

EXPERIENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL EN MEDIACIÓN DE CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES

BETSY FIERMAN

Magíster en Derecho y Diplomacia, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University. Consultora Senior y experta en mediación del Consensus Building Institute

DAVID PLUMB

Director del Consensus Building Institute en América Latina. Es mediador y facilitador especializado en la construcción de consensos, resolución de conflictos y estrategias de relacionamiento comunitario.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA.....	7
MARCO CONCEPTUAL: LA MEDIACIÓN Y LA FACILITACIÓN DE DIÁLOGO	8
Visión general: la gestión colaborativa de conflictos	8
Mediación y Facilitación	10
Roles y responsabilidades del mediador o facilitador	14
El proceso “típico” de mediación	14
INSTITUCIONES Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.....	16
United States Institute for Environmental Conflict Resolution (USIECR)	17
Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO)	25
La Institucionalidad Peruana.....	34
INSTITUCIONES Y EXPERIENCIAS NACIONALES.....	46
Mediación en la Dirección del Trabajo	46
Diputado Estévez y el conflicto GasAndes	51
Intendente Tohá y CFI Nueva Aldea.....	54
CONCLUSIONES.....	59
ANEXO: LISTA DE ENTREVISTADOS	65
BIBLIOGRAFÍA	66

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se enfoca en el uso de la mediación y la facilitación de diálogo para gestionar conflictos socio-ambientales que surgen en torno a proyectos de inversión. Su objetivo es considerar mecanismos institucionales y experiencias puntuales de mediación para entender cuáles podrían ser los elementos principales de una posible respuesta institucional a estos conflictos en Chile. Se estudiaron tres ejemplos de instituciones en otros países que promueven la mediación para este tipo de conflicto. En Chile, se revisaron dos experiencias puntuales de diálogo sobre conflictos socio-ambientales y un ejemplo de una institución que promueve la mediación. Para elaborar los casos de estudio, se utilizaron fuentes secundarias y se realizaron entrevistas con once actores claves.¹

Se estudiaron los siguientes casos:

United States Institute for Environmental Conflict Resolution (USIECR): organismo autónomo creado por el Congreso estadounidense para abordar conflictos ambientales que involucran agencias gubernamentales.

Compliance Advisor Ombudsman (CAO): mecanismo de recurso independiente del Grupo del Banco Mundial para proyectos respaldados por la Corporación Internacional Financiera (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

La institucionalidad peruana de gestión de conflictos: incluyendo la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS); la Defensoría del Pueblo; la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas

¹ Este estudio fue realizado por Elizabeth Fierman y David Plumb del Consensus Building Institute, una organización sin fines de lucro con dos décadas de experiencia ayudando a comunidades, gobiernos, empresas y organizaciones a resolver conflictos, negociar y colaborar. www.cbuilding.org

(MINEM); y la Unidad de Prevención y Gestión de conflictos de la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

La Dirección del Trabajo: servicio público chileno que tiene los roles de fiscalizar el cumplimiento con normas laborales y de gestionar conflictos laborales, incluyendo a través de la mediación.

GasAndes: la mediación por parte de Diputado Jaime Estévez del conflicto en torno al proyecto GasAndes en el Cajón del Maipo.

Nueva Aldea: la convocatoria de parte del Intendente Jaime Tohá a procesos de diálogo en torno a la planta de celulosa CFI Nueva Aldea, en particular una mesa con pescadores.

A partir de estos casos de estudio, se ofrecen las siguientes conclusiones principales:

El Estado debe jugar un rol proactivo en gestionar tanto los conflictos socio-ambientales como los aspectos de desarrollo o sub-desarrollo que están íntimamente relacionados con las fuentes subyacentes de la conflictividad. Los casos indican que hay un rol importante de las autoridades en gestionar los conflictos socio-ambientales. También evidencian que en el contexto de proyectos de inversión, el proceso de desarrollo de un determinado territorio está intrínsecamente ligado con los conflictos, en particular con las frustraciones y preocupaciones de las comunidades locales respecto a temas claves tales como salud, educación e infraestructura. El Estado tiene un rol clave en trabajar proactivamente en estos dos ámbitos simultáneamente.

Hay varios modelos institucionales posibles, cada uno con sus ventajas y desventajas. Las distintas instituciones estudiadas dan cuenta de que hay diferentes modelos institucionales posibles para abordar los conflictos socio-ambientales, cada uno con sus pros y sus contras. Se pueden "categorizar" dichos modelos de la siguiente manera:

Instituciones "independientes" (ej. USIECR, CAO, Defensoría del Pueblo) – Estas instituciones han buscado establecer algún grado de independencia (del gobierno en el caso del USIECR y la Defensoría, y de la Corporación Financiera Internacional y del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones en el caso de la CAO). La percepción de que estas instituciones son realmente independientes les permite contar con mayor legitimidad como entidad imparcial frente una determinada disputa. Sin embargo, todas estas instituciones todavía están expuestas a críticas sobre posibles sesgos. Por ejemplo, la Defensoría ha privilegiado ser el "defensor" del pueblo, más que un actor imparcial.

Instituciones que coordinan una respuesta del gobierno (ej. ONDS) – Se trata de un organismo diseñado para ser el punto de partida y mecanismo de coordinación para abordar los conflictos de parte del Estado. Una ventaja importante de este modelo es la

capacidad de la institución de articular los distintos actores relevantes y aplicar una mirada sistémica y/o multisectorial a los conflictos. Sin embargo, es importante tener cuidado con posibles conflictos de interés y sesgos hacia agendas estatales.

Instituciones que combinan fiscalización y la posibilidad del diálogo (ej. CAO, Dirección del Trabajo) - Algunos ejemplos demuestran las ventajas de combinar las funciones de fiscalización y de diálogo bajo el mismo paraguas, lo cual fortalece el perfil de la institución y su capacidad de convocar a las partes. Por otro lado, esta característica puede generar confusiones sobre el rol de la institución.

Grupos especializados dentro de ministerios y organismos públicos (ej. MINEM, ANA) – Se trata de un modelo que busca incorporar la gestión de conflictos a las misiones de organismos públicos especializados o técnicos. Una ventaja clave de este modelo es que aplica el conocimiento sustancial del organismo y sus profesionales a los conflictos que surgen en su ámbito. Sin embargo, por sí solo, este modelo no ofrece una manera para abordar los conflictos socio-ambientales de manera global.

Existen elementos comunes de éxito entre los distintos modelos institucionales. Dichos elementos incluyen: tener un rol claro y legalmente establecido en gestionar conflictos; aplicar una mirada intersectorial; contar con procesos transparentes y predecibles; tener profesionales capaces y que idealmente tengan conocimiento sustancial pertinente; ser accesibles, en particular al ofrecer sus servicios a comunidades y ciudadanos gratuitamente; y tener mandato y/o diseño que permita detectar problemas sistémicos.

La capacidad de fiscalizar puede potenciar la capacidad de mediar. Algunas instituciones estudiadas tienen el “doble rol” de implementar procesos colaborativos y fiscalizar el cumplimiento de normas o leyes. La capacidad de fiscalizar parece potenciar significativamente la capacidad de la institución de convocar a las partes y de mediar. En particular, esta característica crea incentivos para la parte susceptible de ser fiscalizada para participar en un proceso colaborativo y además genera confianza en la institución desde la otra parte que comúnmente es la ciudadanía.

La imparcialidad no necesariamente es un requisito para convocar a una mediación. A pesar de que la teoría de la mediación indica que el mediador siempre debe ser un ente imparcial, los casos de estudio demuestran que esto no es necesariamente el caso. Varias instituciones estudiadas enfrentan tensiones respecto a su imparcialidad, no obstante la mayoría logran jugar un rol constructivo. Es más, en algunos casos la parcialidad parece ser una ventaja. Más que imparcialidad, según los casos lo que importa es la credibilidad de la institución y/o del mediador, y la confianza que inspira frente las partes interesadas.

La institucionalidad no es la respuesta completa. Una institución que cuenta con credibilidad y capacidades suficientes puede ser importante para gestionar conflictos

socio-ambientales en Chile. Sin embargo, también se requieren de personas de relevancia pública quienes cuentan con un perfil personal que inspira confianza suficiente para convocar a las partes en casos específicos para impulsar procesos de diálogo. Si bien la generación de procesos colaborativos de manera ad hoc no parece ser consistente con la recomendación anteriormente mencionada de generar procesos predecibles, los casos chilenos indican que es importante no cerrarse a la convocatoria y facilitación de procesos colaborativos que son más “improvisados” para así responder de manera pragmática a situaciones específicas.

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

El presente estudio se enfoca en el uso de la mediación y la facilitación de diálogo para gestionar conflictos socio-ambientales que surgen en torno a proyectos de inversión. Se consideran tanto instituciones creadas con el fin de abordar este tipo de conflicto como experiencias puntuales con la mediación.

Se ha elaborado el estudio a través de una revisión de fuentes secundarias y entrevistas con 11 expertos y actores claves. Las fuentes secundarias revisadas incluyen libros, artículos académicos, sitios web, informes, diarios y otros medios de comunicación. En la medida de lo posible, se han revisado múltiples fuentes respecto a cada institución o experiencia estudiada, para así desarrollar una comprensión de la misma, de la forma más completa posible. Los actores que se entrevistaron fueron seleccionados por su conocimiento de las instituciones y experiencias estudiadas y/o por su expertise en la mediación y la facilitación en general. Los actores entrevistados están listados en el Anexo. Para realizar las entrevistas, se formularon preguntas adaptadas específicamente para el caso, con el objeto de suplementar y profundizar en la información recopilada a través de fuentes secundarias. En este sentido, las entrevistas fueron semi-estructuradas, pero también flexibles y fluidas. Se realizó una entrevista de manera grupal con actores de la Dirección del Trabajo.

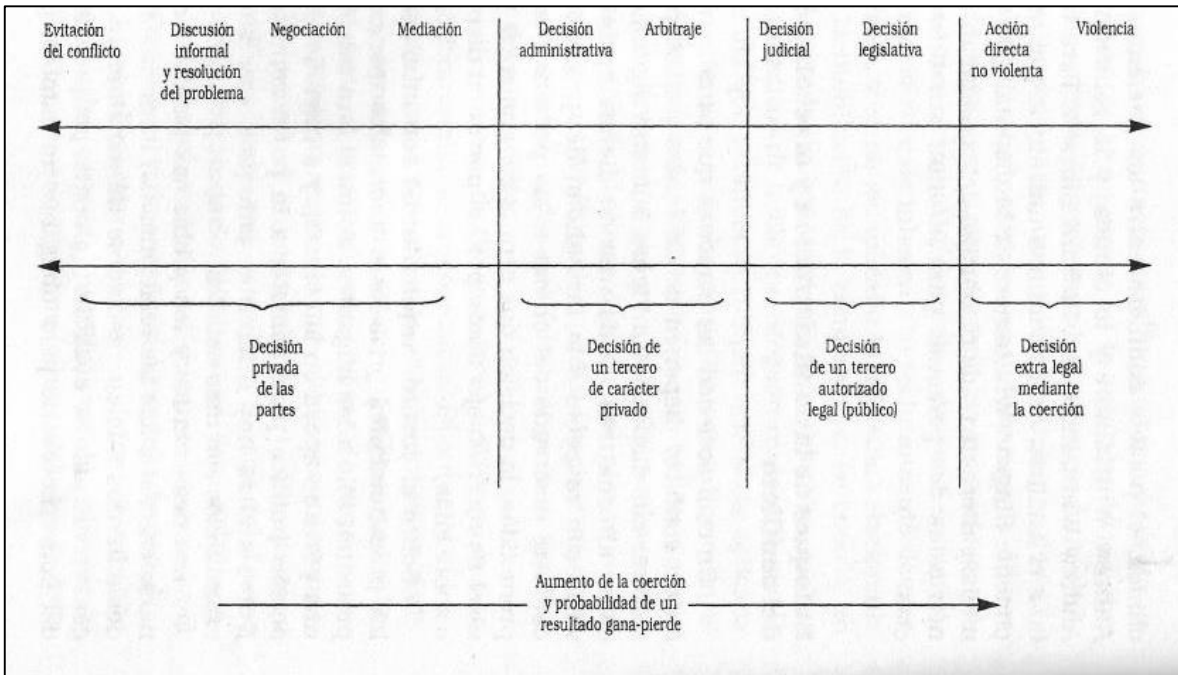
MARCO CONCEPTUAL: LA MEDIACIÓN Y LA FACILITACIÓN DE DIÁLOGO

Esta sección del estudio reseña brevemente los conceptos fundamentales de la mediación y la facilitación de diálogo, para así proporcionar un marco conceptual que permita entender la mediación en el contexto de las instituciones y experiencias estudiadas en las secciones subsiguientes.

Visión general: la gestión colaborativa de conflictos

La gestión colaborativa de conflictos se refiere, a nivel general, a cualquier proceso a través del cual las partes de un conflicto trabajan en conjunto para buscar una solución mutuamente aceptable. Se contrasta con otros métodos no colaborativos para resolver conflictos, típicamente a través de vías judiciales o administrativas (o, en el caso extremo, la violencia). El cuadro abajo muestra el espectro de métodos de gestión de conflictos.

Figura 1: Continuo de métodos de administración y resolución de conflictos



Fuente: Christopher Moore, *El Proceso de Mediación: Métodos prácticos para la resolución de conflictos*: 30.

Al elegir un método, es importante mirar el rol del conflicto en la sociedad. Los conflictos socio-ambientales surgen cuando distintos actores sienten que sus intereses o necesidades están en oposición. Lo anterior implica que los conflictos tienen potencialidades tanto destructivas como constructivas para las sociedades. La dimensión constructiva tiene que ver con la posibilidad de transparentar problemas e intereses, y de generar cambios hacia una sociedad más justa. Pero en su dimensión destructiva, los conflictos pueden devenir en una escalada de violencia, paralizar esfuerzos constructivos para encontrar soluciones y generar daños. Dado lo anterior, el desafío es potenciar los aspectos positivos de los conflictos y minimizar los aspectos negativos.

Grandes transformaciones han resultado del uso de juicios y vías legales para resolver conflictos. A la vez, también hay evidencia del potencial transformador de procesos colaborativos². Una ventaja de la gestión colaborativa de conflictos es que generalmente tiene entre sus objetivos fortalecer las relaciones entre las partes, para así generar las condiciones para una mejor interacción en el largo plazo. Por otro lado, este tipo de proceso tiende a ser más eficiente, en el sentido de que ofrece la posibilidad de generar

² Para más información sobre las ventajas y desventajas de procesos legales vs. colaborativos, véase: Caroline Rees, "Grievance Mechanisms for Business and Human Rights: Strengths, Weaknesses and Gaps." *Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 40*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

soluciones de manera más rápida y menos costosa comparado con otras vías (por ejemplo, procedimientos legales). En añadidura a lo anterior, estos procesos entregan a las partes el poder de toma de decisión, además de control respecto a cuáles temas se abordarán y cómo será el proceso para hacerlo. También abren espacios de inventar nuevas soluciones e inyectar creatividad a una situación difícil y estancada.

En la práctica, las partes en un conflicto socio-ambiental muchas veces combinan diferentes métodos, por ejemplo utilizando un juicio para probar los límites de esa vía, y también utilizando el diálogo durante o después del proceso legal.

Mediación y Facilitación

Este estudio se enfoca específicamente en la mediación y la facilitación de diálogo, métodos de la gestión colaborativa de conflictos que están estrechamente relacionados. Ambos se tratan de métodos que utilizan un tercero - el mediador o facilitador – que, a nivel general, tiene el rol de ayudar a las partes a dialogar y negociar directamente para buscar soluciones que son mutuamente aceptables. Otras características claves de la mediación y la facilitación son: 1) la voluntariedad – las partes solo participan si quieren hacerlo, y pueden retirarse del proceso cuando quieran; y 2) el poder de tomar decisiones pertenece a las partes – ni el tercero ni ningún otro actor externo (por ejemplo, un árbitro o un juez) elige la solución o determina los términos de un eventual acuerdo, sino que las mismas partes lo hacen³.

Dado las características mencionadas, los procesos de mediación y facilitación típicamente son procesos “informales,” en el sentido de que sus resultados no son decisiones legales o formales por parte del Estado. En el contexto de conflictos socio-ambientales, sin embargo, a menudo estos procesos “informales” tienen una relación con los procesos formales de toma de decisión del Estado. En el caso chileno, los acuerdos negociados voluntariamente entre titulares de proyectos de inversión y actores locales pueden convertirse en compromisos incorporados en los permisos oficiales para operar. El Servicio de Evaluación Ambiental, por ejemplo, puede incluir un acuerdo entre las partes como un elemento de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA), sin perjuicio que la autoridad nunca va a renunciar su mandato de aplicar las normas y legislación. Es importante clarificar desde el inicio de un proceso de mediación o facilitación si y cómo dicho proceso interactuará con los procesos de toma de decisión más bien formales o estatales.

³ Christopher Moore, El Proceso de Mediación: Métodos prácticos para la resolución de conflictos. Buenos Aires: Granica 1995.

La principal diferencia entre la mediación y la facilitación es la extensión de su aplicación. La mediación se entiende como un método que se utiliza específicamente para abordar un conflicto que ya se ha manifestado. La facilitación, en cambio, se entiende como un método que puede aplicarse en un rango más amplio de contextos, por ejemplo para prevenir que surja un conflicto o para generar consensos entre colegas u otros actores que no están en conflicto. Este estudio utiliza la mediación y la facilitación como términos esencialmente intercambiables para referirse a procesos voluntarios que involucran a terceros que carecen del poder de decisión para ayudar a las partes a dialogar, negociar y abordar disputas.

Definiciones:

La mediación es “la intervención en una disputa o negociación, de un tercero aceptable, imparcial y neutral, que carece de poder autorizado de decisión, para ayudar a las partes en disputa a alcanzar voluntariamente su propio arreglo mutuamente aceptable”³.

La facilitación es “un proceso mediante el cual una persona que es aceptable para todos los miembros del grupo, que es neutral con respecto a la sustancia y que no tiene autoridad de toma de decisiones, diagnostica e interviene para ayudar a un grupo a identificar y resolver problemas y tomar decisiones, para aumentar la efectividad del grupo”⁴.

La negociación se define como el proceso a través del cual dos o más partes, con metas o preferencias contradictorias y compatibles, buscan llegar a un acuerdo de manera voluntaria sobre una decisión o transacción⁵. La negociación no se limita a temas monetarios, sino que puede incluir una amplia gama de temas de importancia para las partes. Se puede entender la mediación como “negociación asistida” por un tercero.

¿Por qué y cuándo usar la mediación o la facilitación?

Un tercero puede ser importante para destrabar una negociación o abordar un conflicto cuando las partes enfrentan barreras que no pueden superar sin ayuda. A nivel general, hay tres “tipos” de barreras que los terceros pueden ayudar a superar⁷:

⁴ *Ibíd.*: 44.

⁵ Roger Schwartz, *The Skilled Facilitator*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002: 5.

⁶ Definición del Consensus Building Institute.

Primero, es común que existan barreras organizacionales, institucionales y estructurales que perjudican los procesos de negociar y resolver conflictos. Por ejemplo, los canales de comunicación e información pueden encontrarse restringidos, o las partes pueden enfrentar un fuerte desequilibrio de poder y conocimiento técnico. Como otro ejemplo, el número y la complejidad de las partes involucradas (por ejemplo, en el caso de disputas que involucran comunidades enteras) pueden hacer difícil estructurar el proceso y seleccionar quienes participarán. Un mediador puede ayudar a abordar este tipo de barrera, por ejemplo, al asesorar respecto al diseño del proceso y la selección de los representantes; al facilitar la comunicación entre los actores; y al apoyar la educación y capacitación de todas las partes.

Segundo, a menudo las partes enfrentan barreras tácticas y estrategias, es decir, calculan su auto-interés de manera que les lleva a utilizar tácticas contraproducentes. Por ejemplo, es común que las partes sean reacias a revelar sus intereses, ya que calculan que hacerlo les podría dejar vulnerables a ser explotadas por la otra parte. Sin embargo, no explicitar lo que se necesita de un acuerdo hace difícil encontrar soluciones adecuadas. Como otro ejemplo, es común que los negociadores tomen una posición extremadamente inflexible, lo que puede llevar a un punto muerto innecesario. Un mediador puede ayudar a abordar este tipo de barrera, por ejemplo, al ayudar a clarificar los intereses de todas las partes; al formular y probar posibles opciones e intercambios; y al disminuir los incentivos para ser “negociadores duros.”

Finalmente, las partes pueden enfrentar barreras psicológicas, es decir, procesos cognitivos y motivacionales que sesgan sus percepciones de información, riesgos, prioridades y sensaciones de ganar/perder. Por ejemplo, es común que una parte rechace un acuerdo aunque sus términos sean favorables si no cumple con su percepción de lo que es “justo.” Como otro ejemplo, a menudo las partes tienen diferentes interpretaciones de las causas y del contexto del conflicto, lo que hace difícil encontrar soluciones apropiadas. Un mediador puede ayudar a abordar este tipo de barrera, por ejemplo, al fomentar una comprensión compartida del “problema”; al fomentar la empatía y esfuerzos por tomar la perspectiva del otro; y al ayudar a identificar criterios objetivos para evaluar opciones de solución.

No siempre es recomendable realizar un proceso de mediación o facilitación, aunque existan una o más de las barreras mencionadas. Por un lado, como ya se ha señalado, hay contextos en los cuales otros tipos de procesos no colaborativos son más adecuados. Otros elementos a considerar para determinar si es apropiado utilizar la mediación son:

⁷ Robert H. Mnookin y Lee Ross, “Introduction.” En: Kenneth Arrow, Robert H. Mnookin, Lee Ross, Amos Tversky y Robert Wilson, eds., *Barriers to Conflict Resolution*. NY: W.W. Northon & Co., 1995: 2-24.

La voluntad de las partes. Dado que la mediación es completamente voluntaria, si una o más de las partes claves no quiere participar, o estima que puede satisfacer sus intereses de mejor manera a través de otro tipo de proceso (por ejemplo, la judicialización), es poco probable que la mediación funcione.

La disponibilidad de recursos. Si no existen los recursos necesarios para realizar el proceso, o si existen grandes discrepancias respecto a quién asumirá los costos, la mediación puede fracasar o realizarse de manera no adecuada. Los recursos necesarios incluyen financiamiento, tiempo y asistencia técnica, entre otros.

Claridad de temas y actores. Si no se puede clarificar cuáles temas hay que abordar y quiénes deben abordarlos, es poco factible configurar un proceso para resolver el conflicto.

Posibilidad de acuerdo. Si los intereses de las partes son totalmente opuestos, en general no vale la pena tratar de reconciliarlos a través de diálogo.

Aceptabilidad del tercero. Hay que considerar si existe un tercero mutuamente aceptable que puede desempeñarse como mediador o facilitador. Para poder realizar su labor, el tercero tiene que ser percibido como legítimo, imparcial y útil por todas las partes. 8

Es importante enfatizar que los diferentes participantes generalmente tienen alternativas a los procesos de mediación y diálogo. Dichas alternativas pueden incluir acciones judiciales y protestas públicas, entre otras. Como se ha señalado, si las partes estiman que pueden satisfacer sus intereses a través de vías no colaborativas, por ejemplo la judicialización, es poco probable que querrán participar en un proceso de mediación o facilitación. En este sentido, por lo general se logra convocar a las partes a participar en un proceso de diálogo cuando todos perciben que existe la posibilidad de satisfacer mejor sus intereses y conseguir mejores soluciones a través de un proceso colaborativo. De igual manera, si un acuerdo alcanzado a través de la mediación satisface sus intereses claves mejor que su estimación de sus alternativas “fuera” de la mesa de diálogo, es más probable que las partes aceptarán dicho acuerdo⁹.

¿Qué significa ser imparcial?

La gran mayoría de los textos escritos sobre la mediación plantean que las partes deben percibir que el mediador o facilitador es imparcial frente la sustancia del conflicto y los actores. Si una o más partes perciben que el tercero es sesgado, no podrá desempeñarse de manera efectiva. Ser “imparcial” no significa no tener opiniones personales, sino tener un deber profesional de no insertar la opinión personal en el trabajo de las partes. Si un tercero no puede mantenerse imparcial, o si siente que un proceso contradice sus valores o principios personales, debe retirarse del proceso. Los mediadores y facilitadores sí deben opinar y abogar por procesos de diálogo e interacción que sean justos y productivos⁷. A pesar de todo lo anterior, sin embargo, algunos casos presentados en el presente estudio indican que esta “regla” sobre la imparcialidad quizás no sea tan firme.

Roles y responsabilidades del mediador o facilitador

En términos generales, los mediadores y facilitadores tienen la responsabilidad de gestionar tres aspectos de cualquier proceso de diálogo¹⁰:

Primero, debe gestionar *la sustancia*. Es decir, el mediador debe asegurar que se aborden los temas sustanciales que componen el conflicto. Lo anterior generalmente implica realizar una evaluación inicial para clarificar los temas de importancia para cada parte y asegurar que el diseño del proceso es conducente a abordarlos.

Segundo, debe gestionar *las relaciones*. Más específicamente, el mediador debe ayudar a las partes a construir confianza y mejorar sus relaciones. Si lo anterior no es posible, debe por lo menos ayudar a las partes a mantener las relaciones suficientemente cordiales para poder dialogar constructivamente.

Tercero, debe gestionar *el proceso*. El mediador tiene la responsabilidad principal de diseñar e implementar, en conjunto con las partes, un proceso de diálogo que es conducente a solucionar el conflicto o problema. A lo largo del proceso, debe asegurar que todas las partes perciban que el proceso es justo y productivo.

El proceso “típico” de mediación

Cada proceso de mediación o facilitación de diálogo es distinto, pues debe adaptarse al contexto específico del conflicto o problema a abordar. Con eso dicho, a nivel general estos procesos típicamente siguen cuatro etapas principales¹¹:

Evaluación del conflicto. Como primer paso, es casi siempre necesario realizar una evaluación del conflicto que busca clarificar los temas que hay que resolver, los actores que están involucrados y la factibilidad de proceder con un proceso colaborativo. Por lo general, el mediador realiza dicha evaluación a través de entrevistas con las partes al conflicto y otras investigaciones suplementarias. Luego, elabora un informe que transparenta los temas a resolver y hace recomendaciones acerca de cómo proceder.

Co-diseño del proceso. Si la evaluación inicial halla que proceder con un proceso colaborativo es factible, y si las partes están de acuerdo con proceder, entonces el próximo paso es diseñar el proceso según las particularidades del conflicto. Típicamente,

¹⁰ Lawrence Susskind, Sarah McKernan y Jennifer Thomas-Larmer (eds.), *The Consensus Building Handbook*. California: Sage Publications, 1999.

¹¹ Consensus Building Institute y Casa de la Paz, n7 arriba: 44-47.

el mediador propone un diseño para el proceso – incluyendo sus metas, procedimientos, plazos, etc. – y luego lo consensua con las partes.

Negociación y diálogo directo. Una vez acordado el diseño del proceso, se procede al diálogo y la negociación directa entre las partes. Para posibilitar esta fase, a menudo es útil capacitar a las partes para asegurar que cuentan con las destrezas y el conocimiento que necesitan para poder participar eficazmente. El rol principal del mediador durante esta etapa es facilitar la comunicación durante y entre las reuniones, y asegurar que las partes tienen acceso a las capacidades e información que necesitan.

Implementación y seguimiento. Si las partes llegan a un acuerdo, pasan a la fase de implementación y seguimiento. Esta fase se enfoca en asegurar que todos cumplen con sus compromisos para que el acuerdo sea ejecutado de manera exitosa. El mediador puede participar en el monitoreo y seguimiento del acuerdo si las partes así lo deseen.

INSTITUCIONES Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Esta sección del estudio presenta tres ejemplos internacionales de instituciones involucradas en gestionar conflictos socio-ambientales. Primero, se reseña el Instituto Estadounidense para la Resolución de Conflictos Ambientales, organismo público encargado de abordar conflictos ambientales que involucran agencias del Estado. Segundo, se presenta el Compliance Advisor Ombudsman (CAO), mecanismo de recurso independiente del Grupo del Banco Mundial para proyectos respaldados por la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). Como mecanismo de recurso independiente, la CAO tiene el mandato de gestionar, de manera independiente e imparcial, las reclamaciones entregadas por actores que se encuentran afectados o perjudicados por los impactos sociales y/o ambientales de los proyectos de inversión que cuentan con financiamiento de IFC o MIGA. Finalmente, se reseña una serie de organismos públicos peruanos que tienen entre sus objetivos gestionar conflictos socio-ambientales. Para cada caso, se ofrece una reseña general, se identifican elementos y tensiones institucionales claves, y luego se presenta una experiencia puntual que ilustra cómo funciona la institución en la práctica.

United States Institute for Environmental Conflict Resolution (USIECR)

Visión general de la institución

El United States Institute for Environmental Conflict Resolution (Instituto Estadounidense para la Resolución de Conflictos Ambientales, USIECR según sus siglas en inglés) es una agencia autónoma gubernamental que ayuda a abordar disputas ambientales que involucran agencias del Estado. Específicamente, fue creado por ley¹² por el Congreso estadounidense en el año 1998, con el mandato de ayudar a agencias del Estado y otras partes relevantes a gestionar conflictos, disputas y desafíos ambientales¹³. Trabaja en distintos ámbitos temáticos, por ejemplo transporte, terrenos públicos y asuntos costeros y del mar. Algunos observadores consideran que USIECR ha sido un catalizador clave para el desarrollo del ámbito de la resolución de conflictos ambientales en los Estados Unidos¹⁴.

USIECR inicialmente fue concebido como un organismo que ayudaría indirectamente a personas, grupos y agencias gubernamentales enfrentando conflictos ambientales. En este rol, les ayudaría a determinar cómo abordar el problema o conflicto y a encontrar un mediador local, utilizando el catastro de mediadores descrito abajo¹⁵. En este sentido, USIECR no fue diseñado originalmente para intervenir directamente en conflictos. Por lo tanto, es una institución pequeña, con pocos profesionales, pero con una red amplia de mediadores externos asociados a ella¹⁶.

Para poder contar con la red de mediadores mencionada, USIECR desarrolló (y ahora mantiene actualizado) un catastro de mediadores y facilitadores profesionales que tienen experiencia con gestionar conflictos ambientales. Para poder ser incluido en el catastro, el profesional debe haber ejercido como principal mediador en al menos dos procesos colaborativos o de resolución de conflicto en el ámbito ambiental, procesos que tuvieron como objetivo llegar a acuerdo o lograr una meta compartida. Dichos casos deben sumar

12 United States Congress, Environmental Policy and Conflict Resolution Act of 1998 (P.L. 105-156).

13 El fundamento para este rol se encuentra en la ley principal ambiental estadounidense, el National Environmental Policy Act de 1969 (conocida como NEPA). Específicamente, proviene de sección 101 de NEPA, la cual declara que el gobierno nacional debe utilizar "cualquier medida factible [para] ...crear y mantener las condiciones bajo las cuales hombre y naturaleza puedan coexistir en armonía productiva." Además, estipula que el gobierno nacional tiene la responsabilidad de "mejorar y coordinar los planes, funciones, programas y recursos federales" para lo anterior. (U.S. Congress, National Environmental Policy Act de 1969 (P.L. 91-190): sección 101.

14 Robert Alexander y Rosemary O'Leary, "The Past as Prologue: How the Early Years of the US Institute for Environmental Conflict Resolution Helped Shape the Program at Age Fifteen." *Conflict Resolution Quarterly* 31(2), 2013: 111-131.

15 Entrevista con Larry Fisher. Vale notar que la ley que fundó USIECR estipula que el instituto debe utilizar mediadores y facilitadores ubicados en la zona del conflicto, en la medida que hacerlo sea factible.

16 Alexander y O'Leary, n 13 arriba: 125-126.

por lo menos 200 horas y deben haberse desarrollado durante los últimos 10 años. En añadidura a lo anterior, USIECR tiene un sistema de puntaje para calificar a los mediadores y facilitadores, el cual toma en cuenta factores que incluyen su experiencia más allá de las 200 horas mencionadas anteriormente; capacitaciones realizadas y dictadas; y su educación y experiencia laboral¹⁷.

El catastro está disponible públicamente por internet¹⁸, y se puede realizar búsquedas según ubicación geográfica y experiencia con distintos temas ambientales (por ejemplo, conflictos forestales, marítimos, etc.). De esta manera, cualquier actor que enfrenta un conflicto ambiental puede consultar el catastro y elegir un mediador que sea adecuado para su situación específica¹⁹. Si las partes en conflicto lo solicitan, USIECR también puede ayudarles a utilizar el catastro. Para lo anterior, los profesionales de USIECR típicamente consultan con las partes acerca del problema y trabajan con ellas para licitar la contratación de un mediador. Luego envían la licitación a un grupo de profesionales del catastro que han sido pre-seleccionados en conjunto con las partes, según criterios consensuados entre todos. También ayudan a las partes a considerar las propuestas recibidas y a elegir el mediador (o el equipo de mediadores) que les ayudará²⁰.

Cuando empieza un proceso de mediación encabezado por mediadores externos, USIECR principalmente juega el rol de monitorear su progreso y ofrecer apoyo a los mediadores si lo desean. Además, si las partes lo desean, USIECR puede estar a cargo de gestionar el financiamiento de la mediación, recibiendo los fondos - típicamente pagados por la agencia gubernamental involucrada - y desembolsándolos según lo acordado entre las partes. Tal como se señala abajo, el hecho de que los fondos típicamente provienen de la agencia gubernamental involucrada puede presentar una tensión para USIECR. Para manejar dicha tensión, USIECR sólo gestiona el financiamiento de un proceso cuando las partes lo piden para ayudar a apoyar la imparcialidad de los mediadores.

Vale subrayar que este rol indirecto de monitorear, apoyar y asesorar implica que los profesionales de USIECR están involucrados en decenas de casos a la vez, lo cual les permite observar tendencias respecto a causas comunes de conflictos. Esta visión amplia permite que los profesionales del instituto asesoren informalmente a las agencias que

17 Para más información acerca de los criterios para incluirse como mediador en el catastro, véase: USIECR, "Roster of ECR Professionals Entry Criteria." Disponible de: <http://ecrroster.udall.gov/PDF/RosterEntryCriteria.pdf>, visitado 28 abril 2015.

18 USIECR, "National Roster of ECR Professionals." Disponible de: <http://ecrroster.udall.gov/SearchRoster.aspx>, visitado 10 febrero 2015.

19 Para más información acerca del catastro, incluyendo los criterios para pertenecer a él, véase: Udall Foundation, "National Roster of ECR Professionals." Disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Roster.aspx>, visitado 10 febrero 2015.

20 Entrevista con Larry Fisher.

utilizan sus servicios respecto a problemas sistémicos y fallas de políticas públicas²¹. Al mismo tiempo, USIECR también puede asesorar al Estado de manera más formal, de acuerdo con su mandato de ayudar a agencias del Estado a abordar conflictos ambientales. En particular, ofrece orientaciones y asesorías respecto al uso de procesos colaborativos, incluyendo en conexión con políticas públicas existentes. Por ejemplo, en 2012 elaboró “principios rectores” que debiesen guiar las acciones de cualquier agencia pública que participa en procesos colaborativos que buscan gestionar un conflicto ambiental²². Como otro ejemplo, en el año 2000 el Congreso Estadounidense encargó a USIECR un estudio cuyo objetivo fue recomendar estrategias para utilizar la colaboración y la gestión de conflictos para implementar el National Environmental Policy Act (NEPA), la principal ley ambiental estadounidense²³.

Si bien USIECR no fue diseñado inicialmente para intervenir directamente en conflictos, hoy en día ofrece servicios directos de mediación y facilitación²⁴. Juega este rol cuando agencias del Estado u otros actores solicitan su ayuda específicamente. También ayuda a agencias gubernamentales a abordar desacuerdos o desafíos internos que afectan su habilidad de participar en procesos colaborativos²⁵.

Respecto a la estructura administrativa de USIECR, está ubicado dentro de la Fundación Udall, otra agencia autónoma gubernamental con sede en el estado de Arizona. El presidente del país elige a los directores de la Fundación Udall, y son ellos que eligen al director de USIECR. Esta estructura está diseñada para dar más independencia al instituto, sin embargo en la práctica no siempre ha logrado esta meta, pues ninguna ley o reglamento prohíbe que el director (u otros profesionales) de USIECR tenga lazos con otras agencias del gobierno²⁶. Cuando el Congreso creó USIECR, también estableció el Fondo para la Resolución de Conflictos Ambientales, a través del cual se financia el instituto. Dicho fondo depende de apropiaciones anuales de fondos por parte del Congreso, sin embargo USIECR también recibe pagos directos de las partes – principalmente, pero no solamente, agencias gubernamentales - que contratan sus servicios.

21 *Ibíd.*

22 USIECR, “Basic Principles for Agency Engagement in Environmental Collaboration and Conflict Resolution.” Disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Principles.aspx>, visitado 28 abril 2015.

23 Udall Foundation, “ECR in the Federal Government.” Disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Leadership.aspx>, visitado 28 abril 2015.

24 También ofrece evaluaciones de conflictos y capacitaciones (Udall Foundation, “U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution.” Disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Institute.aspx>, visitado 5 enero 2015).

25 Udall Foundation, “Find a Mediator or Facilitator.” Disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/FindMediatorFacilitator.aspx>, visitado 10 febrero 2015.

26 Entrevista con Larry Fisher.

Cabe señalar que la ubicación geográfica de USIECR en el Estado de Arizona – a miles de kilómetros del centro político de Washington D.C. - ha presentado ventajas y desventajas para el instituto. Por el lado positivo, la distancia ha ayudado a aislar USIECR de las presiones políticas y a generar la percepción de que USIECR es “diferente” del resto del gobierno. Lo anterior ha contribuido a la legitimidad del instituto como entidad imparcial e independiente. Sin embargo, la distancia ha complejizado la coordinación y relación con otros organismos del Estado²⁷, incluyendo con las agencias que son sus principales “clientes.” El instituto abrió una oficina en Washington D.C. en 2009 para abordar este obstáculo, sin embargo su sede todavía está en Arizona.

Elementos y tensiones institucionales claves

Provisión de servicios directos versus indirectos. Como se ha señalado, USIECR inicialmente fue diseñado para apoyar indirectamente a mediaciones llevadas a cabo por mediadores externos. La decisión de comenzar a mediar directamente ha sido controversial. Por un lado, ofrecer servicios directos es un modelo de negocios que permite mejorar el financiamiento del instituto, disminuyendo su dependencia de las apropiaciones de fondos por parte del Congreso. En añadidura, intervenir directamente permite que los profesionales del instituto ganen experiencia como mediadores. Por otro lado, sin embargo, según algunos críticos la intervención directa pone en riesgo la imparcialidad del instituto, particularmente dado que es una agencia del estado cuyos “clientes” por lo general son otras agencias del estado. Para algunos actores, lo anterior ha generado la percepción de que USIECR está sesgado a favor del Estado. Además, se critica que este cambio ha creado un conflicto de interés para el Instituto vis-a-vis los mediadores que pertenecen a su catastro, quienes han visto disminuir la cantidad de casos que reciben a través del instituto²⁸. Por otro lado, ofrecer servicios directos significa que los profesionales del instituto están ocupados con solo un par de casos, en vez de coordinar y monitorear docenas de casos. Lo anterior limita su capacidad de percatarse de tendencias y asesorar al Estado respecto a fallas institucionales y de políticas públicas.

Independencia e imparcialidad. Como se ha señalado, USIECR enfrenta una tensión entre, por un lado, pertenecerse al Estado y recibir pagos por sus servicios desde agencias estatales y, por el otro lado, ser una entidad imparcial que cuenta con legitimidad frente las distintas partes en conflicto. Por lo general, tanto su distancia geográfica de Washington como el uso de mediadores externos en casos específicos ha ayudado a fortalecer su imagen como entidad imparcial. No obstante, según un actor entrevistado

²⁷ Alexander y O’Leary, n 13 arriba: 124-125.

²⁸ Entrevista con Larry Fisher.

esta es una tensión que los profesionales de USIECR deben abordar todos los días, en todas sus interacciones, y en la medida que los profesionales individuales del instituto fortalecen sus reputaciones, también fortalecen la confianza en ellos y en el instituto. Sin embargo, dicho actor menciona que es innegable que el instituto a menudo está percibido como sesgado hacia las agencias gubernamentales²⁹.

Rol vis-a-vis con otras entidades estatales abordando conflictos ambientales. USIECR no es la única entidad gubernamental que tiene el mandato de abordar conflictos ambientales. Dos otras agencias ejecutivas, la Agencia para la Protección Ambiental (EPA) y el Departamento del Interior (DOI), cuentan con oficinas que se dedican específicamente a gestionar este tipo de controversia³⁰. Además, cualquier agencia nacional cuyo trabajo toca temas ambientales – por ejemplo, los departamentos de agricultura, transporte, energía, etc. – pueden tener que abordar conflictos ambientales de acuerdo con las leyes nacionales ambientales. Lo anterior ha presentado un desafío para USIECR, no solamente en términos de coordinación, sino también para establecer su rol dentro de esta constelación de actores estatales.

En 2005, la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) y el Consejo de Calidad Ambiental (CEQ), agencias del gobierno nacional que tienen por roles fiscalizar temas presupuestarios y ambientales respectivamente, emitieron un Memorando de Entendimiento³¹ que (entre otras estipulaciones) recomendó a todas las agencias del ejecutivo utilizar los servicios de USIECR para evaluar e implementar mecanismos de resolución de conflictos ambientales. Además, mandó a dichas agencias a realizar reuniones de coordinación y capacitación cuatro veces al año, especificando que dichas reuniones serían facilitadas por USIECR. Estos pasos, junto con otro Memorando similar emitido en el año 2012³², han elevado el perfil de USIECR dentro del Estado, particularmente al dar al Instituto un rol definido en coordinar las actividades estatales de la resolución de conflictos ambientales.

29 *Ibíd.*

30 Véase: Environmental Protection Agency Conflict Prevention and Resolution Center (<http://www.epa.gov/adr/index.html>) y Department of the Interior Office of Collaborative Action and Dispute Resolution (<http://www.doi.gov/pmb/cadr/index.cfm>).

31 OMB y CEQ, Memorandum on Environmental Conflict Resolution. Executive Office of the President, 28 noviembre 2005 (disponible de: http://www.udall.gov/documents/Institute/OMB_CEQ_Memorandum_2005.pdf, visitado 12 febrero 2015).

32 Este Memorando reiteró las dos provisiones señaladas, y además instó a las agencias del Estado a favorecer la colaboración para prevenir y abordar conflictos ambientales, entre otras estipulaciones. OMB y CEQ, "Memorandum on Environmental Collaboration and Conflict Resolution," Executive Office of the President, 2012 (disponible de: https://ceq.doe.gov/ceq_regulations/OMB_CEQ_Env_Collab_Conflict_Resolution_20120907.pdf, visitado 12 febrero 2015).

Caso ilustrativo: Mediación por USIECR en el conflicto "Scattered Apples"

La Oficina de Gestión de Tierras (Bureau of Land Management (BLM)) es la agencia del gobierno nacional estadounidense que está a cargo de gestionar y conservar las tierras públicas a lo largo del país. En 1996, BLM comenzó a desarrollar un plan de gestión para un terreno forestal público llamado "Scattered Apples". Dicho terreno era de aproximadamente 733 hectáreas, y estaba ubicado en el estado de Oregón. El plan propuesto contemplaba talar árboles en parte del terreno para venderlos comercialmente, y además reducir la densidad de árboles en partes del predio para disminuir los riesgos de incendios, entre otras medidas. Para poder realizar las talas, el plan contemplaba la construcción de infraestructura de transporte, por ejemplo una pista de aterrizaje para helicópteros y caminos nuevos³³. De acuerdo con la ley ambiental estadounidense, en 1999 BLM elaboró un estudio de impacto ambiental para este proyecto.

Miembros de la comunidad local de Williams, sin embargo, se opusieron a ciertos elementos del plan de gestión. Junto con una ONG de conservación, Klamath-Siskiyou Wildlands Center (o KS Wild), señalaban que la tala de árboles maduros perjudicaría el hábitat de algunas especies, incluyendo el búho manchado norteno, especie que está calificada como "casi amenazada" por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza³⁴. Para los actores locales, el plan de gestión de BLM tendría que enfocarse en la restauración del bosque, no en la comercialización de la madera. De hecho, durante la evaluación ambiental del proyecto, los oponentes propusieron un proyecto alternativo que se enfocaría más en la restauración³⁵.

A pesar de la oposición local, en 2002 el proyecto fue aprobado³⁶ y los derechos para talar y comercializar los árboles fueron concesionados a una empresa privada³⁷. Posteriormente, KS Wild y miembros la comunidad de Williams presentaron una demanda judicial en contra de BLM, alegando que la agencia no cumplió con los requisitos legales al momento de elaborar su EIA. En particular, se alegó que BLM no consideró debidamente los impactos del proyecto para la flora y fauna local (en particular el búho ya

33 Klamath-Siskiyou Wildlands Center, "Scattered Apples Timber Sale." Disponible de: <http://kswild.org/tools/scatteredapples>, visitado 10 febrero 2015.

34 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, "IUCN Red List of Threatened Species." disponible de: <http://www.iucnredlist.org/details/22689089/0>, visitado 10 febrero 2015.

35 La evaluación ambiental en EEUU incluye una etapa de análisis de alternativas durante la cual miembros de la ciudadanía pueden participar y proponer posibles alternativas al proyecto propuesto.

36 Bureau of Land Management, "Scattered Apples Forest Management Project Decision Record / Rationale / FONSI #1." United States Department of the Interior, 2002.

37 "Logging company backs out of sale." Mail Tribune, 10 octubre 2007 (disponible de: <http://www.mailtribune.com/article/20071010/News/710100316>, visitado 11 febrero 2015).

mencionado), ni tampoco consideró debidamente el plan alternativo propuesto por la comunidad local³⁸.

En 2004, el juez a cargo falló en contra de BLM, encontrando que no había considerado debidamente los impactos ambientales del proyecto. Obligó a las partes a participar en una mediación para abordar los problemas identificados en el fallo, y paralizó la venta de madera mientras tanto³⁹. La decisión del juez llevó a que las partes solicitaran la mediación por parte de USIECR. El profesional del USIECR a cargo trabajó con las partes para generar una lista de posibles mediadores, utilizando el catastro de mediadores, y luego les ayudó a seleccionar un equipo de dos mediadores. Luego el profesional del USIECR se mantuvo involucrado, controlando y apoyando la labor de los mediadores, principalmente a través de reuniones de coordinación⁴⁰.

Como primer paso, el equipo realizó una evaluación inicial de la situación, así determinando que efectivamente era posible implementar un proceso de diálogo para abordar la situación. Luego los mediadores trabajaron con las partes para diseñar e implementar el proceso⁴¹. Dicho proceso duró 7 meses y costó USD\$66.000 (más los costos directos para los participantes y sus representantes legales)⁴². El proceso resultó en un acuerdo entre las partes, el cual desestimó la demanda judicial. Bajo el acuerdo, 61 hectáreas de bosque maduro fueron conservadas, para así proteger el hábitat de la flora y fauna local, en especial el búho manchado norteño. Al mismo tiempo, se permitió proceder con un 75% de la venta de madera contemplada en el plan de gestión original. Por otro lado, el acuerdo otorgó a los actores locales un rol en fiscalizar el proceso de tala, permitiéndolos acompañar al contratista para así asegurar que sus talas cumplieron con lo establecido en el acuerdo.

Conclusiones: Lecciones claves del USIECR

El rol y el éxito de USIECR como institución clave estadounidense para la gestión de conflictos ambientales apuntan hacia algunas consideraciones relevantes para el contexto chileno.

38 Paris Achen, "Scattered Apples settlement restricts logging." Mail Tribune, 4 noviembre 2005 (disponible de: <http://kswild.org/news/press-clips/sasettlement>, visitado 10 febrero 2015). Según la decisión respecto al proyecto publicada por BLM, se descartó la alternativa propuesta por los actores locales ya que era demasiado general y no contenía medidas suficientemente específicas para poder considerar debidamente.

39 Associated Press, "Timber sale delayed over owl, salmon analysis." The Register-Guard, 5 enero 2005: D2.

40 Entrevista con Larry Fisher.

41 Udall Foundation, "BLM Scatter Apples Timber Sale Mediation." Disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/ProjectCaseSummary.aspx?Project=912>, visitado 10 febrero 2015.

42 *Ibíd.*

Por un lado, el uso de mediadores externos a través del catastro de mediadores parece haber aumentado significativamente la credibilidad e imparcialidad percibida del instituto. A diferencia de la mediación directa, este rol de "puente" entre las partes y los mediadores levanta menos suspicacia de que el instituto está sesgado hacia el Estado. Al mismo tiempo, el uso del catastro ha aumentado el alcance de su trabajo, permitiendo que ayude en conflictos en diferentes ámbitos temáticos y lugares geográficos, y posibilitando que los profesionales de USIECR adquieren una mirada sistémica de fuentes de conflicto. Es importante señalar que la creación del catastro fue posible porque el campo de mediación ambiental ya se encontraba bien desarrollado en los Estados Unidos al momento de crear USIECR, por lo tanto ya existía un grupo de mediadores profesionales que podían asociarse con el instituto⁴³. En Chile, donde el campo de resolución de conflictos socio-ambientales no está muy bien desarrollado, podría ser más difícil desarrollar este tipo de catastro. Dicho lo anterior, cabe mencionar que en Chile existen algunos catastros de mediadores para contextos no relacionados directamente con conflictos socio-ambientales, por ejemplo el Registro de Mediadores Familiares del Ministerio de Justicia⁴⁴. Actualmente, el Consejo de Producción Limpia se encuentra desarrollando una lista de facilitadores con experiencia gestionando procesos de diálogo en torno a proyectos de inversión.

Por otro lado, USIECR es un ejemplo de una institución pública que sirve como punto central para abordar y asesorar respecto a este tipo de conflicto. Si bien durante los años ha tenido que establecer su posición y liderazgo frente otras agencias estatales, hoy en día USIECR es conocido como el punto de partida para quienes enfrentan un conflicto ambiental que involucra al Estado. Además, ha podido jugar roles formales e informales en asesorar a las mismas agencias que utilizan sus servicios, así ofreciendo orientaciones al Estado respecto al uso de procesos colaborativos y fallas de políticas públicas relevantes. Este modelo de una institución líder capaz de ayudar a cualquier actor directa o indirectamente, y además asesorar al Estado respecto a problemas sistémicos, es uno que se podría considerar para el caso chileno.

43 Entrevista con Larry Fisher.

44 Ministerio de Justicia, "Registro de Mediadores." Disponible de: <http://www.mediacionchile.cl/portal/registro-de-mediadores>, visitado 28 abril 2015.

Asesor Cumplimiento Ombudsman (CAO)

Visión general de la institución

La CAO fue creada en el año 1999 como el mecanismo de recurso independiente (“independent grievance mechanism” en inglés) del Grupo del Banco Mundial para proyectos respaldados por la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). Cualquier grupo o persona que se considera afectada, o que considera que podría verse afectada, por los impactos sociales o ambientales de los proyectos respaldados por estas dos instituciones puede presentar una reclamación frente a la CAO. 45

¿Qué es un mecanismo de recurso independiente?

Un mecanismo de recurso independiente, también conocido como un mecanismo de reclamación, es un proceso formal no judicial que puede ser utilizado por cualquier actor afectado para gestionar reclamaciones respecto a ciertas actividades y operaciones empresariales. Si bien existen distintos tipos de mecanismos de reclamación, por lo general buscan ofrecer a sus usuarios una vía para abordar problemas relacionados con las operaciones de empresas de manera rápida y colaborativa. No reemplazan otras vías de resolución, y los actores que utilizan este tipo de recurso no tienen que renunciar a la posibilidad de ejercer alternativas, incluyendo las vías judiciales⁴⁴.

Las reclamaciones pueden tratarse de cualquier aspecto del proyecto, incluyendo su planificación, implementación y/o impactos. La CAO es administrativamente independiente de IFC y MIGA, respondiendo directamente al presidente del Grupo del Banco Mundial, para así ayudar a la imparcialidad de la CAO frente estas instituciones⁴⁶.

La CAO tiene dos funciones principales a través de las cuales aborda las reclamaciones recibidas. Por un lado, realiza investigaciones para verificar que los proyectos de IFC y MIGA cumplen con los estándares ambientales y sociales del banco. Este rol se denomina “cumplimiento.” Por otro lado, ayuda a resolver disputas en torno a los proyectos de IFC y MIGA a través de procesos colaborativos realizados directamente con las partes

⁴⁵ Para más sobre mecanismos de reclamación a nivel general, véase, por ejemplo: Caroline Rees, n1 arriba; Human Rights and Grievance Mechanisms, “What is a grievance mechanism?” *Grievancemechanisms.org* (disponible de: <http://grievancemechanisms.org/intro/what>, visitado 31 marzo 2015).

⁴⁶ Para más información acerca de la independencia e imparcialidad de la CAO, véase: CAO, “Directrices Operacionales.” Washington DC: CAO, 2000: 5-6 (disponible de: http://www.cao-ombudsman.org/documents/CAO_OpGuide_SPA_Final.pdf, visitado 26 marzo 2015).

interesadas. Este rol se denomina “resolución de conflictos”, y es el principal enfoque de este caso de estudio⁴⁷. Cabe notar que la CAO tiene una tercera función, la de asesorar a la gerencia de IFC y MIGA con el objeto de promover mejoras sistémicas respecto al desempeño ambiental y social de ambas instituciones.

Cuando recibe una reclamación, la CAO realiza una evaluación para determinar si es admisible. Los tres criterios de admisibilidad son generales, para facilitar la admisión de potenciales casos; estos son: 1) la reclamación se relaciona con un proyecto de IFC o MIGA; 2) la reclamación se relaciona con temas ambientales o sociales; y 3) la reclamación es presentada por un individuo y/o una comunidad que está o será directamente afectada por el proyecto⁴⁸. En caso de aceptar una reclamación, la CAO tiene 120 días hábiles para realizar una evaluación de la misma. Dicha evaluación busca clarificar las partes y los temas claves, y determinar a cuál de las funciones de la CAO desean recurrir los reclamantes, entre otras consideraciones.

Sólo se aborda una reclamación a través de la función de resolución de conflictos si ambas partes están dispuestas a participar. Si una parte no está dispuesta, se remite la reclamación a la función de cumplimiento. Vale notar que es posible utilizar ambas funciones para abordar una reclamación; es decir, se puede abordar algunos temas a través de la resolución de conflictos y otros temas a través de cumplimiento, si las partes están de acuerdo en hacerlo de esa forma, o bien si como resultado de la intervención de la función de resolución de conflictos algunos temas no han podido ser resueltos. En este segundo caso, los temas no resueltos por la función de resolución de conflictos serán consecuentemente abordados por la función de cumplimiento de la CAO⁴⁹.

⁴⁷ Para más información sobre las tres funciones de la CAO, véase: ibíd.: 4-5.

⁴⁸ CAO, “How We Work: Ombudsman.” Disponible de: <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/ombudsman/index.html>, visitado 3 febrero 2015.

⁴⁹ Entrevistas a mediadores de la CAO.

CAO en números

Entre 2000 y 2014, la CAO aceptó 135 reclamaciones de 42 países. También recibió 96 reclamaciones que determinó inelejible. De las 135 aceptadas,

- 40% terminaron en acuerdos utilizando el proceso de resolución de conflictos;
- 12% están en curso en el proceso de resolución de conflictos;
- 25% terminaron después de un análisis de “cumplimiento;”
- 22% están en curso en un proceso de evaluación o “cumplimiento.”⁵⁰

Si se decide abordar una reclamación (o parte de ella) a través de la resolución de conflictos, se diseña el proceso en conjunto con las partes. Consideraciones de diseño incluyen cuáles temas estarán “arriba de la mesa” para negociar, y cuáles serán los plazos, procedimientos y objetivos del proceso. Típicamente, los procedimientos utilizados incluyen la mediación, la negociación directa y/o la determinación conjunta de los hechos⁵⁰. Un equipo de mediación de la CAO encabeza tanto el diseño como la implementación del proceso. Dicho equipo generalmente incluye un profesional de la CAO y un mediador externo que es familiar con el idioma y la cultura local⁵¹. Además de evaluar y mediar el conflicto, la CAO típicamente también juega un rol en monitorear la implementación de los acuerdos alcanzados. La CAO también financia los procesos de resolución de conflicto, utilizando fondos del Grupo del Banco Mundial⁵².

Cabe mencionar que, como entidad internacional que interviene en conflictos que se desarrollan en distintos países y localidades, la CAO debe interactuar con gobiernos nacionales y locales. Como mínimo, la CAO busca mantener al gobierno informado respecto del proceso. Sin embargo, es común que las partes del proceso de resolución de conflicto y/o las autoridades mismas pidan la participación de actores estatales relevantes. Cuando la participación de las autoridades es especialmente importante, por ejemplo cuando una reclamación se relaciona con normas regulatorias del país, se busca involucrar

⁵⁰ CAO, “Directrices Operacionales”, n 45 arriba: 18. La determinación conjunta de los hechos es una herramienta que se enfoca en generar y analizar información técnica o científica, generalmente con la ayuda de expertos elegidos en conjunto (véase el cuadro de abajo).

⁵¹ Según información proporcionada por la CAO, la institución ha tomado varios pasos para asegurar que siempre puede incluir un mediador local o regional. Por ejemplo, ha desarrollado un catastro de mediadores locales y regionales y ha implementado talleres regionales que permiten conocer y capacitar a mediadores de cada región.

⁵² En casos puntuales, por ejemplo en el caso de la mediación realizada en Nicaragua que se describe abajo, las partes pueden contribuir fondos al proceso. En el caso señalado, por ejemplo, el titular contribuyó fondos para la realización de estudios. Sin embargo, por lo general es la CAO que financia los procesos requeridos para abordar las reclamaciones que recibe.

o mantener informada a la autoridad del gobierno relevante en el proceso de diálogo. En otros casos – por ejemplo cuando un proceso de resolución de conflictos ya está en camino a nivel nacional al momento que la CAO recibe el reclamo, o bien cuando las partes indican creer que otro tipo de proceso sería más apropiado culturalmente - la CAO puede ceder el rol de convocar y mediar a actores del estado; y con el acuerdo de las partes interesadas, la CAO puede servir como observador del proceso existente o bien puede remitir la reclamación a la función de cumplimiento si tanto los reclamantes como la compañía cliente del IFC o MIGA no están de acuerdo en que la CAO cumpla dicho rol⁵³.

Elementos y tensiones institucionales claves

El rol del mecanismo de recurso independiente. El rol de la CAO como mecanismo de recurso independiente ha sido importante para su éxito y legitimidad. Si bien la CAO debe educar a distintos actores sobre este rol, y reconoce que a veces las partes piden su ayuda sin entender exactamente qué es la CAO y qué es un mecanismo de este tipo⁵⁴, por lo general es claro para cualquier actor que se siente afectado por los proyectos de IFC/MIGA que la CAO les puede ayudar. Además, este rol implica que la CAO sólo activa su proceso de resolución de conflicto mediante aceptación o solicitud de dos o más partes. El hecho que las partes voluntariamente quieran participar en un proceso mediado por un tercero imparcial e independiente aumenta la legitimidad de la CAO en situaciones de conflicto, facilita su entrada en el conflicto, y potencia su capacidad de convocar a las partes y/o diversos actores y mediar eficazmente⁵⁵. ..

El “doble rol” de la CAO. La CAO es simultáneamente fiscalizador de las actividades de IFC/MIGA y convocante de procesos de resolución de conflicto. Este “doble rol” de fiscalizador y colaborador puede presentar una tensión para la institución, pero también puede ser una fortaleza, ya que la posibilidad de enfrentar un análisis de cumplimiento puede motivar algunos clientes de IFC/MIGA a trabajar en buena fe para llegar a un acuerdo a través del dialogo. En la práctica, la CAO aborda esta tensión al asegurar que las partes entienden, durante la evaluación inicial de la reclamación, la diferencia entre las funciones de cumplimiento y resolución de conflictos, y las oportunidades y limitaciones

⁵³ Entrevista a mediadores de la CAO.

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ Cabe notar que si bien la implementación un proceso de resolución de conflictos requiere el consentimiento de ambas partes, la función de cumplimiento puede ser activada por iniciativa propia de la CAO.

que presenta cada una. De esta manera, las partes pueden elegir de manera informada la función que consideran más adecuada para su situación⁵⁶.

Credibilidad institucional. Durante los años, la CAO ha construido una buena reputación que le otorga alta credibilidad institucional, lo que facilita su habilidad de ejercerse como mediador. Esa credibilidad se ha ido construyendo en el tiempo vía los resultados alcanzados en las distintas intervenciones de la CAO desde su creación a la actualidad. Adicionalmente, es importante destacar que la credibilidad de la CAO en su función de mediador se ve respaldada por los principios fundamentales que sustentan su enfoque⁵⁷: 1) la rendición local de cuentas - la CAO trabaja directamente con los integrantes de la comunidad afectada por el proyecto y recibe su mandato para resolver disputas directamente de ellos; 2) multi-parcialidad, neutral y equitativa – la CAO no toma partido en la resolución de disputas y busca escuchar y comprender los intereses de todas las partes, y se asegura que son tratadas de manera equitativa durante el proceso; 3) inclusión – la CAO se esfuerza en ser accesible y permite que todas las partes afectadas participen en el proceso; 4) confidencialidad – el proceso de la CAO se esfuerza en ganar la confianza mediante un proceso previsible que proteja la confidencialidad cuando se necesite; 5) participación y acuerdos voluntarios – la participación voluntaria puede conducir a acuerdos vinculantes que se alcanzan voluntariamente; 6) previsibilidad, consistencia y transparencia – la CAO procura establecer previsibilidad en el proceso mediante pasos transparentes y claros, que se comunican proactivamente a todas las partes; 7) orientación a resultados – el proceso de resolución de conflictos de la CAO procura permitir que las partes produzcan resultados duraderos; y 8) flexibilidad y adaptabilidad – los procesos de la CAO se estructuran respondiendo a las necesidades de las partes y se pueden adaptar a las exigencias cambiantes.

Caso ilustrativo: Mediación de la CAO en Nicaragua

En el año 2008, el Centro para el Derecho Internacional Ambiental entregó una reclamación a la CAO en conexión con un proyecto de la empresa Nicaragua Sugar Estates Limited (NSEL). Este proyecto de producción y procesamiento de caña de azúcar fue respaldado por IFC. La reclamación, entregada de parte de 673 residentes locales y

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ CAO, 2014 Annual Report, n 49 arriba: 13.

trabajadores de la empresa, alegaba que las operaciones de NSEL perjudicaban la salud de dichas personas y que, en particular, les causaba Enfermedad Renal Crónica (ERC)⁵⁸.

Según el mediador externo a cargo, Juan Dumas, si bien ambas partes deseaban resolver la disputa por la vía del diálogo, iniciar el proceso presentaba algunos desafíos. Por un lado, la organización que había presentado el reclamo ante la CAO, la Asociación Chichigalpa por la Vida (ASOCHIVIDA), era una de tres organizaciones que procuraban representar a los ex trabajadores del Ingenio San Antonio. Era común que varios ex trabajadores se afiliaran a más de una organización. La CAO mantuvo reuniones con los dirigentes de cada una de estas organizaciones y explicó cómo funcionaría un proceso de diálogo. Mientras una de las organizaciones decidió no participar y concentrarse en una campaña de confrontación, ASOCHIVIDA decidió iniciar el diálogo con la empresa. La tercera organización no intentó competir con ASOCHIVIDA y sus miembros se afiliaron para participar en el diálogo. A medida que el proceso de diálogo comenzó la membresía de ASOCHIVIDA fue creciendo, pasando de 673 a 2300 miembros.

Otro desafío inicial fue formalizar el proceso de diálogo. La falta de confianza que existía entre las partes y los procesos judiciales que estaban en curso hacían que las partes, particularmente NSEL, fueran muy reacias a firmar un acuerdo que estableciera los objetivos, temas y reglas del proceso de diálogo. Por eso, la CAO propuso preparar un "Acuerdo Marco" para el proceso al cual cada una de las partes por separado pudieran expresar por escrito su adhesión sin necesidad de que firman un acuerdo entre ellas. De esta manera, las partes acordaron formalmente trabajar con la CAO, no una con la otra, pero al mismo tiempo los parámetros del proceso quedaron claramente establecidos⁵⁹.

Mientras ASOCHIVIDA reclamaba una compensación por daños a la salud de los ex trabajadores, NSEL rechazaba tal atribución de responsabilidad señalando que no había evidencia científica creíble que pudiera establecer una relación de causalidad entre la ERC y sus prácticas laborales. Por estas razones, ambas partes pidieron que el convenio marco estableciera dos áreas principales de trabajo: i) elaborar un estudio independiente sobre las causas de la ERC y ii) proveer apoyo para las familias afectadas por la ERC.

La elaboración del estudio sobre las causas de ERC es un ejemplo del uso de una búsqueda conjunta de información para abordar una disputa en torno a temas técnicas en

⁵⁸ "Nicaragua / Nicaragua Sugar Estates Limited-01 / León and Chinandega." CAO (disponible de: http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=82, visitado 26 marzo 2015). La reclamación también presentaba otros temas, entre ellos la adquisición indebida de terrenos indígenas e impactos fuera del sitio del proyecto, por ejemplo contaminación de recursos hídricos. Sin embargo, las partes acordaron enfocar el proceso de diálogo en los impactos para la salud y el desarrollo de las comunidades locales.

⁵⁹ Entrevista a mediadores de la CAO.

el contexto de una mediación. En este caso, el esfuerzo se centró en recurrir a un equipo de expertos mutuamente aceptable para determinar si las operaciones de la empresa efectivamente causaban ERC. La CAO jugó un rol central en este esfuerzo. Comenzó por ayudar a las partes a llegar a un acuerdo sobre los criterios de selección del equipo de expertos. Ambas partes pidieron que se tratara de una institución prestigiosa, con probada experiencia de investigación sobre temas similares y que no fuera de Nicaragua. A partir de dichos criterios, la CAO elaboró una licitación y envió los términos de referencia a distintas instituciones expertas en la salud pública. Luego, con la ayuda de un experto técnico de la CAO, ayudó a las partes, principalmente a ASOCHIVIDA, a entender el contenido de las nueve propuestas recibidas. Finalmente, se pidió que ambas partes hicieran por separado una pre-selección de tres, para luego elegir una en conjunto. De esta manera las partes acordaron aceptar la propuesta presentada por la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Boston (BU).

La CAO jugó un rol central en este esfuerzo. Por un lado, facilitó el proceso de elegir en conjunto el equipo de expertos que realizaría el estudio. Para hacerlo, trabajó con las partes para acordar criterios básicos para los expertos, por ejemplo que debían representar una institución prestigiosa y debían venir de afuera de Nicaragua. A partir de dichos criterios, la CAO elaboró una licitación y la envió a distintas instituciones expertas en salud pública. Luego, con la ayuda de un mediador de la CAO con capacidades técnicas, ayudó a las partes a entender las propuestas recibidas. Finalmente, se pidió que ambas partes eligieran tres posibles equipos, para luego elegir en conjunto uno. De esta manera las partes acordaron contratar un equipo de expertos de la Universidad de Boston.

¿Qué es una búsqueda conjunta de información?

Una búsqueda conjunta de información (*“joint fact finding”* en inglés) es una herramienta para abordar disputas entorno a temas científicos y técnicos - los cuales surgen comúnmente en conexión con los impactos de proyectos de inversión – de manera colaborativa. El objetivo de esta herramienta es generar de información que es percibida como creíble y legítima por todas las partes. Por lo general, se hace lo anterior al: elegir en conjunto los expertos que realizarán los estudios necesarios; definir en conjunto las preguntas que se estudiarán; y acordar cómo se utilizará la información generada; entre otras actividades⁶².

⁶⁰ Para más información acerca de la búsqueda conjunta de información, véase: John R. Ehrmann y Barbara L. Stinson, “Joint Fact-Finding and the Use of Technical Experts.” En: Susskind et al, n 9 arriba.

La CAO también aportó financiamiento para el estudio y actuó como intermediario financiero para canalizar los recursos aportados por el Comité Nacional de Productores de Azúcar de Nicaragua (CNPA), que reúne a todos los ingenios azucareros del país. Este mecanismo, que contó con la aprobación de ASOCHIVIDA, implicaba que el CNPA entregaba su aporte a la CAO quien a su vez los administraba y desembolsaba a BU. De este modo se procuraba salvaguardar la independencia de los investigadores respecto de uno de los financiadores de los estudios de investigación⁶¹.

Tras una revisión de la literatura sobre el conocimiento científico disponible acerca de la ERC, BU condujo una serie de estudios en terreno para analizar las prácticas laborales de NSEL, tomar muestras de agua, examinar orina y sangre de trabajadores activos y adolescentes que no han trabajado, entrevistar a médicos y farmacéuticos, revisar archivos médicos, entre otras actividades. Como resultado de estas actividades de investigación, la Universidad de Boston concluyó que hay una epidemia de ERC en América Central cuyas causas no son conocidas pero que probablemente resulte de una combinación de factores⁶². La evidencia disponible indica que al menos uno de estos factores es ocupacional pero es necesario realizar más investigación para identificarlo(s). Se considera probable que el estrés o golpe de calor resultante del trabajo extenuante a altas temperaturas sea uno de estos factores contribuyentes que podría magnificar el impacto de otros factores (laborales o no laborales) que por sí solos no acusarían la enfermedad. El rol de los factores no ocupacionales en esta enfermedad es sugerido por el daño renal encontrado en adolescentes que no han ingresado a la fuerza laboral.

Los esfuerzos de BU y de otros investigadores durante los últimos cinco años han permitido entender mejor el alcance de la ERC en Nicaragua y Centro América. BU encontró evidencia de que la ERC está presente también en trabajadores de otras industrias como la minería, la construcción y los puertos. Los datos de mortalidad disponibles indican que la enfermedad está presente en la costa oeste de Centro América y en otros países como la India y Sri Lanka. Se trata de una epidemia que ha sido ignorada por la mayoría de las autoridades nacionales e internacionales de salud.

A la luz de estos resultados, BU continúa activamente investigando los factores ocupacionales y no ocupacionales con un alcance geográfico más amplio. Si bien estos no son los resultados que los miembros de ASOCHIVIDA esperaban, quienes siguieron el proceso desde el comienzo los consideran creíbles y siguen apoyando el trabajo de los

⁶¹ Entrevistas con mediadores de la CAO.

⁶² Aquí se presenta un resumen básico de los hallazgos de BU. Para una comprensión más acabada de la complejidad del problema, se recomienda revisar los informes de BU disponibles en la página web de la CAO (Nicaragua / Nicaragua Sugar Estates Limited-01 / León and Chinandega, n 60 arriba) y el informe de Conclusión de la CAO próximo a ser publicado.

investigadores. Por otra parte, BU enfatizó que aunque las causas no sean conocidas aún hay suficientes razones para introducir mejoras en las prácticas laborales para reducir riesgos a la salud de los trabajadores y formuló recomendaciones específicas al respecto. NSEL ha compartido información con BU, CAO y ASOCHIVIDA sobre los cambios que está implementando para cumplir con las recomendaciones recibidas respecto hidratación, descansos, períodos de aclimatación, y sombra. Adicionalmente, NSEL ha adquirido una clínica móvil para monitorear de manera rutinaria la salud de sus trabajadores en campo.

Por otro lado, de acuerdo con el acuerdo marco, las partes trabajarían en conjunto para establecer distintos programas para mejorar la calidad de vida de la comunidad local, y especialmente para mejorar el tratamiento médico para las personas sufriendo de ERC. Bajo esta línea de trabajo, se consiguió la autorización del Ministerio de Salud para realizar reformas al Centro de Salud local y abastecerlo con insumos de laboratorio, se construyeron viviendas nuevas para 100 familias, se establecieron programas de microcrédito y microleasing que han beneficiado a más de 500 familias, se adquirió una granja avícola industrial cuyas ganancias son de ASOCHIVIDA en un 100%, ASOCHIVIDA cuenta con su propia farmacia que vende medicamentos a precios bajos, se implementó un proyecto piloto de diálisis peritoneal, los miembros de ASOCHIVIDA reciben una provisión alimentaria mensual desde el año 2009, entre varias otras actividades. Estas iniciativas han servido para paliar la grave situación que viven las familias afectadas por la ERC pero es necesaria una intervención decidida del Estado con el apoyo de organismos internacionales para garantizar su salud y bienestar. Recientemente, la OPS ha tomado un liderazgo importante para apoyar las iniciativas en marcha y desarrollar otras.

En total, el proceso de mediación se demoró aproximadamente 6 años. En el año 2012, las partes firmaron un acuerdo que resumió y consolidó los avances realizados en conjunto. Desde 2012, la CAO ha jugado un rol en monitorear la implementación de los acuerdos alcanzados y ayudar con su total implementación. Las partes siguen dialogando por su cuenta.

Conclusiones: Lecciones claves de la CAO

Si bien la CAO es una institución internacional, se puede extraer lecciones que son relevantes para la institucionalidad chilena. Por un lado, la CAO ilustra el importante rol que puede jugar un mecanismo de recurso independiente que tiene el mandato explícito de fiscalizar proyectos de desarrollo y de solucionar problemas asociados con ellos de manera colaborativa. Si bien a menudo son los titulares de proyectos de inversión que implementan mecanismos de reclamación, la CAO ofrece un ejemplo de cómo hacerlo a través de una institución de carácter más bien público. Aunque el “doble rol” de fiscalizador y colaborador presenta una tensión que hay que manejar cuidadosamente, parece ser una ventaja contar con estas dos “herramientas” para abordar conflictos que

surgen en torno a proyectos de inversión. En particular, el poder de fiscalizar a la empresa involucrada es un incentivo para que este actor participe en el proceso colaborativo y trabaje de buena fe para llegar a acuerdo, pues su alternativa a colaborar es someterse a un proceso de fiscalización.

Por otro lado, la CAO ilustra que la transparencia, la predictibilidad, la eficiencia y el profesionalismo son elementos que aumentan la credibilidad institucional respecto a la gestión de conflictos. Lo anterior implica que cualquier institución chilena que pretende mediar los conflictos socio-ambientales debiera asegurar que sus procesos son absolutamente transparentes y predecibles, y que cuentan con plazos y procedimientos que son realistas y eficientes a la vez. En la misma línea, la mediación en Nicaragua ilustra la importancia de contar con profesionales capaces, incluyendo en formas de estructurar y facilitar procesos especializados como la búsqueda conjunta de información. Chile necesita contar con profesionales experimentados y capaces de gestionar un rango de temas y fuentes de conflicto. En este contexto, cabe subrayar que, al igual que USIECR, la CAO utiliza mediadores internos y externos para aumentar el alcance de su trabajo. Además, sus mediadores han ganado una reputación de imparcialidad. Tal como se señaló en conexión con USIECR, contar con un grupo de mediadores externos puede presentar un desafío en el contexto chileno, dado que el campo de resolución de conflictos se encuentra poco desarrollado.

La Institucionalidad Peruana

Tal como en Chile, durante las últimas décadas el número de proyectos de inversión en Perú ha aumentado de manera significativa, lo que ha impulsado el crecimiento económico pero también ha generado conflictos socio-ambientales. A diferencia a Chile, múltiples organismos públicos han sido creados para abordar estos conflictos en Perú, o han incorporado la gestión de conflictos entre sus funciones institucionales. A continuación se reseñan algunos ejemplos de dichas instituciones, enfocándose principalmente en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros. Luego se presenta brevemente una experiencia puntual que ilustra cómo estas instituciones han participado en abordar un conflicto específico.

La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS)

La ONDS fue creada por ley 63 en 2012 como un órgano técnico especializado de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Está encargado de dirigir "el proceso de

63 República de Perú, Decreto Supremo 106-2012-PCM.

diálogo con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos, con el objeto de prevenir controversias, diferencias y conflictos sociales”⁶⁴. Más específicamente, sus funciones son: promover una cultura de paz; coordinar con todas las entidades del Estado y de los gobiernos regionales y locales; prevenir y gestionar diferencias, controversias y conflictos sociales; y fortalecer las capacidades de diálogo⁶⁵. También puede facilitar la mediación y/o la negociación para solucionar los conflictos sociales⁶⁶.

A diferencia de sus predecesores dentro de la PCM⁶⁷, el enfoque de ONDS está en la prevención de conflictos a través del diálogo⁶⁸. Lo anterior representa un cambio de paradigma hacia una concepción del Estado como el principal responsable tanto para el desarrollo del país como para la gestión de los conflictos que surgen en conexión con ello. En otras palabras, el concepto que subyace ONDS es que el Estado tiene que jugar un rol proactivo y directo en gestionar el desarrollo y los conflictos sociales, en vez de dejar este rol a actores privados. Por lo tanto, el Estado tiene el deber de convocar y facilitar el diálogo entre los distintos actores relevantes y ser participante en el proceso de desarrollo⁶⁹.

En lo concreto, la metodología de ONDS se basa en el uso de instancias de diálogo para prevenir y solucionar conflictos. Constituye “mesas de diálogo y mesas de desarrollo como instancias llamadas a garantizar la consecución de los acuerdos tomados por las partes. En efecto, para ONDS las mesas de desarrollo constituyen un espacio en el que los representantes del Estado, la empresa y la comunidad pueden sentarse a dialogar y planificar el desarrollo sostenible”⁷⁰. En otras palabras, el objetivo principal de las mesas es llegar a acuerdos que superan las causas de conflictos, para así promover el desarrollo sostenible. Las mesas de diálogo pueden implementarse antes o después de que surge un

64 Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, “Objetivos y Funciones.” Disponible de: <http://onds.pcm.gob.pe/objetivos-y-funciones/>, visitado 27 enero 2015.

65 Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, Diálogo dos años después. Perú: estado y conflicto social. Lima: ONDS 2014: 77. En adelante citado como ONDS 2014.

66 ONDS, “Objetivos y Funciones,” n 66 arriba.

67 ONDS no es la primera entidad creada dentro de la PCM para abordar conflictos, sino que tiene cuatro predecesores. Para más información acerca de dichos predecesores, véase: ONDS 2014, n 67 arriba: 35 y 46-48.

68 Según este informe, los predecesores de ONDS tenían un enfoque más bien reactivo y contaban con pocos recursos para abordar conflictos eficazmente (ONDS 2014, n 67 arriba: 13).

69 *Ibíd.*; Interview con José Luis López Follegati.

70 ONDS 2014, n 67 arriba.

conflicto. Según ONDS, a finales de 2014 existían 156 mesas de diálogo a lo largo del país⁷¹.

Para realizar la labor de las mesas de trabajo, ONDS cuenta con oficinas regionales descentralizadas. Por un lado, existen los Coordinadores Regionales, que tienen el rol de seguir los conflictos potenciales y existentes en los territorios, y además crear, fortalecer y consolidar redes de apoyo para abordarlos. Esta labor contribuye a poder identificar situaciones que requieren la instauración de una mesa de diálogo. Por otro lado, existen los Comisionados Regionales, entidades bajo la dirección de los Coordinadores Regionales que son compuestos de profesionales que cuentan con experiencia en la mediación, la facilitación y la negociación, y que intervienen directamente para abordar conflictos en su territorio asignado⁷².

Cabe mencionar que ONDS ha diseñado el denominado Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos (SINAPREGC), concebido como un vehículo importante de articulación entre actores del Estado. Actualmente, es un proyecto de ley a la espera de la aprobación. Si se lo aprueba, SINAPREGC sería una red institucional que articula las diferentes instancias y niveles de gobierno. La idea es permitir una reacción rápida del Estado frente a conflictos sociales que sean de carácter intersectorial, procurando tomar en cuenta las causas estructurales del conflicto. Si se aprueba el proyecto de ley de SINAPREGC, este sistema involucrará tres componentes: 1) un Programa de Alerta y Respuesta Temprana (PART), que advertirá en una etapa temprana respecto a casos que requieren la atención del Estado; 2) el desarrollo de instrumentos, estrategias y políticas de prevención de conflictos; y 3) la institucionalización de la política de prevención en todos los niveles del gobierno⁷³.

Según ONDS, sus logros son amplios. Durante sus primeros 15 meses de operación, dice haber resuelto 60 conflictos sociales⁷⁴. Como otro ejemplo, durante sus primeros dos años de operación dice haber realizado 1.904 reuniones con distintos actores, además de 1.476 actividades "multi-actor", con el objeto de contribuir a la reconstrucción de confianza entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía⁷⁵. Algunos de los actores entrevistados para este estudio estiman que ONDS es "optimista" respecto a sus logros, sin embargo la mayoría de ellos indican que la oficina sí ha sido un aporte importante para

71 *Ibíd.*

72 *Ibíd.*

73 *Ibíd.*: 79.

74 *Ibíd.*: 14.

75 *Ibíd.*: 121.

la gestión de conflictos sociales en Perú. Un actor agregó que si bien el trabajo de ONDS aún está en desarrollo, ya ha logrado mejoras respecto a la relación entre actores, la articulación entre entidades del Estado y la aplicación de una mirada intersectorial a la gestión de conflictos sociales⁷⁶.

Elementos y tensiones institucionales claves

Ubicación en la PCM. La ubicación de ONDS dentro de la PCM le da una posición de alto perfil como parte del "Alto Gobierno" del Perú. La PCM tiene como misión articular, coordinar y promover políticas nacionales con las distintas entidades del Estado, el sector privado y la sociedad civil⁷⁷. Lo anterior significa que la PCM está bien posicionada para impulsar políticas que involucran múltiples sectores, como es el caso para la gestión y prevención de conflictos socio-ambientales. En este caso, el gobierno ha hecho clara su intención de crear una política del Estado para la gestión de conflictos que se enfoca en la prevención a través del diálogo⁷⁸, y ONDS ha estado intentando tanto impulsar dicha política desde su posición dentro de la PCM. Además, ONDS ha buscado coordinar las distintas actividades de gestión de conflicto de distintos organismos del Estado y aportar una visión intersectorial a los conflictos socio-ambientales⁷⁹.

Hacer explícito las conexiones entre el conflicto y el (sub)desarrollo. Un aspecto potente de ONDS es su capacidad de focalizar los organismos del estado en las necesidades de desarrollo de un territorio en conflicto. ONDS reconoce que las fuentes subyacentes de muchos conflictos se relacionan con los déficits en áreas básicas como la educación, salud e infraestructura. El Estado reacciona en forma más coordinada con la estructura de ONDS.

Enfoque territorial. Relacionado con lo anterior, ONDS se enfoca en el "territorio como el espacio de planificación del desarrollo"⁸⁰. Es decir, intenta promover el desarrollo de manera estratégica, considerando las características y recursos de un territorio completo. Más específicamente, para ONDS el desarrollo territorial integral debe ser realizado a través del diálogo, tomando en cuenta cinco factores: 1) la competitividad económica; 2) la gobernabilidad y participación; 3) el bienestar social de la población; 4) la identidad

76 Entrevista con José Luis López Follegati.

77 Presidencia del Consejo de Ministros, "Misión y Visión." Disponible de: <http://www.pcm.gob.pe/mision-vision/>, visitado 16 febrero 2015.

78 ONDS 2014, n 67 arriba: 42.

79 *Ibíd.*: 16; Entrevista con José Luis López Follegati.

80 ONDS 2014, n 67 arriba: 112.

cultural; y 5) la sostenibilidad ambiental⁸¹. Esta mirada territorial parece ser útil para poder abordar el desarrollo y los conflictos socio-ambientales de manera conjunta y completa.

Parcialidad. ONDS señala que el Estado debe jugar el rol de “vigilar y supervisar a las empresas con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de los estándares sociales y ambientales que estipulan las normas vigentes. Al mismo tiempo, señala que busca promover las inversiones y el desarrollo cautelando el respeto por los derechos ciudadanos”⁸². Lo anterior implica que ONDS enfrenta una tensión importante, pues si bien está concebida como una entidad que puede convocar y mediar procesos de diálogo, no está completamente aislado de los objetivos estatales de promover el desarrollo – incluyendo a través de proyectos de inversión – y fiscalizar a los actores privados. En otras palabras, ONDS no es completamente imparcial.

La Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un órgano autónomo del Estado peruano, creado a través de la constitución política del año 1993⁸³. Su mandato es defender los derechos de los ciudadanos, incluyendo al fiscalizar el cumplimiento de los deberes del Estado. Más específicamente, “atiende – en todo el país – quejas, consultas y pedidos de ciudadanos que, por alguna causa, han experimentado la vulneración de sus derechos”⁸⁴. Con eso dicho, la Defensoría “no desempeña funciones de juez o fiscal ni sustituye a autoridad alguna. No dicta sentencias, no impone multas ni sanciones. Elabora informes con recomendaciones o exhortaciones a las autoridades, cuyo cumplimiento encuentra sustento en su poder de persuasión y en la fortaleza de argumentos técnicos, éticos y jurídicos”⁸⁵. La Defensoría puede abordar casos que involucran tanto actores públicos como privados. Entre las áreas temáticas que se encuentran dentro de sus alcances están los problemas ambientales y conflictos sociales⁸⁶.

81 *Ibíd.*

82 *Ibíd.*: 82.

83 Defensoría del Pueblo, “Nuestra institución.” Disponible de: <http://www.defensoria.gob.pe/defensoria.php>, visitado 17 febrero 2015.

84 *Ibíd.*

85 *Ibíd.*

86 Para más información acerca de los ámbitos en los cuales la defensoría trabaja, véase: Defensoría del Pueblo, “¿En qué casos puede intervenir la Defensoría del Pueblo?” Disponible de: <http://www.defensoria.gob.pe/casos-intervencion.php?tm=2#2>, visitado 17 febrero 2015.

Según la Defensoría, participa “ya sea como mediadores o facilitadores del diálogo, en buena parte de los conflictos sociales en todo el país”⁸⁷. Según su último informe anual, durante el año 2013 la institución abordó 227 conflictos sociales, 37 de los cuales se resolvieron⁸⁸ (también se señala que surgieron 74 conflictos sociales nuevos ese año⁸⁹). Cabe subrayar que el rol de mediador o facilitador no está explícitamente parte del mandato de la Defensoría. De hecho, según un actor entrevistado para este estudio, sus profesionales no están totalmente capacitados para jugar este rol⁹⁰. Sin embargo, la Defensoría cuenta con alta credibilidad frente la ciudadanía peruana, en gran parte porque, dado su misión institucional, es percibida como “sesgada” hacia ella⁹¹. Por lo tanto, es muy común que los ciudadanos acuden a la Defensoría para ayuda en estas situaciones y lo anterior ha impulsado que se desempeñe como mediador. Cabe mencionar, sin embargo, que los otros actores involucrados (especialmente el sector privado) no siempre ven o acuden a la Defensoría como un mediador imparcial⁹².

La Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas

La Oficina General de Gestión Social (OGGS) fue creada como parte del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) en 2007, a través de un Reglamento de dicho Ministerio. Es un “órgano de asesoramiento encargado de promover las relaciones armoniosas entre las empresas minero energéticas y la sociedad civil, incluidos los gobiernos regionales y locales; propiciar el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el sector y colaborar en el diseño de Programas de Desarrollo Sostenible”⁹³. Más específicamente, sus roles incluyen: formular políticas y programas de desarrollo sostenible que beneficien a las comunidades afectadas por proyectos mineros; asesorar a la alta dirección en el fortalecimiento de relaciones entre las partes involucradas; y asesorar a la alta dirección en la promoción de mecanismos de diálogo y concertación entre las partes⁹⁴.

87 Defensoría del Pueblo, “Decimoséptimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo: enero-diciembre 2013.” Defensoría del Pueblo, mayo de 2014: 12. En adelante citado como Defensoría 2014.

88 *Ibíd.*: 111.

89 *Ibíd.* Uno de los roles jugado por la Defensoría frente conflictos socio-ambientales es llamar atención a ellos, por ejemplo al emitir informes mensuales que dan cuenta de la existencia de estos conflictos en todo el país.

90 Entrevista con José Luis López Follegati. Vale notar que el Consensus Building Institute ha sido contratado por la Defensoría para proporcionar capacitaciones en esta materia a sus profesionales.

91 Entrevistas con José Luis López Follegati y Luís Oré. Por su parte, la Defensoría se describe como “un colaborador crítico del Estado” (Defensoría 2014, n 89 arriba).

92 Entrevistas con José Luis López Follegati y Luís Oré.

93 OGGS, “Presentación.” Ministerio de Energía y Minas (disponible de: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=3&idTitular=41&idMenu=sub34&idCateg=41, visitado 17 febrero 2015).

94 Para más información sobre sus roles, véase: “Funciones.” Ministerio de Energía y Minas (disponible de: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=3&idTitular=42&idMenu=sub34&idCateg=42, visitado 17 febrero 2015).

OGGS se ha enfocado en fortalecer el relacionamiento entre las partes involucradas a través de tres maneras principales. Primero, ha impulsado que la participación ciudadana en torno a proyectos mineros comience de manera más temprana, cuando la empresa todavía está en la etapa de exploración. Durante esta etapa, OGGS apoya los esfuerzos de relacionamiento, por ejemplo para convocar reuniones con comunidades y difundir información acerca de los derechos de la ciudadanía y los requisitos con los cuales debe cumplir la empresa. Segundo, OGGS tiene personal en los distintos territorios del país, para que estas personas puedan reaccionar frente a eventuales situaciones de conflictividad. Tercero, desde 2012 convoca mesas de desarrollo que se enfocan en apalancar los recursos de la empresa y del Estado para contribuir al desarrollo en la zona de impacto⁹⁵.

La Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos de la Autoridad Nacional del Agua

En 2014, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) creó la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC) mediante la Resolución Jefatural No. 243-201496. Su mandato es ejecutar lineamientos y estrategias para prevenir y gestionar los conflictos vinculados con los recursos hídricos. Su labor incluye conocer las necesidades de las comunidades peruanas (especialmente de las comunidades rurales) respecto a los recursos hídricos; mapear los actores sociales presentes en cada cuenca para así conocer las dinámicas sociales y los potenciales conflictos en cada zona⁹⁷; y "establecer espacios de diálogo para articular acciones de prevención y manejo buscando el desarrollo y bienestar de los pueblos"⁹⁸. Según la ANA, en octubre de 2014 la UPGC se encontraba "articulando multisectorialmente acciones de prevención en más de 27 espacios de diálogo sobre conflictos sociales relacionados al recurso hídrico a nivel nacional. Además, las 86 sedes

95 MINEM, "Entrevista a Fernando Castillo, Director General de la Oficina de Gestión Social de MEM." YouTube, 14 agosto 2015 (disponible de: <https://www.youtube.com/watch?v=RL9u9AM0GhE>, visitado 17 febrero 2015).

96 Alianzas para el Dialogo, "ANA crea Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC)." Alianzas para el Diálogo, 28 agosto 2014 (disponible de: <http://alianzasparaeldialogo.blogspot.com/2014/08/ana-crea-unidad-de-prevencion-y-gestion.html>, visitado 18 febrero 2015).

97 Susana Mendoza, "Miriam Morales Córdova, 'Con mi trabajo consigo el bien común.'" El Peruano, 10 agosto 2014 (disponible de: http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-con-mi-trabajo-consigo-bien-comun-22796.aspx#.VOSOQrDF_hF, visitado 18 febrero 2015).

98 Autoridad Nacional del Agua, "La ANA crea primera unidad especializada en prevención de conflictos hídricos en Latinoamérica." ANA 2 octubre 2014 (disponible de: <http://www.ana.gob.pe/sala-de-prensa/noticias/noticias-2014/la-ana-crea-primera-unidad-especializada-en-prevenci%C3%B3n-de-conflictos-h%C3%ADricos-de-latinoam%C3%A9rica.aspx>, visitado 18 febrero 2015).

desconcentradas de la ANA [estaban] desarrollando trabajos de campo buscando identificar y gestionar casos de conflictividad hídrica⁹⁹.

Otros pasos iniciales de la UPGS se han enfocado en capacitar a sus profesionales en la prevención y gestión de conflictos, enfocándose en particular en las sedes descentralizadas de la ANA (las Autoridades Locales del Agua). Para lo anterior, se han realizado talleres de capacitación y se ha creado un protocolo para la prevención de los conflictos sociales vinculados con los recursos hídricos, entre otras actividades de capacitación y difusión¹⁰⁰.

La UPGC representa un esfuerzo de incorporar y elevar la importancia de lo social dentro de una institución técnica, para así poder gestionar más eficazmente un recurso natural (el agua). La UPGS señala que el tema del agua es “transversal” en los conflictos sociales, agregando que según los informes de la Defensoría y ONDS, la gran parte de los conflictos socio-ambientales en Perú involucran el tema del agua¹⁰¹. Dado lo anterior, un objetivo de la UPGC es posicionar la ANA para poder detectar y avisar de manera temprana si es probable que surja un conflicto en torno al agua¹⁰².

Caso Ilustrativo: la Mina Toromocho

Toromocho es una mina de tajo abierto ubicado en el distrito de Morococha, Región de Junín, en el centro del Perú. El titular es la Minera Chinalco Perú S.A., propiedad de la empresa china Aluminium Corporation of China¹⁰³. Chinalco adquirió la mina en el año 2007 de la empresa Minera Perú Copper S.A., la cual había ganado, en el año 2003, una licitación pública para la ejecución de un acuerdo de opción sobre el proyecto¹⁰⁴. En otras palabras, cuándo Chinalco adquirió Minera Perú Copper, también adquirió los derechos para explotar la Mina Toromocho. El estudio de impacto ambiental del proyecto dio cuenta de que las actividades de la mina tendrían impactos graves para la ciudad de Morococha, de modo que se consideró necesario el reasentamiento de la población local a una nueva ciudad que sería construida por la empresa. El plan de relocalizar la comunidad produjo

99 *Ibíd.*

100 Alianzas para el Dialogo, n 98 arriba.

101 Autoridad Nacional del Agua. “Prevención y gestión de conflictos en la ANA.” YouTube, 7 octubre 2014 (disponible de: https://www.youtube.com/watch?v=b4ku2n_i4KM, visitado 18 febrero 2015).

102 *Ibíd.*

103 PCM y ONDS, “Casos emblemáticos: Morococha y Espinar.” Willaqniki: Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales, febrero 2014: 11.

104 Knight Piésold Consulting, “Minera Chinalco Perú S.A. Proyecto Toromocho Estudio de Impacto Ambiental: Resumen Ejecutivo. Minera Chinalco Perú S.A., 2009.

resistencia fuerte desde algunos pobladores, quienes organizaron protestas en contra de lo que caracterizaron como reasentamiento involuntario.

Para abordar el reasentamiento y la controversia en torno a él, en 2009 se comenzó el proceso de establecer una Mesa de Diálogo para el Reasentamiento. La Mesa fue establecida legalmente a través de dos Resoluciones Ejecutivas del Gobierno Regional de Junín, las que fueron posteriormente validadas por la Presidencia del Consejo de Ministros¹⁰⁵. Otorgarle bases legales a la mesa fue considerado importante para dar más validez a su trabajo y cualquier acuerdo alcanzado¹⁰⁶. Al establecer la mesa, el gobierno estaba buscando generar mayor legitimidad social sobre el proceso de reasentamiento, no poniendo en duda el desarrollo del proyecto.

La labor de la mesa incluyó tres etapas: 1) elección de representantes; 2) elección del lugar de reasentamiento; y 3) elaboración de un convenio marco¹⁰⁷. El proceso de elegir a los representantes fue largo, durando casi dos años, principalmente por las complejidades de elegir a los representantes “legítimos” de quienes tendrían que relocarse¹⁰⁸. Dicho proceso fue realizado con el apoyo de distintos actores públicos, incluyendo la PCM¹⁰⁹, el Gobierno Regional de Junín y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza¹¹⁰. La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza jugó un rol particularmente importante durante esta etapa, pues ayudó a identificar a aquellas organizaciones sociales que podrían representar a los pobladores¹¹¹. Dichas organizaciones sociales participaron en una capacitación y luego cada una realizó una elección interna para seleccionar a su representante. Como producto de este proceso, se eligió a 11 representantes de la comunidad local¹¹².

Además de las organizaciones sociales, los integrantes de la mesa de diálogo incluían representantes de: el gobierno nacional (incluyendo ONDS, MINEM y la Defensoría del Pueblo); el gobierno regional de Junín; la empresa; y la iglesia católica. Los integrantes

105 PCM y ONDS, n 105 arriba: 13.

106 *Ibíd.*

107 Isabel Chirinos, “Mesa de Diálogo entre vecinos de Morococha y Chinalco terminó con algunos acuerdos.” Lamula.pe, 10 mayo 2010 (disponible de: <https://rocoto.lamula.pe/2010/05/10/mesa-de-dialogo-entre-vecinos-de-morococha-y-chinalco-termino-con-algunos-acuerdos/rocoto/>, visitado 19 febrero 2015).

108 PCM y ONDS, n 105 arriba: 12.

109 Al momento de constituir la mesa formalmente, la ONDS todavía no existía dentro de la PCM. Sin embargo, cuando la Mesa empezó a operar en 2012, la ONDS tomó un rol de liderazgo en impulsar y coordinar su trabajo.

110 Esta es una entidad creado por ley que incluye actores estatales y de la sociedad civil en realizar su mandato de combatir contra la pobreza en el país. Este organismo también jugó el rol de “secretaría técnica” del proceso.

111 PCM y ONDS, n 105 arriba: 12.

112 *Ibíd.*

eligieron a dos facilitadores para guiar el proceso de diálogo, el monseñor Pedro Barreto Jimeno y Américo Mercado, vicepresidente del Gobierno Regional de Junín¹¹³.

En el año 2012, al completar el proceso de elegir a los representantes, la mesa empezó a abordar la tarea de acordar el lugar del reasentamiento y otros detalles relacionados. Para lo anterior, se formaron comités técnicos para proporcionar información específica a la mesa. Por ejemplo, se instaló un comité de evaluación técnica que tuvo la responsabilidad de identificar a las personas que serían relocalizadas, de acuerdo con características acordadas por la mesa de dialogo¹¹⁴. Cabe señalar que algunos elementos del reasentamiento fueron negociados de manera individual entre los pobladores y la empresa, por ejemplo el valor de las propiedades y terrenos de los pobladores¹¹⁵. A finales de 2012, se acordó relocalizar la población a la nueva ciudad de Nueva Morococha¹¹⁶, ciudad que fue establecida legalmente en 2013¹¹⁷. El proceso de reasentamiento comenzó ese mismo año y actualmente se encuentra 85% completo¹¹⁸.

La tercera tarea de la mesa, la de generar un Convenio Marco, está en camino. Dicho documento será la base para futuras negociaciones respecto a cómo la empresa aportará al desarrollo sostenible de la zona y cómo serán las relaciones entre las partes durante las operaciones del proyecto¹¹⁹. La empresa ya ha acordado en principio realizar aportes al desarrollo de la zona y las partes actualmente están preparándose para negociar cuáles, exactamente, serán dichos aportes¹²⁰.

Al juicio de la ONDS, el proceso de reasentamiento ha sido un éxito y la mesa de diálogo ha servido como herramienta de prevención de conflictos¹²¹. Específicamente, señala que

113 Rocío Mendoza, "Instalan mesa de diálogo para lograr reasentamiento de Morococha." Correo, 13 diciembre 2011 (disponible de: <http://diariocorreo.pe/politica/instalan-mesa-de-dialogo-para-lograr-reasentamiento-de-morococha-515473/>, visitado 18 febrero 2015).

114 Andina Agencia Peruana de Noticias. "Proyecto minero Toromocho entrega viviendas en Nueva Morococha." Andina 23 octubre 2014 (disponible de: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-proyecto-minero-toromocho-entrega-viviendas-nueva-morococha-528614.aspx>, visitado 19 febrero 2015).

115 Radio Morococha, "El Éxodo de un Pueblo Minero." Radio Morococha, 5 agosto 2014 (disponible de: <http://radiomorococha.com/16-el-exodo-de-un-pueblo-minero.html>, visitado 19 febrero 2015).

116 PCM y ONDS, n 105 arriba: 17.

117 Manuel Gago, "El 1% de Toromocho." El Montonero, 7 noviembre 2014 (disponible de: <http://elmontonero.pe/columnas/2014/11/el-1-de-toromocho/>, visitado 19 febrero 2015).

118 PCM y ONDS, n 105 arriba: 15.

119 *Ibíd.*: 16.

120 Cabe notar que, según el sitio web de Chinalco, la empresa ya está realizando inversiones en la comunidad local. Por ejemplo, cuenta con el Fondo Social Toromocho, organismo que se dedica a financiar programas sociales y a invertir en la infraestructura local. Véase: Chinalco, "Responsabilidad Social." Disponible de: http://chinalco.com.pe/es/responsabilidad_social, visitado 29 abril 2015.

121 PCM y ONDS, n 105 arriba.

la población que se ha reasentado hasta la fecha se encuentra en condiciones que son considerablemente mejores que las que vivían anteriormente y el proceso de reasentamiento no ha generado grandes conflictos. Otros actores, sin embargo, no comparten esta visión del proceso. En particular, algunos pobladores se han mostrado poco conformes con la nueva ciudad¹²², y siguen protestando en contra del reasentamiento¹²³.

Como se ha señalado, ONDS, la Defensoría y MINEM han participado en la mesa, entre otros actores estatales. Respecto a sus roles, ONDS ha jugado un rol de coordinador y garante, en conjunto con el Gobierno Regional de Junín. Además de contribuir a generar la base legal para la mesa, ha ayudado a articular la mesa con distintas autoridades, por ejemplo al solicitar que varias entidades técnicas del Estado elaboraran informes relevantes¹²⁴. Como otro ejemplo, ONDS indica que realizó un dialogo directo con el alcalde de Morococha para negociar el traslado de las instituciones públicas (por ejemplo, la municipalidad) al nuevo terreno¹²⁵. Por otro lado, la Defensoría ha participado como “veedor” mientras MINEM ha representado el Estado desde la visión del sector minero.

Conclusiones: Lecciones claves de la institucionalidad peruana

Perú y Chile enfrentan desafíos similares respecto a los proyectos de inversión, pues ambos países han visto dichos proyectos aumentar drásticamente en las últimas décadas, y con ellos los conflictos socio-ambientales. A diferencia de Chile, sin embargo, Perú ha tomado pasos significativos para abordar estos conflictos desde el Estado, pasos que ofrecen algunas lecciones relevantes para Chile.

Primero, el Estado peruano ha tomado liderazgo en la gestión de conflictos entre empresas y comunidades, no dejándolos en manos de empresas y personas privadas. Es más, ha decidido que no funciona abordar de manera independiente el desarrollo y los conflictos socio-ambientales entorno a él. Lo anterior ha permitido generar una política nacional respecto a la prevención y manejo de conflictos a través del diálogo, y empoderar distintos organismos públicos para trabajar en este ámbito utilizando un enfoque en

122 “Boletín Actualidad Minera del Perú Nro. 185: Continúa proceso de reasentamiento en Toromocho.” CooperAcción (disponible de: <http://cooperaccion.org.pe/actualidad-minera-del-peru-185/123-actualidad-minera-del-peru-185/2448-toromocho>, visitado 19 febrero 2015). Algunos observadores han comentado que la gran mayoría de los pobladores están a favor del reasentamiento, caracterizando los oponentes como una minoría ruidosa. Véase, por ejemplo, Gago, n 119 arriba.

123 “Marcha en contra del proyecto minero de Toromocho.” Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú, 4 septiembre 2014 (disponible de: <http://www.conflictosmineros.org.pe/alertas/04/09/2014/marcha-en-contra-del-proyecto-minero-de-toromocho>, visitado 19 febrero 2015).

124 PCM y ONDS, n 105 arriba: 15-16.

125 *Ibíd.*: 15. El alcalde ha manifestado otra perspectiva respecto a este punto, indicando que el gobierno le presionó a relocalizarse hasta que no tenía alternativa a mudarse a Nueva Morococha (Radio Morococha, n 119 arriba).

territorios completos. El éxito de ONDS (por más “optimista” que sean sus auto-evaluaciones) indica que es importante que una institución pública encargada de gestionar este tipo de conflicto esté ubicada en un lugar importante dentro del gobierno y que tenga la capacidad de articular distintos sectores y actores. Cabe notar que tomar un rol de liderazgo en la gestión de conflictos – y establecer las políticas y las instituciones correspondientes - requiere una real voluntad política para efectuar cambios sustanciales en cómo se aborda estos conflictos.

Por otro lado, el caso peruano muestra que se puede incorporar la gestión de conflictos en las actividades de diversos organismos públicos para así potenciar y diversificar el desempeño del Estado en este ámbito. En este caso, la Defensoría aprovecha la confianza que goza desde la ciudadanía para poder actuar como mediador, además de fiscalizar a los actores públicos y privados. Las unidades de la gestión de conflictos de ANA y MINEM utilizan su conocimiento técnico y temático para ayudar a abordar los conflictos que involucran sus ámbitos. Contar con mecanismos de coordinación – como intenta hacer ONDS - es importante para asegurar que los distintos actores públicos puedan compartir información y potenciarse mutuamente.

Finalmente, cabe notar que todas las instituciones peruanas, al igual que USIECR y CAO, enfrentan un dilema respecto a la imparcialidad, ya que no están totalmente separadas de los intereses del Estado y/o no tienen misiones institucionales que requieren la imparcialidad. Por ejemplo, la ONDS tiene una agenda pro-desarrollo que influye en su labor, mientras la Defensoría está percibida como sesgada hacia la ciudadanía. Estos “sesgos” no parecen impedir que las instituciones juegan un rol constructivo. Sin embargo, algunos expertos peruanos ven la necesidad de contar con un equipo especializado en resolución de conflictos quienes pueden trabajar desde una plataforma realmente imparcial¹²⁶. Una plataforma de esta naturaleza no existe en Perú todavía.

¹²⁶ Entrevista Antonio Bernal

INSTITUCIONES Y EXPERIENCIAS NACIONALES

Hoy en día en Chile, el uso de la mediación es bastante restringido, pues se utiliza principalmente en los ámbitos de conflictos familiares, laborales y de salud. Varias instituciones chilenas, sin embargo, entre ellas el Ministerio de Energía, el Servicio de Evaluación Ambiental y el Ministerio del Interior, han mostrado interés en la resolución colaborativa de conflictos socio-ambientales. Por ejemplo, el SEA ha elaborado guías para la participación ciudadana anticipada y mejores prácticas para las relaciones entre actores involucrados en proyectos que se someten al SEIA¹²⁷. El Ministerio de Energía ha creado una División de Participación y Diálogo Social que está evaluando cómo promover la asociatividad y la participación en el contexto de proyectos energéticos. No obstante, todavía no se ha institucionalizado la mediación como herramienta para abordar conflictos socio-ambientales en torno a proyectos de inversión.

A pesar de lo anterior, existen ejemplos relevantes de la mediación en el contexto chileno; a continuación se presentan tres de ellos. Primero, se describe la mediación por parte de la Dirección del Trabajo, considerando en particular aquellos elementos que han contribuido al éxito de dicha institución en el ámbito de la gestión de conflictos. Luego, se presentan dos experiencias puntuales: la mediación por el Diputado Jaime Estévez del conflicto entorno al proyecto GasAndes y el rol jugado por el Intendente Jaime Tohá en conflicto en torno al proyecto de celulosa de Forestal Arauco en Nueva Aldea.

Mediación en la Dirección del Trabajo

La Dirección del Trabajo (DT) es un servicio público chileno, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Su misión institucional incluye: velar por el cumplimiento de la

¹²⁷ Esta segunda guía fue elaborada por CBI en conjunto con Casa de la Paz en el año 2012. Véase: Consensus Building Institute y Casa de la Paz, n7 arriba.

legislación laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo; promover el ejercicio pleno de la libertad sindical; fomentar el diálogo social; y fortalecer sistemas de prevención y solución alternativa de conflictos”¹²⁸. En otras palabras, la DT tiene el mandato de fiscalizar el cumplimiento con las leyes laborales - lo que representa su principal “giro” ¹²⁹ - y a la vez de fomentar la gestión colaborativa de conflictos laborales. Más específicamente, desde el año 2001 la DT ofrece servicios de mediación gratuitos para abordar disputas colectivas en torno a temas laborales¹³⁰. Se asignó a la DT esta actividad de acuerdo con la Reforma Laboral implementada por Ley 19.759. Hoy en día, la DT cuenta con 29 mediadores y 5 centros de mediación a lo largo del país¹³¹.

La DT ofrece los siguientes tipos de mediación¹³²:

Mediación programada: Mediación ofrecida por la DT a las partes en conflicto, en consideración de parámetros de conflictividad definidos regionalmente, con énfasis en la prevención de conflictos.

Mediación solicitada: Mediación realizada a petición de una o más de las partes involucradas en un conflicto.

Mediación reactiva: Mediación ofrecida por la DT por iniciativa propia, para abordar un conflicto o una controversia laboral manifiesta del que tome conocimiento.

Mediación de derechos fundamentales: Mediación obligatoria cuando la DT estima la existencia de vulneración de derechos fundamentales señalados en el Código del Trabajo. Este tipo de mediación busca agotar las posibilidades de corrección y acordar las medidas de reparación¹³³.

¹²⁸ “Acerca de la Dirección del Trabajo.” Dirección del Trabajo (disponible de: <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-propertyname-2299.html>, visitado 22 febrero 2015).

¹²⁹ Entrevista grupal con funcionarios de la DT.

¹³⁰ Cabe mencionar que la DT está empoderada para abordar conflictos desde mucho antes del 2001. DFL No. 2 de 1967 estableció que le correspondería a la DT “la realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo” (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, DFL No. 2, Dispone la Reestructuración y Fija Funciones de la Dirección del Trabajo. 4 diciembre 1996). Para implementar dicho DFL, Resolución No. 845 del 1990 estableció que la DT podía ofrecer “su participación oficiosa” para prevenir y abordar conflictos laborales (entre otras estipulaciones) (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, “Resolución No. 845”. 8 noviembre 1990). A diferencia de la mediación, la conciliación típicamente se aplica para disputas individuales, es decir, entre un trabajador y su empleador, normalmente en conexión con el término del empleo (“¿Qué es la mediación laboral?” Dirección del Trabajo (disponible de: <http://www.dt.gob.cl/1601/simple-article-72191.html>, visitado 22 febrero 2015).

¹³¹ Entrevista grupal con profesionales de la DT.

¹³² Dirección del Trabajo, “Mediación Laboral, Dirección del Trabajo” (documento proporcionado por profesionales de la DT).

¹³³ Dirección del Trabajo, Código del Trabajo. Enero 2015: artículos 485 y 486.

Buenos oficios: Mediación por la DT en casos de negociaciones colectivas que se hayan estancado y por lo tanto se haya aprobado una huelga. En esta situación, cualquiera de las partes puede solicitar la intervención de la DT durante las 48 horas después de aprobar la huelga, y esta solicitud “produce el efecto de suspender el inicio de la huelga y otorga a las partes la oportunidad de continuar las negociaciones”¹³⁴. La DT convoca y facilita esta “última oportunidad” de llegar a acuerdo antes de comenzarse la huelga. Si no se llega a acuerdo dentro de 5 días, se suspende la mediación y se procede con la huelga, a menos que las partes acuerden prorrogar la mediación por 5 días más¹³⁵.

Según la DT, los buenos oficios y las mediaciones solicitadas representan la mayoría de sus casos. Por ejemplo, en el año 2014 60,3% de los casos mediados por la DT fueron de buenos oficios, mientras 30,7% fueron mediaciones propiamente tal. De las mediaciones, la mayoría fueron mediaciones solicitadas¹³⁶. En cualquier de los tipos de mediación, la DT interviene para restablecer la comunicación y el dialogo, generar un ambiente de confianza y fomentar la generación de propuestas de solución¹³⁷.

En la práctica, las mediaciones típicamente comienzan cuando una parte – generalmente los trabajadores¹³⁸ - se acerca a la DT para solicitar su ayuda. Lo anterior ocurre comúnmente cuando un grupo de trabajadores entrega una denuncia a la DT y pide su ayuda para resolverla. Generalmente, el funcionario que recibe la denuncia explica las posibles vías de resolución - la fiscalización y la mediación – y ayuda a determinar cuál es más apropiada. Por ejemplo, dado que la mediación es estrictamente voluntaria, sólo es apropiado abordar un caso a través de esta vía si ambas partes están dispuestas a participar. Cabe mencionar que si no se llega a acuerdo a través de la mediación, un caso puede ser remitido a la fiscalización en ciertos casos¹³⁹. Si bien la mayoría de las denuncias son abordadas a través de la a fiscalización¹⁴⁰, la DT media cientos de casos al

134 “Acerca de la Dirección del Trabajo,” n 130 arriba.

135 Diego López F., “Negociación Colectiva Reglada y Mediación Administrativa: ¿Prevención de la huelga o promoción de negociación efectiva? Dirección del Trabajo Debate laboral paper#20, mayo 2009 (disponible de: http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-96709_recurso_1.pdf, visitado 23 febrero 2015): 9-10.

136 Dirección del Trabajo, “Informe Parcial Preliminar, de Resultados Aplicación Encuesta de Satisfacción en Mediación Año 2014.” 7 enero 2015. Documento preliminar proporcionado por profesionales de la DT.

137 Cristián Assadi C., “Mediación laboral.” Diario El Centro, 4 septiembre 2012 (disponible de: <http://www.diarioelcentro.cl/?q=articulo-columnistas&id=1961>, visitado 23 febrero 2015).

138 López, n 137 arriba: 42-43; Viviana Pérez Ortiz, “La Mediación Laboral en la Dirección del Trabajo: Cinco Constataciones desde la Experiencia.” Gobernabilidad.cl, 7 agosto 2009 (disponible de: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=1868>, visitado 23 febrero 2015).

139 *Ibíd.*

140 Entrevista grupal con profesionales de la DT.

año. Según cifras preliminares, en el año 2014 la DT realizó 2.830 mediaciones, de las cuales 1.687 se finalizaron con acuerdo¹⁴¹.

Todos los mediadores de la DT tienen experiencia como fiscalizadores dentro de la DT, pues es un criterio para poder ejercer como mediador. Por lo tanto, los mediadores cuentan con conocimiento profundo del ámbito laboral, incluyendo los marcos legales relevantes. Otro criterio para ser mediador es haber sido capacitado en mediación. La DT ofrece las capacitaciones requeridas a sus profesionales a través de su escuela de formación, y son dictadas por expertos externos. Si bien este sistema de formación ha funcionado para desarrollar un grupo de mediadores, cabe notar que el hecho de contar con sólo 29 mediadores en todo el país implica que estos profesionales se encuentran sobrepasados con casos¹⁴².

La DT realiza encuestas periódicas de satisfacción respecto a la mediación laboral, las cuales indican que, en general, sus mediaciones han sido exitosas. Por ejemplo, según la encuesta correspondiente al año 2014, la gran mayoría de los encuestados - 94,62% - estiman que el mediador logró establecer un canal de diálogo entre las partes, mientras 95,7% indican que el mediador trató de igual forma a ambas partes. 87,33% de los encuestados indican que el proceso de mediación fue "buena," mientras sólo 8,2% lo caracterizan como "regular" y 1,36% lo califican como mala.

Elementos y tensiones institucionales claves

Capacidad fiscalizadora. Como se ha señalado, el principal "giro" de la DT es fiscalizar el cumplimiento con leyes y normas laborales. Para lo anterior, tiene la capacidad de "castigar" a quienes no cumplen con las leyes, por ejemplo a través de multas. Esta capacidad fiscalizadora tiene dos implicancias importantes para las mediaciones realizadas por esta institución. Primero, le otorga un cierto poder y peso que potencia su capacidad de convocar las partes a la mediación. Más específicamente, esta característica implica que los trabajadores comúnmente acuden a la DT por ayuda, y tienden a estar abiertos a la mediación si es sugerida por sus funcionarios. Al mismo tiempo, el poder fiscalizador representa un incentivo para empleadores a participar en la mediación, ya que su alternativa es un proceso de fiscalización que puede tener peores resultados para ellos. Segundo, el poder fiscalizador de la DT implica que no es una institución "realmente" imparcial. Es decir, tiene la misión institucional de proteger ciertos derechos que corresponden principalmente a los trabajadores, y por lo tanto a menudo es vista como

¹⁴¹ Dirección del Trabajo, "Actuaciones de mediación, según tipo y resultado, año 2014" (documento preliminar). 20 marzo 2015. 899 casos fueron finalizadas sin acuerdo y 244 casos fueron finalizados de otra manera.

¹⁴² Entrevista grupal con profesionales de la DT.

sesgada hacia esta parte. Interesantemente, esta dinámica parece fomentar la legitimidad de la DT desde la perspectiva de la ciudadanía chilena¹⁴³.

Credibilidad institucional. La DT y sus mediadores cuentan con un alto grado de credibilidad. Además de lo ya señalado respecto a su rol fiscalizador, lo anterior parece ser producto en gran parte de su experiencia y conocimiento técnico. En particular, la DT tiene décadas de historia de abordar asuntos laborales, por lo que como institución tiene un conocimiento profundo de este ámbito. Además, dado que todos los mediadores deben ser obligadamente personas con experiencia trabajando y fiscalizando dentro de la DT, estos profesionales pueden aportar experiencia y conocimiento técnico que es pertinente para las disputas que ayudan a abordar. Al juicio de los profesionales de la DT entrevistados para este estudio, la credibilidad de la DT también surge del hecho de que cuenta con un marco jurídico que le otorga “oficialmente” el rol de mediar disputas laborales. Todo lo anterior promueve que las partes interesadas se acercan a la DT para pedir ayuda, incluyendo a través de la mediación.

Construcción de una cultura de mediación. El éxito que goza la DT hoy en día en el ámbito de mediación es producto de catorce años de trabajo para desarrollar esta área. Es decir, desde el año 2001, la DT se ha esforzado para aumentar conciencia de la mediación interna y externamente, y para crear una cultura de diálogo en torno a disputas laborales. No obstante, sigue siendo común que las partes – especialmente los trabajadores - desconocen la mediación¹⁴⁴. Por lo tanto, los mediadores de la DT deben siempre clarificar los objetivos, alcances, oportunidades y limitaciones de este tipo de proceso, para que los usuarios entienden la diferencia entre esta vía de resolución y la fiscalización.

Conclusiones: Lecciones claves de la Dirección del Trabajo

La Dirección del Trabajo ofrece un ejemplo de una institución chilena que ha incorporado exitosamente la mediación entre sus actividades y objetivos institucionales. A pesar de que el ámbito laboral es distinto al ámbito de conflictos socio-ambientales, se pueden extraer lecciones relevantes para el presente estudio:

Primero, el rol fiscalizador de la DT parece potenciar significativamente su capacidad de mediar, ya que genera confianza entre los trabajadores y proporciona un incentivo a los

¹⁴³ Entrevista con Elena Serrano.

¹⁴⁴ Pérez Ortiz, n 140 arriba. Vale mencionar que una encuesta realizada en el año 2006 mostró que el 87% de los empleadores sí conocían la mediación laboral y la consideraban útil, y el 93% de ellos sabían que la DT se desempeña como mediador laboral (López 2009, n 137 arriba: 19).

empleadores para participar. Lo anterior es un factor importante, especialmente dado la falta de confianza en las instituciones que hoy en día es extendida entre los chilenos.

Segundo, la experiencia y el conocimiento técnico de los mediadores parece aumentar su credibilidad, y los posiciona para abordar la sustancia de las disputas que deben mediar. Cualquier institución chilena que pretende abordar las disputas socio-ambientales tendría que considerar qué tipo de conocimiento técnico y experiencia necesitarían sus mediadores para poder ejercerse con éxito.

Finalmente, la larga trayectoria de la DT en el ámbito de disputas laborales implica que la tarea de institucionalizar la mediación toma tiempo. Una eventual institución chilena a cargo de gestionar disputas socio-ambientales no podrá esperar resultados inmediatos, sino que tendrá que invertir tiempo y otros recursos en difundir, educar y crear una cultura propicia para la mediación.

Diputado Estévez y el conflicto GasAndes

El conflicto en torno al proyecto GasAndes es bien conocido en Chile, y a menudo considerado un hito en el movimiento medioambiental en el país¹⁴⁵. Los detalles de la mediación de dicho conflicto son menos conocidos, sin embargo. Es en este aspecto del conflicto que se enfoca el caso de estudio que se presenta a continuación.

Como contexto general¹⁴⁶, se recuerda que el proyecto GasAndes fue propuesto en el año 1995 por un consorcio compuesto por algunas empresas chilenas y la empresa canadiense Nova Gas International. El proyecto fue diseñado para transportar gas natural desde Argentina a la Región Metropolitana a través de un gasoducto que pasaría por el Cajón del Maipo, Pirque y Santa Rosa. El Consorcio GasAndes sometió el proyecto de manera voluntaria al SEIA, y fue posteriormente aprobado (con reparos) por la COREMA de la Región Metropolitana. Antes y después de la aprobación, las tres comunidades afectadas se opusieron fuertemente al proyecto, manifestando en particular preocupaciones acerca de la seguridad del proyecto y sus posibles impactos ambientales. La localidad de San Alfonso en el Cajón del Maipo fue uno de los "epicentros" de la oposición ciudadana, y la familia Astorga fue uno de sus líderes, ya que el trazado del gasoducto pasaría por su predio, llamado Cascadas de las Ánimas. Entre otras

145 Carlos Pérez, "De GasAndes a Alto Maipo: El río suena." La Tercera, 9 agosto 2014 (disponible de: <http://www.latercera.com/noticia/tendencias/2014/08/659-590594-9-de-gasandes-a-alto-maipo-el-rio-suena.shtml>, visitado 15 enero 2015); entrevista con Elena Serrano.

146 Para información detallada acerca de los hechos de este caso, véase: Pablo Camus y Ernst R. Hajek, "El proyecto GasAndes: un conflicto emblemático en torno al trazado de un gasoducto por el Cajón del Maipo." En: Historia Ambiental de Chile. Santiago: Andros Impresores, 1998.

manifestaciones de oposición, la comunidad del Cajón del Maipo realizó una serie de protestas y los Astorga bloquearon el camino para impedir el paso a los contratistas de GasAndes¹⁴⁷. Además, en 1995 se logró la declaración de Cascadas de las Animas como un santuario de la naturaleza¹⁴⁸, declaración que fue interpretada por algunas partes a significar que no se podía construir ningún proyecto en ese territorio. En suma, durante tres años el proyecto GasAndes se desarrollaba en un entorno de creciente conflictividad, especialmente en el Cajón del Maipo, a pesar de contar con todos los permisos legales necesarios para implementarse.

En este contexto, hacia los finales de este periodo el Diputado Jaime Estévez convocó y medió un proceso de negociación entre el Consorcio GasAndes y algunos actores claves del Cajón del Maipo. Dichos actores incluían el Alcalde de San José de Maipo, la familia Astorga y otros vecinos cuyos terrenos serían afectados por el trazado propuesto del gasoducto¹⁴⁹. Estévez se ofreció para mediar en su capacidad de diputado representando el Cajón del Maipo; en esa época también era Presidente de la Cámara de Diputados.

Al juicio de un actor entrevistado para este estudio, Estévez fue aceptado como mediador por todas las partes principalmente por el peso de su cargo y su afiliación con el Partido Socialista (PS). Más específicamente, los actores claves de la comunidad simpatizaban con el PS; de hecho el alcalde pertenecía al mismo partido. Esta sensibilidad política compartida generaba confianza en él, lo que facilitó su entrada como mediador. Por otro lado, si bien su afiliación política causaba suspicacia para algunos socios del Consorcio GasAndes, su carga como Presidente de la Cámara le otorgaba un cierto "peso" y grado de legitimidad - especialmente para el socio canadiense - lo que hizo aceptable su participación como mediador para el titular también¹⁵⁰. Cabe notar que Estévez se mostró a favor del proyecto desde su inicio¹⁵¹, sin embargo abogaba para minimizar los impactos negativos para la comunidad. En este sentido, si bien no era totalmente imparcial, los actores de la comunidad entendían que Estévez les pretendía ayudar.

Otro factor que facilitó la convocación de un proceso de mediación era la sensación dentro de la comunidad de que el proyecto iba a construirse "sí o sí," dado que contaba con todos los permisos necesarios, y por lo tanto convenía trabajar con un mediador que podía

147 Carlos Pérez, n 147 arriba.

148 Cascada de las Animas, "Santuario de la naturaleza." Disponible de: http://www.cascadadelasanimas.cl/index/santuario_de_la_naturaleza.php, visitado 9 abril 2015.

149 Entrevista con Elena Serrano.

150 Ibíd.

151 Jaime Estévez, "Los desafíos del caso del gasoducto para el modelo de crecimiento chileno." Ambiente y Desarrollo XII(3), septiembre 1996: 40-45.

ayudar a mejorar las condiciones del proyecto¹⁵². Por otro lado, las implicancias de la declaración de Cascadas de las Ánimas como santuario de la naturaleza y la oposición infatigable de la comunidad de San Alfonso fueron incentivos para el titular para participar en la mediación. Además, el socio canadiense contaba con experiencia en negociar con comunidades, además de valores corporativos que favorecían el diálogo, elementos corporativos que facilitaron su apertura al proceso¹⁵³.

Se realizó el proceso de mediación en el plazo de una semana. Para lo anterior, Estévez se reunió individualmente con los distintos actores y transmitía información de uno al otro. En este sentido, sirvió como puente de comunicación entre las partes, sin que se reunieran directamente. De esta manera, ayudó a clarificar los intereses y preocupaciones de la comunidad, de modo que el titular entendió, por ejemplo, que sus temores tenían más que ver con la seguridad que con los impactos ambientales. También se logró llegar a acuerdo respecto a distintos temas sustanciales. Entre los acuerdos alcanzados fueron: posibilitar el uso por parte de la comunidad del gas natural siendo transportado; aumentar el grosor de los tubos para así aumentar su seguridad; y ajustar el trazado del gasoducto para minimizar su presencia en los predios de los vecinos.

Cabe notar que otros temas fueron resueltos fuera de la mediación. Por ejemplo, los montos de compensación para los vecinos afectados fueron negociados de manera individual¹⁵⁴. Este aspecto del proceso fue fuertemente criticado, y generó acusaciones de que dichos vecinos se habían “vendido”¹⁵⁵. Para algunos actores, el hecho de negociar compensaciones monetarias para impactos de carácter ambiental y social tuvo el impacto de “desprestigiar el movimiento” ciudadano en contra del proyecto¹⁵⁶.

Conclusiones: Lecciones claves del caso GasAndes

El caso de GasAndes muestra que es posible mediar exitosamente este tipo de conflicto en Chile, pues el rol jugado por Estévez logró destrabar el conflicto y generar un grado suficiente de comunicación y articulación entre actores que no se hablaban. Lo anterior fue posible a pesar de que el proyecto ya contaba con los permisos legales necesarios. Si bien el SEIA es más fuerte y reglamentado hoy en día, lo anterior indica que los marcos

152 *Ibíd.*

153 Entrevista con Elena Serrano.

154 *Ibíd.*

155 Véase, por ejemplo, Estévez, n 153 arriba.

156 *Ibíd.*: 43.

existentes dejan espacio suficiente para realizar la mediación de manera voluntaria, siempre que las partes tengan incentivos suficientes para hacerlo.

Por otro lado, este caso señala que para el contexto chileno - donde existe poca confianza tanto en las personas como en las instituciones - el perfil personal del mediador es clave. En este caso, el cargo de Estévez como Presidente de la Cámara de Diputados y su afiliación política personal fueron elementos importantes para generar la confianza suficiente para poder mediar. Es interesante notar que estos elementos le permitieron ser aceptado por la comunidad a pesar de haberse manifestado a favor del proyecto. Todo lo anterior podría significar que, independiente de si se crea alguna institución para gestionar estos conflictos, hay un rol importante para figuras públicas de alto rango en impulsar la mediación en casos específicos, utilizando el peso de su cargo y sus características personales para hacerlo.

Finalmente, es relevante señalar que negociar acuerdos individuales sobre compensaciones fuera del contexto de la mediación, tal como se hizo en este caso, puede generar ciertos riesgos. En particular, como se observó en este caso, esta estrategia puede generar divisiones dentro de las comunidades afectadas y generar la sensación de que la negociación de acuerdos es de carácter transaccional con respecto a los beneficios individuales. Lo anterior, por su parte, puede desprestigiar el proceso de mediación propiamente tal.

Intendente Tohá y CFI Nueva Aldea

Al principio de la década 2000, la empresa Celulosa Arauco estaba explorando la posibilidad de aumentar dramáticamente su capacidad de producir celulosa en su Complejo Forestal Industrial de Nueva Aldea (CFI Nueva Aldea), ubicado en la comuna de Ranquil. Sin embargo, según Jaime Tohá, Intendente de la Región del Bío Bío en esa época, la empresa había llegado a la conclusión de que la expansión de esta planta no sería viable, dado la oposición comunitaria que enfrentaría¹⁵⁷.

Tohá, con ganas de generar nuevos empleos y actividad económica en la zona, empezó a reunirse con diferentes actores y rápidamente se dio cuenta de que los opositores y la empresa no habían conversado sobre las preocupaciones de la comunidad en torno al proyecto. Con la ayuda de tres sacerdotes opositores al proyecto, Tohá convocó una primera reunión entre las partes cuyo único objetivo fue "llegar a una segunda reunión."

¹⁵⁷ Entrevista con Jaime Tohá

Lograron dicho objetivo, y a través de conversaciones adicionales encontraron “cierta convergencia”¹⁵⁸.

Dado lo anterior, la empresa procedió con presentar un estudio de impacto ambiental para la ampliación de CFI Nueva Aldea. Como presidente del Comisión Regional de Medio Ambiente, Tohá jugó un rol importante en aprobarlo. Sin embargo, durante la construcción de la planta, las autoridades se dieron cuenta de que la empresa había cambiado el diseño para aumentar aún más su capacidad. Tohá tomó la decisión de exigir una paralización de las obras por cuatro meses.

Por lo tanto, la empresa realizó un nuevo estudio de impacto ambiental. Esta vez, el proyecto de ampliación contempló un ducto para descargar los efluentes de la planta en el mar. Lo anterior generó, en el año 2005, una serie de protestas de las caletas pesqueras de la costa¹⁵⁹.

En este contexto, Tohá intervino nuevamente, esta vez para convocar una mesa de diálogo entre la empresa y los pescadores locales. Para lo anterior, como primer paso se aproximó al presidente de la Federación Regional de Pescadores Artesanales del Bío Bío (FEREPA Bío Bío), con quien tenía una relación personal, “entregándole el rol de representar los intereses de los asociados a la FEREPA como un interlocutor válido para representar a los pescadores artesanales en un potencial acercamiento y negociación con la empresa”¹⁶⁰. FEREPA accedió a participar en un diálogo con Arauco. Por otro lado, planteó que sería necesario “instaurar un ente técnicamente capacitado y políticamente neutro que prestase asesoría técnica a las organizaciones de pescadores artesanales haciendo factible el ejercicio de un rol fiscalizador de los impactos medioambientales [del proyecto]”¹⁶¹. Estas partes acordaron implementar una mesa de diálogo que incluiría a los sindicatos de pescadores locales y se enfocaría exclusivamente en temas relacionados con la pesca. Según un estudio de la Universidad de Chile, el hecho de que FEREPA Bío Bío apoyara la Mesa de Diálogo fue clave para conseguir la participación de los otros grupos de pescadores¹⁶².

Según Tohá, existían algunos factores específicos que facilitaron su capacidad de convocar la mesa de diálogo. Primero, entró un nuevo presidente de Arauco, Alberto Etchegaray,

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas, *Evaluación de Proyectos de Mesa de Pescadores Artesanales CFI Nueva Aldea*. Santiago: Universidad de Chile, 2012: 5-6.

¹⁶⁰ *Ibíd.*

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² *Ibíd.*,: 184.

quien se mostraba mucho más dispuesto a dialogar con comunidades e intentar generar un cambio sustancial en la empresa luego de la crisis de los cisnes en Valdivia y los problemas en torno a CFI Nueva Aldea. Etchegaray personalmente representaba la empresa en la mesa con los pescadores.

Segundo, Tohá contaba con relaciones personales tanto con el nuevo presidente de la empresa como con el líder del gremio de pescadores. Por lo tanto, estas partes tenían la confianza necesaria en él para responder positivamente – aunque tentativamente - a su convocatoria.

Tercero, Tohá se mostraba a favor del proyecto por el impulso económico que significaba para la región. Pero su decisión de impulsar la paralización de obras en plena construcción generó confianza en los pescadores.

Cuarto, Tohá contaba con conocimiento técnico relevante, pues como ingeniero forestal estaba familiarizado con el negocio y los aspectos técnicos de la producción de celulosa. Entendía los impactos y posibilidades de mitigación¹⁶³.

El trabajo de la mesa de diálogo se enfocó inicialmente en generar información en conjunto respecto al proyecto y sus posibles impactos. Específicamente, se comisionaron estudios sobre la situación de las aguas en la zona y la situación socio-económica y productiva de las comunidades pesqueras locales. Dichos estudios fueron encabezados por investigadores de la Universidad de Concepción y tenían como principal objetivo constituir “la línea base para un posterior monitoreo de los efectos e impactos” del proyecto¹⁶⁴. Además, la mesa de diálogo aprobó el establecimiento del Programa de Investigación Marina de Excelencia (PIMEX), una entidad técnica con sede en la Universidad de Concepción. PIMEX asumió el rol de realizar investigaciones y monitoreo del ecosistema marino aledaño a la desembocadura del Río Itata, actividades de monitoreo que serían más profundas que lo propuesto por la empresa originalmente en su EIA. Se acordó que PIMEX tendría un comité consultivo que incluía a los integrantes de la mesa de diálogo. De esta manera, se cumplió con la recomendación planteada al inicio por FEREPa Bío Bío de establecer un ente técnico y políticamente neutro que podría asesorar a las partes. Según el estudio ya mencionado, PIMEX contribuyó significativamente a la validación y legitimación de la labor de la mesa y de las operaciones del proyecto¹⁶⁵.

163 Entrevista con Jaime Tohá.

164 Universidad de Chile, n 161 arriba: 10. Las comunidades pesqueras estudiadas fueron Cobquecura, Perales, Dichato, Cocholgüe y Coliumo.

165 *Ibíd.*: 11.

Luego de comisionar los estudios y formar PIMEX, la mesa entró en una segunda fase en la cual se enfocó en generar proyectos de desarrollo para los pescadores locales. A través de la mesa, 52 proyectos propuestos por los pescadores fueron aprobados e implementados. Según el estudio ya mencionado, la mesa de diálogo sigue funcionando. Las partes se reúnen tres veces al año, y el trabajo de monitorear los impactos ambientales del proyecto sigue a través de PIMEX¹⁶⁶. Para Arauco, la mesa de diálogo – y especialmente el establecimiento de PIMEX – es “un modelo de cooperación para el desarrollo del país”¹⁶⁷. Cabe notar, sin embargo, que según el estudio ya mencionado, un porcentaje significativo de pescadores piensa que Arauco les ha afectado negativamente y la mayoría piensa que el proyecto ha perjudicado la calidad del agua y la cantidad de peces¹⁶⁸.

Es importante subrayar que durante todo este proceso, Tohá no jugó un rol tradicional de mediador, sino que su rol principal fue convocar a las partes o, en sus palabras, “poner la mesa.” No tuvo un rol directo ni en facilitar las reuniones de la mesa con pescadores ni en “garantizar” ningún acuerdo alcanzado. El delegó a una persona para acompañar el proceso en todas las reuniones de la mesa.

Conclusiones: Lecciones claves del caso de Nueva Aldea

El caso de Nueva Aldea ilustra el rol clave que puede jugar una autoridad de alto rango en gestionar este tipo de conflicto, aun sin jugar el rol “tradicional” de mediar. En este caso, Tohá tomó la iniciativa para convocar esta mesa de diálogo porque consideraba que el proyecto sería importante para el desarrollo de la región. Los elementos que facilitaron su capacidad de intervenir tenían que ver con sus relaciones personales con las partes involucradas, su cargo y sus características personales – entre ellas su conocimiento técnico como ingeniero forestal y capacidad de generar confianzas. Lo anterior permitió generar un mínimo necesario de confianza entre las partes para apostar al dialogar. Tal como se observó en el caso de GasAndes, todo lo anterior apunta hacia la importancia del perfil personal del mediador (o la persona quién convoca el proceso), e indica que impulsar la mediación puede requerir la iniciativa individual de figuras públicas.

Por otro lado, cabe subrayar el rol importante jugado por la Universidad de Concepción en este caso. Al igual que el caso de la CAO en Nicaragua, en este caso fue clave contar con un equipo de expertos que pudiera ayudar a las partes a abordar cuestiones científicas y

166 *Ibíd.*: 14.

167 “PIMEX.” Forestal Arauco (disponible de: http://www.arauco.cl/informacion.asp?idq=256&parent=243&ca_submenu=243&idioma=17, visitado 22 febrero 2015).

168 Universidad de Chile, n 161 arriba: 179-181.

técnicas. Lo anterior implica que en muchos casos, mediar eficazmente requerirá contar con acceso a expertos mutuamente aceptables y recursos para contratarlos.

CONCLUSIONES

Las instituciones y experiencias internacionales y nacionales estudiadas ofrecen lecciones importantes respecto a cómo utilizar la mediación para responder a los conflictos socio-ambientales que están surgiendo en torno a proyectos de inversión en Chile. A continuación se presentan las principales conclusiones extraídas de los casos de estudio.

El Estado debe jugar un rol proactivo en gestionar tanto los conflictos socio-ambientales como los aspectos de desarrollo o sub-desarrollo que están íntimamente relacionados con las fuentes subyacentes de la conflictividad.

Todos los casos de estudio indican que hay un rol importante de las autoridades en gestionar los conflictos socio-ambientales. También evidencian que en el contexto del presente estudio, el desarrollo económico y los conflictos están intrínsecamente ligados, pues todos los conflictos puntuales considerados involucraron cuestiones de desarrollo de una manera u otra. El caso peruano en particular demuestra que el primer paso para desarrollar la institucionalidad necesaria para abordar los conflictos socio-ambientales es otorgarle al Estado un rol proactivo en hacerlo. Lo anterior implica reconocer que el Estado es un actor clave, tanto en gestionar conflictos como en dar forma al desarrollo del país. Potenciar el rol del Estado en estos dos ámbitos requiere una voluntad política de efectuar cambios, además de una visión integral de las causas de estos conflictos y de los múltiples sectores y actores que debieran involucrarse en buscar soluciones.

Si bien el desarrollo económico y los conflictos en torno a proyectos de inversión son fenómenos relacionados, el caso de GasAndes presenta una advertencia sobre los riesgos de enfocar las mediaciones o negociaciones asociadas con dichos proyectos en compensaciones monetarias. Ciertamente, puede ser apropiado discutir temas financieros en el marco de un proceso colaborativo. Es importante, sin embargo, evitar caerse en una lógica transaccional con respecto a los beneficios individuales, pues hacerlo puede perjudicar la credibilidad percibida del proceso, generar malas prácticas en el desarrollo económico y terminar solamente compensando con dinero los impactos ambientales y sociales.

Hay varios posibles modelos institucionales posibles, cada uno con sus ventajas y desventajas.

Las distintas instituciones estudiadas dan cuenta de que hay diferentes posibles modelos institucionales para abordar los conflictos socio-ambientales, cada uno con sus pros y sus contras. Se pueden “categorizar” dichos modelos de la siguiente manera:

- *Instituciones “independientes” (ej. USIECR, CAO, Defensoría del Pueblo)* – Estas instituciones han buscado establecer algún grado de independencia (del gobierno en el caso del USIECR y la Defensoría, y de la Corporación Financiera Internacional y del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones en el caso de la CAO). La percepción de que estas instituciones son realmente independientes les permite contar con mayor legitimidad como entidad imparcial frente a una determinada disputa. Sin embargo, todas estas instituciones todavía están expuestas a críticas sobre posibles sesgos. Por ejemplo, la Defensoría ha privilegiado ser el “defensor” del pueblo, más que un actor imparcial.
- *Instituciones que coordinan una respuesta del gobierno (ej. ONDS)* – Se trata de un organismo diseñado para ser el punto de partida y mecanismo de coordinación para abordar los conflictos de parte del Estado. Una ventaja importante de este modelo es la capacidad de la institución de articular los distintos actores relevantes y aplicar una mirada sistémica y/o multisectorial a los conflictos. Sin embargo, es importante tener cuidado con posibles conflictos de interés y sesgos hacia otros actores y agendas estatales.
- *Instituciones que combinan fiscalización y la posibilidad del diálogo (ej. CAO, Dirección del Trabajo)* - Algunos ejemplos demuestran las ventajas de combinar las funciones de fiscalización y de diálogo bajo el mismo paraguas, lo cual fortalece el perfil de la institución y su capacidad de convocar a las partes. Por otro lado, esta característica puede generar confusiones sobre el rol de la institución.
- *Grupos especializados dentro de ministerios y organismos públicos (ej. MINEM, ANA)* – Se trata de un modelo que busca incorporar la gestión de conflictos a las misiones de organismos públicos especializados o técnicos. Una ventaja clave de este modelo es que aplica el conocimiento sustancial del organismo y sus profesionales a los conflictos que surgen en su ámbito. Sin embargo, por sí solo, este modelo no ofrece una manera para abordar los conflictos socio-ambientales de manera global.

Existen elementos comunes de éxito entre los distintos modelos institucionales.

A pesar de las diferencias entre los modelos institucionales presentados, se pueden observar algunos factores institucionales que parecen contribuir a su éxito:

- *Rol claro en gestionar conflictos.* La mayoría de las instituciones estudiadas tienen un rol claramente establecido – generalmente por ley - en la gestión de conflictos. Lo anterior es importante para que los usuarios de sus servicios sepan que pueden acudir a estas instituciones para ayuda. Las bases legales que les otorgan un rol en gestionar conflictos parecen aumentar su legitimidad en este espacio.
- *Mirada intersectorial.* Las instituciones, en particular ONDS, que buscan incluir y articular diferentes sectores en el proceso de gestionar conflictos parecen estar en una mejor posición para hacerlo, ya que estos conflictos tienden a involucrar un rango de sectores e intereses. Por ejemplo, el conflicto en torno a CFI Nueva Aldea involucró no solo el impacto del proyecto para los recursos hídricos, sino también su impacto para la economía local y regional y sus impactos sociales para distintos miembros de la comunidad local. Considerar simultáneamente los costos y beneficios de los proyectos de inversión para distintos sectores y actores puede ayudar a dar cuenta del rango de intereses involucrados y a generar posibles soluciones.
- *Alta calidad de procesos y profesionales.* Las instituciones reseñadas cuentan, a diferentes grados, con alta credibilidad institucional. A grandes rasgos, dicha credibilidad tiene que ver con la calidad de sus procesos y el desempeño de sus profesionales (además de sus roles institucionales). Más específicamente, se requieren procedimientos y procesos transparentes, predecibles y eficientes, y mediadores que son profesionales y capaces, y que cuenten con conocimiento y experiencia con los temas sustanciales en disputa. Parecen haber ventajas y desventajas asociadas con utilizar tanto mediadores internos como externos. Sin embargo, CAO y USIECR demuestran que generar y utilizar un catastro de mediadores externos puede aumentar la confianza de las partes en la imparcialidad del mediador y a la vez ampliar los alcances geográficos y sustanciales de la institución.
- *Accesibilidad.* Casi todas las instituciones estudiadas ofrecen sus servicios a la ciudadanía gratuitamente. Por ejemplo, los servicios de mediación de la DT son gratuitos para todas las partes involucradas, mientras los servicios de USIECR son casi siempre financiados por agencias estatales. La CAO, por su parte, financia los procesos de diálogo que implementa. De esta manera, se elimina una potencial barrera financiera y así se aumenta la accesibilidad de las instituciones. Este punto no es menor para el caso chileno, donde tradicionalmente las comunidades

cuentan con pocos recursos para contratar la ayuda que necesitan para hacer frente a los proyectos (y conflictos) que les afectan.

- *Visión amplia que permite detectar problemas sistémicos.* Varios de los organismos estudiados – entre ellos USIECR, CAO y MINEM - tienen un mandato y/o diseño institucional que les permite ofrecer retroalimentación respecto a problemas comunes y sistémicos. Contar con esta visión amplia es importante para que la institución pueda contribuir a efectuar mejoras a nivel más global, no solamente en casos específicos.

Independiente del modelo específico utilizado, es importante promover que una eventual institución chilena cuente con los elementos de éxito señalados.

La capacidad de fiscalizar potencia la capacidad de mediar.

Dos instituciones estudiadas – la Compliance Advisor Ombudsman y la Dirección del Trabajo – tienen el mandato de realizar procesos de resolución de conflicto pero también cuentan con la capacidad de fiscalizar estándares o normas y leyes. En ambos casos, este “doble rol” parece potenciar significativamente la capacidad de la institución de convocar a las partes y realizar la labor de mediar. Por un lado, la capacidad de fiscalizar (y de imponer multas en el caso de la DT) genera un incentivo para las empresas involucradas a participar en la mediación, ya que su alternativa es entrar en un proceso de fiscalización que puede tener peores resultados para ellos. Por otro lado, dicha capacidad parece generar confianza entre los ciudadanos en la disposición de la institución de defender sus intereses durante la mediación. Si bien tener el mandato de fiscalizar y colaborar con las mismas partes presenta una tensión para estas instituciones, parece ser posible manejar dicha tensión al ser claro con las partes respecto a las oportunidades y limitaciones que ofrece la fiscalización versus la resolución de conflictos. La DT demuestra que hay que inculcar una cultura que valora la mediación y el diálogo como una opción válida, un proceso que toma tiempo.

La imparcialidad no necesariamente es un requisito para convocar a una mediación.

A pesar de que la teoría de la mediación indica que el mediador siempre debe ser una persona imparcial, los casos de estudio demuestran que esto no es necesariamente el caso. La CAO y el USIECR toman muy en serio su meta de prestar servicios de mediación imparciales. Sin embargo, las instituciones en Perú presentadas en este estudio tienen cierta parcialidad. Las experiencias de Jaime Estévez y Jaime Tohá demuestran que una autoridad respetada puede convocar a las partes y guiar una mediación a pesar de haber expresado explícitamente su opinión sobre el proyecto. La fuerza de su autoridad y carácter personal fueron suficientes para generar esa cantidad mínima de confianza para

entrar en un proceso voluntario. En el caso de la Dirección del Trabajo, por otro lado, el hecho de que la institución tenga la función de velar por los derechos del trabajador – y por lo tanto se puede entender la DT como “sesgada” hacia esta parte – parece aumentar la confianza que tiene la ciudadanía en la institución. Lo anterior significa que los trabajadores chilenos están más dispuestos a acudir a la DT para ayuda. Si bien la DT, igual que la Defensoría en Perú, pueden ser vistas con suspicacia por las empresas involucradas, parece que existen suficientes incentivos para que las empresas participen en las mediaciones que convocan.

La institucionalidad no es la respuesta completa.

En Chile actualmente, es claro que existe una profunda desconfianza, tanto en las instituciones como entre los actores que “típicamente” son partes a conflictos socio-ambientales. Lo anterior presenta un gran desafío para poder generar una respuesta institucional a este tipo de conflicto. De hecho, varios actores chilenos entrevistados para este estudio expresaron dudas sobre el valor de crear una institución de esta naturaleza, enfatizando que lo que se necesita es generar confianza y desarrollar una cultura de diálogo en el país. Todo lo anterior hace surgir la pregunta, ¿es apropiado enfocarse en respuestas institucionales a los conflictos socio-ambientales?

Por un lado, la Dirección del Trabajo es un ejemplo que ofrece esperanza de que una institución chilena sí puede tener éxito en el campo de resolución de conflictos. Para hacerlo, se requieren profesionales capaces y un rol institucional que genera confianza entre los ciudadanos, además de amplio tiempo para difundir y demostrar el valor de la mediación. Por otro lado, sin embargo, las experiencias de GasAndes y Nueva Aldea demuestran que una institución no es suficiente, pues estos casos fueron resueltos gracias a la gestión proactiva de figuras públicas con altos cargos y relaciones personales con las partes. Al parecer, entonces, generar una institucionalidad creíble y capaz es solo parte de la respuesta. La otra parte es contar con personas de relevancia pública, quienes inspiran confianza suficiente para impulsar procesos de diálogo y que cuentan con el perfil necesario para inspirar el mínimo de confianza necesaria para convocar a las partes en casos específicos y, ojalá, emblemáticos.

La intervención por parte de este tipo de liderazgo de manera ad hoc parece contradecir lo señalado anteriormente respecto a la importancia de generar procesos predecibles. No obstante, los casos chilenos indican que es importante no cerrarse a la convocación y facilitación de procesos colaborativos que son más “improvisados” para así responder de manera pragmática a situaciones específicas. Si se logra demostrar a través este tipo de proceso ad hoc que el diálogo puede funcionar, esto podría representar un paso grande hacia mejorar la cultura de diálogo en torno a los proyectos de inversión, y de esta

manera contribuir a establecer o fortalecer las condiciones sociales para una eventual institución chilena.

ANEXO: LISTA DE ENTREVISTADOS

NOMBRE	CARGO Y ORGANIZACIÓN
Antonio Bernales	Director Ejecutivo, Futuro Sostenible
Carolina Campos	Sub-Jefa, Área de Resolución de Conflictos, Dirección del Trabajo
Juan Dumas	Mediador / Consultor, CAO
Larry Fisher	Ex Jefe de Área, USIECR
Claire Letelier	Sub-Jefa, Departamento de Relaciones Laborales, Dirección del Trabajo
José Luis López Follegati	Coordinador, Grupo de Dialogo Minero Perú
Ernesto Oliva	Mediador, Dirección del Trabajo
Luis Oré	Consultor Senior, Ingouville Nelson & Associates
Elena Serano	Ex Directora de relaciones comunitarias, GasAndes
Jaime Tohá	Ex Intendente Región Bío Bío
Andrea Repetto Vargas	Especialista en Resolución de Disputas, CAO

BIBLIOGRAFÍA

ACHEN, Paris. "Scattered Apples settlement restricts logging." Mail Tribune, 4 noviembre 2005 (disponible de: <http://kswild.org/news/press-clips/sasettlement>, visitado 10 febrero 2015).

ALEXANDER, Robert y O'Leary, Rosemary. "The Past as Prologue: How the Early Years of the US Institute for Environmental Conflict Resolution Helped Shape the Program at Age Fifteen." Conflict Resolution Quarterly 31(2), 2013: 111-131.

ALIANZAS para el Dialogo. "ANA crea Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC)." Alianzas para el Diálogo, 28 agosto 2014 (disponible de: <http://alianzasparaeldialogo.blogspot.com/2014/08/ana-crea-unidad-de-prevencion-y-gestion.html>, visitado 18 febrero 2015).

ANDINA Agencia Peruana de Noticias. "Proyecto minero Toromocho entrega viviendas en Nueva Morococha." Andina, 23 octubre 2014 (disponible de: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-proyecto-minero-toromocho-entrega-viviendas-nueva-morococha-528614.aspx>, visitado 19 febrero 2015).

ARZOBISPADO de Huancayo. "Pronunciamiento Morococha en Emergencia Social." Caritas América Latina y el Caribe, 17 diciembre 2013 (disponible de: <http://www.caritaslatinoamerica.org/pensa/noticias/413-arzobispado-de-huancayo-pronunciamiento-morococha-en-emergencia-social>, visitado 19 febrero 2015).

ASSADI C., Cristián. "Mediación laboral." Diario El Centro, 4 septiembre 2012 (disponible de: <http://www.diarioelcentro.cl/?q=articulo-columnistas&id=1961>, visitado 23 febrero 2015).

ASSOCIATED Press. "Timber sale delayed over owl, salmon analysis." The Register-Guard, 5 enero 2005: D2.

AUTORIDAD Nacional del Agua. "La ANA crea primera unidad especializada en prevención de conflictos hídricos en Latinoamérica." Autoridad Nacional del Agua, 2 octubre 2014

(disponible de: <http://www.ana.gob.pe/sala-de-prensa/noticias/noticias-2014/la-ana-crea-primera-unidad-especializada-en-prevenci%C3%B3n-de-conflictos-h%C3%ADdricos-de-latinoam%C3%A9rica.aspx>, visitado 18 febrero 2015).

AUTORIDAD Nacional del Agua. "Prevención y gestión de conflictos en la ANA." YouTube, 7 octubre 2014 (disponible de: https://www.youtube.com/watch?v=b4ku2n_i4KM, visitado 18 febrero 2015).

BUREAU of Land Management, "Scattered Apples Forest Management Project Decision Record / Rationale / FONSI #1." United States Department of the Interior, 2002.

CAMUS, Pablo y Hajek, Ernst R. Historia Ambiental de Chile. Santiago: Andros Impresores, 1998.

CASCADA de las Ánimas. "Santuario de la naturaleza." Sitio web de Cascada de las Ánimas (disponible de: http://www.cascadadelasanimas.cl/index/santuario_de_la_naturaleza.php, visitado 9 abril 2015).

CHINALCO. "Operaciones: Proyecto Toromocho." Sitio web de Chinalco (disponible de: <http://www.chinalco.com.pe/es/operaciones>, visitado 18 febrero 2015).

CHINALCO. "Responsabilidad Social." Sitio web de Chinalco (disponible de: http://chinalco.com.pe/es/responsabilidad_social, visitado 29 abril 2015).

CHIRINOS, Isabel. "Mesa de Diálogo entre vecinos de Morococha y Chinalco terminó con algunos acuerdos." Lamula.pe, 10 mayo 2010 (disponible de: <https://rocoto.lamula.pe/2010/05/10/mesa-de-dialogo-entre-vecinos-de-morococha-y-chinalco-termino-con-algunos-acuerdos/rocoto/>, visitado 19 febrero 2015).

COMPLIANCE Advisor Ombudsman. 2014 Annual Report, Washington DC: CAO 2014.

COMPLIANCE Advisor Ombudsman. "Directrices Operacionales." Washington DC: CAO, 2000 (disponible de: http://www.cao-ombudsman.org/documents/CAO_OpGuide_SPA_Final.pdf, visitado 26 marzo 2015).

COMPLIANCE Advisor Ombudsman. "How We Work: Ombudsman." *Sitio web de la CAO* (disponible de: <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/ombudsman/index.html>, visitado 3 febrero 2015).

COMPLIANCE Advisor Ombudsman. "Nicaragua / Nicaragua Sugar Estates Limited-01 / León and Chinandega." *Sitio web de la CAO* (disponible de: http://www.cao-ombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=82, visitado 26 marzo 2015).

CONSENSUS Building Institute y Casa de la Paz. Guía de buenas prácticas en las relaciones entre los actores involucrados en proyectos que presentan al SEIA. Santiago: Servicio de Evaluación Ambiental de Chile, 2013.

COOPERACIÓN. "Boletín Actualidad Minera del Perú Nro. 185: Continúa proceso de reasentamiento en Toromocho." *CooperAcción* (disponible de: <http://cooperacion.org.pe/actualidad-minera-del-peru-185/123-actualidad-minera-del-peru-185/2448-toromocho>, visitado 19 febrero 2015).

DEFENSORÍA del Pueblo. *Decimoséptimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo: enero-diciembre 2013*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2014.

DEFENSORÍA del Pueblo. "¿En qué casos puede intervenir la Defensoría del Pueblo?" *Sitio web de la Defensoría del Pueblo* (disponible de: <http://www.defensoria.gob.pe/casos-intervencion.php?tm=2#2>, visitado 17 febrero 2015).

DEFENSORÍA del Pueblo. "Nuestra institución." *Sitio web de la Defensoría del Pueblo* (disponible de: <http://www.defensoria.gob.pe/defensoria.php>, visitado 17 febrero 2015).

DIRECCIÓN del Trabajo. "Acerca de la Dirección del Trabajo." *Sitio web de la Dirección del Trabajo* (disponible de: <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-propertyname-2299.html>, visitado 22 febrero 2015).

DIRECCIÓN del Trabajo. *Actuaciones de mediación, según tipo y resultado, año 2014* (documento preliminar). Santiago: Dirección del Trabajo, 20 marzo 2015.

DIRECCIÓN del Trabajo. *Código del Trabajo*. Santiago: Dirección del Trabajo, 2015.

DIRECCIÓN del Trabajo. *Informe Parcial Preliminar, de Resultados Aplicación Encuesta de Satisfacción en Mediación Año 2014*. Santiago: Dirección del Trabajo, 7 enero 2015.

DIRECCIÓN del Trabajo. "Mediación Laboral, Dirección del Trabajo" (Documento proporcionado por profesionales de la Dirección del Trabajo).

DIRECCIÓN del Trabajo. "¿Qué es la mediación laboral?" *Sitio web de la Dirección del Trabajo* (disponible de: <http://www.dt.gob.cl/1601/simple-article-72191.html>, visitado 22 febrero 2015).

ESTÉVEZ, Jaime. "Los desafíos del caso del gasoducto para el modelo de crecimiento chileno." *Ambiente y Desarrollo* XII (3), septiembre 1996: 40-45.

FISHER, Roger, Ury, William y Patton, Bruce. *Obtenga el Sí: el arte de negociar sin ceder*. Barcelona: Planeta 2008.

FORESTAL Arauco. "PIMEX." *Sitio web de Forestal Arauco* (disponible de: http://www.arauco.cl/informacion.asp?idq=256&parent=243&ca_submenu=243&idioma=17, visitado 22 febrero 2015).

GAGO, Manuel. "El 1% de Toromocho." *El Montonero*, 7 noviembre 2014 (disponible de: <http://elmontonero.pe/columnas/2014/11/el-1-de-toromocho/>, visitado 19 febrero 2015).

HUMAN Rights and Grievance Mechanisms, "What is a grievance mechanism?" *Grievancemechanisms.org* (disponible de: <http://grievancemechanisms.org/intro/what>, visitado 31 marzo 2015).

KLAMATH-Siskiyou Wildlands Center, "Scattered Apples Timber Sale." *Sitio web de KS Wilds* (disponible de: <http://kswild.org/tools/scatteredapples>, visitado 10 febrero 2015).

KNIGHT Piésold Consulting, "Minera Chinalco Perú S.A. Proyecto Toromocho Estudio de Impacto Ambiental: Resumen Ejecutivo." *Minera Chinalco Perú S.A.*, 2009 (disponible de: <http://www.chinalco.com.pe/sites/default/files/Resumen%20ejecutivo%20del%20estudio%20de%20impacto.pdf>, visitado 28 abril 2015).

LA Tercera. "Corema de VIII Región aprueba ducto al mar para planta Nueva Aldea." *La Tercera*, 14 febrero 2006 (disponible de: <http://www.lignum.cl/2006/02/14/corema-de-viii-region-aprueba-ducto-al-mar-para-planta-nueva-aldea-2/>, visitado 22 febrero 2015).

LÓPEZ F., Diego. "Negociación Colectiva Reglada y Mediación Administrativa: ¿Prevención de la huelga o promoción de negociación efectiva?" *Dirección del Trabajo Debate laboral paper#20* (disponible de: http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articulos-96709_recurso_1.pdf, visitado 23 febrero 2015): 9-10.

MAIL Tribune. "Logging Company backs out of sale." *Mail Tribune*, 10 octubre 2007 (disponible de: <http://www.mailtribune.com/article/20071010/News/710100316>, visitado 11 febrero 2015).

MENDOZA, Rocío. "Instalan mesa de diálogo para lograr reasentamiento de Morococha." *Correo*, 13 diciembre 2011 (disponible de: <http://diariocorreo.pe/politica/instalan-mesa-de-dialogo-para-lograr-reasentamiento-de-morococha-515473/>, visitado 18 febrero 2015).

MENDOZA, Susana. "Miriam Morales Córdova, 'Con mi trabajo consigo el bien común.'" *El Peruano*, 10 agosto 2014 (disponible de: http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-con-mi-trabajo-consigo-bien-comun-22796.aspx#.VOSOQRDF_hE, visitado 18 febrero 2015).

MINISTERIO de Energía y Minas del Perú. "Entrevista a Fernando Castillo, Director General de la Oficina de Gestión Social de MEM." *YouTube*, 14 agosto 2015 (disponible de: <https://www.youtube.com/watch?v=RL9u9AM0GhE>, visitado 17 febrero 2015).

MINISTERIO de Energía y Minas del Perú. "Funciones." *Sitio web del Ministerio de Energía y Minas* (disponible de: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=3&idTitular=42&idMenu=sub34&idCateq=42, visitado 17 febrero 2015).

MINISTERIO de Energía y Minas del Perú. "Presentación." *Sitio web del Ministerio de Energía y Minas* (disponible de: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=3&idTitular=41&idMenu=sub34&idCateq=41, visitado 17 febrero 2015).

MINISTERIO del Trabajo y Previsión Social de la República de Chile. *DFL No. 2, Dispone la Reestructuración y Fija Funciones de la Dirección del Trabajo*. 4 diciembre 1996.

MINISTERIO del Trabajo y Previsión Social de la República de Chile. *Resolución No. 845*. 8 noviembre 1990.

MNOOKIN, Robert H. y Ross, Lee. "Introduction." En: Kenneth Arrow, Robert H. Mnookin, Lee Ross, Amos Tversky y Robert Wilson, editores, *Barriers to Conflict Resolution*. NY: W.W. Northon & Co., 1995.

MOORE, Christopher. *El Proceso de Mediación: Métodos prácticos para la resolución de conflictos*. Buenos Aires: Granica 1995.

NÚCLEO de Evaluación de Políticas Públicas. *Evaluación de Proyectos de Mesa de Pescadores Artesanales CFI Nueva Aldea*. Santiago: Universidad de Chile, 2012.

OBSERVATORIO de Conflictos Mineros en el Perú. "Marcha en contra del proyecto minero de Toromocho." *Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú*, 4 septiembre 2014 (disponible de: <http://www.conflictosmineros.org.pe/alertas/04/09/2014/marcha-en-contra-del-proyecto-minero-de-toromocho>, visitado 19 febrero 2015).

OFFICE of Management and Budget y Council on Environmental Quality. "Memorandum on Environmental Collaboration and Conflict Resolution." *Executive Office of the President*, 2012.

OFFICE of Management and Budget y Council on Environmental Quality. "Memorandum on Environmental Conflict Resolution." *Executive Office of the President*, 2005.

OFICINA Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. *Diálogo dos años después. Perú: estado y conflicto social*. Lima: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, 2014.

OFICINA Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. "Objetivos y Funciones." *Sitio web de ONDS* (disponible de: <http://onds.pcm.gob.pe/objetivos-y-funciones/>, visitado 27 enero 2015).

PÉREZ, Carlos. "De GasAndes a Alto Maipo: El río suena." *La Tercera*, 9 agosto 2014 (disponible de: <http://www.latercera.com/noticia/tendencias/2014/08/659-590594-9-de-gasandes-a-alto-maipo-el-rio-suena.shtml>, visitado 15 enero 2015)

PÉREZ Ortiz, Viviana. "La Mediación Laboral en la Dirección del Trabajo: Cinco Constataciones desde la Experiencia." *Gobernabilidad.cl*, 7 agosto 2009.

PORTAL MINERO, "Proyecto Quellaveco de Anglo American operaría en 2015." *Portal Minero*, 10 julio 2014 (disponible de: <http://www.portalminero.com/pages/viewpage.action?pageId=92078370>, visitado 17 febrero 2015).

PRESIDENCIA del Consejo de Ministros del Perú. "Misión y Visión." *Sitio web de la PCM* (disponible de: <http://www.pcm.gob.pe/mision-vision/>, visitado 16 febrero 2015).

PRESIDENCIA del Consejo de Ministros del Perú y Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad del Perú. "Casos emblemáticos: Morococha y Espinar." *Willaqñiki: Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales*, febrero 2014.

RADIO Morococha. "El Éxodo de un Pueblo Minero." *Radio Morococha*, 5 agosto 2014 (disponible de: <http://radiomorococha.com/16-el-exodo-de-un-pueblo-minero.html>, visitado 19 febrero 2015).

REES, Caroline. "Grievance Mechanisms for Business and Human Rights: Strengths, Weaknesses and Gaps." *Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 40*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

REPÚBLICA de Perú. Decreto Supremo 106-2012-PCM.

SCHWARTZ, Roger. *The Skilled Facilitator*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002.

SUSSKIND, Lawrence, McKernan, Sarah y Thomas-Larmer, Jennifer (editores). *The Consensus Building Handbook*. California: Sage Publications, 1999.

TRIBUNA del Bío Bío. "Encuesta ciudadana confirma apoyo mayoritario a oposición por ducto de Celco Nueva Aldea." *Tribuna del Bío Bío*, 2 agosto 2007 (disponible de:

http://www.tribunadelbiobio.cl/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1038&Itemid=79, visitado 21 febrero 2015).

UDALL Foundation. "ECR in the Federal Government." *Sitio web de la Udall Foundation* (disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Leadership.aspx>, visitado 28 abril 2015).

UDALL Foundation. "Find a Mediator or Facilitator." *Sitio web de la Udall Foundation* (disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/FindMediatorFacilitator.aspx>, visitado 10 febrero 2015).

UDALL Foundation. "National Roster of ECR Professionals." *Sitio web de la Udall Foundation* (disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Roster.aspx>, visitado 10 febrero 2015).

UDALL Foundation. "BLM Scatter Apples Timber Sale Mediation." *Sitio web de la Udall Foundation* (disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/ProjectCaseSummary.aspx?Project=912>, visitado 10 febrero 2015).

UDALL Foundation. "U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution." *Sitio web de la Udall Foundation* (disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Institute.aspx>, visitado 5 enero 2015).

UNIÓN Internacional para la Conservación de la Naturaleza. "IUCN Red List of Threatened Species." *Sitio web de UICN* (disponible de: <http://www.iucnredlist.org/details/22689089/0>, visitado 10 febrero 2015).

UNITED States Congress. Environmental Policy and Conflict Resolution Act of 1998 (Ley Pública 105-156).

UNITED States Congress. National Environmental Policy Act of 1969 (Ley Pública 91-190).

UNITED States Institute for Environmental Conflict Resolution. "Basic Principles for Agency Engagement in Environmental Collaboration and Conflict Resolution." *Sitio web de USIECR* (disponible de: <https://www.udall.gov/OurPrograms/Institute/Principles.aspx>, visitado 28 abril 2015).

UNITED States Institute for Environmental Conflict Resolution. "Roster of ECR Professionals Entry Criteria." *Sitio web de USIECR* (disponible de: <http://ecrroster.udall.gov/PDF/RosterEntryCriteria.pdf>, visitado 28 abril 2015).

VEGA, María Eliana. "Lo que responde Corema a algunas de las observaciones al ducto de Nueva Aldea." *Tribuna del Bío Bío*, 14 marzo 2006 (disponible de: http://www.tribunadelbiobio.cl/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=956&Itemid=80, visitado 22 febrero 2015).

Sitios web

AUTORIDAD Nacional del Agua de la República del Perú: <http://www.ana.gob.pe>

COMPLIANCE Advisor Ombudsman: <http://www.cao-ombudsman.org/>

DEFENSORÍA del Pueblo del Perú: <http://www.defensoria.gob.pe/>

DIRECCIÓN del Trabajo: <http://www.dt.gob.cl/>

MINISTERIO de Energía y Minas de la República del Perú: <http://www.minem.gob.pe/>

OFICINA Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la República del Perú:
<http://onds.pcm.gob.pe>

PRESIDENCIA del Consejo de Ministros de la República del Perú: <http://www.pcm.gob.pe/>

UDALL Foundation: <https://www.udall.gov/>

USIECR Catastro de Mediadores y Facilitadores:
<http://ecroster.udall.gov/SearchRoster.aspx>