

GUÍA METODOLOGICA PARA LA GESTIÓN COMUNITARIA DE CONFLICTOS AMBIENTALES

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales

Santiago de Chile, 1998

**OBSERVATORIO LATINOAMERICANO
DE CONFLICTOS AMBIENTALES**

**Seminario 776 Ñuñoa
Santiago Chile**

**Teléfono: 2745713
Fax: 2234522
E-mail: oca@rddc.cl**

A nuestros lectores

La presente Guía Metodológica está dirigida a los gestores de conflictos ambientales, es decir, a aquellos líderes comunitarios, organizaciones ecologistas y toda persona que de forma organizada desarrolle alguna actividad cuyo objetivo sea la protección del medio ambiente.

A su vez, invitamos a todos nuestros lectores a colaborar con el desarrollo de esta Guía Metodológica, con sus comentarios y sugerencias, que de seguro la enriquecerán. Trabajemos juntos la gestión de conflictos ambientales, por una mejor sociedad.

Introducción

El desarrollo de la discusión sobre el tema ambiental ha estado determinado durante los últimos años por el reconocimiento de que la defensa del ambiente constituye una fuente importante de conflicto.

La promulgación de la ley ambiental en marzo de 1994 y sus reglamentos en forma posterior, corresponde a la elaboración de las reglas del juego para la futura generación y disputa de conflictos ambientales. Sin embargo, a pesar de que los diversos poderes del Estado quieren enmarcar los conflictos ambientales dentro de una institucionalidad que a nuestro juicio perjudica la participación de las comunidades en la defensa del ambiente, los afectados por problemas ambientales, al iniciar la defensa de su ambiente, buscan el máximo de instrumentos posibles para librarse de inminentes desastres que afecten su entorno.

Actualmente, existe mayor conocimiento de la existencia del artículo 19, número 8 de la Constitución Chilena, que reconoce el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, siendo el Estado quien debe velar para que este derecho no sea afectado. Ello, socialmente resulta a veces más importante que las presiones que ejercen las empresas sobre las comunidades amenazadas por proyectos de inversión, así como las más que eventuales manipulaciones del gobierno para lograr la consolidación del crecimiento económico a costa de otros intereses de la sociedad, a la hora de enfrentarse a situaciones de conflicto ambiental.

Si se ha reconocido en todos los sectores de la comunidad nacional la existencia de conflictos ambientales, es fácil suponer que cada sector que pueda verse involucrado en uno de ellos se prepare para enfrentarlo.

Consideramos que mientras las empresas y el gobierno hacen uso de sus poderes para forzar la instalación de proyectos de inversión por sobre la seguridad y protección ambiental de las comunidades afectadas, éstas pueden utilizar una serie de recursos que no son necesariamente materiales para oponer resistencia a la destrucción de su entorno.

El propósito de la presente guía es capacitar en forma básica a los iniciadores de conflictos ambientales. Entendemos por iniciadores a quienes defienden su medio ambiente, su salud y su calidad de vida mediante acciones comunitarias de diversa índole.

Queremos contribuir así a la preparación y capacitación de las comunidades que muchas veces no disponen de conocimientos específicos suficientes, ni pueden contratar consultores o asesores, para que diseñen estrategias que les proporcionen mejores oportunidades dentro del conflicto.

El análisis de las situaciones de conflicto que proponemos, y las acciones que aquí se promueven, constituyen sólo sugerencias y propuestas generales que permiten enriquecer la visión de la acción pacífica frente a agresiones al ambiente y a la calidad de vida de la gente.

Las condiciones en las que se desarrollan los conflictos ambientales en Chile hacen imprescindible un rol activo de comunidades involucradas como una forma de fiscalizar desde la ciudadanía el necesario y muchas veces ausente control ambiental.

El éxito de la aplicación de las propuestas de esta guía depende de un sinnúmero de factores difícil de tratar en esta introducción. Iremos viendo, en lo posible caso a caso, los pro y contra de cada una de las acciones sugeridas en esta "Guía Metodológica para la Gestión Comunitaria de Conflictos Ambientales".

Este trabajo no está concebido como oposición al desarrollo, como muchos quisieran catalogarlo. Es un instrumento que pretende contribuir a un desarrollo sustentable, definido como aquél que satisface las necesidades humanas actuales, sin comprometer las futuras. Debe, de esta forma, armonizar las actividades productivas con todas las necesidades del ser humano junto al respeto por las especies que habitan el planeta.

1. INICIACIÓN DEL CONFLICTO

El problema ambiental distinto del conflicto ambiental.

En esta parte, antes de introducirnos en el proceso de gestación de conflictos ambientales, queremos establecer una diferencia clara entre problema y conflicto ambiental. Esta radica en que el problema ambiental no está acompañado de acciones por parte de los afectados. El conflicto comienza cuando los (potencialmente) afectados inician acciones con el objeto de evitar un daño ambiental o lograr su reparación.

Podrá existir daño ambiental sin conflicto. El conflicto ambiental supone la existencia o amenaza de un daño junto a las acciones realizadas por los afectados. Desde esta perspectiva la mayoría de los problemas ambientales producidos por la acción humana, son potenciales conflictos.

Ahora bien, suponemos la existencia de un daño ambiental o la amenaza de producirse un daño, sin cuestionarnos inicialmente sobre los reales impactos a producirse. La evaluación de la gravedad de ese daño ambiental es relativa y depende de tantos factores que dejamos sólo establecido que la existencia o amenaza de éste es, perceptivamente, suficiente para producir un conflicto.

También suponemos que la magnitud o intensidad del conflicto dependerá de condiciones específicas y de la capacidad de gestión de los involucrados más que de la gravedad de los daños asociados. Si los involucrados realizan acciones logrando que la opinión pública, las autoridades y otros actores reconozcan la gravedad del problema, estaremos frente a un conflicto cuya intensidad aumenta. En la mayoría de los casos, lograr una mayor intensidad del conflicto a través de acciones comunitarias, facilita al menos el pronunciamiento de los involucrados y puede producir una solución al problema que lo genera.

La iniciación del conflicto está determinada por LAS PRIMERAS ACCIONES QUE REALIZAN QUIENES SE OPONEN AL DAÑO.

Generalmente son los AFECTADOS QUIENES REALIZAN ESTAS ACCIONES TENDIENTES A EVITAR, LIMITAR O ELIMINAR EL DAÑO AMBIENTAL.

Las **acciones**, por ejemplo, pueden incluir todas o algunas de las siguientes:

- a) **Documentación:** adquisición de información relativa al tema ambiental en cuestión y determinación del estado de situación del problema,
- b) **Coordinación:** comunicación e intercambio de inquietudes entre grupos de afectados por el problema ambiental.
- c) **Orientación:** investigación de casos similares, derechos ciudadanos, aspectos legales.
- d) **Asesorías:** contactos con organizaciones civiles especializadas.
- e) **Exigencias:** denuncia a autoridades.
- f) **Organización:** coordinación interna para enfrentar la situación.
- g) **Sensibilización:** denuncia a los medios de comunicación.

Los actores de un conflicto

En un “típico conflicto ambiental”, es decir, que los afectados son miembros de una comunidad, enfrentados a actividades que amenazan su entorno, identificamos tres tipos de actores:

- a) **Generadores:** aquéllos que por el desarrollo de sus actividades generan un daño o la amenaza de un daño ambiental .
- b) **Reguladores:** aquéllos que por el carácter de sus trabajos tienen atribuciones para intervenir en la generación de un daño. Pueden influir para evitar, mitigar o reparar un daño ambiental.

c) Iniciadores: corresponden a un grupo mayor denominado, los actores afectados. Sin embargo, para los efectos del análisis y la gestión del conflicto nos interesan los iniciadores, definidos como aquéllos que inician acciones tendientes a evitar, mitigar o reparar un daño ambiental que les afecta.

2. A TENER PRESENTE AL INICIAR UN CONFLICTO AMBIENTAL

Diversas son las consideraciones a tener presente al iniciar un conflicto ambiental. Algunas generales obedecen al marco político institucional que domina los temas ambientales y que no favorece particularmente a las comunidades afectadas por problemas ambientales y sus intereses. Es evidente que los recursos que puede movilizar un empresario que en muchos casos cuenta con el apoyo de las autoridades, lo sitúa en una posición privilegiada respecto a los posibles afectados por los impactos ambientales de la actividad a desarrollar. A esto llamamos asimetría, desde el punto de vista de los recursos movilizables por cada uno de los actores. Dicha asimetría es muchas veces relevante en el desarrollo de un conflicto ya que puede incluso hacer desistir de sus acciones a una comunidad que se enfrenta a actores muy poderosos. Sin embargo, no necesariamente ello debe suceder así.

Existen suficientes ejemplos de comunidades que han logrado movilizar recursos saliendo en gran medida de la situación de asimetría en que en algún momento se encontraron.

Dentro de lo mismo, queremos señalar que uno de los recursos utilizados por los generadores de un daño es justamente la poca voluntad política de los reguladores para intervenir, desprotegiendo así a los afectados por los impactos ambientales.

Vistos éstos y otros antecedentes que se expondrán más adelante, las condiciones en que se enfrentan las comunidades que a través de la iniciación de un conflicto ambiental quieren proteger su entorno, su salud y su seguridad ambiental, son desfavorables. No obstante, es importante señalar que a pesar de ello, el conflicto ambiental es una oportunidad para resolver problemas que de otra forma difícilmente obtienen solución.

En la práctica se debe considerar que para iniciar un conflicto ambiental deben existir los siguientes **elementos básicos**:

- daño ambiental o posibilidad de daño demostrable,
- más personas potencialmente afectadas, perciban o no el daño o la amenaza de éste,
- fundamentos legales o morales que permitan exigir evitar, mitigar o reparar el daño,
- posibilidad de reparar el daño ambiental presente
- capacidad real o potencial de sostener el conflicto en el tiempo.
- conciencia que un conflicto requiere de muchas acciones, y puede ser de larga duración
- posibilidad de sumar aliados y recursos a la causa propia.

3. RÉPLICAS Y REACCIONES

Los generadores del daño, casi con seguridad, reaccionarán frente a las acciones realizadas por los iniciadores del conflicto.

Estas reacciones pueden ser de diversa índole. La experiencia chilena demuestra que las reacciones de los generadores del daño se centran en los medios de comunicación y las posibilidades de influencia a las autoridades ambientales, locales, regionales y nacionales con el fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

Al registrar las reacciones, podemos considerar que el conflicto ambiental ha comenzado su proceso de gestión plena.

Este momento es de gran importancia ya que dependerá de las capacidades y recursos de cada uno de los actores, el desenlace o tendencias que muestre el conflicto en su desarrollo.

Las réplicas o reacciones de los generadores del daño y eventualmente de las autoridades pueden según nuestra experiencia ser:

- desconocer la existencia del daño o relativizarlo,
- contraponer intereses de la comunidad entre supuestos beneficiados y afectados,
- maniobrar los intereses de los afectados fuera de la legalidad,
- desvirtuar los intereses de los afectados remitiéndolos al plano meramente socioeconómico individual,
- desprestigiar a los afectados y sus asesores, mediante etiquetas tales como tildarlos de "ecoterroristas",
- realzar las bondades del proyecto y sus efectos positivos para la sociedad, con argumentos tales como el empleo, comercio, etc.,
- involucrar a sindicatos, gremios y/o organizaciones laborales categorizando el conflicto entre empleo, desarrollo y ambiente.

4. LA SUMA DE RECURSOS

Mencionamos anteriormente que el desenlace o solución del conflicto depende de los recursos que puedan movilizar los actores involucrados. Sin embargo, es preciso señalar que la forma y los momentos en que se utilicen los recursos es de particular importancia. **No sólo es preciso poder sumar la mayor cantidad de recursos, sino saber utilizarlos de forma hábil y oportuna.** Antes de esperar las réplicas y reacciones, los iniciadores del conflicto deben dedicarse en gran medida a estudiar los recursos que utilizarán, como parte fundamental de la estrategia a seguir.

Generalmente se considera que los recursos legales en forma de recursos de protección, por ejemplo, son las acciones centrales que debe realizar una comunidad que desee proteger su ambiente. Otro caso corresponde a los estudios técnicos que avalan o demuestran un daño ambiental que afecta a la comunidad iniciadora del conflicto. Nada está más lejos de la realidad de nuestro país. La resolución de un conflicto ambiental es un desenlace principalmente político donde los recursos mencionados forman una parte muchas veces marginal. No olvidemos que la férrea decisión comunitaria de defender su ambiente y el conjunto de acciones que la comunidad realice, pueden pesar más que recurrir a la protección de cualquiera de los poderes del Estado.

Cuando hablamos de recursos queremos enfatizar que no se trata sólo y necesariamente de recursos económicos o materiales. Antes de presentar un listado de posibles recursos a ser utilizados por los actores de un conflicto queremos decir que algunos de ellos son propios de actores específicos. Otros, sin embargo, al ser considerados de "libre disposición" pueden ser utilizados por los actores que logren sumarlos a su gestión del conflicto.

Acciones como denuncias públicas de abusos y daño ambiental pertenecen a las comunidades afectadas. Las de cooptación y ofrecimiento de beneficios corresponde a los generadores del daño. Aplicación de la normativa vigente corresponde por su parte a los actores reguladores.

Ejemplo de recursos propios

Iniciadores	Reguladores
Generadores	
- Denuncias públicas	- Aplicación de normativa
Cooptación	
- Protestas y manifestaciones públicas económicas	- Fiscalización
	- Beneficios

EL ARTE DE SUMAR RECURSOS ES LA CAPACIDAD DE IDENTIFICARLOS, DIAGNOSTICARLOS, EVALUARLOS Y FINALMENTE DESPLEGAR ESFUERZOS PARA SUMARLOS A LA ESTRATEGIA. SU HÁBIL Y OPORTUNA UTILIZACIÓN ES GRAVITANTE EN LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO.

Señalamos como advertencia que será de gran importancia la decisión de invertir tiempo y energías en un determinado recurso o grupo de ellos ya que generalmente los beneficios obtenidos al sumar recursos deben ser mayores que las energías desplegadas para tal objetivo.

Un ejercicio de gran utilidad corresponde a realizar una completa enumeración de los recursos existentes en el conflicto. Considerar los recursos de los otros actores es también parte del ejercicio común. Una vez completa la lista de recursos, es imprescindible ordenarlos por grupo. Para ello sugerimos los siguientes:

4.1. Recursos de Relaciones Públicas

Son aquéllos que se obtienen visitando a personas relevantes en el conflicto, informándoles respecto de los intereses de la comunidad afectada. Es preciso en este caso identificar a quienes podrían ser sensibles al problema ambiental en cuestión y además tengan algún grado de influencia en el desarrollo del conflicto. Pensamos en autoridades de diversos niveles, figuras políticas, académicas, líderes de opinión, colegios profesionales, sindicatos, organizaciones territoriales tales como juntas de vecinos, otros empresarios.

Un folleto explicativo de las razones de la comunidad de iniciar el conflicto, junto a información técnica básica facilita la sensibilización.

4.2. Recursos materiales

Recursos materiales se denomina a todo aquello que permite desarrollar una actividad dentro del conflicto y que puede ser obtenida mediante, o ser reducida a dinero. Entre estos se cuenta la compra y el uso de infraestructura, la difusión pagada, estudios e investigaciones contratadas, etc.

Si bien no es el recurso mas importante y generalmente escaso en las comunidades, contar con algo de éste, generarlo y/o identificar fuentes donde conseguirlo facilita la generación de acciones rápidas y efectivas, tales como transporte, material de difusión, utilización de infraestructura, etc.

4.3. Recursos Comunicacionales

Corresponden a los que prácticamente sin costo económico dan a conocer a la opinión pública o a extensos grupos de la sociedad la situación que viven los afectados y la visión propia del conflicto. Se vinculan directamente con los medios de comunicación, aunque también corresponden a la utilización de tribunas públicas de exposición del problema, tales como: seminarios, encuentros, asambleas y otras instancias que puedan servir de caja de resonancia al conflicto.

Ejemplos:

- denuncias a medios de comunicación
- comunicados de prensa
- declaraciones públicas
- conferencias de prensa
- cartas al director
- intervención en eventos públicos.

4.4. Recursos institucionales y de financiamiento

Son aquéllos que se obtienen mediante el apoyo que prestan instituciones a los iniciadores del conflicto. Las instituciones pueden ser con o sin fines de lucro, de promoción, educación, investigación, difusión, protección ambiental, derechos humanos, y otras.

Dentro de estas instituciones se cuentan también las del Estado que se comprometan con la defensa de un determinado derecho civil. En estos casos hablamos principalmente de municipalidades y servicios.

Un listado no exhaustivo incluye:

- ONG's -
- Municipios
- Universidades -
- Servicios de Salud
- Instituciones Eclesiásticas - Servicio
- Agrícola y Ganadero
- Conaf -
- Sernageomin
- Conama -
- Coremas

4.5. Recursos técnicos y profesionales independientes

Pueden estar alojados en la misma comunidad y corresponden a la posibilidad de obtener servicios gratuitos de personas expertas en materias asociadas al problema que causa el conflicto. Pueden también denominarse servicios técnico-profesionales gratuitos.

Pueden provenir de:

- universidades
- estudiantes en práctica o tesis,
- instituciones internacionales
- ONG's
- profesionales privados,
- instituciones extranjeras,
- información en Internet,
- revistas científicas.

4.6. Recursos de presión social

Son aquéllos que dicen relación con la capacidad convocadora de los iniciadores del conflicto. Deben ser trabajados mediante una comunicación llana, transparente y continua con la comunidad y grupos asociados (indirectamente afectados). La movilización de estos recursos se traduce en eventos demostrativos y de presión, en momentos en que el conflicto lo requiera.

Podemos hablar de este tipo de recursos cuando existe la capacidad de movilizar a grupos de la población en manifestaciones, protestas, asambleas y otro tipo de demostraciones de fuerza y organización.

Se destacan entre ellos:

- campañas de sensibilización general,
- acciones informativas a la comunidad,
- movilizaciones de protesta o apoyo,
- movilizaciones simbólicas (llevar carta a autoridades)
- obstrucción pacífica de caminos,
- ocupación pacífica de sedes o infraestructura.
- rayados, afiches, volantes, perifoneos, murales comunitarios

4.7. Recursos administrativos

Éstos se refieren a acciones administrativas realizadas frente a los servicios del Estado con facultad o deber de regular la actividad generadora del daño ambiental. Este tipo de recursos son dirigidos a exigir a las autoridades, la realización de gestiones de su competencia para solucionar total o parcialmente el problema ambiental en cuestión.

Esta actividad se realiza de acuerdo a ciertas formalidades y es importante conocer los conductos regulares y su desarrollo para controlar la ejecución de las medidas correspondientes.*

* (Sugerimos consultar el manual de vigilancia Ambiental editado por el programa Atención Primaria Ambiental del Instituto de Ecología Política, 1996)

4.8. Recursos judiciales

Corresponden a todas las acciones que se puedan realizar en alguna instancia del poder judicial:

Acción Ambiental

Esta acción está contemplada en el artículo 53 de la Ley de Bases del Medio Ambiente, que señala que “Producido daño ambiental, se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado...”. Esta acción no persigue obtener indemnizaciones privadas, las que pueden ser solicitadas paralelamente. Su objetivo específico es la reparación del medio ambiente dañado.

Pueden interponer esta acción por daño ambiental, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido directamente el daño, las municipalidades y el Estado, representado por el Consejo de Defensa del Estado.

La ley contempla también la posibilidad de que cualquier persona que no pueda recurrir directamente a los tribunales, le solicite a la Municipalidad respectiva que lo haga en su representación. La Municipalidad deberá interponer la acción en el plazo máximo de 45 días. Si decide no hacerlo, por estimar que no se reúnen las condiciones legales para ello, debe dictar una resolución donde explicita los fundamentos que tuvo para no accionar. Si la Municipalidad no cumple con esta obligación, se hace solidariamente responsable del daño ambiental causado.

Recurso de Protección *(Sugerimos consultar la cartilla de Participación Ciudadana, del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales).

5. PROBLEMAS MAS FRECUENTES EN LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL CONFLICTO

Los problemas más frecuentes que deben soportar las comunidades, dicen relación con la mantención de la cohesión y capacidad de sostener la actividad tendiente a la solución del conflicto. Aquí se repiten algunos conceptos ya emitidos en el punto "replicas y reacciones" sumados a otros considerados estratégicos en los conflictos ambientales.

Algunos de los problemas enumerados aquí son endógenos, es decir corresponden a dinámicas sociales propios del trabajo cooperativo de las comunidades, como por ejemplo el desinterés. Otros son exógenos, es decir, son provocados por acciones muchas veces intencionada de terceros. El desprestigio es un ejemplo claro. Cabe considerar que estos problemas pueden estar interrelacionados y que uno influya sobre otro. Debemos en cualquier caso ser claros en identificar y asumir los problemas frecuentes y enfrentarlos para resolverlos. Rehuirlos puede tener consecuencias muy negativas para el desarrollo de las estrategias comunitarias del conflicto y consecuentemente puede implicar un deterioro de la organización social construida.

5.1. Desinterés

Es uno de los problemas de mayor importancia en la sociedad chilena de la última década del milenio. El desencanto sufrido por grandes grupos de la sociedad luego del desengaño de la democracia afecta a sectores otrora protagonistas del cambio social en nuestro país.

Este desinterés se denomina "anomia". Significa que las personas aceptan lo inaceptable pensando que su acción no influirá positivamente en la solución del problema que les afecta.

Vencer la anomia no es tarea fácil. Sirve en este caso la ejemplificación de otras situaciones de conflicto donde comunidades mediante su acción obtuvieron grandes beneficios.

A esto llamamos motivación por ejemplos positivos.

El problema de desinterés que enfrentan las comunidades tiene lugar principalmente en los inicios del conflicto, sin embargo hay situaciones que afectan negativamente la participación y pueden presentarse durante el desarrollo del conflicto. Estas situaciones las veremos a continuación y enfatizamos su consideración adecuada en tanto pueden tener efectos inesperados para la solución del conflicto.

5.2. Desprestigio

Las primeras reacciones de generadores de daño ambiental impugnados por iniciadores es de defender el derecho de realizar la actividad generadora del daño. Sin embargo una segunda reacción es el desprestigio hacia los iniciadores. Esto se traduce a menudo en campañas de parte de los generadores que cuentan muchas veces con el apoyo de las autoridades. Los argumentos utilizados en el desprestigio pueden ser:

- intereses económicos mezquinos,
- intereses políticos o tendencias políticas presentes (aquí se pide comúnmente no politizar el conflicto)
- fundamentalismo radical o ecologismo emocional que de paso frena el desarrollo,
- ignorancia, falta de antecedentes técnicos
- colusión con organizaciones ambientales extranjeras u otros intereses económicos.

5.3. Desconfianza

Éste es un problema que no pocas veces deben enfrentar los actores afectados por un problema ambiental una vez generado el conflicto. El liderazgo genera sospechas relacionadas con intereses supuestamente "ocultos" que abrigan los dirigentes y se presenta muchas veces como escollo para la cohesión de la comunidad afectada.

Otros problemas se refieren a uso de los recursos materiales, perseguir otros objetivos, estar coludido con los generadores del daño, ser operadores de partidos políticos o autoridades, etc.

La desconfianza existirá en casi la totalidad de los casos y se debe manejar con especial cuidado para que el remedio buscado no sea peor que la enfermedad.

La claridad y transparencia en la gestión de los conflictos, junto a excelente comunicación dentro de la organización atenúan los efectos de nacientes desconfianzas.

5.4. Desamparo

Entendido como la sensación de falta de recursos o incapacidad de generarlos. Este es un problema producido por la percepción que tiene la comunidad de los servicios públicos, la justicia y la desprotección de los más débiles. Frases como: “nadie nos ayuda”, “todos están coludidos”, “no tenemos donde acudir”, son frecuentes en el desarrollo de un conflicto.

Esta percepción no es tan difícil de corregir. Se logra mediante la información de los derechos y deberes de ciudadanos y autoridades junto a ejemplos de algunos resultados positivos. Debemos, sin embargo, prestar especial atención a este problema y tratar de resolverlo, sobre todo cuando se presenta en forma persistente en la comunidad

5.5. Desgaste

El desgaste se refiere a la pérdida de energía de los iniciadores para continuar con las actividades de defensa del ambiente. El desgaste puede ser endógeno, lo que significa que por dinámicas internas, por ejemplo de ineficiencia, las acciones realizadas no reportan los frutos esperados.

Otra situación de desgaste puede ser influida por los roces y conflictos internos de la organización. El desgaste exógeno está relacionado con el acoso de otros actores a los iniciadores. Sin embargo uno de los factores de desgaste de mayor relevancia es el tiempo que transcurre en el desarrollo del conflicto sin llegar a solución y sin percibir avances marcados en éste.

5.6. Desistencia

Hay muchos motivos de desistencia. Para efectos prácticos sólo mencionaremos los más importantes.

5.6.1 Desistencia por cooptación

Se refiere a acuerdos entre actores, destinados a lograr la desistencia de los iniciadores mediante compensaciones que en muchas oportunidades se alejan de la solución al problema ambiental propiamente tal.

Los actores generadores contemplan muchas veces, dentro de sus estrategias de gestión de conflicto la cooptación.

Puede tender a la división de la comunidad o a tentar a los afectados con solución a problemas muy sentidos (una posta, una escuela, infraestructura deportiva) pero ajenos al problema ambiental de fondo.

La gestión de conflictos debe tratar este problema en forma temprana ya que la demora en establecer principios de conducta puede desorientar y dividir a la comunidad frente a las ofertas de compensaciones realizadas por los generadores del daño.

5.6.2. Desistencia por intimidación

Mediante la amenaza de acciones de los generadores del daño o las autoridades contra los iniciadores puede lograrse atemorizarles suficientemente inhibiendo las acciones de defensa del ambiente. Sin embargo la intimidación no forma parte de las acciones que impidan el inicio y la mantención de un conflicto ambiental debido a que la intimidación tiene solo efectos temporales.

5.7. Desorientación

Forma parte de estrategias para lograr la desarticulación de la oposición a actividades nocivas para el ambiente. La desinformación es uno de los instrumentos mas efectivos para lograr la desorientación. Los medios de comunicación juegan en este caso un rol vital.

Las promesas y compromisos informales de los generadores del daño acompañados o no del respaldo de autoridades estatales provoca división en la comunidad llegando a la aceptación de compromisos sin respaldo formal y de dudosa implementación ulterior.

5.8. Transferencia

Corresponde a la entrega de poderes a otros actores con el objeto de responsabilizarlos de las acciones y resultados del conflicto. Con ello los iniciadores se convierten sólo en víctimas del problema y también de la forma de resolverse el conflicto. La transferencia se realiza hacia abogados, técnicos, ONG's o autoridades. .

El gran riesgo que esto encierra es que la salida al conflicto puede lograrse de forma negociada sin contemplar la solución del problema.

6.

VÍAS MAS COMUNES DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES

6.1. Vía administrativa.

Corresponde a las medidas tomadas por los servicios del Estado para solucionar el problema ambiental que genera el conflicto. Dentro de ellas se cuenta la regulación de la actividad cuestionada convirtiéndola en inofensiva, o bien la suspensión temporal o definitiva de la actividad, la erradicación o traslado, aislamiento o compatibilización. Hay muchos problemas ambientales que se solucionan de esta forma, aún antes que se hayan transformado en conflictos.

Los Estudios de Impacto Ambiental tienen en esencia este objetivo. La mayoría de los conflictos ambientales de larga duración pasan por insatisfechas exigencias de solución administrativa por parte de los iniciadores.

6.2. Vía política. (o por presión política)

Se basa en el Lobby o relaciones públicas. La vía política implica la incorporación de un actor político con reconocimiento, que ejerce presiones o disuasión para terminar con el problema ambiental que causa el conflicto.

6.3. Vía judicial.

Se refiere a la resolución con la participación de los tribunales. Dentro de la resolución judicial se cuenta el recurso de protección, las demandas por daños y perjuicios, la acción ambiental, etc.

6.4. Vía del acuerdo.

Este tipo de resolución se obtiene mediante la manifestación de los intereses y objetivos de cada uno de los actores y la compatibilización de ellos. No es el tipo de resolución más corriente, aunque no se descarta la posibilidad de su existencia.

Algunos indican que es el tipo de resolución ideal. Esto sólo es verdad cuando el acuerdo se logra luego de una negociación en igualdad de condiciones, asunto que no es fácil encontrar en los conflictos ambientales. Desde luego que esta vía de solución se logra mediante un proceso de negociación con participación al menos de los mas profundamente involucrados.

7. NEGOCIACIÓN FORMAL

Se considera generalmente a la negociación como la salida más lógica a un conflicto. Queremos afirmar nuevamente que la negociación tiene sentido como salida, solo en el caso que los actores participen de ella en situación de suficiente igualdad para no hipotecar sus intereses frente al poder de los otros.

Es preciso señalar que muchas veces a través de nuestras acciones estamos negociando informalmente. En esta parte nos referiremos sólo a la negociación formal, ya que requiere de metodologías específicas para su realización. No así la informal que depende de acontecimientos y de la creatividad de los involucrados.

La negociación requiere de grandes esfuerzos y muchos conocimientos. Dedicaremos aquí parte del presente capítulo a lo que hay que tener presente antes de sentarse a negociar, durante la negociación y después de ella.

Consideración inicial

Consideramos que siempre debemos estar dispuestos a negociar. Ello está determinado por al menos dos hechos. Uno es que exista la posibilidad real de lograr una mejor solución al problema que genera el conflicto mediante el dialogo y los acuerdos con las partes involucradas que sin negociación. Otro es que las fuerzas de los iniciadores en relación al resto de los actores estén agotadas y que una imposición de salida al conflicto sea nefasta para resolver el problema de fondo. En este caso, un "acomodamiento parcial" a través de un acuerdo negociado, suficientemente conveniente y que no impida una reiniciación del conflicto, permite lograr un avance en la protección ambiental.

Previo a la negociación

Es fundamental tener a mano la información técnica más relevante del conflicto. Principalmente la relacionada a los impactos ambientales, a la salud, económicos, culturales, paisajísticos, etc., que el desarrollo del proyecto pueda provocar.

Luego, conocer la posición y en lo posible, estrategia de cada uno de los actores involucrados y tener indicios claros sobre lo que están dispuestos a otorgar, participen estos o no en la negociación correspondiente.

Junto a ello, es de vital importancia tener claro lo que se quiere lograr en la negociación, sujeto a una escala de logros que vaya de lo óptimo a lo menos conveniente y establecer qué es y qué no es negociable.

Enfatizamos aquí la importancia del ejercicio comunitario que permita determinar lo anterior, sin embargo esa información sobre lo negociable, debe ser de conocimiento exclusivo de los negociadores. A pesar de ello debe existir la seguridad de contar con el respaldo de la comunidad afectada.

No debe faltar tampoco un conocimiento cabal del marco institucional ambiental que, entre otras cosas, junto con otros instrumentos legislativos, determina derechos, facultades y obligaciones de cada uno de los actores.

Si las actividades que generan daño son productivas, debe tenerse información de eventuales fluctuaciones de precios que afecta a los productos. Ello permite eventualmente no solo ajustar la estrategia del conflicto sino determinar el momento más propicio para la negociación.

Aunque aparentemente sea poco importante, debe tenerse confirmación de todos los asistentes a la negociación incluidos posibles facilitadores, lugar de negociación, tiempo máximo disponible e infraestructura con que cuenta el lugar correspondiente. Ello incluye proyector de transparencias y otros equipos.

Junto con lo anterior, se debe establecer objetivos claros que sirven además para determinar el comportamiento de los negociadores.

Durante la negociación.

Existe literatura suficiente sobre qué hacer para negociar utilizando las mejores oportunidades. En esta sección de la presente guía queremos mencionar aquellos aspectos que consideramos más importantes, tanto para asegurar posibilidades a la negociación, como para no perderse en discusiones que no conducen a los objetivos previamente determinados.

Lo primero que debemos tener en claro es que poseemos los mismos derechos para negociar, lo que implica ser parte de la revisión de la mesa negociadora, proponiendo cambios si es necesario, vetando participantes no considerados previamente y revisando también la tabla y los procedimientos.

Un segundo aspecto que debemos tener presente es que nuestra información es la válida en el momento de negociar. La suma información adicional importante puede ser motivo para suspender la negociación y acordar otra fecha. Hay que recordar que los negociadores como actores iniciadores deben siempre respetar la voluntad de la comunidad que representan.

Un tercer elemento a considerar es que una negociación puede ser parte de un proceso, de modo que no se debe aceptar imposiciones, presiones y manipulaciones que desvirtúen el proceso y conduzcan a resultados no deseados.

Un cuarto aspecto es que los negociadores no deben tener, previo, o durante el proceso y eventualmente también después de terminado este, intereses privados en relación a los resultados. De ser así, en el momento en que esto se manifieste, el negociador debe inhabilitarse para actuar en nombre de otros.

Por último la negociación es un proceso voluntario y participativo y nuestro esfuerzo debe ser dirigido a los resultados, de acuerdo con los objetivos previamente determinados.

Estos resultados deben por tanto, ser mantenidos durante el mayor tiempo posible. Es importante poder establecer eventuales compromisos, con la presencia de observadores externos. Se puede apelar a personalidades que den "garantías" al cumplimiento de los acuerdos y compromisos.

Luego de la negociación

Como es de suponer, el conflicto no termina con la negociación y hasta es posible la necesidad de realizar más sesiones para negociar aspectos nuevos, aparecidos luego de realizadas las negociaciones iniciales.

Al existir instancias de comunicación constante entre los actores de un conflicto, es posible establecer un tipo de negociación mas permanente, sin embargo, hay que tener cuidado ya que en no pocas oportunidades la negociación es usada como táctica para ganar tiempo. Por ello es importante determinar condiciones y tiempos en los procesos de negociación de modo que compromisos acordados queden sujetos a fechas determinadas.

El seguimiento a los compromisos adquiridos es una tarea muchas veces desgastadora, sin embargo extraordinariamente necesaria ya que en no pocas oportunidades los compromisos no monitoreados se transforman en letra muerta y mientras más pasa el tiempo de incumplimiento mas difícil el lograr que se concreten.

Así, podemos agregar que la fuerza de la organización debe mantenerse mas allá de los logros parciales o totales, debiendo ella constituirse en una instancia fiscalizadora, aunque sea informal.

Una forma de asegurar los logros obtenidos en la negociación es darle la correspondiente divulgación a través de los medios de comunicación. Esto es válido para la mayoría de los acontecimientos del conflicto que se desee dejar establecido en un universo mayor a los directamente involucrados. Constituye una herramienta de presión social. Mientras mayor sea el sector de la opinión pública que esté al tanto de los hechos que forman parte de un conflicto, mayor es la dificultad de concretar malas intenciones de algunos de los actores involucrados.

8. ¿QUE HACER EN CASO DE?

Los conflictos ambientales tienen dinámicas propias donde lo que ocurra depende de un sinnúmero de factores, muchos de ellos difíciles de conocer previo a su presentación.

En las páginas precedentes se trataba de identificar aquellos elementos que pueden estar presentes en el común de los conflictos, sin embargo, como veremos, hay situaciones que no se pueden incorporar en visiones genéricas. Preferimos bosquejar algunas situaciones y entregar ideas de como intervenir en ellas para lograr los mejores resultados.

Proyectos fuera del sistema de EIA

No todos los proyectos que alteran el medio ambiente están sujetos al reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA. Hay proyectos que no están contemplados en la ley. Por ello entregaremos elementos útiles para enfrentar un problema ambiental no sujeto a la joven institucionalidad ambiental chilena.

Ante el desarrollo de un proyecto sólo existen rumores de instalación de faenas:

Para un caso específico en esta etapa, es útil recorrer el camino de la tramitación de todo proyecto. Dentro de este camino, un hito corresponde a la solicitud de cambio de uso de suelo al querer desarrollar un proyecto allí donde el suelo ha tenido otro destino. Luego son necesarios los permisos de construcción otorgados por la municipalidad, junto a una clasificación de la actividad por parte del Servicio de Salud del Ambiente. Un recorrido por estos servicios del Estado puede entregar luces sobre el carácter y envergadura del proyecto, así como saber el estado de avance del mismo.

A ello se debe sumar naturalmente toda posibilidad de recopilar información mediante vías informales, tales como trabajadores y empresarios vinculados al posible rubro del proyecto en cuestión.

Iniciadas las faenas nadie en los alrededores conoce el proyecto:

Para iniciar cualquier faena vimos que la empresa o el particular involucrado debe contar con el permiso de construcción de la municipalidad correspondiente.

Es posible, sin embargo que el trámite municipal no haya sido realizado y la construcción sea irregular. En ese caso es posible también a través de fiscalización del departamento de obras de la municipalidad obtener información sobre el carácter y propósito de la construcción.

A ello sumamos las gestiones en el Servicio de Salud correspondiente, junto a las ya mencionadas vías informales. Demás esta decir que un contacto directo con los instaladores de las faenas, informalmente puede entregar información valiosa para los interesados.

El proyecto es conocido pero no los impactos:

Inicialmente se puede preguntar directamente a los responsables del proyecto, sobre procesos, efluentes, tecnología, materias primas, etc.

Los servicios del Estado ya mencionados tienen supuestamente también información al respecto.

Hacerse asesorar por técnicos independientes (revisar listas de recursos) puede ser de gran utilidad una vez conocidos los procesos, las materias primas y otros datos técnicos.

Los impactos son conocidos pero no las medidas de mitigación:

También aquí es posible realizar un acercamiento hacia quien desarrolla el proyecto de modo de obtener de esta fuente la información necesaria. En un caso así, los reguladores tienen la información requerida y se puede solicitar a través de los canales formales. (ver Manual de Vigilancia Ambientales)

Es importante una vez conocidos los impactos y las medidas de mitigación contempladas en el proyecto, compararlos con información provista por los técnicos independientes, quienes pueden ser consultados en relación a los datos obtenidos.

Una fuente de información importante cuando se encuentra disponible, es INTERNET. Organizaciones como la EPA (Environmental Protection Agency) Agencia de Protección Ambiental, de los Estados Unidos, tienen información disponible en la red INTERNET y es de acceso público. Allí, como en otros lugares de la red se encuentra variada y útil información sobre el tema ambiental, incluyendo estándares, mitigaciones, impactos, etc.

Impactos y mitigaciones son conocidas pero se desconfía de ejecutores:

Esta situación es una de las más difíciles desde el punto de vista de la protección ambiental. Asegurar que las mitigaciones sean puestas en práctica de forma que asegure el resguardo del ambiente y la salud, no es tarea fácil. Ello, sobre todo si las capacidades fiscalizadoras y la voluntad política son elementos escasos en el sector público. Solicitar monitoreos independientes pagados por la empresa no siempre asegura resultados fidedignos. Una posible solución a este problema es determinar indicadores, que pueden existir en gran cantidad, aplicables por la comunidad, y hacer de ellos un instrumento para exigir fiscalización y cumplimiento de compromisos ambientales del proyecto.

Dentro del sistema de EIA:

Para las situaciones enmarcadas en el SEIA recomendamos leer la Cartilla Educativa del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales: "Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y Participación Ciudadana"

9. ELABORACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO

Finalmente, una vez revisados los antecedentes previamente entregados, recomendamos elaborar un plan estratégico a llevar a la práctica durante el conflicto de modo de no perder de vista cada una de las acciones a seguir y el momento de realizarlas.

9.1. Determinación precisa del objetivo que se estima alcanzable:

- **determinación precisa:** circunscribir aquel aspecto parcial del problema general ambiental que nos va a preocupar en el futuro inmediato. Considerar que los problemas se enfrentan de a uno, un listado de problemas parciales priorizados a resolver, ayuda a ordenar las acciones, especificando qué corresponde hacer primero y qué después.
- **del objetivo alcanzable:** evitar las "tareas imposibles" que desalientan a las mayorías; proponer objetivos modestos prepara las condiciones para objetivos más ambiciosos.

Recordemos que el conflicto ha de ser generalmente de larga duración. Lograr objetivos intermedios motiva la participación de la comunidad y evita frustraciones.

Proponerse que la autoridad haga cumplir las normas ambientales como objetivo intermedio es más factible que lograr la erradicación de la actividad, si ella es considerada solución al problema.

9.2. Determinación del modo principal de acción:

Los modos pueden ser:

- Presión estatal
- Presión Social, o acción directa no violenta.

La presión estatal esta dirigida a lograr la intervención estatal pronta, ya sea administrativa o judicial, y obligar así al generador del daño al cumplimiento de una norma protectora.

Al conseguir lo anterior el conflicto reagrupa a los actores, poniendo en la práctica a los reguladores del lado de los iniciadores. Una coalición ambientalista (receptores más reguladores) logra así llegar a acumular mas recursos que el generador.

El modo de presión social: busca imponer una conducta aceptable a un generador obstinado o a un regulador sin voluntad, aplicando en su contra alguna de las técnicas de lucha civil no violenta (manifestación, no-cooperación e intervención).

Es fundamental considerar que las acciones a seguir deben ser coherentes y no contraponerse entre sí. Si lo que se persigue es lograr que la autoridad aplique las normas vigentes debemos tal vez abstenernos de dirigir las acciones contra ella y concentrarlas en los generadores del daño.

Ha de quedar siempre en evidencia que tanto para el generador del daño, como para el regulador sin voluntad, que los costos de sus actitudes pueden ser mayores que los beneficios.

9.3. Determinación de las acciones posibles propias:

Las acciones concretas a realizar corresponderán a los recursos disponibles y los puntos sensibles de los actores hacia donde se dirigen las acciones. Aquí buscaremos como aliados los que tienen razones y medios para atacar los puntos sensibles del oponente.

Los puntos sensibles pueden ser:

-Debilidades objetivas, tales como dificultades geográficas, presión de la competencia, problemas políticos, etc.

-Contradicciones internas: desajustes organizacionales, luchas personales, luchas de fracciones, lealtades externas a la organización, etc.

9.4. Determinación de las acciones posibles del oponente:

Análisis inverso: enumeración de nuestros puntos sensibles y de la posible eficacia de los recursos del adversario al ser aplicados en ellos.

Muy frecuentemente el punto más débil será el del empleo. Deberemos buscar aliados que permitan "compensar" con recursos externos esta debilidad de nuestra estrategia. No olvidemos que el empleo es el argumento mas contundente del generador de un daño ambiental.

9.5. Búsqueda de aliados:

Ya hemos tenido ocasión de encontrarnos con su necesidad. Sólo queda insistir en la importancia de este paso en la planificación del conflicto. Afortunadamente, la conciencia ambiental y las redes nacionales e internacionales de apoyo a los reclamos ambientalistas van en aumento.

