

# Propuesta metodológica para medir el índice de conflictividad de un territorio, un análisis de los riesgos sociales para proyectos de inversión

*Methodological approach to measure the rate of conflict in a territory, an analysis of social risk for investment projects*

Fernando Ríos Anderson\*

Mitzy Canessa Peralta\*\*

Fecha recepción: 30 junio de 2014    Fecha aceptación: 19 agosto de 2014

## Resumen

Debido a que actualmente la dimensión social reviste una gran importancia para la implementación de proyectos de inversión en el país, este artículo propone una metodología para obtener el coeficiente de conflictividad de un territorio<sup>1</sup>. Idea que surge como resultado de una sistematización de hallazgos en proyectos de inversión en los rubros sanitario, minero, y energético. A través del estudio de los elementos causales de un conflicto socioambiental, se plantea conocer previamente en qué medida las expresiones de desaprobación de las comunidades pueden expresarse -o no- en un contexto territorial dado, con el fin de diagnosticar su potencial de conflictividad. Lo anterior nos invita a responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo pueden influenciar las características geográficas, demográficas, sociales, culturales, económicas, políticas, históricas, o cualquier otra del territorio el surgimiento de este tipo de conflicto?

La premisa es que se puede identificar, a través de variables e indicadores, el potencial de conflictividad que reviste un proyecto de inversión en el territorio donde se proyecta su instalación, permitiendo identificar previamente nudos de conflicto, y la toma de decisiones temprana acerca del proyecto en términos de su diseño y viabilidad.

**Palabras claves:** Conflictos socioambientales, Proyectos de inversión, Variables de conflicto, Análisis de Riesgo Social, Índice de Conflictividad.

## Abstract

Due to the relevance that social dimension plays in the implementation of investment projects in the country this article proposes a methodology to obtain the coefficient of conflict of territory. The Idea emerges as a result of a systematization of findings in projects developed within sanitary, mining, and energy industry. Through the analysis of the causal elements of a socio-environmental conflict, the submitted idea considers to know in advance to what extent the expressions of disapproval can manifest - or not- in a given territorial context in order to diagnose its conflict potential.

The above invites us to answer the following research question: How can geographic, demographic, social, cultural, economic, political, historical, or any other feature, influence the emergence of this kind of conflict in a territory?

The premise is that, through variables and indicators, the potential for conflict that an investment project can imply for a geographical area can be known beforehand, allowing early decisions making regarding design and feasibility.

**Keywords:** Social-Environmental conflicts, Investment Projects, Conflict Variables, Social Risk Analysis, Conflictivity Index.

\*Antropólogo Universidad Austral de Chile, Chileno, Socio Director SustentAcción. Actualmente se dedica a al desarrollo de consultorías en materia de Responsabilidad Social Empresarial email: fernando.rios.anderson@gmail.com

\*\* Socióloga Universidad Arcis, Chilena, Socia Directora SustentAcción. Actualmente se dedica a la Asesoría en materia de RSE, Relaciones comunitaria y Coordina la Plataforma de Diálogo Minería y Desarrollo Sustentable. Email: mitzycanessa@gmail.com

<sup>1</sup> Se refiere al potencial que tiene un territorio para albergar o contener los elementos que, sinérgica o individualmente, prescriben una situación de conflicto socioambiental ante la percepción de amenaza generada por la llegada de un proyecto de inversión.

## Introducción

Debido a la importancia que juega la variable social actualmente en la implementación de proyectos de inversión en el país, y por lo menos, a nivel latinoamericano, presentamos una propuesta metodológica para obtener lo que denominamos el coeficiente de conflictividad de un territorio. La idea de obtener una medición de la capacidad de un territorio para albergar un potencial de conflicto, surge como resultado de una sistematización de conocimiento en distintos proyectos de inversión en los rubros sanitario, minero, y energético, en donde la tarea principal era identificar riesgos sociales para la toma de decisiones sobre el lugar de la inversión, y ayudar a trazar un diseño inicial de proyecto que considerase los elementos sensibles para sus grupos de interés. Probándose auspiciosamente.

Consignando que el contenido de un conflicto socioambiental se relaciona íntimamente a la(s) transgresión(es) de la(s) cual(es) la comunidad siente que es sujeto, y su territorio objeto, estas pueden ser conocidas con antelación con la intención de prevenir un conflicto mediante el evitar que surja aquella sensación de estar siendo transgredido.

Los elementos causales del conflicto socioambiental, hacen necesario estudiar en qué medida estos pueden expresarse –o no– en un contexto dado, debido a las características particulares de cada territorio, sus grupos humanos, y de la experiencia particular de cada unidad territorial que se desea diagnosticar en términos de su potencial de conflictividad.

De esta manera, la metodología que se propone para desarrollar el *índice de conflictividad* nos invita a responder *¿Cómo pueden influenciar las características geográficas, demográficas, sociales, culturales, económicas, políticas, históricas, o cualquier otra del territorio el surgimiento de cualquiera de este tipo de conflicto?*

Esta propuesta nos va a permitir identificar, a través de variables e indicadores, el potencial de conflictividad que posee un proyecto de inversión extractivo, energético o de otra índole, en un territorio. Todo esto bajo la premisa de permitir tomar decisiones que se ajusten a los intereses locales, y de esta forma identificar los nudos de conflicto tempranamente.

### ¿Dónde buscar las causas de conflicto empresa - comunidad?

A propósito del indiscutido rol y protagonismo que juegan los conflictos socioambientales a la hora de determinar, o al menos influir, en el futuro de proyectos de extracción minera, generación de energía, forestal u otra industria, se hace necesario reflexionar acerca de cómo funciona este tipo de fenómeno. Bajo la consigna de que un conflicto socioambiental es un proceso y no un hecho estático, se intentará proponer una breve estrategia de análisis para este tipo de conflicto, y sus aplicaciones prácticas en materia de transformación y prevención.

Cuando decimos que un conflicto socioambiental es un proceso, nos estamos refiriendo a que tienen un desarrollo temporal y son susceptibles de analizarse en base a etapas, con un inicio, desarrollo y un término o conclusión (Walter 2009). No obstante, los elementos que delimitan el comienzo de cada una de estas etapas, para sus analistas, dependen estrechamente de lo que se considere como causal de un conflicto. En este sentido, es posible atreverse a pensar que debido al gran aumento de conflictos durante los últimos años, los analistas de conflicto detrás de los proyectos de inversión, muchas veces no cuentan con el nivel de asertividad necesario para prever con antelación el inicio de un posible conflicto, ni las causales de estos.

Pareciera que las causas que dan inicio a un conflicto son confundidas muchas veces con los cambios en las formas de expresión de descontento ciudadano, más no de la causas que gatillan estas variaciones en el estilo de respuesta colectiva. Y ante este escenario, la empresa se ve forzada a actuar en búsqueda de solución como respuesta al problema que no vio venir, o al cual no se dio suficiente prioridad.

Dicho de otra forma, se deja de lado el metabolismo social y cultural del territorio. Aquel donde se puede configurar una percepción negativa y latente hacia un proyecto, que pasa más o menos desapercibida en las etapas iniciales de un conflicto, hasta convertirse en esa famosa “tensa calma” que luego escala en un conflicto manifiesto. Hasta hace poco pareciese que tampoco revestía mucha importancia el analizar la influencia de aquellos “discretos factores” que podrían cargar a un territorio específico con un potencial de conflictividad de menor o mayor calibre.

Muchos hitos podrían ser mencionados a nivel país: la aparición de manchas en un río, las cuales no habían sido vistas hasta tiempo después de la llegada de una empresa de celulosa, y la muerte de fauna. El derrame de desechos del proceso minero desde un tranque de relave, mineroducto o camión. El rompimiento de un acuerdo establecido entre una empresa y la comunidad, de facto, probado o incluso percibido como tal. Los hitos considerados como iniciadores de conflicto pueden ser muchos. No obstante muchas veces constituyen un gatillo para un conflicto que existe previamente.

La apuesta es que muchas veces nos encontramos con elementos de naturaleza más sutil considerados como el conjunto de creencias y valores locales que sientan la base para pre - modelar una respuesta ante la llegada de un proyecto de inversión: las características geográficas, historia local, experiencias colectivas previas con otras industrias, la relación cultural, económica y espiritual de una comunidad con su entorno, entre otros. En definitiva los datos que perfilen una personalidad del territorio, y que pongan de manifiesto cómo se configuran todos estos factores previamente frente a la llegada de un proyecto.

A la luz de los acontecimientos, el enfoque reactivo, que en un proyecto echa a andar un sistema de medidas con la intención de dar tregua a las manifestaciones de desaprobación. O en el mejor de los casos preocupación por parte de la comunidad. Coloca en evidencia la necesidad patente de analizar y conocer el contexto humano y natural, cargado de significaciones, previo a la instalación del proyecto, lo cual permite adecuar las características de este en base a las “zonas sensibles” de un territorio que podrían poner en riesgo la obtención de tan anhelada licencia social que tienen para operar las empresas hoy.

Debido a la importancia que juega la variable social actualmente en el éxito o fracaso de un proyecto de inversión en el país, y porque no decirlo, a nivel global, presentamos una propuesta metodológica para obtener lo que denominamos como coeficiente de conflictividad de un territorio. La idea de obtener una medición de la capacidad de un territorio para albergar un potencial de conflicto, surge como resultado de una sistematización de conocimiento en 3 distintos proyectos de inversión en los rubros sanitario, minero, y energético del país, en donde la tarea principal era identificar riesgos sociales para la toma de decisión acerca de escoger el emplazamiento geográfico de la inversión que representase una mayor viabilidad social, y un estudio de contexto que permitiese moldear desde una etapa inicial las características del proyecto con tal de evitar, en la medida de lo posible, que transgrediera los elementos sensibles para sus grupos de interés.

## Acciones preventivas vs reactivas

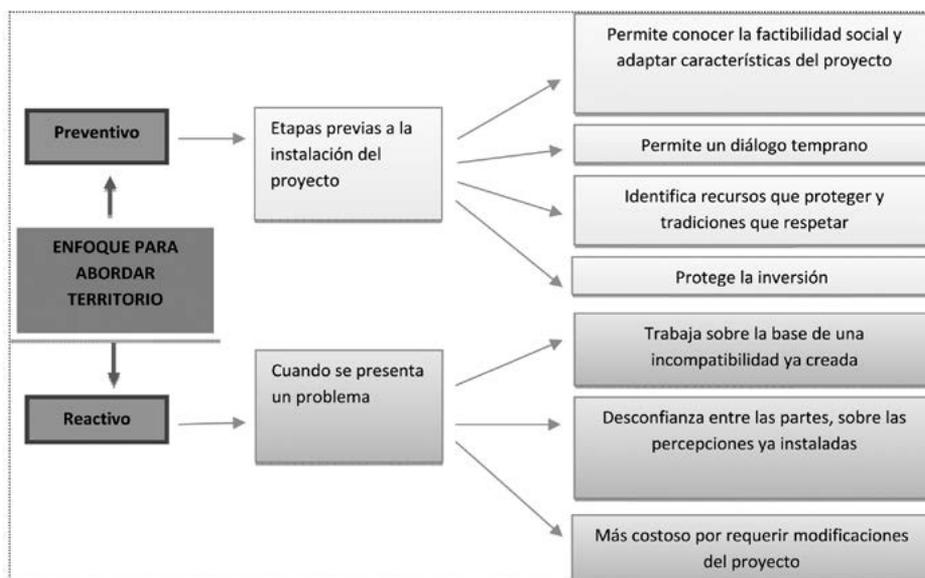
Desde una concepción de conflicto socioambiental que reconozca la posibilidad de un origen múltiple, en donde hay variables que podrían asociarse y formar sinergias que amplifiquen la posibilidad de conflicto en ciertas áreas específicas de interés, algunas corrientes enfatizan la importancia de reconocer la interconectividad entre los contenidos naturales, sociales y políticos, para abordar conflictos complejos relacionados con la gestión de recursos naturales.

La aproximación de Folchi (2001) hacia una definición de conflicto socioambiental parece adecuada al referirse a conflictos con diferente contenido. De acuerdo a la relación de una comunidad con su entorno ambiental consolidada históricamente, y al ponerse en tensión este vínculo *sociedad - naturaleza*, lo hace la estabilidad histórica entre la comunidad y su hábitat, pudiendo existir una pluralidad de puntos conflictivos vinculados a un medio ambiente específico donde se expresan intereses incompatibles.

Podríamos decir que el contenido de un conflicto se relaciona íntimamente a las características de la transgresión(es) de la(s) cual(es) la comunidad siente que es sujeto, y su territorio objeto. Estas pueden ser conocidas con antelación con la intensión de que no ocurra transgresión. En este sentido el gran número de experiencias de conflictos sociales y ambientales en el país y América Latina sirve de material suficiente para que cada analista de conflicto elabore su propia lista de variables a considerar y surjan modelos para analizarlas.

A modo de síntesis la siguiente figura señala las cualidades fundamentales de un enfoque preventivo en contraste con uno reactivo:

Figura 1. Enfoque preventivo vs reactivo



Fuente: Elaboración propia

## Causas y expresiones más comunes de conflicto

Ampliamente conocidas son las movilizaciones ciudadanas que ocurren en diversos lugares del país, ellas tienen diversas causas, sin embargo algunas de ellas tienen en común la presencia de comunidades indígenas y sus intereses en cuanto al uso del territorio y la valoración de los recursos naturales presentes en éstos.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Chile, es una herramienta de judicialización de proyectos que parece haber llegado para instalarse, ya que las comunidades indígenas y sus dirigentes a lo largo del país tienen un conocimiento acabado de su contenidos, especialmente en lo referido a la consulta previa y los derechos ancestrales cuando sus territorios son vistos como destino para proyectos de inversión, y con ello la exigencia hacia los titulares, en contraposición a la inexistencia de protocolos y procedimientos claros para las empresas rodeadas de incertidumbre acerca de cómo proceder.

En relación a los Derechos Humanos (DDHH), en Chile, desde el año 2010 el tema ha cobrado auge, especialmente a partir de la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), quienes han emitido informes anuales, evaluando la situación en Chile y mencionando casos pugnados con el respeto a los DDHH. Un cambio importante en este enfoque a la expansión o ampliación de la asociación "mental" chilena desde los delitos de lesa humanidad hacia otros derechos universales que han cobrado relevancia, como es el caso del medio ambiente.

Rescatando elementos muy vigentes de Moore (1989), y para tener una referencia acerca de las causas más comunes de conflicto, se identifican las siguientes 5 causas básicas aludiendo a información, confianza (relaciones), intereses, valores y estructura:

- **Conflicto por información:** se produce cuando existen desacuerdos acerca del análisis o la interpretación de la información del proyecto. Además de la asimetría de acceso a esta. Puede suscitarse cuando una comunidad no cuenta con la información necesaria, los canales de comunicación con la empresa no son adecuados o simplemente no existen.
- **Conflicto de confianza:** se produce cuando existe una crisis de desconfianza, ya sea por falta de credibilidad o la puesta en duda acerca de la ética de alguna de las partes. De acuerdo a Trachtenberg y Focht (2005), esto ocurriría tanto en referencia a los otros actores como a las autoridades públicas que toman las decisiones.
- **Conflicto por interés(es):** se produce en base a necesidades y expectativas contrapuestas, y se expresan como disputas sobre posiciones. En este caso, la incompatibilidad de intereses puede resultar en un proceso largo de conflicto sin resolución, a menos que las partes estén dispuestas a ceder en pos de puntos comunes que puedan ser trabajados.
- **Estructurales:** se produce cuando las institucionales formales no son capaces de resolver eficazmente las demandas de los diferentes actores. Junto con las causas de conflicto por desconfianza, da origen a muchos de los casos de judicialización de proyectos en el último tiempo.
- **Por valores:** se producen por el choque entre distintos sistemas de creencias (cultura). De acuerdo a Martínez - Alier (2001), en los conflictos socio - ambientales irre-

suelos no sólo opera el esfuerzo de sobrevivencia de un único sistema de valores, sino la imposibilidad de utilizar equivalencias que compatibilicen ambas visiones.

Junto con estas causas del conflicto socioambiental, se hace necesario examinar en qué medida estas pueden expresarse - o no - en un contexto dado, debido a las características particulares de cada territorio, sus grupos humanos, y en síntesis, la experiencia particular de cada unidad territorial que se desea diagnosticar en términos de su potencial de conflictividad. De esta manera, la metodología que nos lleva a la elaboración de un índice de conflictividad invita a cualquier investigador a realizarse la siguiente pregunta de pesquisa:

*¿Cómo pueden influenciar las características geográficas, demográficas, sociales, culturales, económicas, políticas, históricas, o cualquier otra del territorio el surgimiento de cualquiera de estos tipos de conflicto?*

### **Medir para definir una estrategia/ Análisis de riesgo social para la inversión**

De acuerdo a los principios básicos que se proponen en este artículo: considerar un enfoque preventivo y no uno reactivo, y utilizar los datos del contexto de una unidad territorial con el fin de evaluar si facilitan o no el surgimiento de un conflicto, a continuación se presenta un tercer principio: la medición.

El analizar un contexto requiere de manejar rigurosamente los datos que caracterizan el perfil socio - ambiental de un territorio. Cómo los conflictos constituyen un fenómeno complejo, el que en ciertos casos requiere objetivarse. Para que esto ocurra, sus elementos constituyentes deben medirse y traducirse a un lenguaje que permita la toma de decisiones sobre la idea de proyecto. En otras palabras intervenir sobre el territorio de forma racional. La multiplicidad de variables que expresan la realidad local deben ser ordenadas, jerarquizadas, y relacionadas entre sí a través de un modelo.

Este diseño se basa en un ejercicio de medición que permite identificar, a través de variables e indicadores, el potencial de conflictividad con que carga una unidad territorial frente a la llegada o instalación de un proyecto de inversión extractivo, energético o de otra índole, ejerce en el territorio. Todo esto bajo la premisa de que permite tomar decisiones que se ajusten a los intereses locales, y de esta forma identificar los nudos de conflicto tempranamente.

Entre las razones para utilizar un enfoque cuantitativo podemos mencionar:

- a) identifica claramente el o los aspectos que representan un riesgo social para el proyecto.
- b) permite la obtención de intensidades con que se presentan los distintos tipos de riesgos y compararlos.
- c) analiza relaciones entre variables y/o evidencia el efecto de acumulación o stacking entre estas.
- d) puede comparar potencialidades de conflicto entre territorios distintos, eligiendo una mejor opción.

## Los pasos a considerar en la medición

### *Paso 1. Definir un conjunto de dimensiones y sus respectivas variables*

Como base, podemos decir que las variables utilizadas para estudiar los rasgos territoriales que permitan prever futuras dinámicas de conflicto pertenecen a los grupos siguientes:

- a) *Variables físicas y humanas de contexto:* Las características geográficas y demográficas del territorio que pudieran facilitar o no el desarrollo de conflictos.
- b) *Variables económicas de contexto:* La existencia de elementos productivos o recursos que permiten el desempeño de las formas de sobrevivencia en el territorio y que pudieran ser afectadas por el desarrollo del proyecto.
- c) *Variables sociales y culturales:* La predisposición al conflicto dado por el contexto organizacional e institucional, aspectos políticos, factores de percepción y experiencias previas de las comunidades presentes en el territorio.

### *Paso 2. Definir una escala de valores para evaluar las variables.*

Una vez recopilada la información, en terreno y/o en base a datos secundarios, el equipo de expertos debe evaluar el grado de intensidad con que se presentaba cada variable, utilizándose un sistema de indicadores y valores como el que se presenta a en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

Tabla de asignación de valores

Tabla de asignación de valores	Valor ponderable
Alto - Siempre	10
Medio - Casi Siempre	7
Suficiente - Bajo - A veces	5
Insuficiente - Rara vez	3
Inexistencia de rasgo	0

Fuente: elaboración propia

### *Paso 3. Ponderación de dimensiones.*

Sobre la base de dicha asignación de valores, se debe ponderar los resultados de acuerdo a la relevancia que cada categoría de variables representaba para el panel de expertos, según se resume en el Cuadro N°2. Los criterios que permitieron definir la ponderación o importancia

de cada dimensión responden la intensidad con que las variables muestran influir en el origen de los conflictos.

## Cuadro N° 2

### Ponderación de valores según dimensiones y variables

Categoría	Dimensión	Ponderación (ejemplo)
Dimensiones que incluyen variables físicas y humanas de contexto	Geográfica	15%
	Demográfica	15%
Dimensiones que incluyen variables económicas de contexto	Socioeconómica	15%
Dimensiones que incluyen variables sociales, culturales y políticas.	Sociocultural	25%
	Política	30%

Fuente: elaboración propia

### Paso 4. Análisis de resultados

El número de posibles resultados que pueden encontrarse en esta etapa, una vez realizado el ejercicio dependerá del modelo evaluativo que se haya construido, existiendo 3 opciones básicas:

- La existencia de un nivel bajo de conflicto, que permitiría la realización del proyecto sin grandes contratiempos, siempre prestando atención a las áreas más riesgosas, que aunque no representen un gran peligro de conflicto, deben ser gestionadas.
- La existencia de áreas que pueden poner en peligro al proyecto, y que aportan a la suma total de puntos lo necesario para considerarse de intensidad mediana. De este tipo de resultados se desprende la necesidad de iniciar un trabajo de dialogo con la comunidad. Se cuenta con el conocimiento de que existirán puntos de disputa acerca de las características del proyecto y los intereses de la comunidad acerca del territorio en cuestión. Debe desplegarse un plan de relacionamiento temprano con la comunidad.
- La existencia de una intensidad tal de variables de conflicto, que hacen el proyecto socialmente inviable.

## Conclusiones

- **Desde la mirada reactiva a la preventiva.** El enfoque reactivo, constituye una llegada tardía para la toma de decisiones, en muchas ocasiones el conflicto se comienza a gestar cuando se hacen los primeros estudios del terreno, esto se debe en algunos ocasiones a que no se tomó en consideración los grupos humanos existentes en el territorio, las primeras conversaciones, los primeros acuerdos de palabra entre otros, por tanto la llegada de la empresa, con su proyecto venga con una predisposición, junto con ello sumamos el contexto sociopolítico, los conflictos existentes en el territorio con otras empresas, cambios en las autoridades políticas, entre otros aspectos, todo estos factores hacen que la mirada de un nuevo proyecto siempre sea preventiva, lo que quiere decir que se hace necesario conocer y evaluar el contexto en el cual e proyecto se desea instalar, analizar los riesgos que este posee. ¿Cuál es, una empresa que llega al territorio, sin saludar a sus vecinos y que luego del primer conflicto se gana su desconfianza?
- **La comunidad nos importa.** Coloca en evidencia la necesidad patente de analizar y conocer el contexto humano y natural, cargado de significaciones, previo a la instalación del proyecto, lo cual permite adecuar las características de este en base a las “zonas sensibles” de un territorio que podrían poner en riesgo la obtención de tan anhelada licencia social que tienen para operar las empresas hoy.
- **Evaluar para tomar decisiones adecuadas.** la medición de las variables definidas permite identificar el potencial de conflictividad que ejerce un proyecto de inversión en el territorio. Todo esto bajo la premisa de tomar decisiones de manera temprana que deben ajustarse a los intereses de ambas partes (comunidad y empresa), ya que de esta forma se pueden identificar los nudos de conflicto tempranamente. **Los conflictos cuestan caros.** En un reciente estudio del el Observatorio de Conflictos por los Recursos Naturales (OCRN), señala que gran parte de los conflictos socioambientales en la industria extractiva se generan en la etapa de operación. Las empresas que ignoren su impacto y el eventual riesgo que podría causar a las comunidades, pueden ver sus proyectos suspendidos incluso antes de operar, lo que puede poner en riesgo el negocio.

## Bibliografía

- FOLCHI M.( 2001), *Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas*, Ecología Política, Vol. 22.
- MARTÍNEZ ALIER J. (2001), *Mining conflicts, environmental justice, and valuation*, Journal of Hazardous Materials Vol. 86.
- MOORE C.W., (1989), *Utilizing Negotiations to Resolve Complex Environmental Disputes*, en: Viessman W. y Smerdon E. (eds), *Managing Water-Related Conflicts: The Engineer's Role*. American Society of Civil Engineers, New York.
- TRACHTENBERG Z. Y FOCHT W. (2005), *Legitimacy and Watershed Collaborations: The Role of Public Participation*, en: Sabatier P.A, Fotcht W., Lubell M., Trachtenberg Z., Vedlitz A. y Matlock M. (eds) *Swimming Upstream: Collaborative approaches to watershed management*. MIT, Boston.
- WALTER, MARIANA, (2009), *Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones*, Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals Universitat Autònoma de Barcelona. Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial). Boletín ECOS n°6, febrero-abril.