, confianza y fluidez en la comunicación. (Radovic, 2017).

Al igual que en los *Dispute Board* (Radovic, 2017), para que el panel pueda entregar todos sus beneficios es fundamental que posea amplias facultades y libertad de actuación. De la misma forma, este tiene la facultad de canalizar consultas de toda índole durante la vida completa del proyecto; resuelve conflictos, ya sea prestando asistencia informal a través de la aplicación de técnicas de mediación o emitiendo recomendaciones previa solicitud de las

partes. Las recomendaciones permiten resolver controversias que tienen un origen técnico o científico de manera rápida y efectiva, incorporando aquellas consideraciones técnicas centrales para el caso, dado que son emitidas con la colaboración de los integrantes del panel que cuentan con experticia técnica ad hoc a las características del proyecto, evitando su judicialización.

Recibida la solicitud de emitir una recomendación, el panel recaba y analiza los antecedentes que dan origen a la controversia y luego de considerar las posiciones de las partes, efectúa una recomendación técnica, la cual no es vinculante, pudiendo ser aceptada o desechada; todo de acuerdo al reglamento de la institución que aloja el sistema o el procedimiento acordado por las partes. Como se mencionó, el panel no sustituye la institucionalidad ambiental, más bien la complementa. En este sentido, las recomendaciones que desarrolle, aun no siendo vinculantes para los actores, pueden complementar instancias administrativas o judiciales, dotando a las partes de criterios de legitimidad emanados de un órgano imparcial reconocido por ellas.

5. Orientaciones respecto de la implementación y factibilidad de la propuesta: aspectos orgánicos, lineamientos, posibles estudios futuros y otras implicancias de política pública

Considerando las condiciones sustanciales y formales que debiera cumplir el sistema, para una primera etapa de puesta en marcha se propone la implementación del sistema por Centros de Diálogo y de Resolución de Conflictos con presencia territorial, constituidos por personas jurídicas sin fines de lucro que recibirán financiamiento para solventar los costos asociados a cada proceso de un Fondo Nacional para el Diálogo -fondo ciego especialmente constituido para tal efecto-, el cual será administrado por el Ministerio de Medioambiente, que recibirá aportes de fondos públicos y privados. Con este mecanismo se busca que tanto el Estado como las empresas que se beneficiarán económicamente de los proyectos de inversión aporten al financiamiento del sistema, resguardando la imparcialidad de los paneles. En cuanto al rol del Estado, el Ministerio del Medioambiente mantendrá un Registro de Facilitadores e Integrantes de Paneles Comunitarios que serán inscritos por los centros. También elaborará un Reglamento de Paneles Comunitarios, el que deberá ser observado por cada centro para ser acreditado por el Ministerio.

El sistema quedará a disposición de las instituciones estatales que conducen procesos de diálogo y de participación territorial, tales como la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, y el Ministerio de Energía. Además, se podrá implementar el mecanismo contemplado en la fase 2 de la propuesta, el Panel Comunitario de Resolución de Conflictos, como un método de seguimiento y de resolución de controversias para acuerdos ya facilitados.

Para el largo plazo se propone la creación de una institucionalidad autónoma, como la planteada en estudios previos (Reyes et al. 2011), consistente

en un Consejo de Resolución Colaborativa de Conflictos Socioambientales como una corporación autónoma de derecho público o un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que estaría encargada de administrar el sistema, el Fondo Nacional para el Diálogo, de elaborar un reglamento y de llevar un Registro de Facilitadores e Integrantes de Paneles Comunitarios. La institución cumpliría funciones análogas al U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution, organismo federal existente en Estados Unidos, encargado de prestar colaboración imparcial, de construcción de consensos y de resolución de conflictos, que fue creado por el Congreso de ese país como una entidad imparcial al interior del gobierno federal, pero independiente de otras agencias, para ayudar a actores públicos y privados en la gestión y resolución de conflictos medioambientales (Udall Foundation, n.d., 2019). La institución podrá celebrar convenios con Centros de Diálogo y de Resolución de Conflictos con presencia territorial, constituidos por personas jurídicas sin fines de lucro para la prestación efectiva de los servicios.

El Fondo Nacional para el Diálogo, en línea con lo planteado en el proyecto de Institucionalidad de Diálogo Territorial (Fundación Casa de la Paz, citada en Institucionalidad de Diálogo Territorial, 2018) consiste en un fondo ciego que permite financiar el funcionamiento del sistema, garantizando que los procesos se lleven adelante con prescindencia de los intereses de los actores. A él aportan los titulares de los proyectos que se hacen parte de un proceso, según una tabla de tarifas determinadas por la institución, acorde a la complejidad y duración del proceso y del Estado, determinados según la Ley de Presupuestos.

Una de las ventajas del diseño presentado es su gradualidad y su factibilidad económica y normativa en el corto plazo, ya que no requiere de inversiones públicas significativas para ser probada. Se espera que implementar esta propuesta contribuya a mejorar significativamente la prevención y gestión de la conflictividad socioambiental en los proyectos de inversión que la recojan, disminuyendo la judicialización de estos, tanto antes como durante su diseño y eventual ejecución y operación. También se espera que el mecanismo contemplado en la segunda fase de la propuesta, el Panel Comunitario de Resolución De Conflictos, contribuya especialmente a mejorar la resolución de problemas cotidianos que se originan durante la ejecución de los proyectos, que afectan la calidad de vida de las comunidades y que no necesariamente encuentran una respuesta oportuna y satisfactoria por la vía de la interposición de una acción judicial o administrativa; mejorando el acceso a la justicia ambiental en un sentido amplio. Además, se espera generar mejores condiciones para la construcción de relaciones colaborativas en los territorios, contribuyendo al desarrollo de proyectos sostenibles, la generación de acuerdos de valor compartido, y a que los titulares de los proyectos que incorporen

este mecanismo y logren mayor certeza de forma temprana respecto de las posibilidades de lograr la licencia social.

Como lineamientos complementarios a corto plazo se considera indispensable implementar un piloto de paneles comunitarios en un proyecto de inversión en un territorio, alojándolos en una organización pública o privada sin fines de lucro, con financiamiento transparente de un gremio, empresa privada o de una institución pública que cuente con el apoyo de otros actores involucrados para llevar adelante el proceso.

En tanto, a mediano plazo, se estima indispensable incentivar la adopción del mecanismo en proyectos de inversión desarrollados por empresas con aportes fiscales y su incorporación a las bases de licitación, de tal manera que el Estado contribuya a introducir nuevos estándares de diálogo y resolución de conflictos con las comunidades en este tipo de proyectos. Por otra parte, se deberá desarrollar programas para la instalación y certificación de competencias en profesionales que potencialmente puedan integrar los paneles, a través de la creación de cursos y programas de educación continua.

Conclusiones

Los conflictos socioambientales han adquirido en el último tiempo gran relevancia pública dado el impacto que causan en las comunidades y en la sociedad en general, quedando al descubierto la insuficiente respuesta institucional y legal frente a muchos de los conflictos de este tipo. Esto ha hecho que la sociedad civil se haya convertido en un actor relevante, sobre todo si consideramos que los conflictos socioambientales se han levantado en situaciones que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos.

Del estudio bibliográfico y de campo se puede concluir que son conflictos complejos, diversos y dinámicos en los cuales convergen un sinnúmero de intereses, frecuentemente contrapuestos entre sí o bien percibidos como tales, de una multiplicidad de partes distintas: el o los titulares del proyecto, las comunidades locales, ONG de diversa índole y el Estado en sus distintas expresiones, algo que generalmente supone una dificultad para identificar a los actores relevantes respecto de los distintos conflictos. Por otro lado, suelen haber variadas pretensiones involucradas y de distinta naturaleza, a veces antagónicas o en aparente contradicción, provenientes de diferentes actores, con diversos niveles de asimetría de información. Las pretensiones o posiciones planteadas van evolucionando a medida que se desarrolla el proyecto o las operaciones del mismo, y se tiene conocimiento respecto de los efectos concretos de estos.

Las características señaladas redundan en que sean conflictos que carecen de procesos establecidos, de sedes formales donde puedan ser discutidos

y en los cuales es difícil prever resultados probables, toda vez que entran en colisión distintas categorías de derechos (individuales, colectivos, patrimoniales y extrapatrimoniales). La experiencia señala que la vía judicial no necesariamente permite arribar a una solución de estos conflictos²⁰; la titularidad de un derecho, ya sea de un particular o de un titular de un proyecto no ha sido suficiente para entregar garantías sobre un resultado determinado para la resolución del mismo.

Frente a esto, se hace necesario generar diversas alternativas de prevención y solución de este tipo de conflictos. Es por ello que este estudio propone la generación de un sistema para prevenir y resolver controversias que puedan surgir en el desarrollo de proyectos con potencial impacto socioambiental, basado en el mecanismo de *Dispute Boards*.

Luego de revisar bibliografía pertinente y realizar entrevistas a expertos y *focus groups* en dos comunidades que habían participado de algún conflicto de carácter socioambiental, se propone un sistema de diálogo y resolución de conflictos que sea una alternativa que contribuya a construir relaciones colaborativas entre actores del territorio donde se emplaza el proyecto. Así, está orientada a la prevención y resolución efectiva y eficiente de controversias, tanto antes como durante la ejecución de un proyecto.

La propuesta está pensada en dos fases: la primera, denominada Fase de diálogo, se inicia a solicitud de al menos uno de los actores involucrados y estaría a cargo de un Panel Comunitario de Facilitación. Esta fase consta de tres etapas: la primera, de preparación y generación de condiciones para el diálogo; la segunda, de facilitación del diálogo multiactor, y la tercera sería la generación de un acuerdo marco (en caso de que las dos primeras fases lo permitan).

La segunda fase, denominada Fase de seguimiento e implementación, comienza con la suscripción del Acuerdo Marco que cierra la primera fase. El objetivo de esta fase es implementar los compromisos de dicho acuerdo y estaría a cargo de un Panel Comunitario de Resolución de Conflictos, el cual le daría seguimiento a este y se mantendría como un canal abierto de comunicación para todas las partes involucradas, lo que permitiría resolver conflictos desde el momento en que se originan. Este panel acompaña de modo permanente todo el ciclo de vida del proyecto.

La conformación de ambos paneles es flexible y adaptable a la fase del proceso, pudiendo existir continuidad por parte de uno o más de sus integrantes a lo largo de las distintas etapas del proceso.

²⁰ La lógica de un proceso ante los tribunales de justicia es confrontacional, es decir, mientras uno gana, el otro pierde, sin que el conflicto mismo sea realmente superado por las partes.

Una propuesta de estas características aporta en la disminución de asimetrías de poder e información de las partes involucradas, así como al fortalecimiento de mecanismos de diálogo y acuerdos colaborativos en los cuales los propios actores involucrados tienen la posibilidad de ser protagonistas de sus soluciones.

Referencias

- Baillon, F. y Rigaudeau, B.** (2018): *Environmental dispute resolution: the dispute board solution*. Terralex Connections, 24 de abril 2018.
- Bermúdez, J.** (2010). El acceso a la información pública y la justicia ambiental. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, 34, 571-596.
- Bronfman, M. y Gleizer, M.** (1994). Participación comunitaria: ¿necesidad, excusa o estrategia? O de qué hablamos cuando hablamos de participación comunitaria. *Cadernos de Saúde Pública*, 10(1), 111-122.
- Caram, M. E.** (2003). Algunas ideas sobre facilitación. *Revista Mediadores en Red*, 1(2).
- Centro de Políticas Públicas UC.** (2018). Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: Aportes a la discusión. *Observatorio Legislativo N°38*. Santiago de Chile.
- Cordero, L., Durán, V., Palacios, C., Rabi V., Sanhueza, A. y Urquiza A.** (2017). Derribando mitos: propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental en Chile. *Informe de Políticas Públicas N°13*. Espacio Público. Santiago de Chile.
- Cunill, N.** (1991). *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- De Barbieri, E.** (2016). Do community benefits agreements benefit communities? *Cardozo Law Review*, 37, 1773-1939.
- Dembek, K., Singh, P., y Bhakoo, V.** (2016). Literature review of shared value: a theoretical concept or a management buzzword? *Journal of Business Ethics*, 137(2), 231-267.
- Diez, F. y Tapia, G.** (1999). *Herramientas para trabajar en mediación*. Buenos Aires, Paidós.
- Dispute Resolution Board Foundation, DRBF.** (2007). Dispute Resolution Board Foundation Database. Estados Unidos, Carolina del Norte.
- Duffy, J. y Duffy, S.** (2014): An analysis of dispute review boards and settlement mediation as used in the Australian construction industry. *Building and Construction Law Journal*, 30(3).
- Fernandois, A. y Chubretovic, T.** (2016). El Recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia postinstitucionalidad ambiental (2010-2015) *Revista Chilena de Derecho*, 43(1).

- Figueroa, J.** (2010). Los Dispute Boards o Paneles Técnicos en los contratos internacionales de construcción. *Gaceta Jurídica*, 364.
- Figueroa, J.** (2017). El uso de cláusulas escalonadas de solución alternativa de conflictos en contratos de construcción: utilidad, problemas y soluciones. En: *Derecho de Construcción: análisis dogmático y práctico*. Santiago de Chile: DER Ediciones.
- Flores, R.** (2013). *Observando observadores*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Foley, T.** (2007). Environmental conflict resolution: relational and environmental attentiveness as measures of success. *Conflict Resolution Quarterly*, 24.
- Freeman, R.** (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Fuenzalida, M. y Quiroz R.** (2012). La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile. *Polis*, 11(31).
- Galdámez L.** (2017). Debate: medioambiente, conflictos socioambientales y derechos humanos, *Anuario de Derechos Humanos*, 13, 13-39.
- Galfioni, M., Degioanni, A., Maldonado, G. y Campanella, O.** (2013). Conflictos socioambientales: identificación y representación espacial. Estudio de caso en la ciudad de Río Cuarto (Argentina). *Estudios Geográficos*, 74(275), 469-493.
- Gibson, G. y O'Faircheallaigh, C.** (2015). *IBA Community Toolkit: negotiation and implementation of impact and benefit agreements*. Toronto: The Gordon Foundation.
- Gross, J.** (2008). Community benefits agreements: definitions, values, and legal enforceability. *Journal of Affordable Housing and Community Development Law*, 17(1-2), 35-5.
- Gutiérrez, A. y Amador M.** (2015). Responsabilidad social con valor compartido constituyen ventajas competitivas en empresas peruanas y mexicanas. *Revista de la Facultad de Ciencias Contables*, 23(44), 9-17.
- Heller, K., Price, R., S Reinharz, S. R., y Wandersman, A.** (1984). *Psychology and community change: challenges of the future*. Homewood: Dorsey Press/Pacific Grove.
- Institucionalidad de Diálogo Territorial, IDT.** (2018). *Documento de trabajo n°08: Agencia de Diálogo Territorial para proyectos de inversión, Alianza Valor Minero*. Disponible en: <http://www.dialogoterritorial.cl/site/wp-content/uploads/2018/11/ok-ok-publicable-8.pdf>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos, INDH.** (2015). *Mapa de conflictos socioambientales en Chile*.
- Jequier, E.** (2016). La mediación como alternativa de solución de los conflictos empresariales en Chile: Razones y mecanismos para su regulación. *Revista de derecho (Valdivia)*, 29(1), 91-118. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502016000100005>.

- Lane, J.** (1995). Non-governmental organizations and participatory development: the concept in theory value versus the concept in practice. En: Nelson, N. y Wright, S. (eds.) *Power and participatory development*. Theory and practice. Londres: Practical Action.
- Lewicki, R. J., Litterer, J. A., Minton, J. W. y Saunders, D. M.** (1994). *Negotiation*. Burr Ridge, Illinois: Irwin Press.
- Marantz, N.** (2015). What do community benefits agreements deliver. *Journal of the American Planning Association*, 81(4).
- Marchioni, M.** (1999). *Comunidad, participación y desarrollo: teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid: Editorial Popular.
- McCreary, S., Gamman, J. y Brooks, B.** (2001). Refining and testing joint fact-finding for environmental dispute resolution: ten years of success. *Conflict Resolution Quarterly*, 18, 329-348.
- Mendoza, T.** (2017). Recurso de protección ambiental: jurisprudencia reciente. *Latin American Studies*, 4, 107-147.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia, MDS.** (2019) *¿Qué es participación ciudadana?* Santiago, Chile.
- Ministerio del Medio Ambiente, MMA.** (2019). *Participación ciudadana*. Disponible en: <https://mma.gob.cl/participacion-ciudadana/>.
- Moore, C.** (2014). *The mediation process: practical strategies for resolving conflict*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Moore, C.** (1994). *Negociación y mediación*. Gernika: Gernika Gogoratzuz.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.** (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental Chile*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40308/1/S1600413_es.pdf
- Organización Internacional del Trabajo, OIT.** (2013). *Manual para los Mandantes tripartitos de la OIT*. Ginebra, Suiza.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU.** (2011). *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar*. Disponible en: <https://acnudh.org/principios-rectores-sobre-las-empresas-y-los-derechos-humanos/>
- Porter, M. E. y Kramer, M. R.** (2006). Strategy and society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility. *Harvard Business Review*, 84, 78-92.
- Porter, M. E., y Kramer, M. R.** (2011). Creating shared value. *Harvard Business Review*, 89(1/2), 62-77.
- Quiroga, R.** (2001). La sustentabilidad socioambiental de la emergente economía chilena entre 1974 y 1999. Evidencias y desafíos. En: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (ed.) *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires, Argentina.

- Radovic, M.** (2011). Dispute resolution boards: Prevención y resolución experta de conflictos en la industria de la construcción. *Revista de Derecho Administrativo*, 5.
- Radovic, M.** (2017). ¿Es el panel técnico de concesiones un real ejemplo de Dispute Board en Chile? En: Figueroa, V. (ed.) *Derecho de Construcción: análisis dogmático y práctico*, capítulo 4.
- Redorta, J.** (2004). *Cómo analizar los conflictos: la tipología de los conflictos como herramienta de mediación*. Barcelona: Paidós.
- Reyes, F., Frontaura, C., Leturia, F., Castillo, I. Trigo, P. y Vallejo, F.** (2012). Propuesta de mecanismos de resolución colaborativa de conflictos socioambientales. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.) *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2011*, pp. 61-94.
- Soleto, H. y Fandiño, M.** (2017). *Manual de Mediación Civil*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Santiago de Chile. LOM.
- Udall Foundation.** (n.d.). *U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution*. Disponible en: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Institute.aspx>
- Universidad Alberto Hurtado.** (2018). Documento de Trabajo n°2: Mecanismos de gestión de conflictos socioambientales en perspectiva comparada, Alianza Valor Minero. Disponible en: <http://www.dialogoterritorial.cl/site/wp-content/uploads/2018/04/2.-ok-Publicable-internacional-02.pdf>
- Vallejos-Romero, A., Boso, A. y Zunino, H.** (2016). La relevancia de la confianza en conflictos socioambientales por energía en Chile: los casos de Castilla e Hidroaysén. *Revista de Cartografía Norte Grande*, 63, 145-162.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Guerra, L., Frontaura, C., Saieh, C., Astete, B., Frías, N., Ibáñez, J., Letelier, M., Martínez, F. y Schaeffer, J.P. (2020). El panel comunitario como alternativa para la solución de conflictos socioambientales. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2019*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 219-253.