

## Conflictos socioambientales en la periferia de la modernidad. Apuntes para la intervención en contextos locales

Vallejos, Arturo\*

### Resumen

El presente artículo pretende aportar a la intervención en conflictos socioambientales manifiestos en Chile y en América Latina. En su estructura general, la propuesta intenta exponer la evidencia empírica, es decir, el contexto y la presión sobre los recursos naturales que terminan en conflictos, como la propuesta actual de intervención para la resolución de la conflictividad socioambiental. Posteriormente introduciremos desde la Teoría de Los Sistemas Sociales de Niklas Luhmann algunos supuestos teóricos a tener en cuenta para la intervención, que ayudarían a clarificar un posible tipo de intervención que tenga en cuenta la forma y tipo de operación de la sociedad en que se manifiesta la conflictividad socioambiental.

**Palabras clave:** Intervención, conflictos socioambientales, resolución de conflictos, sistemas sociales, América Latina.

### *Socio-Environmental Conflicts on the Periphery of Modernity. Notes for Intervention in Local Contexts*

### Abstract

This paper proposes to contribute to intervention in socio-environmental conflicts that have occurred in Chile and Latin America. In its general structure, the proposal tries to state the empirical evidence, that is, the context and pressure regarding natural resources that end in conflicts, such as the current proposal for intervention to resolve socio-environmental conflicts. Later, the study introduces some theoretical suppositions from the Social Systems Theory of Niklas Luhmann that should be taken into account for the intervention, and which will help to clarify a possible kind of intervention that takes into account the form and type of operation of the society where the socio-environmental conflict occurs.

**Key words:** Intervention, socio-environmental conflicts, conflict resolution, social systems, Latin America.

\* Sociólogo, Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Alberto Hurtado de Chile y Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Profesor del Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional (CEDER) de la Universidad de Los Lagos de Osorno, Chile.

## **Introducción**

Las propuestas teóricas que tienen como finalidad una Teoría de la Sociedad (1), por lo general adolecen de formas o mecanismos para la intervención, pues están desarrolladas en un plano teórico-abstracto (descriptivo). Este artículo quiere aproximar, a modo de propuesta, una invitación a pensar una intervención, desde una teoría con pretensiones de universalidad, que pueda aportar a la resolución de los conflictos sociales que tengan repercusiones en el medio ambiente (natural y construido) y puedan ser usados por los respectivos gobiernos para dar cuenta de los *impasses* que se presenten en pos del desarrollo de sus comunidades.

Si asumimos como un dato duro la diferenciación por funciones de la sociedad –donde sistemas funcionales como la política, el derecho, entre otros, siguen una lógica autónoma, reticente a las intervenciones y donde ninguna de ellos es más importante que el otro–, ésta ha traído consigo el agotamiento de las jerarquías como mecanismos ordenadores de la sociedad, y que en Chile, como en América Latina, ha tenido al sistema político (el Estado) como el garante de su conducción. Una sociedad moderna altamente compleja deja obsoleto este tipo de ordenación, pues todos los problemas y conflictos que se desatan en su interior necesitan de la cooperación entre sistemas funcionales que tienen desempeños específicos, son intransparentes unos de otros y clausurados en sus operaciones.

En Chile y sus regiones, el sistema político –cuyo referente descriptivo ha sido el Estado– ha tendido a lo largo de la historia nacional a ejercer un rol de control e intervención y se ha observado continuamente desde la sociedad (economía, salud). En las últimas décadas, éste se ha visto sobrepasado por la

alta contingencia social, pero ha seguido en la idea de arrogarse la posibilidad de ser “el salvador” de cada problema o conflicto que tenga razón de ser en los espacios nacionales, regionales como locales. En este afán, la política sigue anclada bajo lógicas estratificadas; centralizadoras, operando e interviniendo con más *desaciertos* que *aciertos* en una sociedad que no obedece a un centro. Una sociedad funcionalmente diferenciada hace que sea poco probable que la política pueda seguir pensándose como centro, así como directora de las riendas de la sociedad. En otras palabras, esto no es posible, pues la organización de la sociedad actual, más que tender a la unidad, tiende a la diferencia, haciendo poco plausible que la política cumpla un rol primario y direccionador, sino que debería propiciar mecanismos y espacios para coordinar las diferentes racionalidades de los sistemas sociales de la sociedad y dejar de lado su anquilosada autoridad suprema.

Esta forma centralizada e interventora –intrusiva y *desdiferenciadora*– del sistema político es posible observarla en la solución y resolución de los conflictos sociales, que han tenido como impacto el medio ambiente natural y construido que se han manifestado en Chile. Estos han sido tratados de acuerdo al modelo de políticas públicas y gestión ambiental basadas en el patrón actual de desarrollo y una cultura políticamente centralizada. Es decir, se resuelven vía los mecanismos o instrumentos anclados en una racionalidad instrumental que muestran a menudo las limitaciones de tales orientaciones que a) tienden a salidas técnico-económicas, política-administrativas y legales, propias de la racionalidad del actual modelo de desarrollo y b) dejando de lado las distintas racionalidades de los sistemas que intervienen en tales conflictos. Esto conlleva a que muchos proyectos de

inversión se vean dificultados por los conflictos que ellos generan.

En una sociedad como la actual es preciso asumir de una manera distinta este tipo de conflictos, lo que requiere de nuevas formas de intervención, además de nuevos espacios y mecanismos que puedan, colaborativamente, resolver las diferencias entre los distintos actores. Por otra parte, la elaboración de estrategias que puedan superar las limitantes a las que se encuentran expuestas las políticas públicas y la gestión ambiental. Por lo tanto se precisan propuestas que puedan incluir a los distintos participantes (organizaciones comunitarias) de la sociedad –al gobierno, al mercado (sector privado), entre otros–, dando paso y fundamento a espacios participativos para la coordinación de los actores de la sociedad. Para este tipo de conflictos y lo poco relevante e ineficaz que puede ser hoy la intervención desde una visión jerárquica, se hace necesario contribuciones alternativas para la facilitación de la resolución de estas disputas. Para ello esbozaremos aportes desde la Teoría de los Sistemas Sociales de Niklas Luhmann y la Teoría Alternativa de Resolución de Conflictos, que pueden ser importantes para la contribución de elementos teóricos, así como mecanismos (participación, diálogo y coordinación) para resolver las disputas sociales y ambientales de nuestros entornos.

### **1. Globalización, desarrollo y conflictos socioambientales**

Para dar cuenta de lo enunciado en la introducción, abordaremos en primera instancia cómo se han ido acrecentando las presiones al medio ambiente y con ello la generación de conflictos socioambientales que afectan, tanto a comunidades (personas y colectivos) como a organizaciones y sistemas funcionales

de la sociedad moderna, lo que nos servirá de sustento para aproximar una observación distinta de intervención ante la conflictividad socioambiental.

El objetivo de pretender ser un país desarrollado, abierto a un mundo globalizado y con una mejor calidad de vida, ha llevado a Chile a generar estrategias que puedan atraer inversión y que se han concretizado en grandes proyectos nacionales. Esto ha traído una intensificación de las exportaciones de recursos que conforman la línea base de desarrollo del país: minería, pesca, forestal, entre otros (2), lo que ha generado una presión considerable sobre los recursos naturales (Altieri y Rojas, 1999: 127-141; Quiroga, 2001; 1994; Ricaldi, 1999), siendo su cara visible la manifestación de conflictos socioambientales complejos (Fiske, 2000, Sabatini y Sepúlveda, 1998; Sabatini, 2000; 1997). Así, los proyectos propuestos por el gobierno y sus externalidades, negativas –muchas de ellas manifestadas en disputas– como positivas, han llevado a manifestaciones de resistencia de la sociedad en ambientes regionales y locales.

Ante esto, podemos observar como los gobiernos nacionales y locales han tendido a regular y controlar sus espacios (Mittelman, 2002), y como las políticas estatales han cedido “autoridad” al mercado (Strange, 1996) –con las consecuencias por todos observadas–, dejando al descubierto una creciente pérdida de capacidad para dar cuenta de la conflictividad socioambiental y de formas que, más que regular, inviten a dar cuenta de éstos de una forma distinta. Esta creciente presión ha hecho manifiesto reacciones por parte de la sociedad que se transforman en conflictos por aquellos que se resisten a ser impactados por los proyectos de desarrollo, cuando esto afecta su seguridad económica, social y ambiental.

La mayor inversión y producción que llevan a cabo los países desarrollados del mundo (Japón, Estados Unidos, entre otros) está localizada en América Latina (Hirst y Thompson, 1996: 76-78), teniendo estos proyectos una finalidad de extracción, es decir, inversiones y producción que generan un bajo valor agregado y que tienen un alto impacto en el medio ambiente natural como construido. Variables como estabilidad política, una buena percepción de riesgo y un marco normativo que otorgaba y otorga seguridad a los inversionistas (Mortimore, Vergara y Katz, 2001: 55), llevaron a plasmar en la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, con mayor ahínco, lo anteriormente mencionado.

Los conflictos relacionados con el medio ambiente tienen una larga data (Folchi, 2001, 1998), pero desde que Chile asume un modelo de plena liberalización de los mercados y abre sus fronteras al mercado internacional (mediados de la década de 1970), basando este proceso en exportaciones primarias e intensivas de recursos naturales y en un marco de desregulación de los mercados que ha llevado a una rápida incorporación a la economía global (Quiroga, 2001: 256), ha traído consigo una situación de fuerte deterioro ambiental, como consecuencia de la transformación estructural de nuestra economía, lo que ha producido altos costos sociales y ambientales como éxitos macroeconómicos y empresariales. Así, la desprotección y desregulación que propiciaba el nuevo modelo se convirtieron en instrumentos para que la sobre explotación de los recursos naturales y la contaminación fueran rentables para la competitividad internacional (3).

En este marco, el objetivo de la política y gestión ambiental de comienzos de la década de 1990 en Chile ha sido promover la

sustentabilidad, pretendiendo con ello avanzar en el encuentro de un amplio consenso nacional en torno al Desarrollo Sustentable (Espinoza, Valenzuela y Jure, 1997: 38), lo cual requiere de la inclusión y participación de todos los sectores de la sociedad chilena. Se puso énfasis en el medio ambiente y se hizo explícito que la participación de la comunidad es vital, donde la finalidad sería incorporar las sugerencias de la sociedad civil organizada a la gestión ambiental y entregar a todos una cuota de responsabilidad sobre el medio ambiente nacional. Pero la observación y descripción actual al respecto nos permite decir que lo anterior, especialmente a la hora de dar cuenta de los conflictos, no ha sido suficiente y se hace necesario hacer esfuerzos adicionales en esta tarea.

En específico, la lógica de intervención a través de las políticas públicas en la conflictividad socioambiental ha estado anclada en una idea de mercado, es decir, donde el mercado sería la garantía para alcanzar la sustentabilidad del desarrollo. En este marco se enfatiza la importancia de dar valor económico a los recursos naturales y servicios ambientales, y la necesidad de internalizar externalidades ambientales a través de mecanismos de mercado y/o instrumentos de regulación que no obstaculicen el desarrollo de las fuerzas del mercado. Bajo este paraguas, las políticas ambientales orientan comportamientos económicos y sociales de los actores involucrados, pero que al relacionar la dinámica medio ambiente y crecimiento económico enfrentamos en la política ambiental a dos lógicas distintas; contradictorias. En otras palabras, los procesos ambientales irían contra la visión del mercado, cuya finalidad de este último es la acumulación del capital y la maximización de la tasa de ganancia individual (Ricaldi, 1999: 329).

Por lo tanto, el modelo actual estimula el crecimiento económico, basado en la explotación de recursos naturales, siendo el mercado el contexto y sistema coordinador del medio ambiente, habiendo en ello una visión de corto plazo. De esta manera, las limitaciones de la política ambiental en la resolución de los conflictos se puede atribuir a las contradicciones inherentes del modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico, no siendo capaz de incorporar criterios o racionalidades de los distintos sistemas y actores involucrados en la conflictividad socioambiental, como lo que se promueve en los fundamentos y principios de la política ambiental chilena.

Ante lo dicho, la preocupación de los gobiernos (regionales como locales) y sociedad organizada en Chile ante los conflictos que se manifiestan, no ha resultado en modelos y mecanismos participativos que sirvan para una intervención que pueda dar cuenta de ellos. En Chile los conflictos socioambientales (Camus y Hajek, 1998; Padilla y San Martín, 1995; San Martín, 1997), pese a su incremento, siguen siendo objetos de las agendas políticas a escala central bajo formas de manejo que pasan por mecanismos tradicionales (Justicia Ordinaria, Organismos Administrativos, Arbitraje o Instrumento de Gestión Ambiental –Evaluación de Impacto Ambiental) y vías de negociación informal (manejadas especialmente por los proponentes y ejecutores de los proyectos de inversión: las empresas), las que operan normalmente en la resolución de los conflictos socioambientales en el país (Fiske, 1999). Así, la globalización económica, representada en la inversión –expresada en proyectos basados en la extracción de materias primas con poco valor agregado–, ha provocado externalidades negativas y conflictos socioambientales que se han hecho manifiestos en el territorio nacional. Conflictos que

van desde el norte al sur del país, relacionados con tópicos como la minería, el rubro forestal, aguas, carreteras (Gas Andes, Golden Spring, Celco Valdivia, Trillum, entre muchos otros), y donde se ven involucrados desde colectivos humanos, organizaciones y sistemas como la ciencia, la salud, la economía, la política, entre otros. Son estas disputas y sus formas actuales de intervención lo que el siguiente apartado tematizará y tratará de observar desde un lente distinto, es decir, formas que puedan servir para una intervención distinta a la actualmente vigente.

## **2. La periferia de la modernidad y sus conflictos sociales: sus formas de operar y algunas orientaciones para intervenir en la conflictividad socioambiental**

Como primer punto, se asume en este trabajo la idea de una única sociedad mundial que se produce y reproduce a través de un medio que es la comunicación (4). Esto quiere decir que hablamos de una sociedad que no obedece a un centro y se diferencia por sistemas funcionales que cumplen una función específica para la sociedad. La función es llevada a cabo en un sistema especializado y consiste en la solución a un problema de la sociedad global, es decir, sistemas como el político, cuya función es la generación de decisiones que vinculen colectivamente o como la economía, que tiene como objetivo de dar cuenta de la escasez, entre otros. La especialización y funciones son cumplidas por el propio sistema de manera exclusiva y no hay otros sistemas que tengan la misma función, por lo que ningún sistema puede reemplazar a otro ni ayudarlo a dar cuenta de su propia función que éste tiene para la sociedad. En estas funciones, vistas desde una única sociedad mundial, no

existe ninguna jerarquía u orden de importancia, pero paradójicamente, la perspectiva de cada sistema ocupa una posición prioritaria, utilizando su propio código, lo que lo hace observar al sistema mundial desde su propia perspectiva. Así, el sistema alcanza sus operaciones mediante la reproducción en la red que estas mismas operaciones forman, debido a que la función se vuelve un punto de referencia obligado en la autorreferencia del sistema funcional. Para ello, el sistema funcional hace uso de un *código binario*, que ningún otro subsistema utiliza y ciertas reglas que se conforman en *programas*, las cuales pueden operar a corto plazo y variar en el tiempo, con lo que posibilitan que los sistemas funcionales cambien aspectos relevantes de su estructura, sin perder su identidad.

Entonces, primero, en sociedades diferenciadas funcionalmente se produce una fragmentación de la unidad de la sociedad en términos de la diferenciación de sistemas funcionales, especializados en funciones determinadas que para ellos operan como prioritarias, lo que los hace, además, insensibles para otros intereses, lo cual no significa que no se creen interdependencias necesarias, pues los sistemas se relacionan entre sí por medio de sus prestaciones recíprocas. Por lo tanto, a través de su mutua posibilitación dada por la autopoiesis y los acoplamientos estructurales, desarrollan ciertas sensibilidades y ante ciertos eventos que provienen del entorno estos pueden coordinarse (5).

Segundo, si se quiere intervenir sistemas que son autónomos o clausurados operacionalmente, lo adecuado será hacerlo no poniendo en peligro la autonomía de los sistemas intervenidos. La idea fundamental será que el sistema o grupo de actores que se intervenga pueda observar las distinciones que ofrece el interventor (oferente de estrategias

o mecanismos de resolución de conflictos, políticas, entre otras) y procesarlas en su interior como información con sentido. Con esto se quiere enfatizar la libre capacidad de los sistemas funcionales, involucrados en los conflictos socioambientales, para decidir por sí mismos cuál es el modo en que quieren operar, o en otras palabras, la invitación (orientación) a la autorregulación de las operaciones del sistema en la dirección puesta por las distinciones que él introducirá en su operar (Mascareño, s/f).

Anclados en lo anterior, sea cual fue el actor (sistema) que interviene (gobierno, organismos semi-públicos) debe saber por qué interviene, es decir, saber qué quiere evitar o producir (definición del problema), cuál es la dirección en que se quiere orientar al sistema intervenido. Cualquier política pública o mecanismos de destrabe de conflictos (vistos como intervención) debe estar acompañada de saber (conocimiento sociológico). Así, la invitación a que los sistemas se autorregulen, requiere de un claro conocimiento sobre las formas en que trabajan los sistemas en una sociedad diferenciada. Esto no quiere decir que tengamos el éxito asegurado al proponer formas para resolver conflictos, pero la probabilidad de su impacto positivo es mucho mayor que si fuera de una manera distinta.

De lo expuesto se desprende lo siguiente: 1) una intervención que tenga las características de invitación debe asumir que los sistemas están clausurados operacionalmente (códigos), pero abiertos a la información del entorno; 2) por lo tanto cualquier intervención no puede interferir las operaciones básicas del sistema a regular, si lo hace, destruiría su autopoiesis y al sistema y 3) la intervención externa debe ser procesada por el sistema que es objeto de ella.

Según lo esbozado, podemos hacernos –a modo de ejemplo– la siguiente pregunta: ¿cómo intervenir el sistema económico en sus códigos pagar/no pagar sin destruirlo? Esto quiere decir que la intervención como invitación será persuadir al sistema en sus programas (6) que los sistemas elaboran a partir de sus códigos, los cuales vinculan al sistema con otros sistemas y al entorno, y que son las dimensiones visibles de su operar.

Los sistemas son intransparentes uno respecto del otro, es decir, la operación de uno no puede ser recreada por la operación del otro, pues la operación se basa en los códigos y son estos últimos los que dan identidad a los sistemas. Así, la intervención –como invitación–, en la estrategia de resolución de conflictos debe apuntar a que el propio sistema afectado por la propuesta reconozca en sus distinciones aquello que la intervención pretende hacerle ver. Es decir, se trata de que el cambio introducido no aparezca como cambio explícito, como un elemento externo, ajeno al sistema al cual está dirigido. El papel de la intervención, como invitación, está en hacer que el propio sistema que quiera ser intervenido procese tal cambio como necesario para seguir operando, como necesario para su propia subsistencia. Aquí el concepto de resonancia, en vez de ruido, estará en la base de lo anteriormente mencionado, lo que significará que dichos significados se coordinen con los significados internos.

Ante el marco de una sociedad mundial funcionalmente diferenciada y de una lógica de intervención como la descrita se puede incluir el tema que nos convoca. Podemos decir con ello, que los conflictos sociales que impactan el medio natural y construido en nuestras regiones y localidades son fenómenos reales y autoproducidos por las operaciones sociales de una sociedad que, más que al im-

probable consenso, tiende al conflicto. En este tipo de sociedad los conflictos socioambientales se hacen más complejos y se hace necesario poder pensar formas de descripción e intervención que puedan ayudar a enfrentarlos.

Teniendo como marco conceptual lo esbozado, la conformación de la sociedad chilena, como Latinoamericana, obedecería a una dinámica de tipo concéntrica (Mascareño, 2000) o estructurada con tendencias a la estratificación o desdiferenciación (Luhmann, 2007), es decir, jerárquica. Antes de los ajustes estructurales la política direccionaba el proceso social. Hoy día la política ha sucumbido ante el sistema económico, siendo éste el que orienta y prevalece ante los demás. Pero bajo esta fachada vemos que los conflictos que se manifiestan en las regiones de Chile, y cuyas lógicas de operar de la región obedecen a modos jerárquicos, son solucionados en el centro. Por lo tanto, si América Latina, y con ello Chile y sus regiones, obedece a un patrón distinto de operación (distinta a una modernidad central-sociedad desarrollada), toda demanda es procesada por una instancia central (Estado o burocracia gubernamental), produciéndose una centralización de cada conflicto socioambiental y resuelto en la cúspide.

Al operar en una sociedad mundial y diferenciada, pues Chile y América Latina no escapan a este diagnóstico, el Estado, el cual quiere cumplir las labores que antes realizaba, se ve sobrepasado por la complejidad social y se ve imposibilitado de responder a la elevada contingencia que la sociedad genera y a los procesos conflictivos que se desencadenan. Al no poder dar cuenta de la creciente complejidad, pues el sistema económico tiende a cooptar o colonizar el sistema político, éste –haciendo uso de su medio simbólico que es el poder– prevalece ante los demás actores y sistemas funcionales, provocando y



generando los desencuentros, contradicciones y conflictos. Al desdiferenciar al resto de los sistemas funcionales en su operar, pues, por ejemplo, el mercado no funciona con una lógica de índole social, sino que su medio de comunicación es el dinero y la rentabilidad a corto plazo, la política politiza la economía o politiza el derecho, etc., produciendo la conflictividad que vemos manifiesta en nuestros espacios locales.

Por lo tanto, si las disputas son manejadas como actualmente se hacen, la contradicción se agudiza, pues su solución en el centro (gobierno) hace que éstos se agraven, ya que los proyectos de desarrollo que tiende a enfatizar el Estado chileno se sustentan en lógicas de mercado y las posibles salidas tienen como finalidad dar el visto bueno a los proyectos de inversión, dejando de lado a los colectivos afectados. Es decir, unos ganan y otros pierden.

Como segundo punto, si tomamos en cuenta la orientación de las políticas públicas y los conflictos socioambientales expuestos, éstos tenderían a ser consecuencia del diseño unilateral y de la aplicación de políticas propuestas por el gobierno, como también de las salidas técnico-económicas, política-administrativas y finalmente legales, dejando de lado, primero, que los sistemas a intervenir son clausurados y que cualquier éxito o ganancia que se pueda obtener pasará porque se pueda incluir lo que se pretende en sus propios códigos. Segundo, no se hace suyo el principio base de la participación de actores en las políticas y salidas a los conflictos, lo que haría que sistemas y actores afectados puedan seguir operando (y no cesar en sus operaciones), así como de los posibles acuerdos para la solución de sus contradicciones.

En suma, podemos decir que los conflictos generados por la creciente diferencia-

ción de una sociedad mundializada y una preponderante globalización económica, tienden a salidas técnico-económicas, político-administrativas (Aldunate, 2001) y legales. Estas formas de resolución están en la base del modelo de desarrollo y de las políticas públicas ambientales que de éste emanan. Por lo tanto, estas últimas aducen serias limitantes a la hora de resolver o dar cuenta formal y satisfactoriamente de los conflictos, donde los instrumentos de la gestión ambiental (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental) tienen en su esencia una visión técnica para aprobar y dar solución a las disputas, así como de las externalidades negativas sobre los recursos naturales y la población que pueda generar un proyecto de desarrollo.

Como tercer punto cabe preguntarnos ante la situación señalada: ¿a qué herramientas podemos echar mano en sociedades complejas y diferenciadas?, ¿Quién se hace cargo de implementar estas nuevas vías? Creemos, primero, que se necesitan herramientas que nos permitan salvar de forma colaborativa y no confrontacional; no de juegos de suma cero, sino de juegos de ganador-ganador, las diferencias que se manifiestan en los conflictos ambientales. Para ello resulta atrayente una vertiente de investigación iniciada en los Estados Unidos en las últimas décadas del siglo XX. El principal modelo o marco de análisis fue diseñado y puesto en práctica a principios de los años 80 del siglo pasado por Fisher y Ury (1981), lo cual posteriormente se plasma en el proyecto de negociación de Harvard, siendo trabajado y sofisticado el modelo diseñado por autores como Susskind y Cruikshank (1987); Carpenter y Kennedy (1988); Ury (1991) y Hall (1993). A este marco se le conoce como Resolución de Problemas Basados en Intereses (RPBI). También se ha desarrollado otro modelo que está abocado a los



conflictos basados en Valores o también llamados de Enfoque –Resolución de Problemas Basados en Valores (RPBV) (Rothman, 1997). Aunque en Chile esta propuesta denominada Resolución de Conflictos Ambientales (RCA) es un campo que a mediados de la década de 1990 despertó interés a través de algunos trabajos realizados por algunas ONG,s como CIPMA (Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente) y Casa de la Paz, ha carecido de continuidad. Pero sería interesante ponerla a prueba por lo que sustenta su propuesta: el diálogo y la colaboración.

En específico, existen diferentes Vías de la RCA. Entre ellas podemos ubicar las a) Tradicionales Formales, donde encontramos la forma Judicial, muy utilizada en Chile, y que consiste en delegar en los tribunales de justicia la solución de los conflictos. El Arbitraje, proceso privado y voluntario donde los grupos o actores en conflicto le solicitan a un tercero que actúe como árbitro y que tome una decisión por ellos. La Vía Administrativa, empleada en las organizaciones privadas para resolver conflictos y la Vía Política, donde se impone la fuerza de una solución y termina un bando ganando y otro perdiendo; b) Vías Tradicionales Informales que operan a través de dos modalidades: uno es el enfoque coercitivo, como simple imposición de la fuerza, donde los grupos hacen valer su poder económico, político (influencias) e incluso físico para conseguir una solución que les beneficie, siendo el triunfador el grupo o actor de más poder. La segunda, es la negociación ambiental informal, que se da en todos los conflictos ambientales, pues de una u otra forma los grupos involucrados en un conflicto siempre están confrontando entre sí sus intereses, presionando y cediendo en posiciones. Lo más común es que los grupos interactúan a través de terceros, generalmente a través de los medios de comunicación (la prensa, la

televisión, la radio); y c) la propuesta de este trabajo para dar cuenta de la conflictividad que generan los conflictos en una sociedad que se ha hecho mundial, que son las Vías Colaborativas. Estas corresponden a los procedimientos que permiten resolver los conflictos a través de involucrar a todas las partes, examinar sus intereses e intentar crear soluciones de aceptación compartida. Se trata de un proceso enteramente independiente, donde los participantes resuelven los problemas, ya sean sustantivos o de procedimiento, por sí mismos (Fiske, 1999).

Como cuarto y último punto, de los marcos señalados en este ámbito, tomaremos el modelo integrativo propuesto por Emmett Fiske, también denominado modelo de “Efectividad del Negociador” (fusión de los marcos mencionados: RPBI y RPBV) (Ibid.), el cual concibe los conflictos como oportunidades para el crecimiento personal, el mejoramiento de las relaciones y la resolución de los problemas. Los temas centrales del modelo son: la facilitación básica y para el desarrollo, efectividad, información válida, opción libre e informada y compromiso interno. Así la meta de la negociación será la efectividad del negociador y del facilitador (individual y colectivamente).

Queremos poner atención en las características del modelo que apuntan a la facilitación, la efectividad, la información válida, opción libre e informada y el compromiso interno. Esto es importante a la hora de dar cuenta de un conflicto, pues más allá de las personas, según la idea que este tipo de modelos sirva para el crecimiento personal -que estaría bien si así sucediera-, las disputas se dan entre organizaciones y pertenecen a algún sistema de la sociedad, es decir, a la economía, la política, al sistema científico, al sistema de salud, organización de intereses y otras organizaciones de la sociedad. Así también, una salida a

este tipo de conflictos tendrá como objetivo que los actores sigan operando en la sociedad con sus distintas funciones y su accionar no entorpezca la operatividad, ya sea desdiferenciando, opacando o impidiendo el funcionamiento de cualquier otro sistema u organización del sistema social.

Como respuesta a la segunda pregunta, creemos que el rol le compete al Estado, aunque no de forma exclusiva. El siglo XXI impele a que el sistema político y su referente descriptivo: el Estado, ceda su rol central y direccionador que lo caracterizó desde el inicio de las repúblicas, en especial, desde la segunda mitad del siglo XX en adelante, es decir, un Estado planificador de la sociedad, pero que se ha visto carente de dar solución -desde el centro- a la problemática social. Una sociedad funcionalmente diferenciada y compleja llama al sistema político y al Estado a cumplir su función: tomar decisiones que vinculen colectivamente (Torres, 2004: 143), lo cual no lo hace menos relevante, si no acorde a un tipo de sociedad que dista enormemente de sus antecesoras.

Así, el Estado u otros actores, deben propiciar formas donde su competencia sea de supervisar, de mediar, de catalizar nuevas posibilidades. El Estado como actor relevante y su peso en el imaginario social chileno como latinoamericano, está encargado de velar por la calidad de vida de las personas como de coordinar en beneficio de ellas. Es el Estado como organización el que se comunica con las personas y con otras organizaciones al interior de la sociedad, teniendo como fórmula de contingencia, es decir, como su gran objetivo el “bien común”, expresado en el interés público de un territorio. Hoy en día muchos proyectos que el Estado propone son resistidos por la sociedad, por lo que la racionalidad implícita que tiende al bien común se ve rechazada al atentar contra sus espacios de vida. Por lo

tanto, las externalidades, negativas como positivas, peligrosas o exitosas, no pueden ser nunca distribuidas con justicia, fallando así lo convencional que prima a la hora de decidir estos conflictos: los informes técnicos de expertos, como la discusión a través de medios de opinión pública y la justicia.

Por lo anterior debiera propiciarse el viraje en la manera de incidir en la resolución de los conflictos socioambientales que estén basados en una racionalidad con apego a fines. Se hace necesario a) desmonopolizar la función de los expertos, pues no puede cerrarse la participación a ciertos grupos, sino que tiene que ser un proceso abierto, según su relevancia social, es decir, informalizar lo jurídico; b) tener en claro que las decisiones no han sido aún tomadas, por lo que se debe abrir la estructura de toma de decisiones; c) existir un diálogo abierto entre los actores involucrados de la sociedad y no acordar decisiones a puertas cerradas entre expertos y actores políticos. Para esto se necesita un proceso garantizado por los actores que pueda acordar y sancionar normas a modo de autolegislación y autoobligación (Beck, 1999: 164-165). En orientación sistémica estaríamos hablando de “acoplamientos operativos” los cuales condensan y actualizan las irritaciones recíprocas de los actores involucrados en los conflictos y de este manera permiten una adquisición más rápida y mejor coordinada de las informaciones en los sistemas funcionales de la sociedad (Luhmann, 2007). De ahí la importancia de modelos como la RCA que puedan proporcionar salidas que cumplan lo antes mencionado, pero que tampoco sean vistas como maquinarias de producciones de consenso.

Ante lo expuesto y en un marco de mundialización (globalización) económica, donde las fronteras están abiertas a la inversión y la llegada de proyectos que tienen como

fin la explotación de recursos naturales que pueden tener graves impactos negativos en nuestras sociedades, es donde se ratifica la necesidad de nuevas alternativas para resolver conflictos socioambientales. Por lo tanto, es en esta línea donde se hacen viables iniciativas como el modelo de RCA, pues asumen que los conflictos son autoproducidos en una sociedad que no obedece a un centro y los que deben resolverlos, a través de agentes que puedan servir de coordinadores, facilitadores o supervisores, son los actores partícipes de las disputas ambientales. Esta mirada nos propone buscar acuerdos que compatibilicen de la mejor forma posible los intereses de los actores involucrados, por medio de procesos de diálogo formal, democrático y participativo, y donde se preste especial atención a los intereses y aspiraciones de las poblaciones directamente afectadas. Por lo tanto, ante la falta de convocadores, deberá ser el Estado, por intermedio del Gobierno, u organismos (institutos) de la sociedad civil (ONG,s, Universidades u otros) quienes tendrán que cumplir el rol de convocador en esta propuesta, como forma de revertir la cultura política centralista que impera en nuestra sociedad chilena. Importante será potenciar los acoplamientos entre política y ciencia, donde las universidades podrán servir como nichos que sirvan para ofrecer instancias teóricas y metodológicas para llevar a cabo este tipo de propuestas.

Así también, estas fórmulas se encuentran condicionadas por las capacidades de gestión de los gobiernos locales, regionales, provinciales y nacionales. De ahí la necesidad de que el Estado y sus instancias locales sean capaces de desempeñar roles de facilitadores o coordinadores, de garantizar el cumplimiento de los compromisos pactados y de apoyar la expresión —de intereses— de los colectivos de la sociedad, que suelen estar en situación de desventaja respecto

a los puntos de vista de los agentes responsables del problema ambiental que ha desatado el conflicto. Es decir, es un área de la gestión pública no tradicional (Sabatini, 1999) que requerirá iniciativa, autonomía y flexibilidad. También la apertura de los organismos de la sociedad civil a cumplir un rol de terceros, avalados en la experiencia académica, investigativa y de intervención, la cual puede ser puesta en pos de la sociedad nacional.

### **3. Una breve recapitulación**

La evolución de América Latina, Chile y sus espacios locales nos muestra que los conflictos socioambientales se han multiplicado en una sociedad cada vez más diferenciada, compleja y que hace más improbable el ponernos de acuerdo. Esto lo vemos reflejado en las actividades económicas que han tenido como finalidad la explotación de los recursos naturales y en lo intensivo de estos procesos, lo que ha llevado al agotamiento de muchos de nuestros recursos y ha generado graves conflictos en nuestros territorios. Los mecanismos de solución a las disputas han sido resueltas tomando en cuenta los actuales instrumentos de gestión ambiental, los cuales deciden bajo parámetros técnicos y de rentabilidad la viabilidad de éstos, generando graves impactos al medioambiente y los colectivos humanos. Así, los conflictos brevemente enunciados son un “botón de muestra” para dar cuenta de la dificultad que hemos tenido para resolverlos. Proyectos que tienen una doble cara: traen desarrollo y trabajo, pero que también traen graves externalidades negativas.

Por lo tanto, intervenir en conflictos manifiestos en contextos locales implica tener conocimiento de como opera una sociedad moderna. Es decir, se debe tener en cuenta que bajo una organización mundial diferenciada

por funciones, que sus sistemas son autónomos, clausurados e intransparentes uno de otros, toda intervención debe no irrumpir sus operaciones basales, sino persuadir o invitar al sistema que se desea intervenir, a su propia transformación en sus propio lenguaje. Por ejemplo, si el sistema político quiere bajar los niveles de contaminación en cualquier ciudad de Chile o Latinoamérica, no cumplirá con tal objetivo si interviene cerrando industrias para tener una buena nota ante la opinión pública y sus niveles de aceptación no bajen en las encuestas, ya que al intervenir el sistema económico en su función primordial paraliza y produce externalidades en el propio sistema económico y con ello repercusiones en otros sistemas sociales, como la familia. Una observación como ésta debe dejar claro que la solución, por bien intencionada que sea, no debe estar, primero, ceñida a una intervención de primer orden, y, segundo, que la conflictividad la genera el sistema económico y éste es ciego a sus externalidades negativas, por lo que hay que hacerle ver (al sistema económico) lo que no puede ver (sus externalidades negativas), propósito de la intervención de segundo orden.

Una sociedad diferenciada y compleja nos interpela que el hacernos cargo de los conflictos socioambientales se debe dejar de lado la vieja idea de un estado regulador, interventor y generador de soluciones a todos los problemas que la sociedad demande (actual estrategia para dar cuenta de la conflictividad socioambiental), así como cualquier otro sistema que tienda a desdiferenciar e intervenir en forma autoritativa y direccionadora. Toda acción deberá apuntar a propiciar intervenciones de segundo orden, donde la fórmula tienda a generar transformaciones a través de invitar a la autorregulación del sistema a intervenir.

Lo anterior se entiende y está anclado en un plano teórico, por lo que en un plano operativo -de propiciar mecanismos que puedan ser útiles para esta forma de intervenir- los actores en los espacios locales deberán apuntar a generar espacios donde la deliberación sea parte en toma de decisiones. Esto no quiere decir que una intervención generada por un actor, y que no tenga como contexto la deliberación entre involucrados en los conflictos, no pueda llegar a buen fin, si no que la inclusión de los afectados en la toma de decisiones compartidas y que puedan coordinarse en pos de futuros impasses del mismo u otro conflicto, debería ayudar a mantener este tipo de espacios y asumir que la conflictividad socioambiental en la actualidad ha llegado para quedarse entre nosotros. Aquí se hace pertinente la idea de Douglas North que en la toma de decisiones “muchos es mejor que pocos” (North, William y Barry, 2002).

Los conflictos sucintamente expuestos, y muchos otros posibles de observar en nuestros países y localidades (en educación, salud, seguridad, entre otros), muestran instancias de decisión distantes a las más arriba expresadas. Se ha intervenido desde el centro y a través de mecanismos de tipo político o de política, es decir, zanjados por una autoridad o por mecanismos e instrumentos que privilegian lo técnico, lo rentable y lo jurídico, donde prevalece la acción y orientación de un sistema sobre otros y no propicia miradas y decisiones compartidas.

Es en este contexto donde la intervención debe estar a la altura de una sociedad distinta a las que nos precedieron. Se debe cambiar el lente de la intervención y sus instancias de formalidad -actualmente inadecuadas- e informalidad -actualmente insustentables-, donde los gobiernos, nacionales y locales son actores vitales para propiciar la coordinación

y facilitación en la conflictividad socioambiental y ser catalizadores de nuevos espacios que podrían revertir la cultura política centralista que impera en nuestra sociedad. Sus potenciales son diversos, pudiendo ser canales de información, medios para mejorar las políticas locales, nacionales como internacionales, contribuir a la cohesión de fuerzas (Scholte, 2000) y equilibrios ante actores mucho más poderosos que se enfrentan a colectivos débiles y poco organizados.

Por lo tanto los conflictos socioambientales pueden ser coyunturas que sirvan como cajas de resonancia a los conflictos estructurales o intrínsecos al desarrollo y también instrumentos para la coordinación social. La concertación de actores en pos de la resolución puede llevar a que los sistemas, organizaciones y colectivos sociales puedan seguir funcionando, generando miradas de largo alcance y no proyecciones de corto plazo propuestas, principalmente, por el mercado, lo que hará posible miradas de ganador-ganador y no juegos de suma cero.

### **Bibliografía citada**

- Aldunate, C. (2001). **El Factor Ecológico. Las mil caras del pensamiento verde**, Santiago: Ed. Lom, Colección Ecología y Medio Ambiente.
- Altieri, M. y Rojas, A. (1999). "La Tragedia ecológica del "milagro" neoliberal chileno", **Revista Persona y Sociedad**, Vol. XII, N° 1: 127-141.
- Beck, U. (1999). **La Invención de lo Político. Para una teoría de la modernización reflexiva**, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Camus, P. y Hajek, E. (1998). **Historia Ambiental de Chile**, Santiago: Andros Impresores.
- Carpenter, S. and Kennedy, W. (1988). **Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements**, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Espinoza, G., Valenzuela F. y Jure J. (1997). **Humanismo Cristiano y Gestión Ambiental Comunal**, Chile: Fundación Konrad Adenauer, Gráfica Funny, Santiago.
- Fisher, R. and Ury W. (1981). **Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In**, Boston: Houghton Mifflin.
- Fiske, E. (2000, mayo). **Reconceptualizing Environmental Conflict Resolution: The Development Facilitation Approach**. Ponencia presentada a la conferencia Alternative Dispute Resolution and Natural Resources: Building Consensus and Resolving Conflicts in the Twenty-first-Century, Instituto de Resolución de Conflictos, Tucson, Arizona.
- Fiske, E. (1999). **Curso de Resolución de Conflictos Ambientales**, Instituto del Medio Ambiente, Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.
- Folchi, M. (2001). La insustentabilidad de la industria del cobre en Chile: los hornos y los bosques durante el siglo XIX. **Revista Mapocho**, N° 49, Santiago de Chile: 149-177.
- Folchi, M. (1998 Noviembre). Hornos, relaves y pobreza. El lado ingrato de la historia del cobre en Chile. Ponencia presentada en la 5ª Bienal de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica, Santiago de Chile.
- Hall, L. (1993). **Negotiating Strategies for Mutual Gain: The Basic Seminar of the Harvard Program on Negotiation**, Newbury Park, California: Sage Publications Inc.

- Hirst, P. and Thompson, G. (1996). **Globalization in Question**, Cambridge: Polity Press.
- Lechner, N. (1997). "Tres formas de coordinación social", **Revista de la CEPAL**, Num. 61, agosto: 7-17.
- Luhmann, Niklas (2007). **La sociedad de la sociedad**, Editorial Herder/Universidad Iberoamericana, México.
- Mascareño, Aldo (s/f). **Lineamientos para una teoría sistémica de la orientación y coordinación social**, resultados no publicados.
- \_\_\_\_\_ (2000). "Diferenciación Funcional en América Latina: los contornos de una sociedad concéntrica y los dilemas de su transformación", **Revista Persona y Sociedad**, Vol. XIV, número 1, 2000: 187-207.
- Mittelman, J. (2002). **El Síndrome de la Globalización: transformación y resistencia**, México: Editorial Siglo XXI.
- Mortimore, M., Vergara, S. y Katz, J. (2001). **La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina**, Santiago de Chile: CEPAL.
- North, D. William S. y Barry W. (2002), "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica versus Norte América", **Revista Instituciones y Desarrollo** 12 y 13, Barcelona.
- Padilla, C., San Martín, P. (1995). **Conflictos Ambientales. Una oportunidad para la Democracia**, Santiago de Chile: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales/Instituto de Ecología Política.
- Quiroga, R. (1994). **El Tigre sin Selva. Consecuencias ambientales de la transformación económica de Chile**, Santiago de Chile: Instituto de Ecología Política/Editorial Universitaria.
- Quiroga, R. (2001). "La sustentabilidad socioambiental de la emergente economía chilena entre 1974 y 1999. Evidencias y desafíos". **El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas** (pp. 255-274). Sader, E. Compilador, Buenos Aires: Editorial Clacso.
- Ricaldi, T. (1999). "Economía, medio ambiente y desarrollo: Una trilogía compleja en la concepción de políticas" *La economía ecológica: Una nueva mirada a la ecología humana* (327-357). Ricaldi, T., Compiladora, Bolivia: UNESCO, CESU-UMSS.
- Ricaldi, T. Compiladora (1999). **La economía ecológica: Una nueva mirada a la ecología humana**, Bolivia: UNESCO, CESU-UMSS.
- Rothman, J. (1997). **Resolving Identity-Based Conflict in Nations, Organizations and Communities**, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Sabatini, F. y Sepúlveda, C. (1998). **Conflictos Ambientales. Entre la Globalización y la Sociedad Civil**, Santiago de Chile: Cipma.
- Sabatini, F. (2000, octubre 3 y 4). **Los conflictos ambientales como estímulos a la participación**. Ponencia presentada al Seminario Participación Ciudadana en el Proceso de Toma de Decisiones Ambientales en Chile y Canadá, CONAMA, Santiago de Chile.
- Sabatini, F. (1999). "Participación Ciudadana para enfrentar los conflictos ambientales urbanos. Una estrategia para los municipios", **Ambiente y Desarrollo**, V. XV, N 6, Santiago: 26-35.
- Sabatini, F (1997, enero 15 y 16). **Participación y localidad: problemas, conflictos y negociación. Ponencia presentada al**

- Primer seminario conceptual sobre Participación Ciudadana y evaluación de políticas públicas**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile.
- San Martín, P. (1997). **Conflictos Ambientales en Chile**, Santiago: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales/Instituto de Ecología Política.
- Scholte, J. (2000). "Global Civil Society", **The Political Economy of Globalization** (pp. 173-201). Tussie, D. and Wood, N. Coordinadores, Londres: MacMillan.
- Strange, S. (1996). **The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy**, Cambridge University Press.
- Susskind, L. and Cruikshank, J. (1987). **Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes**, New York: Basic Books.
- Torres Nafarrate, Javier (2004). La política como sistema, FCE/UNAM/Universidad Iberoamericana, México.
- Ury, W. (1991). *Getting Past No: Negotiating Your Way From Confrontation to Cooperation*, New York: Bantam Books.