



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Resultados del estudio: **El panel comunitario como alternativa para la solución de conflictos socioambientales**

Escuela de Trabajo Social:

Liliana Guerra

Facultad de Derecho:

Carlos Frontaura

Cristian Saieh

Nicolás Frías

Benjamín Astete

Macarena Letelier

Juan Ibáñez

Felipe Martínez

Investigador externo:

Juan Pablo Schaeffer

www.uc.cl

El problema

Conflictos socioambientales:

“Aquellas disputas entre diversos actores –personas naturales, organizaciones, empresas públicas y privadas, y el Estado–, manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opiniones, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la afectación (o potencial afectación) de derechos humanos, derivados del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económicas” INDH, 2012.

El problema

Conflictos socioambientales:

- Conflictos de naturaleza multiparte, intergrupales (Redorta, 2004).
- Su origen puede estar dado por múltiples y a menudo simultáneas causas estructurales, que generalmente se configuran por fuerzas externas a las personas implicadas en el conflicto (Moore, 1994).
- Procesos altamente complejos, dinámicos y diversos.
- Carecen de procesos establecidos, de sedes formales donde ser discutidos y es difícil prever resultados.
- Algunos ejemplos de gran relevancia: Hidroaysén; Pascua-Lama, Freirina, Quintero o Petorca.

El problema

Últimos años: cuidado del medioambiente y protección a las actividades productivas (tema central).

Falencias en la institucionalidad en la materia, lo que impide abordar adecuadamente este tipo de conflictos.

Aumento en la percepción de riesgos que implica el desarrollo económico nacional (Quiroga, 2001).

De los países de la OCDE, Chile es uno de los que tiene un uso más intensivo de sus recursos naturales (OCDE, 2016).

Desarrollo económico: Impacto en el medioambiente marcado por la contaminación, escasez hídrica, pérdida de bosques nativos y diversidad biológica

Desarrollo económico: es llevado a cabo mediante el uso de recursos naturales y su creciente consumo

Falta de una adecuada internalización de los impactos en los ecosistemas, así como de los efectos que ello produce en las comunidades

Fragmentación política y deficiencias institucionales para gestionar conflictos en una fase temprana

Multiplicidad de actores

Problema

Dificultad en el abordaje de los conflictos socioambientales

Pregunta de investigación

¿Cómo conciliar el desarrollo del país con la sustentabilidad y el cuidado del medioambiente en un marco de paz social?

Objetivos del estudio

General:

Diseñar un sistema adecuado de resolución de conflictos, que permita resolver controversias que surgen en el desarrollo de proyectos con potencial impacto socio ambiental, basado en el sistema de los *Dispute Boards*, de modo que releve la participación de las comunidades, resguarde los derechos humanos y otorgue certeza tanto a las comunidades como a los titulares de los proyectos, respecto del proceso y de los compromisos adoptados en él.

Específicos:

1. Analizar la experiencia comparada, tanto pública como privada, existente sobre cómo se ha propiciado un diálogo que incluya a las comunidades y demás agentes interesados, así como los mecanismos de resolución de controversias contemplados y los principales desafíos que presentan.
2. Analizar la experiencia comparada respecto a 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 socio ambiental, que otorgue garantías para los posibles afectados y para los inversionistas, que responda a los desafíos identificados.
4. Realizar una propuesta de procedimiento y reglamento de los Paneles Comunitarios.

Metodología

Objetivos específicos	Técnicas utilizadas para la recolección de la información
Analizar la experiencia comparada, tanto pública como privada, existente sobre cómo se ha propiciado un diálogo que incluya a las comunidades y demás agentes interesados, así como los mecanismos de resolución de controversias contemplados y los principales desafíos que presentan.	Revisión bibliográfica pertinente
Analizar la experiencia comparada respecto a la generación de acuerdos de valor compartido.	Revisión bibliográfica pertinente
Diseñar un modelo de mecanismo adecuado de solución de controversias, en forma de Paneles Comunitarios, para proyectos con impacto socio ambiental, que otorgue garantías para los posibles afectados y para los inversionistas, que responda a los desafíos identificados.	Revisión bibliográfica pertinente 12 entrevistas a actores clave 2 grupos focales a actores comunitarios
Realizar una propuesta de procedimiento y reglamento de los Paneles Comunitarios.	Análisis de la información recogida a través de las diversas técnicas

Resultados del estudio

Trabajo bibliográfico

Conflictividad
socioambiental

Diálogo

Valor compartido

MASC

Dispute Boards

www.uc.cl

El modelo de los Dispute Boards

Es un sistema alternativo y anticipado de resolución de controversias, en virtud del cual un panel de expertos independiente, constituido normalmente al inicio de la ejecución de un contrato, comúnmente en el contexto de proyectos de infraestructura, ayuda a las partes a resolver sus desacuerdos a través de la asistencia informal y la emisión de recomendaciones o decisiones, según el modelo que adopte.

El modelo de los Dispute Boards

- Sus orígenes están en la construcción y gestión de proyectos de infraestructura, sector en el cual es más utilizado en la actualidad.
- Hoy se ha ampliado su utilización al sector extractivo de materias primas y energético.
- Algunos ejemplos en los que se han utilizado:
 - Canal de la Mancha.
 - Aeropuerto de Hong Kong.
 - Autopista de Mount Baker Ridge (Seattle).
 - Ampliación del Canal de Panamá.

El modelo de los Dispute Boards

- Consiste en un panel de expertos nombrado por las partes.
- Está compuesto normalmente por 3 miembros imparciales.
- Opera en proyectos con cierto nivel de complejidad técnica en su ejecución de mediano y largo plazo.
- Hay 2 modelos o formas de operar:
 - 1) Requisito para el inicio de la ejecución del proyecto.
 - 2) Las partes pueden nombrar al panel una vez que surja alguna controversia.

¿Por qué mirar los Dispute Boards?

- ✓ Acompañan todo el ciclo de vida de un proyecto.
- ✓ Es un mecanismo flexible.
- ✓ Constituye un canal siempre abierto y disponible para las partes.
- ✓ Se diferencia de otros mecanismos porque no solo tiene un rol resolutivo, sino también preventivo de conflictos.
- ✓ Recoge la complejidad técnica existente en los proyectos.
- ✓ Existe evidencia de su utilización en más de 2.800 proyectos (DBRF. *The Dispute Board Resolution Foundation*).

Trabajo de campo

Dificultades para el diálogo y construcción de acuerdos desde la visión de los actores clave

Desconfianza de las comunidades

Asimetría de información

No hay un lenguaje común

Escasa participación de representantes de la comunidad

Distintas visiones de desarrollo

Aspectos histórico-culturales

Escasa inversión de tiempo de las empresas en los procesos (capacitaciones, charlas, otros).

Dificultades para diálogo y construcción de acuerdos desde la visión de los actores clave

Regulación no contempla las múltiples dimensiones del conflicto

Relación con comunidad es un intangible difícil de cuantificar

Falta de horizontalidad de la mesa de diálogo

Actores que no habían sido considerados previamente

Malas prácticas

¿Qué dicen los entrevistados pertenecientes a las comunidades?

Las empresas tienen una mirada centrada en sus propios intereses.

No se sienten escuchados por las autoridades correspondientes. Sienten que no les importan.

Desconfían tanto de las autoridades como de las empresas (“puerta giratoria”).

La ciudadanía en general no se involucra en los problemas que los afectan.

Dinero involucrado.

Condiciones para la generación de diálogo y desarrollo de confianzas

Mínimos intransables:

- ✓ Respeto
- ✓ Cercanía
- ✓ Transparencia

Aceptar los “no”
por respuesta

Verdaderas
intenciones de diálogo

Consistencia en
el discurso

Preparación para el
diálogo

Horizontalidad en
la mesa de
diálogo

Nivelación de la
información

Propuesta

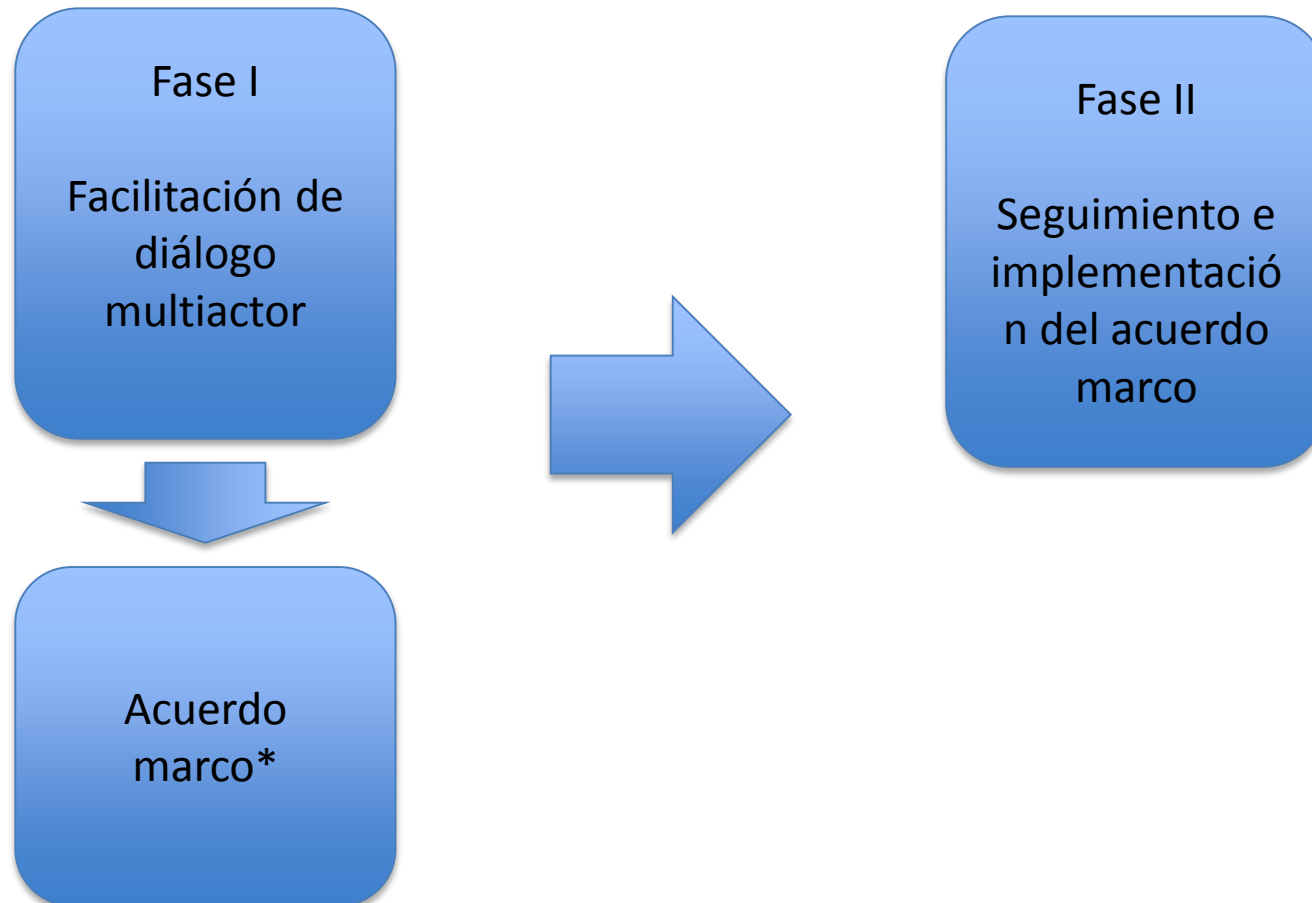
Objetivos

1. Establecer un mecanismo de diálogo temprano para proyectos con impactos socioambientales, orientado a la construcción de relaciones colaborativas, conducido por un Panel de Facilitación, que contribuya a disminuir las asimetrías de información.
2. Generar condiciones para la construcción de acuerdos colaborativos entre actores vinculados a un territorio donde se emplazará un proyecto de inversión, que colaboren en mejorar el diseño de proyectos, incorporar consideraciones de desarrollo territorial y generar valor compartido.
3. 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.

Principios

1. Imparcialidad
2. Voluntariedad
3. Colaboración
4. Buena fe

Implementación de la propuesta



*Esta fase puede terminar con un acuerdo marco (total o parcial) o sin acuerdo.

1. Fase de diálogo

- Se inicia a solicitud de al menos uno de los actores, de forma temprana,, en las fases iniciales de un proyecto de inversión.
- Está a cargo de un panel de facilitación, nombrado por la institución que lo aloja (que se guiará por un Reglamento de Paneles Comunitarios).

Primera etapa:

Preparación y
generación de
condiciones
para el diálogo

Segunda
etapa:

Facilitación
del diálogo
multi-actor

Tercera
etapa:

Generación
de un
acuerdo
marco

Primera etapa. I Fase

1. Identificar actores clave.
2. Diseñar con dichos actores, el proceso de diálogo (incluyendo el levantamiento de actores).
3. Instalar competencias de diálogo en el territorio.
4. Promover y canalizar la participación, el diálogo entre actores interesados.
5. Construir confianzas .
6. Contribuir a la determinación de la gobernanza del proceso por los actores.

Segunda etapa. I Fase

Proceso de Facilitación de diálogo multiactor que contempla:

1. Trabajo de una mesa de diálogo (recogiendo las iniciativas contenidas en la propuesta de institucionalidad de Diálogo Territorial (Alianza Valor Minero, 2018).
2. Mesa conformada por: organizaciones territoriales y funcionales del territorio con interés directo en el proyecto, organizaciones gremiales o empresariales del territorio (municipales y de las gobernaciones) y representantes del titular del proyecto. ONGs (rol consultivo e informativo), con el acuerdo previo de actores.

Segunda etapa. Fase I

¿Quién facilita?

Un panel Comunitario de Facilitación:

- Conducido por un líder del proceso (experto en facilitación y mediación).
- Al menos una persona de reconocido prestigio, que podrá ser experto en alguna de las materias técnicas relevantes para el proyecto en cuestión.

Segunda etapa. I Fase

Los integrantes del Panel serán sugeridos por la institución que lo aloja de una nómina pública mantenida en ella y estarán sujetos a un reglamento de Paneles Comunitarios, que contendrá, además de las reglas mínimas de 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.

En todo proceso de diálogo, son las partes quienes legitiman a los terceros que facilitan.

Tercera etapa. Fase I

Generación de un Acuerdo Marco: Que establece obligaciones recíprocas a las partes, siendo vinculante para ellas.

Objetivos:

1. Regular las relaciones entre los actores.
 2. Establecer acuerdos colaborativos asociados a los intereses de los participantes.
- ✓ El AM puede versar sobre cualquier bien jurídico que sea disponible para las partes, respetando las normas del orden público.
 - ✓ Puede contener: las características del proyecto, compromisos adoptados por los actores, lineamientos de desarrollo territorial consensuados y acuerdos de valor compartido.
 - ✓ 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 seguimiento de los acuerdos y para resolver las controversias que surjan entre las partes, según lo establecido en el Reglamento de Paneles Comunitarios.

2. Fase de Seguimiento e implementación

1. Suscripción del Acuerdo Marco*.
2. Se implementan los compromisos adoptados.
3. Se establece el Panel Comunitario de Resolución de Conflictos.
4. El panel acompaña permanentemente todo el ciclo del proyecto.
5. Contribuye a la prevención y resolución de controversias desde su génesis.
6. Los miembros del panel comunitario son ratificados por consenso de los actores, previa propuesta de la institución que lo aloja.
7. Las partes se pueden oponer al nombramiento de miembros que no les otorgue garantías de imparcialidad necesaria.
8. Está compuesto por al menos tres miembros: un experto en mediación y resolución de conflictos, y dos integrantes expertos, definidos según el caso.

* En esta fase el AM podrá ser actualizado

www.uc.cl

Orientaciones respecto de la implementación

Etapa I

Fondo nacional
para el diálogo



Centro de Diálogo y
resolución de conflictos
territorial



Fondo ciego
Administrado por
el Ministerio del
Medioambiente
Aportes de fondos
públicos y de
gremios
empresariales

Rol del Ministerio del Medioambiente:

- Mantener un registro de facilitadores e integrantes de paneles comunitarios, quienes serán inscritos por los centros.
- Elaborar un Reglamento de Paneles Comunitarios, para que los Centros puedan acreditarse

- Etapa II. A más largo plazo.

Alternativas

- Creación de una entidad autónoma (Reyes et al, 2011): Consejo de Resolución Colaborativa de conflictos Socioambientales.
- Agencia de sustentabilidad y cambio climático.
- Tribunales Ambientales.

¡Gracias!

www.uc.cl