



**CEDS. CENTRO DE
ENERGIA Y DESARROLLO
SUSTENTABLE **udp****
FACULTAD DE INGENIERÍA

Estudios de Procesos Internacionales para Decisión sobre Asignación de Uso de Territorio.

Beatriz Hernández - Claudio Huepe Minoletti
María Cossete Godoy - María Ignacia Castellón - Bárbara Callejas

Noviembre, 2015

Documento de Trabajo N°:02

Estudios de Procesos Internacionales para decisión sobre Asignación de uso de Territorio

Beatriz Hernández ¹ - Claudio Huepe Minoletti ²

Colaboradores: María Cossete Godoy ³ – María Ignacia Castellón ⁴ – Bárbara Callejas ⁵

¹ Beatriz Hernández Pérez. *Directora Programa de Bachillerato en Ciencias Sociales y Humanidades, Facultad de Ciencias Sociales, UDP. Cientista Política, Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown, EE.UU. PhD en Estudios Europeos, Universidad Complutense – Instituto Ortega y Gasset de Madrid.*

² Claudio Huepe Minoletti. *Coordinador del Centro de Energía y Desarrollo Sustentable, Facultad de Ingeniería, Universidad Diego Portales. Ingeniero Comercial, Economista y Magister en Economía PUC. MSc en Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (UCL, Londres).*

³ María Cosette Godoy. *Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile; Magíster en Ciencia Política, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile; Master en Políticas Públicas y Cambio Social, especialidad «Ciencias de Gobierno Comparadas», Instituto de Estudios Políticos de Grenoble y Doctora (c) en Ciencia Política, Universidad de Grenoble 2, Francia*

⁴ María Ignacia Castellón. *Licenciada de Ciencias Políticas, Universidad Diego Portales. Master en Politics, New School of Social Research, NY.*

⁵ Bárbara Callejas Gutiérrez. *Asistente de Investigación, Escuela de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales*

Para el presente estudio, se ha contado con el apoyo financiero de *Antofagasta Minerals S.A.* Las opiniones y juicios vertidos en este documento reflejan exclusivamente la posición de los autores y cualquier error u omisión es de su responsabilidad. Agradecemos los comentarios recibidos de un revisor anónimo.

Citar documento como:

Hernández, B., Huepe, C., et al. (2015). *Estudios de Procesos Internacionales para decisión sobre Asignación de uso de Territorio* (Documento de Trabajo n°2). Santiago de Chile: Centro de Energía y Desarrollo Sustentable



Centro de Energía y Desarrollo Sustentable

Facultad de Ingeniería, Universidad Diego Portales

Ejército 441, Santiago.

www.energiaydesarrollo.udp.cl

Índice

1. Introducción	1
2. Marco Conceptual	2
3. Metodología de Trabajo	4
3.1 Marco General	4
3.2 Método de Análisis	5
4. Revisión y Análisis de Casos	7
4.1 Estados Unidos: Fracturación Hidraulica (fracking)	7
4.1.1 Descripción del caso	7
4.1.2 Análisis	9
4.2 Noruega: Política Minera y Relaves Mineros en los Fiordo	10
4.2.1 Descripción del caso	10
4.2.2 Análisis	12
4.3 Indonesia: Minera en Territorio Forestal	13
4.3.1 Descripción del caso	13
4.3.2 Análisis	14
4.4 Ghana	15
4.4.1 Descripción del caso	15
4.4.2 Análisis	16
4.5 Reino Unido: Proceso de Fracturación Hidraulica (fracking)	17
4.5.1 Descripción del caso	17
4.5.2 Análisis	20
4.6 Suecia	20
4.6.1 Descripción del caso	20
4.6.2 Análisis	22
4.7 Perú: Extracción de Gas en Camisea y Mina Tía María	23
4.7.1 Descripción del caso	23
4.7.2 Análisis	26
5. Consideraciones de Política Pública para Chile	28
5.1 Aspectos generales	28
5.2 Consideraciones sobre las Propuestas de descentralización	29

5.3 Comentarios finales	35
6. Referencias	37

1. Introducción

El conjunto de iniciativas y propuestas recientes en Chile para resolver controversias respecto al desarrollo de actividades económicas, en particular extractivas, que pueden ser conflictivas dentro de un territorio, han estado marcadas por la heterogeneidad de enfoques y de criterios de análisis, así como por la poca claridad conceptual, lo cual se ha reflejado en una cierta confusión sobre las estrategias de política para hacer frente a estas controversias.

Como resultado de la poca claridad analítica y la escasez de antecedentes empíricos en el debate, se ha tendido a enfatizar la búsqueda de ideas de política en términos generales (ordenamiento territorial o valor compartido, por ejemplo) que aparecen como “soluciones”, pero que al no contextualizarse, resultan de poco aporte a un debate racional y relevante para políticas públicas. Es así como, por ejemplo, se ha puesto un énfasis muy grande en desarrollar formas de “participación ciudadana” al nivel local en el caso de situaciones de conflicto, sin considerar en un marco más amplio los objetivos locales y nacionales relevantes y las formas en que se pueden articular, poniendo demasiada expectativa en un instrumento particular.

Considerando lo anterior, se estima que para poder avanzar en un debate útil sobre la orientación de las políticas públicas ante las cada vez más frecuentes controversias, es necesario disponer de un marco analítico que permita distinciones operacionales relevantes y también recopilar experiencia disponible de manera organizada que pueda ser procesada para extraer lecciones aplicables sobre la manera de orientar las políticas.

Es decir, el presente trabajo no trata de definir en particular de qué forma llevar adelante ciertos procesos, sino, por sobre todo, de aportar a un debate sobre las políticas públicas que deberían desarrollarse, estableciendo, en particular, un “lenguaje común” y un enfoque sobre los temas centrales que deben considerarse en el debate, además de buscar “buenas prácticas” de política en la materia.

En consecuencia, este trabajo propone aportar al debate por dos caminos:

1. Generando un marco de análisis y de debate para analizar controversias en un marco territorial y
2. Extrayendo lecciones de casos internacionales seleccionados para sugerir orientaciones al debate que debe darse en las políticas públicas nacionales.

Este documento se enfoca en las controversias por el uso del territorio, entendidas en un sentido amplio de discusión entre dos o más grupos que exhiben opiniones contrapuestas. Se entiende que es un ámbito más general que el de conflicto (que tiene implicancias de enfrentamiento) pues las controversias pueden ser múltiples y con diversos alcances¹.

De este modo, en los estudios de casos, si bien varios tratan claros conflictos por uso del territorio, se busca relevar una gama de situaciones más amplia en que no hay acuerdo respecto al uso del territorio y en que se requiere tomar decisiones para orientar el desarrollo nacional y local. La manera en que se enfrente y resuelva los diversos conflictos va construyendo el desarrollo del país.

¹ Sobre conflictos territoriales, se puede ver Wehrmann (2008).

La importancia de este trabajo es que se enfoca sobre la gama de procesos que son el núcleo institucional² para enfrentar las controversias territoriales. Por ello, su análisis debería resultar crucial para articular todo el debate de política que actualmente en curso.

El presente trabajo revisa algunos casos seleccionados y deriva de ellos algunas lecciones que se consideran significativas para el caso chileno.

Para ello, en primer lugar se expone un marco conceptual, que ordena el análisis, y luego una metodología que explica la selección de casos y define los criterios centrales así como el alcance de dicho análisis.

Luego se procede a la revisión (descriptiva) de los casos seguida inmediatamente del análisis de los aspectos principales de cada uno. Estas descripciones intentan enfocarse sobre la controversia central y, por lo tanto, no son descripciones exhaustivas de las situaciones en cada país y caso seleccionado.

Finalmente, se expone algunas lecciones destacables de los casos revisados y sugerencias para orientar el trabajo de las políticas públicas en materia de controversia territorial.

2. Marco Conceptual

La resolución de una controversia en materia territorial, implica definir estrictamente una asignación de derechos para el uso de un espacio específico³. Por lo tanto, la controversia territorial se origina cuando hay dos o más visiones no sólo sobre los usos del territorio, sino también sobre los alcances o condicionantes de esos usos (extensión y restricción de los derechos) para los diversos actores (es decir, es más que “competencia” por uso, ya que, en estricto rigor, los usos pueden darse de manera simultánea si bien en condiciones que generan la controversia).

En este análisis se reflejan un conjunto amplio de temas que se articulan en torno al tema territorial incluyendo los impactos ambientales, el valor económico de los recursos naturales, las culturas locales o los derechos indígenas⁴ entre otros.

Para efectos de este análisis, se considera que hay varios tipos de controversias según sus causas. Es posible distinguir las siguientes⁵:

- Falta de información o incertidumbre científica

² Siguiendo a Hodgson (2006), se entiende una institución como un sistema de reglas sociales establecidas y prevalentes que estructuran las interacciones sociales.

³ Es decir, es la manifestación de una controversia “social-económica-ambiental” en un espacio territorial determinado. Por eso, puede “replicarse” en diversos territorios o ir más allá del nivel territorial hasta el nivel nacional.

⁴ Cabe notar que en el presente estudio, los temas relacionados con comunidades indígenas no son considerados de distinto tipo del resto, por lo cual no son un eje específico de atención (es decir, se menciona líneas de investigación relacionadas con el tema indígena cuando tienen vínculo con controversias y soluciones sobre uso de territorio).

⁵ Esta categorización sigue a Moore (1986) y también se considera lo expuesto en Christie (2008). Se deja de lado para estos efectos las causales estrictamente legales, como los problemas de derecho por dificultades con convenios o tratados internacionales.

- Tensiones ideológicas, o religiosas (“valóricas”)
- Contraposición de intereses
- Diferencias estructurales⁶
- Diferencias de percepciones⁷.

En el contexto de este estudio, se entenderá que hay una resolución de controversia cuando se genera una asignación de derechos, pero no implica que la controversia esté *eliminada* (en el sentido que las visiones contrapuestas desaparezcan). La asignación de derechos permite a los actores sociales orientar sus decisiones, pero, al no desaparecer la controversia, ésta puede desplazarse a otros planos (a la política nacional, por ejemplo).

El énfasis en los procesos es importante también porque al considerar que la eliminación de la controversia es casi imposible (pues las diferencias son parte de la realidad social), lo que es más interesante desde la perspectiva de la política pública no es tanto buscar un acuerdo sobre el resultado (consenso) sino un acuerdo sobre el proceso que haga viable y mejore la convivencia de la diversidad de ciudadanos.

Conceptualmente, entonces, un proceso de decisión sobre uso del territorio implica un mecanismo definido para lograr una resolución sobre la asignación de derechos sobre el territorio⁸.

Considerando lo anterior, se debe hacer notar que los procesos de “ordenamiento territorial” no son por lo tanto el centro del análisis, si bien son una parte relevante de los elementos de contexto a incorporar en este. Lo anterior, por cuanto los procesos de ordenamiento territorial no generan una completa asignación de derechos para actividades particulares, sino que normalmente definen:

- Prioridades y principios para uso (vinculados a prioridades y principios de desarrollo regional/local)
- Prohibiciones y exclusiones de usos
- Reservas para bienes públicos (en particular infraestructura)

Por lo tanto, se entiende que el ordenamiento territorial puede enmarcar el proceso de decisión sobre asignación de derechos en uso de territorio pero no definirlo completamente⁹.

Para efectos de este análisis, se considerará tres tipos de procesos relevantes

1. Procesos con decisión administrativa (en que uno o más órganos administrativos resuelven la asignación de derechos)¹⁰

⁶ Por ejemplo, diferencias en financiamiento o en recursos humanos.

⁷ Dadas por las emociones/cogniciones que se entrecruzan con los hechos “objetivos” del problema

⁸ Este mecanismo se refiere, entonces, a la asignación efectiva de derechos de un territorio para una actividad y no implica necesariamente que no puedan coincidir en el mismo territorio más de una actividad ni que haya un conflicto previo a su asignación.

⁹ En parte por la sencilla razón que el ordenamiento territorial es previo a la propuesta de actividades específicas en un territorio.

2. Procesos con negociación (en que la asignación se decide por acuerdo entre las “partes interesadas”, con o sin mediación)¹¹
3. Procesos judicializados (en que la resolución pasa por un proceso contencioso frente a organismos de justicia)¹²

Estos procesos no son necesariamente excluyentes, pues es posible, por ejemplo, un proceso administrativo seguido de un proceso judicial o que parte de los temas se resuelvan por un mecanismo y otra por otros.

Debe notarse que todos estos procesos pueden incluir algún tipo y grado de “participación ciudadana”. Por lo tanto, no son necesariamente “más participativos” los procesos de negociación o diálogo directo entre partes (que a menudo pueden dejar de representar a segmentos importantes de la población al determinar a los participantes), que los procesos administrativos o judiciales cuando incluyen participación ciudadana. La participación no se considera “buena” en sí misma, sino que buscará evaluar el rol que juega la participación ciudadana dentro de los procesos y así evaluar su aporte¹³.

3. Metodología de Trabajo

3.1 Marco General

Se seleccionó un conjunto de países en los cuales las actividades extractivas generan controversias. Esta selección trató de incorporar algunos criterios que pudieran aportar lecciones relevantes para Chile. Por lo anterior, se buscó controversias que tuvieran una diversidad de orígenes (falta de información e incertidumbre científica, tensiones ideológicas o religiosas, intereses contrapuestos, diferenciales de poder y divergencia en percepciones) y que fueran relativamente actuales. Asimismo, se buscó que las controversias que se busca solucionar¹⁴ tengan algún grado de relevancia general para el país (que no sea una controversia de causa muy particular) y que hubiera diversidad de contextos. La relevancia de los casos está determinada porque tengan algún grado de impacto en discusiones o decisiones sobre política pública en materia de uso de territorio.

Adicionalmente, se buscó tener al menos un caso “exitoso” (al menos en términos generales), una actividad extractiva “nueva” (que genera presiones institucionales) y un caso con

¹⁰ Debe notarse que la resolución puede ser causa de conflicto en la medida que dos órganos administrativos resuelvan de manera divergente.

¹¹ Las partes interesadas en cada caso se definen como parte del proceso de negociación. Pueden ser las empresas productivas nuevas o existentes, grupos de interés de un territorio, un grupo geográficamente delimitado o incluso un órgano administrativo como el Municipio.

¹² No se ha estudiado específicamente los procesos judiciales, pero se ha consignado su existencia.

¹³ Las formas de participación pueden ser variadas, desde las clásicas audiencias públicas y preguntas hasta mecanismos de diálogo más sofisticado con facilitadores o mediadores. Se trata de identificar las formas efectivas en los diversos casos, aunque no se profundiza mayormente.

¹⁴ En el análisis se considera si en los casos estudiados los resultados fueron el fin de la controversia o si ésta se trasladó a otro proceso o a un debate político. Se puede dar casos en que algunas de las partes no acepte o incumpla la resolución o continúa defendiendo su posición en otra instancia.

similitudes culturales y sociales con Chile. Se debe añadir que no se consideran casos vinculados estrictamente con comunidades indígenas, pues éstos implican otro tipo de relaciones político-institucionales.

A partir de estos criterios, se identificaron siete países/casos para análisis.

1. EEUU: desarrollo de *fracking* para gas en diversos estados que ha generado conflicto entre los diversos niveles territoriales por su posición de apoyo/oposición (apoyo moderado a nivel nacional, fuerte oposición a nivel local como caso recurrente).
2. Noruega: depósito de relaves mineros en los fiordos que han generado debates técnicos, científicos y también de política pública respecto a la minería (el territorio en este caso es el mar)
3. Indonesia: minería en territorio con uso forestal en que los beneficios locales son percibidos como escasos, pero además donde existen derechos comunitarios no bien definidos en la legislación central.
4. Ghana: minería en gran escala entra en conflicto con minería en pequeña escala que tienen vínculos con comunidades.
5. Reino Unido: estímulo para desarrollo de *fracking* en Inglaterra (aún potencial), cerca de localidades “rurales” establecidas que genera conflictos con “modos de vida” y donde se genera fuerte oposición local frente al interés del gobierno central.
6. Perú: considera dos casos específicos. Por una parte, la extracción de gas en Camisea (que generó conflictos con un grupo amplio de comunidades por diversas razones y obligó a modificaciones institucionales) y el desarrollo minero Tía María, buscando ver diferencias de gestión e institucionales.
7. Suecia: mina de Kiruna y traslado/desplazamiento de comunidad que implica planificación territorial y acuerdos con las comunidades.

Tres de estos casos se estima que son más relevantes de acuerdo a los criterios indicados previamente, (además de que se cuenta con mejor información). Se buscó profundizar más en estos casos.

- i. Suecia (proceso de resolución con resultados exitosos)
- ii. Reino Unido (actividad con potencia sin resolución institucional clara)
- iii. Perú (semejanzas culturales e institucionales).

3.2 Método de Análisis

Hay dos niveles de análisis en este estudio. Uno que se aplica a cada caso por separado para identificar los aspectos clave de los procesos y relevar ciertos temas claves para Chile y uno en que se mira las principales lecciones y observaciones extraídas para relacionarlas algunas de las iniciativas y debates actuales en Chile a fin de generar algunas recomendaciones sobre cómo orientar el debate.

La revisión descriptiva de los casos incluye los siguientes elementos

- 1 Contexto e historia (en particular, la controversia subyacente al cual responde el proceso)

- 2 Contextualización de política más relevantes (en particular, la existencia o no de ordenamiento territorial y los sistemas de evaluación ambiental) y de los actores en el proceso
- 3 Identificación y descripción de los procesos (tipo) en los casos identificados.
- 4 Resultados del proceso

Esta descripción se hace con un relato simplificado de los aspectos recién mencionados. La revisión de casos se llevó adelante usando información secundaria pública disponible, por lo que podrán existir ciertas restricciones en el detalle de la revisión, en función de la disponibilidad de información¹⁵.

El análisis descriptivo “simplificado” busca identificar y caracterizar los elementos centrales del proceso sin ahondar en los detalles de su desarrollo. Se trata de destacar elementos centrales que puedan usarse como referencia en el debate nacional.

Para apoyar el análisis se recopiló información de marco institucional para ver las condicionantes de los procesos. La información institucional considerada relevante es:

- i. Ordenamiento Territorial (existencia, niveles y mecanismos)
- ii. Participación Ciudadana (rol, marco, alcances, actores).
- iii. Mecanismos de resolución usados
 1. Administrativos
 2. Negociación
 3. Judiciales
- iv. Incentivos/compensaciones usadas

¹⁵ Se buscó información disponible sobre

- Actores y competencias
- Etapas (análisis, discusión/”diálogo”, participación de *stakeholders*, resolución)
- Criterio de resolución (mayoría, consenso o autoridad) asociado a algún mecanismo.
- Mecanismos de implementación: exigencias, compensaciones e incentivos así como plazos

Considerando la imposibilidad de un análisis exhaustivo en una revisión de casos, podría ser útil llevar adelante investigaciones posteriores que incluyan todos los aspectos de uno o más procesos específicos realizando una investigación completa del marco institucional (organizaciones y gobernanza) y de sus interrelaciones con el proceso mismo.

4. Revisión y Análisis de Casos

4.1 Estados Unidos: Fracturación Hidráulica (*fracking*)¹⁶

4.1.2 Descripción del Caso

El *fracking* en los Estados Unidos se remonta a la década de 1940. Sin embargo, sólo en los últimos años, este proceso ha crecido al volverse económico para aprovechar grandes reservas de petróleo y, en particular, de “gas de esquisto” (*shale gas*) en Estados Unidos. En Estados Unidos hay 1,7 millones de pozos de gas y petróleo y el 90% podría usar la técnica de *fracking* aunque no hay certeza sobre todas las empresas que lo hacen.

El *fracking* ha permitido a EEUU transformar radicalmente su industria de gas aumentando en más de 20% su producción interna en menos de 10 años, llevando al país a ser el mayor productor mundial de petróleo y gas en 2015. Según Hassett & Mathur (2013) esto ha llevado a reducciones de costo en EEUU y a estimar significativos beneficios en empleo y producto en EEUU para el largo plazo, si bien hay una controversia sobre cuánto aporta efectivamente en estos ámbitos.

Sin embargo, existe una fuerte oposición al *fracking* por parte de algunos grupos ambientalistas y ciudadanos, que reclaman por los potenciales riesgos relacionados con la salud pública y la calidad del agua derivada de la migración de sustancias químicas hacia los acuíferos cercanos, así como la cantidad considerable de agua que se requiere para utilizar esta tecnología¹⁷.

Estos grupos apuntan a que las políticas diseñadas para proteger la calidad del agua, son débiles y que las comisiones reguladoras estatales tienden a ser demasiado receptivas a los intereses de la industria. Es así como han argumentado la necesidad de aplicar reglas más estrictas y, en ocasiones, de prohibir completamente la actividad, buscando una mayor injerencia de las autoridades locales y de las autoridades ambientales federales.

A diferencia de la regulación de otras industrias pesadas de extracción, la práctica del *fracking* se ha eximido en varios aspectos de tener alcance federal, dejando la regulación en los estados. En particular, se dejó expresamente al *fracking* fuera de la regulación sobre agua potable segura (*Safe Drinking Water Act*), en el 2005.

A raíz de las controversias sobre la seguridad ambiental del *fracking*, en el año 2010 el Congreso de Estados Unidos solicitó a la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) la realización de un estudio sobre fracturación hidráulica. El estudio (con un avance de 2012 y el borrador actualmente en proceso de revisión) tuvo por objetivo examinar los efectos del *fracking* sobre el

¹⁶ La fracturación hidráulica (*fracking*) es tecnología para la extracción de combustibles fósiles, mediante la inyección de una mezcla de agua y productos químicos a altos niveles de presión en profundos depósitos de esquisto subterráneos con el fin de liberar gas o petróleo. Una vez que la perforación de roca se fractura, el combustible (gas o petróleo, según el sector) puede fluir hacia el pozo donde se bombea desde la superficie

¹⁷ GreenPeace (2012) señala, por ejemplo, que además de la gran cantidad de agua que se utiliza en el proceso, los químicos que se le añaden pueden contaminar acuíferos. También habría contaminación atmosférica por la producción de benceno de los "pozos de evaporación" y emisión de gases de efecto invernadero (metano) además de la contaminación acústica e impactos paisajísticos por la labores de perforación

suministro de agua, especialmente para consumo humano. El estudio admite el potencial impacto, pero no encontró evidencia significativa de que se produjera algún impacto relevante¹⁸.

En mayo de 2012, el Departamento de Interior lanzó un reglamento actualizado de fractura hidráulica, para pozos en tierras federales, buscando asegurar mejores estándares ambientales. Sin embargo, según algunas fuentes¹⁹, sólo el 5% de los pozos de gas esquisto perforados en los últimos 10 años se hallaban en tierras federales por lo cual el impacto de estas regulaciones sería relativamente menor.

En 2011 el Consejo de Protección de Aguas Subterráneas²⁰, solicitó la entrega de una lista de productos químicos bombeados para efectos de la fractura de la roca así como mayores datos respecto a la construcción de los pozos²¹. Sin embargo, la divulgación de esta información se realiza de forma voluntaria; por lo que las empresas aún no están obligadas a proporcionar información sobre sus técnicas de *fracking* (que consideran de su propiedad) y las listas no incluyen todas las sustancias utilizadas.

La controversia sobre la fracturación hidráulica (sobre los impactos ambientales potenciales) ha generado un importante nivel de oposición a nivel local, lo cual ha llevado a las legislaturas de los estados y a los tribunales, controversias entre la legislación estatal y los derechos de los gobiernos locales para regular o prohibir la extracción de petróleo y gas. Algunos ciudadanos y activistas han tratado de corregir el problema de las competencias de los gobiernos locales en los tribunales.

Algunos estados federales están respondiendo con legislación específica. La reciente legislación de California para regular el *fracking*, que entrará en vigor a principios de 2015, está siendo visto como un primer paso hacia un mayor control y transparencia²². La legislación exige expandir el monitoreo, reportar el uso y calidad del agua, los químicos usados y los impactos potenciales. El estado de Vermont tomó otra ruta, prohibiendo el *fracking* en 2012. Recientemente (2015), también lo hicieron los Estados de Maryland y Nueva York (en este último después de 9 años de estudio y 260.000 comentarios de la sociedad civil²³).

¹⁸ USEPA (2011). El reporte final está en revisión y no puede ser citado (ver www2.epa.gov/hfstudy)

¹⁹ Rascoe, A. (2015). "US propose new rules for fracking on federal lands" en Revista Reuters [En Línea] Mayo 2008. Disponible en <http://www.reuters.com/article/2012/05/04/us-usa-fracking-regulations-idUSTRE84315N20120504>

²⁰ El Ground Water Protection Council (www.gwpc.org) es una organización sin fin de lucro formada por los organismos reguladores pertenecientes a cada estado federal que se unen para trabajar en la protección de las aguas subterráneas de los Estados Unidos. El propósito de la GWPC es promover y garantizar el uso de las mejores prácticas así como definir la legislación más apropiada.

²¹ S.i., (2015) "Gobierno de EEUU publica las primeras regulaciones al fracking" en BBC [En Línea], 21 de Marzo 2015. Disponible en http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/03/150320_ultnot_fracking_obama_regulacion_es_msd

²² Cart, J., (2015) "State issues toughest-in-the-nation fracking rules" en Los Angeles Times [En Línea], Julio 2015. Disponible en <http://www.latimes.com/local/lanow/la-me-ln-state-issues-fracking-rules-20150701-story.html>

²³ Keep Tap Water Safe [en línea]. Disponible en <http://keeptapwatersafe.org/global-bans-on-fracking/>

(Revisado en noviembre, 2015).

La industria de gas natural ha tendido a resistir los esfuerzos para ampliar el alcance jurisdiccional de las regulaciones que afectan a las operaciones de perforación; por ejemplo, la divulgación completa de productos químicos utilizados en el proceso de fracturación hidráulica. Sostienen que la tecnología ha demostrado ser eficaz y segura sin impactos adversos ni en el medio ambiente ni en la salud en el largo plazo. En general, la industria se opone a que la autoridad federal participe más en las decisiones relativas a la autorización y operación de las actividades de *fracking* (Davis & Hoffer, 2012).

Algunos estados han introducido legislaciones que limitan la capacidad de los municipios para utilizar la zonificación como mecanismo para evitar el *fracking*, mostrando el interés de los estados pese a la oposición de localidades específicas. Estas leyes ya han sido aprobadas en los estados de Pennsylvania y Ohio. Por su parte, Colorado y Texas trabajan en una legislación similar.

Cabe tener en cuenta que, a pesar de la existencia de regulaciones locales, que definen ordenanzas sobre perforación, la ley de los estados federales ha estado “sobre” las leyes locales.

Un caso interesante se da en la actualidad en la ciudad de Denton en el estado de Texas, el cual celebró un referéndum sobre la conveniencia de prohibir la fracturación hidráulica el 4 de noviembre de 2014. La prohibición recibió 59% de apoyo y la ciudad se convirtió en la primera de Texas en prohibir el *fracking*. En este proceso se enfrentaron dos partes: el grupo anti-prohibición denominado ‘Contribuyentes de Denton por una Economía Fuerte’, que recaudó casi \$ 700.000 para hacer campaña en contra de la prohibición junto a la mayor parte de las compañías de gas y petróleo tales como XTO Energy, Devon Energy y Enervest. En mayo de 2015, la legislatura estatal de Texas aprobó legislación (HB40), haciendo que las prohibiciones del *fracking* fueran ilegales. En respuesta, el Consejo de la Ciudad de Denton derogó la prohibición en junio 2015.

4.1.3 Análisis

El *fracking* se considera clave económicamente para el desarrollo de EEUU, además de generar una relativa independencia estratégica para el país. La política federal depende de la orientación de cada administración; en el caso del gobierno de Bush fue más permisivo que los sucesivos gobiernos del Presidente Obama²⁴.

Sin embargo la legislación no ha sido clara para determinar las competencias de los diversos niveles de la administración. La EPA está evaluando el impacto del *fracking* sobre el agua pero son los estados los que deben regular. Los gobiernos estatales han tomado una mayor iniciativa para tener la decisión final y en particular para contrarrestar a los municipios que abrieron procesos participativos (en ocasiones a través de referéndum locales) rechazando estas prácticas por motivos medioambientales en su mayoría y en algunas casos por efectos colaterales como sismos (Estado de Michigan).

Fractracker Alliance [en línea]. Disponible en: <http://www.fractracker.org> (Revisado en noviembre, 2015).

²⁴ Schlanger, Z., (2015). “Obama’s new fracking rules won’t apply to majority of U.S. operations”, Newsweek [En Línea] Marzo 2015. Disponible en http://www.newsweek.com/obamas-new-fracking-rules-dont-apply-majority-us-fracking-operations-315485?pianto_d=1

Algunos condados han prohibido recientemente el *fracking* y han sido demandados por las empresas que venían operando en esos territorios alegando una violación al uso de la propiedad privada (por ejemplo en los Condados de Santa Cruz, San Benito y Mendocino en California).

La opinión pública está muy organizada y con fácil acceso a la información tanto a nivel federal en alianzas como *Frac Tracker* o a nivel estatal como el *Ohio Enviromental Council*²⁵. Una de las demandas recurrentes de estos organismos de la sociedad civil es supervisar las empresas ya que muchas de ellas violan la ley pero no se controla ni reporta. Sólo tres Estados reportan violaciones a la ley por parte de las empresas (Colorado, Pennsylvania y West Virginia).

En Ohio, las organizaciones de la sociedad civil piden fiscalización sobre las empresas de gas en términos de inspección, sanciones e información a los ciudadanos sobre los posibles impactos (sobre todo del uso de productos químicos). Aunque la mayoría de los ciudadanos de Ohio reconocen el valor económico de estas actividades por sobre el medio ambiente solicitan mayores estudios. Se solicita también aumentar la protección de los derechos de propiedad.

Este caso muestra el impacto de los procesos de descentralización en que las regiones pueden regular proyectos. Se requiere definir claramente los roles nacionales, regionales y locales para evitar contradicción y criterios nacionales previos.

4.2 Noruega: Política Minera y Relaves Mineros en los Fiordos

4.2.1 Descripción del Caso

En la década de 1990, comienza en Noruega un proceso de transformación radical de la industria minera, con un proceso de traspaso a la actividad privada que resulta en un completo alejamiento del Estado de los procesos productivos. Este proceso culminó en el año 2008 cuando las tres asociaciones de la industria existentes hasta ese momento (con segmentos específicos de la industria), se unieron para formar la Industria de los Minerales de Noruega (*Norsk Bergindustri*), y así promover los intereses de sus miembros.

Actualmente, la minería se desarrolla en todo el país especialmente en las zonas costeras, representando directamente una parte menor del PIB (dominado por la industria de hidrocarburos y servicios). Sin embargo, Noruega tiene una política activa de anticipar el desarrollo futuro de su economía por lo que la minería se ve como una industria con gran potencial de largo plazo por lo que se buscó una estrategia sostenible.

Desde su formación, la asociación de la industria minera consideraba que existía un bajo nivel de inversión y alta generación de conflictos, en particular por temas ambientales no muy bien definidos.

El proceso de relevar la minería encontró eco político, que se manifiesta en la ley de minería que entró en vigencia en enero de 2010. Dicha ley, reemplazó cinco leyes antiguas y se generó para crear condiciones claras para la industria minera. Esta ley fue el primer paso efectuado por el gobierno con el objeto de mejorar las condiciones de la industria minera. El objetivo explícito de la ley es asegurar una administración responsable de los recursos minerales, de acuerdo con los

²⁵ Por ejemplo el Ohio Environmental Council dice que el fracking es muy nuevo y no existe legislación adecuada al respecto pero es muy peligroso y hay que regularlo. Ohio Environmental Council [En Línea] <http://www.theoec.org/Fracking?gclid=CNzLvMDNqcgCFU2BkQod97QNpA> (Revisado en noviembre, 2015)

principios del desarrollo sostenible, para lo cual especifica en particular una serie de requisitos ambientales (exigencia de buenas prácticas mineras, calificaciones de personal, tecnologías en todas las etapas, entre otras).

Sin embargo, la ley no fue aprobada por el Parlamento regional de los Sami²⁶, pues de acuerdo con ellos, dicha ley no cumplía con los deberes que el Estado noruego tiene frente al pueblo sami, en lo que se refiere a la preservación de recursos naturales y participación en la toma de decisiones (Ministerio Noruego de Comercio e Industria, 2013). El Parlamento Sami presentó una queja ante la ONU, cuya consecuencia fue la petición a Noruega de trabajar en fortalecer los derechos de los Samisen todo en el país. Debido a ello, el Gobierno está considerando reglas especiales para conservar los intereses de los samis en temas de minería fuera de la región Finnmark (donde vive la mayoría de los samis).

En febrero de 2010, la *Norsk Bergindustri* redactó un documento sobre la necesidad de un plan estratégico para la industria, presionando políticamente al gobierno para que elaborara una estrategia.

Luego de debatir con el Ministerio de Industria y Comercio, dicho Ministerio decidió liderar el desarrollo de una estrategia minera (considerando al Ministerio de Pesca y Costas, el Ministerio del Medio Ambiente y otras organizaciones afectadas, como el parlamento Sami y Mattilsynet, instituciones de educación e investigación científica, organizaciones ambientales, sindicatos, la industria minera y pesquera, diferentes ONG, y grupos de interés). Durante el proceso, el Ministerio de Industria y de Comercio escuchó las opiniones de los actores afectados, pero la redacción del documento y las decisiones finales fueron de su responsabilidad. El año 2013, el Ministro de Industria y Comercio lanzó dicha estrategia (*Ibíd.*).

Esta estrategia ratificó la voluntad política de aumentar la importancia de la industria minera en la economía nacional. La estrategia para la industria minera fue promovida en la agenda pública por la propia industria minera noruega que necesitaba la formulación de un plan nacional para dar certeza al desarrollo de inversiones en el sector.

Dentro de los elementos discutidos en la estrategia, se encuentra la posibilidad explícita de lanzar relaves al mar. Se estableció que la decisión de depositar los relaves en el mar o en tierra dependería de las condiciones particulares del sitio, sin manifestar preferencia por una u otra opción, dado que ambos tipos de disposición pueden tener impactos negativos.

La estrategia estableció que la elección del método de disposición dependería de una evaluación basada en un análisis empírico de los efectos sobre el medio natural, los costos, así como las consecuencias sobre otras industria e intereses no sólo en el área directa de influencia del depósito sino en todos los posibles ámbitos de impacto, incluyendo la salud humana y los ecosistemas. La decisión final debería considerar el contexto, incluyendo las posibilidades de mitigación.

En Noruega se ha justificado la disposición de relaves en el mar basado en el argumento de la escasez de territorio apto para la disposición en tierra, lo que hace particularmente costosa su disposición, la minimización del drenaje ácido y los menores impactos estéticos. En general la disposición marina es de menor costo.

²⁶ El Parlamento Sami es el órgano representativo del Pueblo Sami (pueblo que habita en Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia) en Noruega. Tiene autoridad sobre ciertos temas culturales, la cría de renos y la educación.

Como resultado de esta política, recientemente se aprobó la disposición submarina para la empresa *Nordic Mining* (que propone explotar rutilo por 50 años) en el fiordo de Førde. Se advirtió que la aprobación incluiría estrictos controles ambientales y del agua de desecho. Se argumentó que esta estrategia era vital para una industria minera competitiva y, en particular, para el desarrollo de zonas rurales.

Esta aprobación ha sido fuertemente criticada por organizaciones ambientalistas y de pescadores, pues la zona sería un área de desove de varias especies, incluyendo salmón. Los grupos de pescadores, han argumentado sobre la importancia económica de la pesca, argumentando las preocupaciones científicas en particular sobre el transporte de contaminantes fuera del fiordo. Las autoridades locales parecen tener una visión menos reticente²⁷.

En la actualidad se estudia otro proyecto, más al norte, de la compañía minera Nussir. Se trata de una mina de cobre de unos 30 años de vida esperada en el que los relaves se depositarían en el fiordo Reppar.

4.2.2 Análisis

Noruega pasó de ser un Estado altamente descentralizado en el siglo XIX a un ser uno altamente centralizado en el siglo XX (cuenta con 19 condados y casi 500 municipios, la mitad de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes)²⁸. Para algunos autores es esta centralización lo que le ha otorgado una gran estabilidad gubernamental ya que desde 1920 tiene características de un Estado corporativo-pluralista que ha creado una cultura de integración y consenso social que se refleja en una gran variedad cultural y participación de distintos grupos de interés. Buena parte de esta integración se ha financiado con recursos provenientes de la extracción de hidrocarburos en el mar del Norte. En ese marco, las empresas mineras tienen una importante vínculo con el Estado a la hora de definir políticas públicas nacionales.

Sin embargo en los últimos años ha cambiado su forma de gestión estatal hacia un Estado más orientado al mercado en el que la regulación queda en manos de instituciones independientes del Estado (Christensen y Peters, 1999).

El gobierno central tiene un Plan Nacional desde el 2013 para la industria minera que contempla las regulaciones técnicas y operacionales a nivel estatal. Los gobiernos locales no tienen esa competencia.

El gobierno noruego propuso un Plan Nacional con un proceso de consulta donde se tuvieron en cuenta las opiniones de todos los actores gubernamentales, locales, regionales y asociaciones de la sociedad civil aunque no fueran vinculantes, democratizando y legitimando el proceso. La sociedad noruega muestra una alta actividad organizacional, fuertes lazos sociales y una gran confianza entre los ciudadanos, casi el 80% participa en una organización (Survey of Living Conditions EU-SILC, 2014).

²⁷ Crouch, D., (2015) "Norway approves mine's controversial plan to dump waste into fjord" en The Guardian [En Línea], Abril 2015. Disponible en: <http://www.theguardian.com/environment/2015/apr/17/norway-approves-mines-controversial-plan-to-dump-waste-into-fjord>

²⁸ Revisar trabajo de Lars Borge en la Norwegian University of Science and Technology <http://www.svt.ntnu.no/iso/Lars.Borge/>

No obstante, hubo debilidades en el proceso que llevó a conflictos posteriores y a cambios en legislación a través del tiempo. La generación de un plan nacional de minería, con fuerte participación y consulta, vinculado a legislación que se haga cargo de las especificidades de la operación minera y aborde las preocupaciones de sectores frente a esta industria, es una lección clara. El nivel de atención al detalle, tanto en información, como en la participación necesaria para darle sustento política de largo plazo a esa política también se resalta.

4.3 Indonesia: Minería en Territorio Forestal

4.3.1 Descripción del Caso

Antes de la década de 1980, la minería jugó un rol muy significativo en la economía de Indonesia, experimentando luego una cierta caída relativa que comienza a recuperarse en el siglo XXI. La minería contribuyó cerca de 3% al PGB a principios de este siglo, llegando a más de un 5% recientemente. Es además una exportación central (el carbón juega un rol central) con entre 15% y 20% del valor total.

En términos de inversión extranjera, el aporte no es muy significativo. La regulación más reciente (a partir de la Ley Minera de 2009), ha tendido a dificultar la llegada de nuevos inversionistas, pues tiene exigencia de venta a socios Indonesios de una parte significativa de su actividad. Además exige acciones para aumentar el valor agregado.

Adicionalmente a las exigencias regulatorias, las actividades mineras han sido fuente de conflictos locales causados por incertidumbres regulatorias y de derechos, conflictos con actividades tradicionales, impactos ambientales además del caso específico de minería ilegal. La conflictividad fue contenida durante la época de la dictadura de Suharto y se daba espacio para que las empresas mineras suplieran las carencias de las autoridades locales, pero las dificultades han aumentado significativamente en los últimos años (Resosudarmo et al., 2009). Desde el fin de la dictadura, se ha desarrollado un proceso de descentralización en particular en la gestión de recursos naturales, que entregó una serie de atribuciones a los gobiernos locales.

Uno de los temas centrales en los conflictos en Indonesia tiene que ver con los derechos para la asignación de la tierra. La legislación de Indonesia reconoce los derechos “ancestrales” de ciertas comunidades pero, en la práctica, asigna derechos de uso a empresas sin considerar particularmente esta restricción, con lo que se genera un conjunto de dificultades. A esto se suma el relativo abandono por parte del Estado central de las localidades donde se desarrollan estas actividades.

Esto ha llevado a conflictos locales de manifestaciones, descontento y ocasionalmente violencia, no sólo por proyectos mineros. Un caso emblemático se dio en la Villa Senyerang por efecto de una concesión para una plantación de Acacias en suelos de la comunidad. Esto llevó también a discusiones para mejorar una política de conservación de bosques (Anderson et al., 2014).

En Indonesia, en el caso de la provincia de Papúa se encuentran algunos ejemplos claros²⁹. Si bien la industria maderera es la de mayores recursos e impacto geográfico³⁰, hay una importante

²⁹ Debe señalarse que además existe un movimiento independentista (Movimiento Papúa Libre), en la zona. El conflicto es básicamente sobre la tierra y los recursos naturales.

³⁰ Sus concesiones cubren casi un tercio de la provincia; alrededor de la mitad de los 22 millones de hectáreas de Papúa está clasificada como "bosque de producción", diferenciándose de las áreas de conservación.

minería de cobre y oro, además de hidrocarburos. Los papúes creen que los recursos naturales se distribuyen y utilizan de manera injusta. El gobernador Barnabas Suebu señaló: “Los papúes indígenas tienen abundantes recursos naturales y, sin embargo, se han convertido en pobres en su propia tierra” (El Mundo Indígena, 2008). Los esfuerzos para resolver el conflicto han sido perseguidos por las partes mediante negociación.

La mina de cobre y oro de Freeport (de propiedad de capitales norteamericanos) comenzó a explorar en el sur de Papúa en 1960. Firmó un contrato de producción con Indonesia en 1966. La instalación de este proyecto generó resentimientos entre las personas que sentían que sus tierras fueron tomadas injustamente, y Freeport no financiaba empleo para trabajadores locales. Asimismo, ha tenido eventos importantes de contaminación ambiental por problemas de gestión y una mala evaluación en materia de derechos humanos.

Desde los años noventa, la empresa ha comenzado a hacerse cargo de las críticas básicamente aportando recursos a infraestructura local (colegios, clínicas) y formación y becas, así como contribuciones monetarias a las comunidades indígenas cercanas.

Al mismo tiempo, la empresa creó el fondo “Uno Por ciento” (*One Percent Trust Fund Offer*) que asigna el uno por ciento de los ingresos anuales de la empresa a programas de desarrollo local. Estos programas han sido particularmente criticados por autoridades tribales y religiosas pues argumentan que generan división y dependencia en las comunidades. En la asignación de los proyectos han participado autoridades tribales, aunque argumentando que es una opción no deseada pero inevitable para obtener “algo” de la mina.

Ha habido acuerdos formales con la comunidad, pero las relaciones siguen siendo malas, en particular pues se percibe el apoyo completo del gobierno central a la empresa.

Otra proyecto importante es el proyecto de gas natural, Tangguh LNG, situado en Papúa Occidental que comenzó a operar en 2009 y se encuentra en fase de expansión. Se espera que la producción de gas natural tenga gran impacto en los agricultores y pescadores que viven alrededor de la bahía, así como en la economía y la sociedad de su zona de influencia. El proyecto incluirá instalaciones de producción de gas y las instalaciones de la planta de GNL, con la infraestructura asociada, incluyendo un puerto y aeropuerto. El proyecto recibió la aprobación oficial ambiental del Ministro de Estado para el Medio Ambiente, en 2002, pero existe desconfianza en las comunidades locales en particular por las asimetrías en la distribución de los beneficios.

4.3.2 Análisis

En Indonesia se han presentado conflictos entre el gran desarrollo productivo, a menudo liderado por grandes empresas multinacionales, y las comunidades locales.

A pesar de que la ley de 1999 contempla la vía judicial para la solución de conflictos no reconoce la mediación y muchas demandas son tratadas con un enfoque de “criminalización”. El conflicto que comenzó en el año 2002 ha sido violento con protestas y asesinatos de activistas locales lo que ha llamado la atención de organizaciones medioambientalistas de la región que también han denunciado una mayor actuación por parte del Estado.

Con la formación de un nuevo gobierno en el 2014 se ha buscado proteger los derechos de las comunidades y en particular los derechos consuetudinarios con un mayor papel de la mediación en los conflictos.

Se puede observar que la ausencia de reglas claras en los diversos niveles administrativos, así como la ausencia de un sistema de fiscalización a nivel de gobierno central y regional y la carencia de mecanismos claros administrativos para garantizar y hacer creíble las acciones públicas en los diversos ámbitos de interés, genera el espacio para un conflicto prolongado, en el cual la criminalización de la protesta tiende a aumentar el grado de violencia.

Se revela que la ausencia del Estado le traspasa a la empresa y a las comunidades un “peso” muy grande en los acuerdos, generando una situación en que el desarrollo de fuerzas relativas es clave para obtener mejores resultados en los diálogos. La empresa cumple un rol público (provisión de ciertos bienes) que genera además expectativas que no tienen un marco político de expresión claro. El caso de Indonesia muestra la importancia de las vías de mediación neutrales en este tipo de situaciones, que consigan reconocimiento por ambas partes y garanticen unas compensaciones que sean justas para todos.

4.4 Ghana

4.4.1 Descripción del Caso

La minería tiene un rol importante en la economía de Ghana, en particular la minería de oro. Si bien la contribución de la minería (incluyendo recientemente al petróleo) al PIB no es tan significativa (del orden de 10%), su participación en las finanzas públicas es crucial (del orden de 25% de los ingresos fiscales).

Los principales recursos minerales son el oro (que representa cerca del 90% del sector), los diamantes, el manganeso y la bauxita. En términos de producción de oro, Ghana se encuentra entre los diez más grandes productores del mundo.

En la minería de oro se encuentra tanto una minería moderna (a menudo de grandes empresas mineras internacionales) como una minería artesanal (*galamsey*). El conflicto entre la minería de pequeña escala y la gran minería moderna se ha vuelto un problema relevante pues se mezcla también con los derechos de las comunidades locales.

La minería moderna opera bajo un régimen de concesiones que son definidos a nivel del gobierno central. La concesiones confiere derechos sobre la tierra muy significativos que le otorga una preeminencia al dueño de la concesión tal que todas las actividades económicas dentro de la zona de concesión quedan sujetas a voluntad de la empresa y nadie puede emprender actividad económica alguna sin la sanción de la empresa minera (Ofosu-Mensah, 2012).

Este esquema de concesiones ha significado conflicto tanto con los agricultores de las zonas de concesión minera como con los mineros artesanales. Por una parte, muchas de las concesiones eran en áreas fértiles de alto valor agrícola para comunidades específicas y, por otra, en muchas ocasiones los mineros artesanales que ya operaban en una zona eran desalojados como resultado de la asignación de la concesión a una empresa minera.

Parte del problema surge porque existe una superposición entre concesiones mineras y tierras aptas para trabajar la agricultura, así como concurrencia entre asentamientos costeros y campos y pozos petroleros. Dichas superposiciones son producto de las decisiones del Estado central que se justifican en que las concesiones no suponen necesariamente una explotación. Sin embargo, un conflicto se genera con la concesión misma, pues la percepción es que cuando efectivamente se da una explotación de recursos en una zona concesionada, prevalece la posición del dueño de la concesión por sobre los otros intereses.

Los incentivos para el desarrollo minero han resultado en un crecimiento de la actividad minera formal tanto de gran escala como de pequeña escala, pero también ha abierto un problema adicional al estimular la acción “ilegal” de algunos mineros artesanales, en que se han denunciado también malas prácticas e impactos ambientales, trabajo infantil y, en general, una actividad económica informal/ilegal que exacerba la conflictividad.

En ocasiones, los conflictos han dado lugar a enfrentamientos directos entre las comunidades, los mineros artesanales y las empresas concesionarias, que en algunos casos han tenido un carácter violento. Una agrupación de organizaciones llamada la *Coalición de Grupos de la Sociedad Civil Contra la Minería en Ghana* ha argumentado que la minería no aporta al desarrollo del país sino que ha traído impactos ambientales en agua y suelos, desplazamiento de personas y atentados contra los derechos humanos.

Como resultado de estas dificultades varias compañías han tratado de establecer acuerdos formales con las comunidades y con las autoridades locales, haciéndose cargo de minimizar los impactos negativos y de mejorar los contactos con posibles partes interesadas para evitar futuros conflictos.

Un caso demostrativo de estas situaciones se da en las minas de Obuasi, en la región de Ashanti. Es un área minera con bastante antigüedad, que ha realizado aportes importantes a la economía y proyectos significativos de desarrollo local, con la presencia de una gran corporación (Anglo Gold), pero con disputas frecuentes sobre impactos ambientales con grupos organizados de la sociedad civil.

Aquí se ha producido una variedad de reclamos de diversos actores por diversas razones los cuales se han transformado en una seguidilla de conflictos. Los agricultores alegan que sus cosechas disminuyen a causa de la extracción de oro que se practica en la localidad desde hace más de un siglo, además piden compensaciones por la tierra perdida en las concesiones mineras y por los daños ambientales incurridos. La empresa considera cada uno de los reclamos, pero los procesos de revisión son llevados adelante por la empresa con procedimientos que son considerados largos y engorrosos por las comunidades.

Adicionalmente, la diversidad de actores involucrados y la utilización de mecanismos burocráticos sin considerar los mecanismos “informales” establecidos en las sociedades tradicionales, han resultado en procesos de negociación que no concluyen de manera eficaz y en que los conflictos se prolongan en el tiempo. Se ha considerado que establecer mecanismos adicionales, en que los sistemas administrativos “informales” son considerados como una “parte adicional” del proceso en lugar de imbricar los procesos de negociación dentro de la administración tradicional, no han resultado demasiado eficaces para lograr resultados sostenibles de largo plazo.

4.4.2 Análisis

En Ghana se presenta un caso histórico y recurrente en países en desarrollo donde mantienen políticas muy antiguas sobre inversiones a gran escala, no hay regulación sobre las competencias locales y no se tienen sistemas de evaluación de impacto ambiental sólidos.

El Estado es altamente centralizado y no ha buscado consensos con los actores regionales/locales. Es un caso extremo en el que no hay regulación ni supervisión de las actividades de las empresas y sus efectos en el desarrollo local. No hay espacios de participación ciudadana y no se prevén cambios en la legislación.

Como resultado los conflictos son violentos ya que no hay canales políticos ni sociales para resolver las disputas. Al no haber garantías legales (derechos de propiedad, derechos de comunidades) ni reparto de competencias con los gobiernos locales tampoco se pueden resolver los conflictos de manera clara por la vía judicial.

Se debe resaltar especialmente, el efecto que tiene la acumulación de conflictos y la indefinición de ciertos aspectos centrales en la incapacidad de procesos de negociación directa de definir una resolución para los conflictos, manteniendo espacios significativos de incertidumbre.

4.5 Reino Unido: Proceso de Fracturación Hidráulica (*fracking*)

4.5.1 Descripción del Caso

El actual gobierno británico se ha pronunciado favorablemente sobre el *fracking*, promoviendo su desarrollo. Así, el actual Primer Ministro David Cameron ha señalado que el Reino Unido debería seguir el modelo americano de *fracking*: “I want us to get on board this change that is doing so much good and bringing so much benefit to North America” (Bloomberg Business, 2015).

El Reino Unido ha contado con un fuerte desarrollo en materia de petróleo y gas desde hace unos cincuenta años, en los cuales se ha utilizado en ocasiones técnicas de fracturación hidráulica para la obtención de los hidrocarburos. Científicos del Instituto Geológico Británico (BGS) cifran en 36,8 billones de metros cúbicos el gas disponible sólo en el Norte de Inglaterra, que es la zona más cercana a los pozos de petróleo del Mar del Norte.³¹

La controversia respecto al *fracking* sólo se inició alrededor del año 2007, cuando se entregó una licencia para exploración a *Cuadrilla Resources* en Lancashire (Noroeste del Reino Unido). Si bien otras compañías han obtenido aprobación para pruebas y desarrollos, este ha sido un caso emblemático³². Debe destacarse que no hay nuevos pozos operáticos con fracturación hidráulica desde 2011.

En el 2011, se produjeron pequeños sismos en el entorno de las actividades de *fracking* que fueron incluso percibidos en superficie, lo cual llevó a una moratoria en el *fracking* (ya levantada). En junio de 2015, las autoridades del condado comenzaron una ronda de deliberación para decidir si autorizan a la empresa minera Cuadrilla, a realizar pruebas de perforación en dos áreas locales para extraer hidrocarburos a través de este método.

Las propuestas de la empresa Cuadrilla, para perforar ocho pozos en Lancashire, se presentaron por primera vez en mayo de 2014, pero la Comisión de Control de Desarrollo del condado³³ retrasó el proyecto varias veces para poder considerar más pruebas. El comité, finalmente,

³¹ Zanón, A. (2015) “Reino Unido agiliza la ley para autorizar el fracking” en Expansión [En Línea], Agosto 2015. Disponible en <http://www.expansion.com/empresas/energia/2015/08/13/55cca835e2704e72108b45a1.html>

³² Cuadrilla tiene un pequeño sitio operativo actualmente con *fracking* que funciona desde 1993.

³³ En el Reino Unido la división administrativa no es homogénea, sino que sigue una evolución histórica. En Inglaterra, la división mayor es la región, la cual a su vez está dividida en condados y estos en distritos, los cuales a veces están divididos en “parroquias”. El condado es la división administrativa más “tradicional”, nivel al cual se establecen los gobiernos locales.

rechazó las ofertas en junio, argumentando el impacto visual y el ruido que el proyecto generaría.

Las autoridades rechazaron una segunda petición de la empresa de gas Cuadrilla para realizar pruebas de exploración y perforación en el área (nueve de los catorce concejales presentes en el Comité Control de Desarrollo de Lancashire votaron en contra de la petición y sólo tres estuvieron a favor). Uno de los argumentos usados fue que el *fracking* implicaría la industrialización de la zona, con consecuencias negativas para sus habitantes y la campiña que los rodea³⁴.

Sin embargo, el Gobierno del Primer Ministro David Cameron, ve en la fractura hidráulica una forma de ganar autonomía energética, por lo que el Ejecutivo británico reconoce que la fractura hidráulica es una "prioridad nacional", que contribuirá a que la economía británica sea mucho menos dependiente del carbón.

De acuerdo a información reciente en la prensa británica, los ministros planean intervenir en las cuando las autoridades locales demoren en definir los permisos.³⁵

Se ha informado a los ministros que la aplicación de taladrado y perforaciones en Lancashire podría ser retrasada hasta 16 meses en un proceso de apelación. Bajo la nueva guía de planificación publicada el 12/08/2015, los consejeros recomiendan cumplir el plazo actual de 16 semanas para aprobar o rechazar la solicitud de *fracking*.

Recientemente, el gobierno ha decidido abrir al *fracking* áreas de interés científico así como a un conjunto de zonas con algún grado de protección, al otorgar permisos de exploración en 27 nuevos bloques de terreno³⁶. Además, se inició un proceso de consulta para otorgar otras 132 licencias de exploración en áreas que son más sensibles ambientalmente. Esto, junto a los lineamientos de planificación que aceleran los procesos y hacen más fácil sobreponerse a decisiones locales, y el conjunto de incentivos definidos para las comunidades locales, muestra el interés por facilitar el *fracking*.

Asimismo, el fondo de 2 millones de libras esterlinas asignado a 19 empresas para proponer diversos proyectos tecnológicos vinculados al shale y al *fracking* (desde tratamiento de agua hasta monitoreo y diseño de pozos)³⁷, muestra el compromiso decidido del gobierno central por

³⁴ García, Y.(2015) "Reino Unido rechaza su segunda solicitud para iniciar fracking en el país" en Energía16 [En Línea] Junio 2015. Recuperado de <http://www.energia16.com/actualidad/mercados-petroleros/reino-unido-rechaza-su-segunda-solicitud-para-iniciar-fracking-en-el-pais>

³⁵ Vaughan, A. (2015) "Government will step in if councils don't fast-track fracking applications" en The Guardian [En Línea] Agosto 2015. Recuperado de http://www.theguardian.com/environment/2015/aug/13/government-will-step-in-if-councils-dont-fast-track-fracking-applications?CMP=tw_t_gu

³⁶ Gosden, E. (2015) "Fracking in the UK: could it happened near you?" en The Telegraph [En Línea] Agosto 2015. Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/earth/energy/fracking/11809113/Fracking-UK-could-it-happen-near-you.html>

³⁷ Government UK. (2015) "Funding awarded for safe and sustainable shale energy projects" [En Línea]. Recuperado de <https://www.gov.uk/government/news/funding-awarded-for-safe-and-sustainable-shale-energy-projects>

la extracción de gas de esquisto pues se indica que “podría ayudar al Reino Unido a mejorar la seguridad energética, crear trabajos y hacer la transición a un futuro bajo en carbono”.

La industria se ha comprometido entregar a las comunidades que reciban sitios de extracción de gas de esquisto £100,000 por sitio de exploración en “beneficios para la comunidad” y hasta 1% de los ingresos de producción si efectivamente se genera producción. Aún se debate si sería un pago directo a los propietarios o a través del gobierno local. Las autoridades locales quieren que estos pagos se establezcan en la ley así como su asignación; adicionalmente, quieren el porcentaje sea del orden de 10% (Local Government Association, 2013).

Este esquema está fuertemente apoyado por el primer Ministro David Cameron quien también ha anunciado que los gobiernos locales recibirían todos los ingresos de los impuestos comerciales recibidos por gas de esquisto (en vez de 50% como es lo usual). Se debate actualmente, si el sistema de incentivos puede o no afectar las decisiones de planificación local.

De igual modo, existe la idea de crear un fondo soberano específicamente para que los recursos de la zona de extracción sean asegurados para el desarrollo de largo plazo de esa zona.

El Reino Unido es un Estado centralizado pero con reconocimiento de ciertas competencias a las regiones y condados³⁸. A pesar del interés del gobierno de Cameron de potenciar la producción extractiva de gas shale mediante *fracking*, en enero de este año la región de Escocia aprobó una moratoria para aprobar proyectos hasta que no se realice una consulta pública y la región de Gales prohibió estas actividades³⁹.

El ministro de Energía de Escocia declaró que quería escuchar a los ciudadanos mediante algún mecanismo más formal y estructurado sobre el tema a pesar que las encuestas informales indicaron que un 40% de los ciudadanos desaprueba el *fracking*, un 11% podría aprobarlo pero lejos de sus tierras, un 25% no sabe y sólo un 25% lo aprueba⁴⁰.

En general la opinión pública británica cada día es menos favorable a la práctica de *fracking*. Por ejemplo en las encuestas realizadas por YouGov desde el 2013 al 2015 el porcentaje de aprobación ha bajado del 41% al 32%, porcentaje que empeora al 27% cuando se pregunta si pueden extraer cerca de su vivienda⁴¹. Pero a pesar de la tendencia a la defensa del medio ambiente, las encuestas muestran que las opiniones ciudadanas pueden variar. Por ejemplo, la opinión favorable al *fracking* aumenta cuando el gobierno local ofrece compensaciones. En la encuesta del Sunday Times del 2015 el 49% se opone al *fracking* cerca de su vivienda pero el

³⁸ El centralismo político y administrativo ha determinado una organización territorial jerarquizada en la cual la importancia de las ciudades está directamente vinculada a su peso demográfico. También se pueden tomar decisiones en los Consejos de los Condados (750.000 habitantes) el Reino Unido nunca ha dispuesto de una política integrada de ordenación del territorio, ya que cada entidad prosigue sus propios objetivos en función de sus prioridades.

³⁹ Keep the water safe [En Línea]. Disponible en: <http://keepapwatersafe.org/global-bans-on-fracking/> (Revisado en noviembre, 2015)

⁴⁰ Evans, S. (2015) “Opposition to fracking increases again, finds Sunday Times poll” en Carbon Brief [En Línea] Recuperado de <http://www.carbonbrief.org/blog/2015/05/opposition-to-fracking-increases-again,-finds-sunday-times-poll/>

⁴¹ (*Ibid.*)

rechazo baja al 44% si el municipio ofrece £1.000.000 y al 36% si ofrecen £10.000.000⁴².

A pesar del rechazo ciudadano, el gobierno de David Cameron es favorable a las actividades de *fracking* porque benefician el desarrollo económico del país y mejoran la tradicional dependencia del petróleo. Para ello ha propuesto una ley favorable al *fracking* a nivel nacional. No obstante el gobierno no ha tenido en cuenta la consulta pública que rechazó en un 90% la propuesta de ley y presentó más de 40.000 objeciones para que el *fracking* pase por debajo de la propiedad privada (por debajo de 300 metros). La Ley que va a ser aprobada en el Parlamento permite a las empresas notificar y compensar a los privados de forma voluntaria⁴³.

4.5.2 Análisis

Dentro del debate sobre el *fracking* en el Reino Unido, parte de la discusión se centra en la evaluación científica de los impactos del fracking y parte sobre las percepciones acerca del impacto de esta técnica. En el ámbito científico, hay aún dudas sobre el impacto potencial de esta técnica en el medio ambiente. En el ámbito de las percepciones hay diferencias sobre impacto en “formas de vida” e indirectamente, en impactos económicos como por ejemplo al precio de la vivienda.

Además de las críticas al gobierno por la deslegitimación del proceso consultivo se evidencia una falta de coordinación entre las políticas del gobierno central y las regiones. El gobierno de Cameron está presionando para que el *fracking* sea una actividad aceptada legalmente antes de que más regiones y condados puedan prohibirlo. El conflicto se relaciona con la diferencia entre los intereses locales y nacionales en el desarrollo de esta tecnología, por ello, el Gobierno ha estado estudiando y promoviendo mecanismos de “incentivo y compensación”

El caso británico es relevante porque demuestra la necesidad de una política nacional para regular grandes actividades extractivas antes de que las regiones puedan regularlo, pero con un cierto consenso ya que se ha abierto un conflicto político y social que puede ser parte de la campaña política para cambiar la ley.

Asimismo, se revela que los incentivos y compensaciones son clave para mejorar la percepción ciudadana y la aprobación de los municipios, pero el diseño debe ser adecuado y coherente con las expectativas y visiones de los diversos actores.

4.6 Suecia

4.6.1 Descripción del Caso

Suecia, ha explotado sus recursos mineros con un control bastante estricto por parte de las autoridades estatales planificando a largo plazo, controlando los impactos ambientales, minimizando los efectos negativos en la salud, velando por la seguridad de los trabajadores mineros y además de preocuparse del entorno de la minería. En este país la minería tiene un volumen de negocios de unos US\$ 7.000 millones y representa el 92% de la producción de

⁴² (*Ibíd.*)

⁴³ Carrington, D. (2014) “Fracking trespass law changes move forward despite huge public opposition” en The Guardian [En Línea], Septiembre, 2014. Recuperado de <http://www.theguardian.com/environment/2014/sep/26/fracking-trespass-law-changes-move-forward-despite-huge-public-opposition>

hierro de Europa.⁴⁴

El norte de Suecia, específicamente en Laponia, contiene los depósitos de hierro más grandes del mundo. Las reservas están algo dispersas pero la mayor explotación se lleva a cabo en Gallivare y Kiruna.⁴⁵

La empresa LKAB produce el 90% de todo el mineral de hierro de la Unión Europea en la mina de Kiruna con la veta de mineral contigua más grande del mundo. La empresa realiza el 64% de las exportaciones netas del país, que la colocan como el séptimo exportador más grande.⁴⁶

Kiruna fue fundada como ciudad minera gracias a la actividad de la compañía minera estatal LKAB (*Luossavaara- Kiirunavaara Aktiebolag*) que inició sus operaciones en el año 1900 por lo que hay una estrecha relación entre minería y comunidad. Al ser una empresa pública, está vinculada indirectamente a las autoridades locales. Actualmente tiene unos 25 mil habitantes.

El municipio de Kiruna es de una densidad poblacional muy baja, con la mayor parte de la población concentrada en el pueblo. Si bien nació como una “ciudad minera”, hay una relativa diversificación en las últimas décadas con actividades de turismo y también algunas vinculadas al espacio exterior (además de las actividades administrativas propias de una zona urbana). En cualquier caso, la actividad minera sigue siendo la predominante tanto desde el punto de vista económico como cultural.

En el Municipio de Kiruna se encuentran comunidades de población Sami, que se desplazan entre los bosques y las montañas (invierno/verano) para la mantención de sus patrones tradicionales de crianza de renos.

En 2004, la empresa anunció que para seguir explotando la mina, tendría que hacer perforaciones más profundas, lo que ocasionaría vibraciones en las casas de la ciudad generando más daños en las edificaciones e infraestructura local, lo que se sumaría a las grietas que ya habían aparecido en algunos edificios del centro. La empresa sostuvo entonces que el traslado de la ciudad era imperativo para mantener la mina funcionando.

La empresa y el municipio negociaron la posibilidad de desplazar la ciudad. Además, la empresa propuso una forma específica de traslado para hacerlo coherente con su expansión prevista de largo plazo. En particular, el desplazamiento implicaba terminar con el actual centro de la ciudad y desplazarlo, incluyendo a una cantidad importante de edificios históricos. El proceso se consideró para un período de treinta años, comenzando después de 2020, pero el desarrollo minero acelerado hizo que se aceleraran los planes, de modo que el traslado del centro estaría listo a mediados de la próxima década.

El anuncio del desplazamiento provocó incertidumbre y diferencias de opiniones dentro de la ciudad, por lo que se comenzó un conjunto de procesos participativos para decidir las mejores opciones de desplazamiento y generar una visión común sobre la ciudad.

⁴⁴ Rodríguez, A., y Pozo, B. (2014), “Los países nórdicos y su avanzada minería” en Que pasa minería [En Línea] Abril 2014. Recuperado de <http://www.quepasamineria.cl/index.php/core-business/item/2899-los-pa%C3%ADses-nórdicos-y-su-avanzada-minera>

⁴⁵ The Mining District of Kiruna, Stad, Sweden.

⁴⁶ S.i. “Suecia derriba una ciudad para encontrar más mineral de hierro”, en Maquinaria Lorenzana [En Línea]. Recuperado de <http://www.mlorenzana.com/noticias/noticias-mineras-en-el-mundo/suecia-derriba-una-ciudad-para-encontrar-mas-mineral-de-hierro/74>

La Municipalidad de Kiruna llamó a un concurso internacional de urbanismo con el objetivo de resolver la mejor forma de llevar a cabo una compleja macro mudanza tomando en cuenta todas las aristas. La propuesta debía proponer un nuevo habitat “sostenible”, y más diversificado para no depender de la minería y por otra parte, fomentar la cohesión urbana y social⁴⁷. En ese sentido, se trató de un rediseño total del centro urbano en particular.

La mayor parte del costo de este desplazamiento lo asume la propia mina (añadiendo un conjunto de edificios públicos), dado que la legislación Sueca exige que la actividad productiva que genere impacto pague por los daños ocasionados. Sin embargo, algunos de los costos de mejoras (que traerán mejoras productivas) son financiados por los propios usuarios.

4.6.2 Análisis

Suecia es un país políticamente centralizado, aunque en sus regiones reconoce ciertos derechos históricos culturales. La participación ciudadana es muy alta en Suecia desde los años 70, sobre todo a nivel local donde es bastante frecuente el uso de consultas públicas⁴⁸. Además, Suecia es uno de los países más igualitarios del mundo y cuenta con servicios públicos muy eficientes (educación salud, infraestructura) por lo que existe un alto nivel de aprobación social hacia las instituciones públicas⁴⁹.

Además los países nórdicos destacan por su alta protección al medio ambiente. El Índice de Desempeño Ambiental (*Environmental Performance Index*⁵⁰) analiza a 178 países en distintas áreas como por ejemplo la protección de la salud humana, los posibles daños ambientales, el resguardo de los ecosistemas, la protección ambiental en temas de agua, aire y agricultura, entre otros. En ese índice, Suecia es el noveno país con mejor desempeño⁵¹.

El caso sueco es muy exitoso pero responde a un alto nivel de consenso social porque los intereses económicos coinciden con los de la empresa minera y hay una negociación con compensaciones justas y un alto grado de participación. En el caso de Kiruna hay una estrecha relación entre empresa y comunidad.

Las definiciones concretas no fueron una impuestas sino negociadas, pero partiendo de una decisión administrativa clara. La comunidad fue consultada sobre las necesidades extractivas y el impacto socioeconómico, revisó los estudios de viabilidad del proyecto y aprobó la solución de relocalización física del pueblo a 3,2 kilómetros de distancia. Este es un caso exitoso de negociación porque existe una imbricación de intereses económicos y sociales.

⁴⁷ “Kiruna, la ciudad sueca que se traslada de ciudad” en Vivir Suecia [En Línea] Recuperado de: <http://vivirsuecia.com/kiruna-la-ciudad-sueca-que-se-traslada-de-lugar/>

⁴⁸ Universidad de Barcelona [En Línea] Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sv-61.h>

⁴⁹ S.I. (2012). “The new model”, The Economist [En Línea] Recuperado de: <http://www.economist.com/node/21564412>.

⁵⁰ Environmental Performance Index [En Línea] Recuperado de: <http://epi.yale.edu/epi>

⁵¹ Los otros países analizados en este estudio son:, Noruega 10º, Reino Unido 12º, Chile 29º, Estados Unidos 33º, Perú 110º, Indonesia 112º, Ghana 151º.

4.7 Perú: Extracción de Gas en Camisea y Mina “Tía María”

4.7.1 Descripción del Caso

Perú es un país de alta producción minera, siendo el tercer productor de cobre a nivel mundial y el primer productor de oro, zinc, estaño, plomo y molibdeno en América Latina⁵². Actualmente, la actividad extractiva representa un 14.36% del PIB nacional, mientras que el sector eléctrico, gas e hídrico representan un 1,72%⁵³. No obstante, en el 2014 se registraron alrededor de 99 conflictos mineros en Perú lo cual contrajo la actividad minera en un 35%⁵⁴. Sin embargo, este escenario no es nuevo. En el año 2009 la Defensoría del Pueblo de Perú registró 94 conflictos asociados a la minería, de los cuales 12 se relacionaban con el sector de hidrocarburos y seis con recursos energéticos⁵⁵. Ejemplo de estos últimos fue el conflicto por el gas en Camisea y la Mina Tía María.

El proyecto de gas de Camisea está ubicado al sur-este de Lima en el departamento del Cuzco. Específicamente, se ubica en los lotes 88 y 56 del distrito de Echarte donde se encuentran los yacimientos de San Martín y Cashiriari en la cuenca del río Ucayali. Estos yacimientos fueron descubiertos en 1987 por la empresa SHELL, la cual operaba en la localidad desde 1981. En 1996, la empresa suscribe el contrato de explotación de los yacimientos, sin embargo en 1998 lo abandona como consecuencia de una fuerte oposición al gobierno de turno⁵⁶. Por ello, el Comité Especial del Proyecto Camisea (CEAM) convocó a un concurso público internacional para otorgar el contrato de licencia de explotación en Camisea y las concesiones de transportes de líquidos y de gas. Finalmente, las licencias de explotación fueron otorgadas en el año 2000 a las empresas PLUSPETROL, HUNT OIL, SK y TECPETROL, las cuales poseen un 36%, 36%, 18% y 10% de la extracción respectivamente⁵⁷.

El proyecto de Camisea consiste en la extracción, producción y transporte de gas natural de los yacimientos San Martín y Cashiriari. El gas extraído es procesado en una planta de separación ubicada en las Malvinas-Cuzco. Dicha planta separa el gas natural seco de los líquidos del gas y se distribuyen a través de dos ductos. Los líquidos de gas son transportados a una planta de fraccionamiento en Pisco a través de un ducto de 560 kilómetros. En esta planta se generan

⁵² Ministerio de Energía y Minas en sección Perú: Un país minero lleno de oportunidades [en línea]. Recuperado de <http://www.minem.gob.pe/detalle.php?idSector=1&idTitular=159&idMenu=sub149> (Revisado en septiembre 2015)

⁵³ El Comercio. (2015). “Gráfico del día: ¿Cuánto pesa cada sector en el PIB del Perú?” en El Comercio [en línea]. Recuperado de <http://elcomercio.pe/economia/peru/grafico-dia-cuanto-pesa-cada-sector-pbi-peru-noticia-1825899>

⁵⁴ Perú 21. (2015). “INEI: PIB creció solo 0.54% en 2014 y alcanzó su menor expansión en 6 años” en Perú 21 [en línea]. Recuperado de <http://peru21.pe/economia/inei-pbi-crecio-solo-054-2014-y-alcanzo-su-menor-expansion-6-anos-2212174>

⁵⁵ Estos datos pertenecen al registro de la Defensoría del Pueblo, 62 Reporte de Conflictos Sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo al 30 de abril de 2009.

⁵⁶ *Pueblos Indígenas y el proyecto Camisea* en sección “Historia” (2015) Sitio web proyecto Camisea [en línea]. Recuperado de <http://www.camisea.org/> (Revisado en septiembre 2015).

⁵⁷ Ministerio de Energía y Minas. (2015). Proyecto Camisea [en línea]. Recuperado de: [http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/proyctocamisea\(1\).pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/proyctocamisea(1).pdf)

productos como gasolina natural o gas licuado de petróleo los cuales son exportados al mercado. Por otro lado, el gas natural es transportado por un ducto de 730 kilómetros a Lima y Callao donde se distribuye el gas seco a la industria y a plantas de generación de electricidad principalmente⁵⁸.

Según Guerra (2001), Camisea representaba un reto logístico de mercado como también un reto socio-ambiental. Este último se reflejó en movimientos de resistencia liderados por comunidades campesinas, nativas y gremios de pescadores, quienes se movilizaron por un posible impacto medioambiental especialmente en cultivos, vivienda y recursos hídricos. Como consecuencia, el Gobierno de Perú junto al Banco de Desarrollo Internacional (BID), pusieron en marcha el Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Gestión Ambiental y Social. A partir de este programa, se genera un Estudio de Impacto Ambiental del cual se pone en marcha un plan de reducción de contaminantes (*Ibíd.*). Asimismo, se crea un Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario, un Plan de Monitoreo Biológico y programas de inversión social.

El programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Gestión Ambiental y Social contaba con 40 compromisos de cumplimiento obligatorio, de los cuales uno consistía en la creación de una defensoría especializada. Bajo el Decreto de Ley 030-2002-EM⁵⁹ y aprobado por el Consejo de Ministros del Perú, se crea la Defensoría para el Proyecto de Camisea (DPC) en el año 2002. Según el Centro de Análisis y Resolución de conflictos (2010) la defensoría posee un carácter autónomo, independiente y neutral, destinada a desarrollar funciones de prevención de conflicto, mediación y conciliación, y seguimiento de los acuerdos logrados. La DPC era liderada por la Pontificia Universidad Católica del Perú y comenzó a operar en el año 2003 cuando el proyecto Camisea tenía un 60% de su etapa en construcción.

Para las actividades de prevención de conflicto, la DPC generó un plan de comunicaciones cuya finalidad era disminuir las brechas de información. Para ello, se realizaron afiches informativos en español, quechua y machiguenga, como también se utilizaron medios de comunicación como la web, radio y líneas telefónicas gratuitas. Asimismo, se generaron visitas a campo para recoger las percepciones de los pobladores, como también se desarrollaron talleres para capacitar a los ciudadanos a identificar proyectos sustentables. En casos donde el conflicto se encontraba activo, la DPC trabajó en mediación y conciliación. La mediación era coordinada entre la DPC y los distintos actores involucrados, donde se realizaban exámenes preliminares e investigaciones sumarias con la finalidad de lograr acuerdos. Una vez logrado el acuerdo, la DPC debía supervisar su cumplimiento⁶⁰.

Entre los años 2003 y 2005, la DPC había atendido a 457 solicitudes de conflictos donde el porcentaje de resolución superaba el 90%⁶¹, y entre los años 2003 y 2010 se atendieron 949

⁵⁸ (*Ibíd.*)

⁵⁹ Decreto Supremo de Ley n° 30-2002-EM. Biblioteca Nacional del Perú. Recuperado de:

http://www.bnp.gob.pe/portalbnp/pdf/transparencia/normaslegales/2010/jun/Compendio%20Legal%20Sistema%20de%20Modernizacion/ds_No.0302002%20REGLAMENTO%20DE%20LA%20LEY%20M_ARCO%20DE%20MODERNIZACION%20DE%20.pdf

⁶⁰ Pontificia Universidad Católica del Perú. (2005). La experiencia de la DPC. [diapositivas de PowerPoint]. Revisado en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=596488>

⁶¹ (*Ibíd.*).

solicitudes de conflictos, donde 649 eran en la zona selva, 247 en la sierra y 53 en la costa. Del total, un 29% de los casos hacían referencia a preocupaciones relacionadas con reubicación, pago indebido a terceros, muerte de animales, entre otros, mientras que un 18%, 17% y 14% de los casos se referían a la afectación de cultivos/plantaciones, a la solicitud de cumplimiento de acuerdos arribados con las empresas y a la afectación de vivienda respectivamente. Finalmente, en menores cifras, un 6%, 5% y 4% se referían a manejos de desechos, insatisfacción de acuerdos e incumplimiento de pagos, respectivamente (Centro de Análisis y Resolución de Conflictos, 2010).

Ante la inexistencia de una institución previa de carácter similar, la DPC se encontró con obstáculos que dificultaron el proceso de negociación y generación de confianza entre las empresas, comunidades y Estado. Como principales dificultades, la Pontificia Universidad Católica de Perú reconoció la escasa oferta de profesionales en prevención y gestión de conflicto; retrasos en la transferencias de recursos a la DPC; la falta de una metodología que estableciera parámetros socio-culturales y ambientales y no solo económicos y comerciales; la falta de rigurosidad en las actas de negociación; y la poca capacidad de respuesta y de participación ciudadana temprana en eventos inmediatos como las crisis de derrame. Asimismo, señalan que el número e intensidad de los conflictos pudieron haber disminuido si la DPC se hubiera conformado el mismo año en que el proyecto Camisea comenzó a operar (Centro de Análisis y Resolución de Conflictos, 2010).

Un segundo caso emblemático es el proyecto cuprífero Tía María. La mina está ubicada en el distrito de Cocachacra en la provincia de Islay-región de Arequipa. El proyecto pertenece en su totalidad a Southern Perú Copper Corporation (de Grupo México-Estadounidense), y representa una inversión de 1,300 millones de dólares. Asimismo, contempla la construcción de dos tajos, Tía María y La Tapada. La mina Tía María había operado desde 1994 a 1999 a través de perforaciones, sin embargo, el proyecto actual contempla la extracción a través de un tajo abierto. De acuerdo a la información entregada por el Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL)⁶², el proyecto minero Tía María contempla 21 años de operación en dos grandes etapas. Entre el año 3 y el año 15 se explotará el depósito mineralizado La Tapada a través de un tajo abierto. De igual manera, entre los años 15 y 21 se explotará el depósito mineralizado en Tía María.

En el marco de los procedimientos administrativos del Ministerio de Energía y Minas, la empresa Southern Perú Cooper Corporation presentó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en julio del 2009. Este estudio debía ser presentado en audiencia pública, sin embargo, fue suspendido por causa de la oposición masiva de los pobladores para quienes el EIA no contemplaba el cuidado ambiental del Valle Tambo y afectaría la disponibilidad de agua y la agricultura. Por ello, los pobladores se organizaron en el Frente de Defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y los trabajadores del Islay se organizaron en la Central de Trabajadores del Perú del Islay⁶³.

En el contexto de rechazo, los gobiernos municipales de los distritos de Cocachacra, Islay-Matarani, Mollendo, Punta de Bombón, Dean Valdivia y Mejía inician una consulta vecinal en

⁶² “Tía María: Agricultores del valle del Tambo se oponen a la minería” en Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina [En línea]. Recuperado de http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/?page=conflicto&id=157 (Revisado en septiembre 2015)

⁶³ TELESUR. (2015) “Arequipa: el pueblo contra la megaminería” en TELESUR [en línea]. Recuperado de <http://www.telesurtv.net/telesuragenda/Peru-Protastas-antimineras-20150514-0049.html>

septiembre del 2009, donde el 97% de la población que participó se manifestó en contra del proyecto minero. Sin embargo, la consulta no fue reconocida como válida y las autoridades convocaron a una audiencia pública para aprobar el EIA. Como consecuencia, en abril del 2010, los agricultores y pobladores de la zona tomaron la carretera Panamericana Sur durante seis días y el Frente de Defensa del Pueblo de Islay realizó cerca de 3 mil observaciones al EIA. Como resultado, el gobierno declaró la intangibilidad de las aguas superficiales y subterráneas del Río Tambo. Sin embargo, la empresa continuó con sus esfuerzos para que el EIA fuera aprobado⁶⁴.

Posteriormente, en el año 2011 se inició un paro indefinido entre los agricultores, obreros, movimientos ambientalistas y distintos actores sociales en el Valle del Tambo, el cual buscaba el rechazo definitivo del EIA. Esta situación dejó tres víctimas fatales y varias decenas de heridos, por lo cual el ejecutivo se vio en la obligación de considerar inadmisibles el EIA ambiental, el cual contaba con 138 observaciones de y más de 3.000 observaciones del Frente de Defensa del Medio Ambiente.

Sin embargo, a fines del año 2012 la empresa declara que volvería a presentar un nuevo EIA, el cual fue aprobado el 4 de agosto del año 2014 por el Ministerio de Energía y Minería. Lo anterior, provoca un paro de 48 horas convocados por la Junta de Usuarios del Valle Tambo. Ante este contexto, la Defensoría del Pueblo hizo un llamado a las organizaciones sociales, municipios, gobierno nacional, regional y empresa minera, a participar de un proceso de diálogo con la finalidad de esclarecer la situación del proyecto Tía María para llegar a acuerdos que pongan fin a la paralización indefinida⁶⁵.

El 20 de marzo de 2015 la ministra Rosa Ortiz (Energía y Minas), junto a Manuel Pulgar (Ambiente) y a Juan Manuel Benítez (Agricultura) se reunieron en el distrito de Mejía para instalar la mesa de diálogo. Sin embargo, los cuatro alcaldes del Valle del Tambo junto a los dirigentes del Frente de Defensa no asistieron a la mesa, y pusieron como condición la liberación de Jesús Cornejo Reynoso, Presidente de los Usuarios del Valle del Tambo⁶⁶. Adicionalmente, el día 23 de marzo, los opositores iniciaron un paro indefinido en la provincia del Islay. Finalmente, el 27 de marzo la empresa Southern Perú Copper Corporation anuncia la cancelación del proyecto, no obstante, la Ministra de Energía y Minas niega la cancelación el mismo día. Como consecuencia, el 30 de marzo del 2015 el Presidente de Southern Perú Copper Corporation anuncia la creación de un fondo para subsanar impactos ambientales negativos, y el 10 de abril del 2015 la ministra de Energía y Minas expuso sobre el segundo EIA.

4.7.2 Análisis

Perú ha pasado por varias etapas de descentralización fracasada debido a los problemas fiscales de las regiones. La última, en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), concedió más autonomía política y económica a las Regiones. Para algunos autores la corrupción del Estado

⁶⁴ (*Ibíd.*)

⁶⁵ Mining Press. (2015) “Defensoría: Tía María y 2015 violento” en Miningpress Chile [en línea]. Recuperado de <http://www.miningpress.cl/nota/283562/defensoria-tia-maria-y-2015-violento>

⁶⁶ El Comercio. (2015) “Tía María: Dirigentes y alcaldes desairaron a primer ministro” en El Comercio [en línea]. Recuperado de <http://elcomercio.pe/peru/arequipa/tia-maria-dirigentes-y-alcaldes-desairaron-primero-ministro-noticia-1805130>

hoy también está presente en las regiones debido al boom minero debido a las licencias de explotación⁶⁷.

En Perú se han forjado fuertes movimientos sociales en torno a las actividades extractivas. Hasta los años 90 estos movimientos eran desarticulados, pero con el tiempo se fueron organizando creando en 1999 la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) con sedes regionales (CORECAMI). Estas y otras organizaciones han convocado plebiscitos a nivel local para prohibir actividades extractivas de las empresas, algunos de ellos con cierto éxito.

La participación ciudadana ha sido muy activa y exitosa cuando se daban ciertas condiciones como identificar agendas legítimas, consolidar organizaciones representativas del conjunto y no de determinados grupos de interés al interior de las comunidades, darle una orientación estratégica a los propios procesos (Echave, 2009).

Pero el entendimiento entre empresas extractivas y ciudadanía también depende de la orientación de las empresas, algunas de corte más conservador se resistían a negociar con la CONACAMI. Otras apuestan por la responsabilidad social empresarial y el diálogo buscando acercarse a los otros grupos de interés y apostar por algunos cambios.

Este sector comenzó a atender los espacios multiactores que se fueron creando, como el Grupo de Diálogo Minero y diferentes mesas de diálogo, entre las que destacó la de Tintaya, en la provincia de Espinar en el Cusco, que involucró a la empresa BHP Billiton y sus comunidades vecinas. En esta etapa también fueron notorios los procesos de estructuración de las nuevas gerencias de asuntos sociales con nuevos contingentes de profesionales provenientes de especialidades de las ciencias sociales y las relaciones con empresas consultoras que comenzaron a asesorar a las empresas en los temas sociales⁶⁸.

A pesar de que el caso peruano arroja una importante experiencia en participación ciudadana y negociaciones con las empresas se mantiene un contexto de protestas sociales. Esto porque en Perú hay un desprestigio del gobierno central y regional por corrupción y promesas electorales no cumplidas (y porque no cumple un rol claro en el proceso, apareciendo favorable a la empresa). En este contexto de desconfianzas no se legitima ni reconoce el trabajo de las agencias que otorgan los permisos.

Se observa una diversidad de resultados, por lo que es clave no sólo la participación y la mediación sino también la confianza en las instituciones gubernamentales y en las empresas.

⁶⁷ “Mineras y petroleras fomentan corrupción” en Diario La Primera [en línea]. Recuperado de http://www.laprimerapepu.pe/online/especial/mineras-y-petroleras-fomentan-corrupcion_150758.htm

Tapia, A. (2014). “Ante escándalos, Perú cuestiona su sistema de gobiernos regionales” en La Tercera [en línea]. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/06/678-581547-9-ante-escandalos-peru-cuestiona-su-sistema-de-gobiernos-regionales.shtml>

⁶⁸ (Ibíd.).

5. Consideraciones de Política Pública para Chile

5.1 Aspectos Generales

Este estudio se ha enfocado en controversias (definidas como diferencias de posiciones), entendidas en un sentido más amplio que sólo conflictos (enfrentamientos) para tratar de entender las causas subyacentes y las fuerzas en juego en el debate sobre uso del territorio más allá de los problemas particulares.

Hasta el momento, pareciera que énfasis en estas controversias ha sido sobre *el conflicto* comunidad-empresa, como un conflicto entre partes identificables, sacando del análisis las grandes decisiones nacionales y la manera en que democracia se hace cargo de los múltiples objetivos que tiene un país y sus diferentes grupos. Hay una evidente tensión entre el nivel local y nacional y regional: cualquier análisis y esfuerzo de resolución debe involucrar todos los niveles.

La observación de casos internacionales muestra que es necesario considerar todos los elementos de manera imbricada por lo que es muy riesgoso poner todo el peso del desarrollo sostenible en procesos de negociación entre “ciudadanos y empresas”. Es decir, se debe salir del análisis del problema específico que general de la empresa para tratar de abordarlo de una manera multidimensional y con todos sus niveles (administrativos, judicial, relacional).

En ese sentido, las grandes definiciones de política de estructura administrativa para ordenar los procesos en su conjunto son cruciales. Se observa que el diálogo/negociación ente empresa y comunidad es algo positivo cuando se lleva delante de manera bien estructurada, pero debe verse en un contexto mucho más amplio sobre qué tipo de desarrollo se busca. Un excesivo foco en negociación y diálogo entre comunidades y actores locales (empresas) para resolver conflictos puntuales, le asigna una carga excesiva a estos actores específicos y no necesariamente trae los beneficios locales y de cohesión social esperados.

La revisión de ejemplos internacionales sugiere que no se puede avanzar en resoluciones duraderas con enfoques caso a caso: por mucho que las negociaciones o diálogos con las comunidades sean importantes, las decisiones de políticas nacional lo son más, respetando a las localidades pero también fijando normas coherentes y justas para todos.

Por ello, son necesarias grandes definiciones de política nacional. Se ve como un elemento importante la posibilidad de desarrollar una estrategia a nivel nacional sobre uso del territorio para inversiones extractivas que requiere definir puntos centrales: qué es lo que se puede acordar y cuánto tiempo (preguntas sobre el rol de la minería en Chile y sobre lo que se espera en las localidades donde ocurre efectivamente la minería).

Se observa que las controversias se originan en diferencias fundamentales, normalmente de varias dimensiones, incluyendo no sólo al comportamiento de la empresa o el contexto físico/ambiental, sino también fuertemente influenciadas por el contexto institucional. Por ello, tampoco se puede poner todo el énfasis en la certificación ambiental.

El énfasis de este estudio es sobre procesos: se observa que la eliminación de la controversia es casi imposible (pues las diferencias son parte de la realidad social), por lo que es más interesante desde la perspectiva de la política pública no tanto buscar un acuerdo sobre el resultado (“consenso”) sino un acuerdo sobre el proceso que haga viable las estrategias de desarrollo que ofrezcan un cierto terreno común a los ciudadanos.

Una lección particular es que si bien hay un rol importante para el ordenamiento territorial, este no “resuelve” conflictos y además dependiendo de su forma puede o no colaborar con mejorar las soluciones.

Se observa que la participación ciudadana cumple un papel en todo los casos pero de distintas formas y con distintos objetivos (mayor o menor consenso, asignación de recursos...). En los países “de referencia” para Chile (OCDE), el más fuerte énfasis está en el desarrollo de procesos institucionales administrativos y de definiciones de política general sobre la forma en que se realiza actividades que implica asignación de derechos sobre el territorio. En ese contexto, se da una importante participación en los procesos: pero no puede resolver contradicciones inherentes a la asignación de derechos por medio de la participación.

Tres discusiones institucionales actualmente en curso en Chile son centrales para las controversias sobre uso del territorio: la descentralización (incluyendo la modificación a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sobre finanzas locales), las modificaciones al sistema de evaluación impacto ambiental y sobre participación ciudadana. Se revisa en particular la discusión (en su estado actual, aún no definitivo) sobre descentralización por su importancia en los procesos administrativos.

5.2 Consideraciones sobre las Propuestas de Descentralización

Las propuestas de descentralización buscan cambiar los procesos de formulación y ejecución de la política y estrategias de desarrollo nacional a favor de las regiones. Estas propuestas delimitan la forma en que se enfrentará administrativamente las controversias locales.

En el marco de la agenda de descentralización impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet, el Ejecutivo presentó una serie de propuestas para modificar la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley N° 19.175). Estas indicaciones, contenidas en el proyecto de ley N°1169-352, presentado el 16 de enero de 2015, tienen por objetivo dotar a los Gobiernos Regionales de mayores competencias, profundizando de esta manera el proceso de descentralización del país.

Este proyecto se suma al de la reforma constitucional relativa a la elección democrática de los Intendentes. El Intendente -elegido en el futuro por votación directa- tendrá la capacidad de iniciativa legislativa y propuesta de políticas y estrategias regionales de desarrollo. Sin embargo, será el Consejo Regional el que tome las decisiones.

De acuerdo con la propuesta vigente, el Gobierno Regional tendrá como función no sólo la elaboración y aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, sino que también el diseño y aplicación de los mismos.⁶⁹

Esto último, es concordante con el mecanismo propuesto de transferencia de competencias desde el gobierno central al regional en materias de ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y desarrollo social y cultural.⁷⁰ Al transferirse competencias desde los

⁶⁹ Art 1 n°6 del proyecto de ley n° 1169-352.

⁷⁰ La transferencia de competencias puede ser decidida por iniciativa del Presidente de la República o puede ser solicitada por el gobierno regional. En ese último caso, se deberán acompañar estudios que justifiquen la petición señalando los beneficios de la propuesta. En ambos casos se conformará una Comisión integrada por un representante del Ministerio del Interior, Hacienda, del Ministerio y servicios públicos cuyas competencias serán objeto de transferencia; el presidente del Consejo

Ministerios y servicios públicos a uno o más gobiernos regionales, operará una distinción entre el diseño, elaboración e implementación de políticas y planes nacionales -a cargo de los Ministerios y servicios públicos- y el diseño, elaboración e implementación de políticas y planes regionales a cargo del Gobierno Regional.

No obstante lo anterior, el proyecto señala la preminencia de la política nacional de desarrollo y las políticas públicas elaboradas a nivel nacional, a las cuales deberán ajustarse los planes y programas regionales.⁷¹ En los hechos, para la implementación por parte del Gobierno Regional de las competencias transferidas se exigirá el acuerdo del Ministerio y servicio público correspondiente.⁷² También, se requerirá dicho acuerdo cuando se transfiera la administración y ejecución de programas nacionales que tengan un impacto regional relevante⁷³.

En consecuencia, para que el mecanismo de transferencia opere, es necesario el desarrollo de capacidades de gestión y de coordinación tanto en los Gobiernos Regionales como en los Ministerios y servicios públicos para evitar duplicación de funciones e ineficiencias en la utilización de los recursos.

La transferencia de competencias estará sujeta a modalidades y condiciones. Puede ser permanente o temporal y no opera de la misma manera para todos los Gobiernos Regionales.⁷⁴ Esto es, el plazo, contenido y condiciones de la misma dependerán de las características de la región y de las capacidades organizacionales y presupuestarias del gobierno regional. Si bien el proyecto no contempla criterios taxativos que permitan fundar tal diversidad, lo relevante es la justificación de los beneficios que la transferencia puede acarrear, su viabilidad en términos de eficiencia y eficacia y su impacto a nivel financiero.⁷⁵

Es probable, por lo tanto, que dada la desigual situación de los gobiernos regionales en términos organizacionales, presupuestarios, de infraestructura y condición socioeconómica de la población, así como de posibilidades de desarrollo de actividades productivas rentables, entre otras, la descentralización sea más intensa en algunas regiones mientras otras corren el riesgo de quedar rezagadas de dicho proceso.

La falta de uniformidad en las competencias atribuidas a los gobiernos regionales puede representar un obstáculo para el desarrollo de actividades productivas y proyectos de inversión que involucren a más de una región. En un marco de regiones cada vez más “atomizadas”, esto podría generar “competencia” por atraer o por rechazar cierto tipo de inversiones, aumentando la incertidumbre.

Regional y el Intendente de la región. La transferencia será resuelta por el Presidente de la República, teniendo en consideración el informe de la Comisión y la aprobación por parte del Consejo Regional de las condiciones fijadas por la Comisión. El Ministerio del Interior dictará un Decreto Supremo que contendrá las competencias y recursos que serán transferidos. Ver Art 1 n° 12 del proyecto de ley n° 1169-352 que introduce Artículo 21 quinquies.

⁷¹ Art 1 n°6 del proyecto de ley n° 1169-352 que introduce Artículo 21 quárter.

⁷² Art 1 ° 12 del proyecto de ley n° 1169-352

⁷³ (Ibíd.)

⁷⁴ Art 1 n°6 del proyecto de ley n° 1169-352 que introduce Artículo 21 ter.

⁷⁵ Art 1 n°6 del proyecto de ley n° 1169-352 que introduce Artículo 21 quinquies.

Por otra parte, el proyecto prevé la posibilidad de que el Ejecutivo revoque la transferencia de competencias o que ésta no sea renovada en el caso de atribución temporal de facultades en razón de deficiencias en la prestación de servicios y en la utilización de recursos públicos, duplicación de funciones con otros órganos del Estado y falta de coherencia con la política nacional en aquellas materias en las cuales opera⁷⁶. En tal caso, surgen interrogantes sobre la continuidad y la validez de los actos realizados en virtud de la transferencia de competencias, principalmente respecto de actividades e inversiones que se desarrollen en etapas sucesivas a lo largo del tiempo.

Otra de las funciones relevantes que tendrán los Gobiernos Regionales será la elaboración y aprobación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, el cual debe ser diseñado en concordancia con la estrategia regional de desarrollo y la política nacional de ordenamiento territorial. Es importante destacar que éste podrá contener disposiciones de carácter vinculante relativas a la localización de infraestructuras de energía, a la disposición de residuos y sistemas de tratamientos, a la identificación de zonas para el desarrollo de actividades productivas o de generación energética⁷⁷.

Respecto de los residuos y sistemas de tratamiento, el Gobierno Regional podrá financiar estudios y proponer las condiciones de localización de los mismos en coordinación con los Servicios Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, Medio Ambiente y Salud y las Municipalidades de la región. No obstante, será el Gobierno Regional quien decidirá en caso de conflicto entre las Municipalidades respecto de la localización de los residuos.⁷⁸ Nada se señala respecto de conflictos entre el Gobierno Regional y las Municipalidades. Al tratarse de dos organismos autónomos y descentralizados, los conflictos deberían ser resueltos por el Presidente de la República, en su calidad de superior jerárquico de ambas instituciones.

En la actualidad no existe ningún caso en el que el gobierno regional (Intendente) y el gobierno central hayan tenido conflictos por el uso del territorio pero esto podría cambiar en el momento en el que se elija al Intendente. En el caso de que se diera un conflicto se resuelve por la llamada Ley de Bases. Como las Regiones forman parte del Estado en el caso de un conflicto debe resolverlo el superior jerárquico que sería Presidencia⁷⁹.

Debe notarse que no está considerada la relación con el nivel municipal, que es aquella en se observa la mayor parte de los conflictos, por lo que es nivel de decisión podría generar otro ámbito de debate sobre roles de los diversos niveles de decisión administrativa.

El proyecto de ley dispone que para la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, se deberá someter a consulta pública la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional.⁸⁰ Por lo tanto, no todos los

⁷⁶ Art 1 n°6 del proyecto de ley n° 1169-352 que introduce Artículo 21 sexies.

⁷⁷ Art 1 n°7 letra a) del proyecto de ley n° 1169-352.

⁷⁸ Art 1 n°7 letra d) del proyecto de ley n° 1169-352

⁷⁹ Las contiendas de Ley 18.575 Art. 36° competencia que surjan entre diversas autoridades administrativas serán resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o con el cual se relacionen. Tratándose de autoridades dependientes o vinculadas con distintos Ministerios, decidirán en conjunto los Ministros correspondientes, y si hubiere desacuerdo, resolverá el Presidente de la República.

⁸⁰ (Ibíd.).

contenidos del Plan podrían ser objeto de consulta. Respecto de esta última, no se señala la manera en que se llevará a cabo, ni quiénes estarán habilitados para participar en ella y si tendrá o no carácter vinculante. No obstante lo anterior, dicha consulta representa una oportunidad para que los actores interesados en realizar actividades productivas y de inversión puedan ajustar sus proyectos a los objetivos de desarrollo regional, procurando la creación de instancias de interacción con el resto de los actores sociales.

Además, durante la fase de elaboración del Plan se contempla la consulta a las Municipalidades de la región y a los organismos del Gabinete Regional. El anteproyecto del Plan deberá ser sometido a evaluación ambiental estratégica.⁸¹ Una vez aprobado, su cumplimiento será obligatorio para los Ministerios, servicios públicos y Municipalidades de la región.⁸² Por lo tanto, el proyecto resuelve en este caso los posibles conflictos que pudieran surgir entre distintos niveles y órganos administrativos.

Con el propósito de coordinar las acciones a nivel regional y local, el proyecto de ley contempla la creación de convenios de programación territorial, los cuales podrán ser suscritos entre los gobiernos regionales y una o más Municipalidades. Este instrumento tiene por objetivo la formalización de acuerdos entre ambas entidades respecto de la implementación de iniciativas de impacto comunal o intercomunal y podrá tener carácter anual o plurianual. El convenio deberá ser sancionado por el gobierno regional.⁸³ Si bien este instrumento permite facilitar la implementación de dichas iniciativas, otorgando un mayor grado de seguridad jurídica los actores privados involucrados, su suscripción y aprobación dependerá de la capacidad de los actores políticos de conciliar acuerdos entre los diversos intereses en juego en sus respectivas comunidades.

Finalmente, en materia de fomento productivo, el proyecto de ley dota al Gobierno Regional de mayores atribuciones, pasando de un rol de contribución a la formulación de políticas nacionales a la elaboración directa de políticas regionales en la materia. Le corresponderá, además, establecer las prioridades estratégicas de la región en fomento productivo e innovación. Para ello, deberá procurar condiciones institucionales favorables para el desarrollo de la inversión y concertar acciones con el sector privado.⁸⁴ De esta manera, el proyecto reconoce al igual que la legislación actual la importancia de los actores privados en el desarrollo productivo de la región.

A pesar de esta transferencia de competencias, éstas no podrán contradecir las políticas públicas nacionales y demás programas y procedimientos establecidos por los ministerios y servicios públicos a nivel central. Pero tampoco a la inversa, es decir las leyes nacionales no deben afectar los planes de desarrollo local o regional.

Esta relación recíproca entre los niveles nacional y regional, abre también un espacio de contienda de competencias en que “definir primero” ciertas reglas será clave, pero que puede generar mayor confusión en la medida que las velocidades de las definiciones regionales no sean homogéneas.

⁸¹ (Ibíd.).

⁸² Art 1 n°7 del proyecto de ley n° 1169-352.

⁸³ Art 1 n°39 del proyecto de ley n° 1169-352.

⁸⁴ Art 1 n°8 letra c) del proyecto de ley n° 1169-352.

A la luz de las experiencias internacionales, estas propuestas de modificación tienen el potencial de aportar a un mejor desarrollo o pueden generar un conjunto de nuevas complejidades y controversias en términos de competencias y de coherencia institucional, por lo que es un proceso que requiere una cuidadosa formulación. En particular, surgen dudas sobre el rol de las regiones (dada su escala), en relación con los municipios frente a decisiones y si en ese contexto las propuestas institucionales serán claras y simplificadoras o generarán más espacio de controversias.

En lo que respecta específicamente al ordenamiento territorial, la propuesta establece que los gobiernos regionales podrán establecer con carácter vinculante la localización de las infraestructuras de energía y zonas en las que se permitirán actividades productivas o de generación energética. Además, para la creación de un Plan de Ordenamiento Territorial primero se realizará un estudio para la propuesta del proceso que debe cumplir con el trámite de consulta pública, es decir con la participación y recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil.

La propuesta de modificación no dice si la consulta ciudadana para la aprobación del Plan de Ordenamiento territorial tendrá un carácter vinculante, pero de acuerdo a las recomendaciones del Comité Asesor para la Descentralización, deberían crearse instituciones estables que agrupen a la sociedad civil, lo que llaman “un nuevo Sistema de Decisiones Públicas que reconozca la diversidad territorial y el rol protagónico de la ciudadanía”⁸⁵.

Asimismo, aunque en la actualidad durante la etapa del diseño de un nuevo proyecto de ley, “no existe un procedimiento de consulta a la(s) instancias de la(s) regiones que pudiera(n) afectarse por dicha ley una vez puesta en práctica”⁸⁶, el Comité asesor propone que en el futuro sí se consulte a la regiones mediante una evaluación técnica ex-ante de su posible impacto territorial y descentralizador (positivo, negativo, neutro), la que podrá ser realizada por una institución debidamente calificada, sea académica o de la sociedad civil de regiones, por encargo del gobierno central, de alguna de las ramas del Congreso Nacional, o de uno o más Gobiernos Regionales.

Actualmente a nivel Regional no existe una representación directa de la sociedad civil organizada. El comité asesor propone para estos fines la creación de una Asamblea⁸⁷ de organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo a la Ley de Participación 20.500 (2011) y el Reglamento de la SUBDERE para los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), estas organizaciones pueden emitir observaciones a las políticas e incluso podrían convocar un plebiscito regional (en la actualidad no pueden). La composición de los COSOC es estándar y rígida para todas las comunas del país, algunas no pueden cumplir con los requisitos porque por ejemplo no cuentan con sindicatos. No son vinculantes, pero pueden solicitar y hacer lobby con los municipios y regiones. A partir de los diálogos ciudadanos mantenidos en el proceso de elaboración de la propuesta de

⁸⁵ Comisión Asesora presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional 2014, p 93

⁸⁶ Op Cit, p 106

⁸⁷ Siguiendo la composición establecida por la Ley 20.500 para los COSOC, la Asamblea estará conformada por: 1- Un tercio representativo de las organizaciones territoriales que conforman los COSOC de las municipalidades de la región, 2- Un tercio representativo de las organizaciones funcionales que conforman los COSOC de las municipalidades de la región, 3- Un tercio de organizaciones de interés regional.

descentralización, al menos 7 de las 15 regiones han propuesto que estas Asambleas tengan carácter vinculante lo que añadiría un nuevo actor en el proceso de toma de decisiones regionales, entre el Intendente y el Consejo. Esta es una propuesta que difícilmente podrá concretarse dada la complejidad que añade al proceso.

Tanto el Plan de Ordenamiento Territorial como los proyectos de desarrollo regional deben ser sometidos a evaluación ambiental estratégica. Una propuesta del Comité Asesor es que las decisiones sean “regionales”. De ese modo, “con los proyectos ya en evaluación, se deberá prohibir expresamente que las empresas realicen acciones de mitigación antes y durante el proceso de evaluación de la iniciativa” y las decisiones deben ser regionales⁸⁸.

Además, se busca fortalecer la participación ciudadana, por medio de⁸⁹:

- Promover la creación de un fondo estatal de apoyo a la ciudadanía (capacitación, contratación de estudios o técnicos de apoyo) que le permita ser contraparte informada para enfrentar el proceso de negociación con la(s) empresas involucradas, incluidos estudios que valoricen en términos económicos el impacto de diversas iniciativas (positivo y negativo, o balance económico).
- Incentiva la instalación de una mesa de trabajo con actores relevantes de la ciudadanía que participen en la discusión.
- Establecer que los mecanismos de mitigación deben prolongarse durante toda la vida del proyecto
- Establecer que la mitigación debe ser sustentable.
- Buscar mecanismos de valor compartido.

Se puede notar que la participación está pensada en la lógica de dejar a nivel local la interacción en los proyectos en manos de la “ciudadanía local” (no claramente definida) y de la empresa, lo que se distancia del rol más administrativo a nivel regional.

No obstante, los proyectos pueden verse hasta cierto punto afectados por planes reguladores comunales (relacionados con zonas urbanas) y además por nuevos mecanismos para convocar plebiscitos y referéndum vinculantes. Los plebiscitos son vinculantes si cuentan con el 50% del padrón municipal, pero deben ser relacionados con temas en los cuales la Municipalidad tenga competencias; de todos modos, como se ha visto, puede surgir la discusión sobre los límites de las competencias municipales. Las consultas no son vinculantes.

Aunque la descentralización en Chile ha sido ampliamente demandada a nivel nacional y además está dentro de las recomendaciones de la OCDE, según la experiencia en procesos legislativos relacionados, este proceso debería durar varios años.

En el intertanto, se creó el Comité de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) “una Comisión Interministerial de carácter permanente, que aborde de forma coordinada las inversiones en infraestructura pública y la definición de las políticas y planes de ordenamiento de territorio, en el marco de un proceso de reformas orientadas a una mayor descentralización

⁸⁸ Comité Asesor Presidencial para la Descentralización (2014), p.102

⁸⁹ (Ibid.).

del país”⁹⁰. Este Comité puede proponer al/a la Presidente/a políticas sobre ordenamiento territorial y desarrollo rural, además de asesorarlo/a en su implementación, y en las modificaciones legales y reglamentarias asociadas a esta materia”⁹¹.

5.3 Comentarios Finales

La búsqueda de resolución de controversias a nivel territorial debe ampliar el espacio de debate político y administrativo y acotar los espacios de negociación entre empresas y comunidad. El espacio administrativo debe, además, fundarse en estrategias y políticas nacionales desarrolladas con amplia discusión (participación) claras y justas para las partes. La experiencia de los países más avanzados de la OCDE es que la discusión política nacional es clave para fortalecer las decisiones en todos los niveles. Por lo demás, el énfasis en la solución “empresa-comunidad” desvaloriza el rol del Estado, lo que no aporta a la necesaria valorización y confianza en las instituciones⁹².

Lo anterior no implica que no haya necesidad de relacionamiento de la empresa con la comunidad, sino que este debe acotarse a ámbitos específicos dentro de un marco general definido. Es poco lo que puede hacer un proceso de negociación si el marco administrativo general no es validado y no existe confianza en las instituciones. Por lo demás, la negociación/mediación no mejora necesariamente las relaciones entre las partes ni soluciona los problemas complejos.

Debe notarse que los procesos administrativos para gestionar controversias son además clave para garantizar la “legitimidad” de las resoluciones, puesto que éstas pueden ser cuestionadas si carecen de representatividad bajo “estándares democráticos”.

En cualquier caso, en materia de negociación directa, la experiencia internacional refleja lo que también se observa en Chile, es necesario el desarrollo de contacto directo y de confianza. El rol de los mediadores puede ser también importante en este nivel.

En cuanto al ordenamiento territorial, se observa que por sí mismo no resuelve los problemas y de hecho puede generar un nivel inicial de controversia. No obstante, un ordenamiento territorial ausente o confuso puede ser causa de mayores dificultades en los casos concretos mientras que uno desarrollado y claro facilita los procesos administrativos específicos y las negociaciones posteriores. En el caso chileno, se observa una proliferación de iniciativas sin que la coherencia sea aún evidente.

Institucionalmente, la definición clara de niveles de decisión (competencias), tanto para el ordenamiento territorial como para las resoluciones de asignación de derechos, es clave. En particular, debe definirse el nivel de decisión que tendrán las regiones y los municipios sobre ciertas actividades. Hay que considerar además el tema de la “fragmentación” de las regiones (su pequeña escala) y ver las posibilidades de “oposiciones” región/comuna, región/gobierno central o comuna/gobierno central y las condiciones de éstas. Cualquier discusión específica

⁹⁰ Artículo 1 Decreto Supremo n° 34 del 15 junio del 2015 que crea el COMICIVYT

⁹¹ Artículo 6 Decreto Supremo n° 34 del 15 junio del 2015 que crea el COMICIVYT

⁹² En el contexto particular de la regulación regional que se está discutiendo actualmente, es además relevante iniciar procesos nacionales previos al desarrollo de iniciativas regionales que, de otro modo, podrían generar un importante nivel de contradicción

sobre el desarrollo legal de este tema quedará enmarcada por el debate constitucional que se ha iniciado.

En cuanto a los sistemas de compensaciones, parecen tener un rol útil dentro de los procesos, pero también la institucionalidad y estructura es clave. Al menos, se observa la necesidad de definir compensaciones generales (no de pequeños grupos que no sean representativos del interés general) y que se vinculen con la el funcionamiento del proyecto y los derechos existentes para fortalecer la cohesión social.

Por último, el caso particular de EEU muestra que la judicialización no desaparece con resoluciones de otro tipo, pues puede desarrollarse en varios niveles: no sólo el de proyectos específicos. Mientras más espacios nos resueltos deja la ley (en diversos ámbitos); más espacios de judicialización pueden abrirse.

6. Referencias

- Abrash, A. (2001). Papuans have resisted the world's largest gold and copper mine. Cultural Survivor. Recuperado de: <http://www.culturalsurvival.org/ourpublications/csqa/article/the-amungme-kamoro-freeport-how-indigenous-papuans-have-resisted-worlds->
- Abrash, A. (2015). Mining a sacred land, Human rights dialogue: Environmental rights. Carnegie Council for Ethics in International Affairs. Recuperado de: http://www.carnegiecouncil.org/fr_FR/publications/archive/dialogue/2_11/section_3/4459.html
- American Exploration & Mining Association. (s.i.). Sweeping Land Use Restrictions and Prohibitions in BLM/USFS Draft EISs for Sage-Grouse Threaten U.S. Mining and the Economy in 11 Western States. Recuperado de: <https://www.miningamerica.org/wp-content/uploads/AEMA-Sage-grouse-One-pager-Updated-2-3-14.pdf>
- Andersen, T. (2014). Toxic waste: the death of the fjords?. Open Democracy. Recuperado de: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/tina-andersen-v%C3%A5genes/toxic-waste-death-of-fjords>
- Anderson, P., Oktavian, H., y Rudiansyah. (2014). Lessons Learned from the Conflict, Negotiations and Agreement between Senyerang Village and PT Wira Karya Sakti. Forest people Prgram, Sustainable Social Development Partnership, y Walhi Jambi, Report.
- Asia Pacific Foundation of Canada. (2006). Freeport's conflict in West Papua highlights troubles for indonesian miners (nº249). Recuperado de: http://www.asiapacific.ca/sites/default/files/archived_pdf/apbn/bulletin249.pdf
- Asare, S., y Opoku, S. (2014). "Mining, environment and community conflicts: A study of company-community conflicts over gold mining in the Obuasi municipality of Ghana", *Journal of Sustainable Development Studies*, 5(1), 64-99
- BBC. (2015). Gobierno de Estados Unidos publica las primeras regulaciones al *fracking*. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/03/150320_ultnot_fracking_obama_regulaciones_msd
- Bebbington, A., y Humphreys, D. (2009). "Actores y ambientalistas: Conflictos socio-ambientales en el Perú", *Revista de Ciencias Sociales*, 35, 117-128.
- Beierle, T., y Cayford, J. (2001). Evaluating dispute resolution as an approach to public participation. Resources for the future: Washington DC.
- Berner, M., y Stephens, J. (2011). "Learning from your neighbor: the value of public participation evaluation for public policy dispute resolution", *Journal of Public Deliberation*, 7(1), 1-22.
- Centro de Análisis y Resolución de Conflictos. (2010). Lecciones aprendidas sobre la defensoría para el proyecto Camisea: Un puente para el entendimiento. Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima

Chávez, A., et al. (2012). “Superposición espacial en la zonificación de bosques en Madre de Dios: Implicaciones para la sostenibilidad del recurso castaño”, *Center for International Forestry Research, Info Brief (58)*

Christie, Edward (2008): Finding solutions for environmental conflicts: Power and negotiation (New Horizons In Environmental Law) Hardcover – August

Cinggoti, N. et al. (2014). No fracking way: How the EU-US trade agreement risk expanding fracking. Published by ATTAC, the Blue Planet Project, Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe, Powershift, Sierra Club and the Transnational Institute, *Issue Brief*

Clawson, M. (1975). “Economic and social conflicts in land use planning”, *Natural Resources Journal*, 15, 473-489.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014): Propuesta de Política de Estado y Agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile. Recuperado en <http://biblio.red-dete.org/propuesta-de-politica-de-estado-y-agenda-para-la-descentralizacion-y-el-desarrollo-territorial-de-chile/>

Cornwall, N. (2013). Submarine Tailings Disposal In Norway’s Fjords: Is it the best option?, Tesis para MSc en Environmental Management and Policy, International Institute for Industrial Environmental Economics: Lund, Suecia

Davis, C., y Hoffer, K. (2012). “Federalizing energy? Agenda change and the politics of fracking”, *Policy Sciences*, 45(3), 221-241.

Devi, B., Prayogo, D. (2013). “Mining and Development in Indonesia: An Overview of the Regulatory Framework and Policies”, *International Mining for Development Centre Action Final Report: Australia*

Department of Energy and Climate Change. (2014). *Fracking US Shale: planning permission and communities*. Department of Energy & Climate Change: London

Dold, B. (2014). “Submarine Tailings Disposal (STD)—A Review”, *Minerals*, 4, 642-666.

Eberhardt, P., et al. (2013). The right to say no: EU-Canada trade agreement threatens fracking bans. Published by Transnational Institute, Corporate Europe Observatory and the Council of Canadians, *Issue Brief*

Echave, J. (2009). Los retos actuales del movimiento social vinculado a la lucha por los derechos de las comunidades frente a las industrias extractivas: El caso peruano. Paper presentado en Rethinking Extractive Industry. York University Toronto, 5-7 de Marzo

Edelman, M., Roe, J., y Patton, P. (1999). Land use conflict: when city and country clash. Kettering Foundation

El Comercio. (2015). ¿Quiénes se oponen a Tía María?. Recuperado de: http://elcomercio.pe/paginas/quipu-politik/quienes-se-oponen-tia-maria-noticia-1812252?ref=flujo_tags_132053&ft=nota_42&e=titulo

El comercio. (2015). Opositores a Tía María protestarán en aniversario de Arequipa. Recuperado de: http://elcomercio.pe/peru/arequipa/opositores-tia-maria-protestaran-aniversario-arequipa-noticia-1832523?ref=flujo_tags_132053&ft=nota_1&e=titulo

- Elliot, K. (2015). Improved coordination & resolution of land use conflicts: The One-Map Initiative in Indonesia [diapositivas de PowerPoint].
- Fauchald, O. (2014). “Regulating Environmental Impacts of Mining in Norway”, *Nordisk miljörättslig tidskrift (Journal de Legislación Ambiental Noruega)*, 1, 53-65.
- Ferguson, O., Field, P., y Nolon, S. (2013). Land in conflict: Managing and resolving land use disputes. Lincoln Institute of Land Policy: Massachusetts.
- Field, P., Harvey, K., y Strassberg, M. (2010). Integrating mediation in land use decision making: A study of Vermont. Lincoln Institute of Land Policy.
- Friends of Earth Norway. (2011). Submarine tailings disposal violates the water framework directive. Friends of Earth Norway: Oslo
- Geological Survey of Norway. (2005). Mineral resources in Norway: The Norwegian Mining and Quarrying Industry in 2004, NGU Report (42)
- Geological Survey of Norway. (2012). Mineral resources in Norway. NGU Report (2). Recuperado de: http://www.ngu.no/upload/Aktuelt/Nyheter2012/Focus_no2_2012_mineral_resources.pdf
- Glover, F., y Martinson, F. (1987). “Multiple-use land planning and conflict resolution by multiple objective linear programming”, *European Journal of Operational Research*, 28, 343-350
- Greenpeace (2012). Fractura hidráulica para extraer gas natural (fracking), España, cambio climático. Recuperado de: http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio_climatico/Fracking-GP_ESP.pdf
- Guerra, D. (2001). “Proyecto Camisea”, *Industrial Data*, 4(2), 85-88.
- Hadi, S., et al. (2015). “Analyzing the Perspective of Indonesia Mining Conflict Regulation”, *Journal of Law, Policy and Globalization*, 38, 189-194
- Hammer, A. (2011). Dilemmas of mining. *Science Nordic*. Recuperado de: <http://sciencenordic.com/dilemmas-mining>
- Hassett, K., y Mathur, A. (2013). “Benefits of hydraulic fracking”, *Oxford Energy Forum American Enterprise Institute*, 1-7. Recuperado de: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2013/04/-benefits-of-hydraulic-fracking_095955248581.pdf
- Herman, H., y Yamamoto, S. (2014). “Papua’s Threatened Forests: Conflict of Interest Government versus Local Indigenous People”, *South Pacific Studies*, 34 (2), 71-98.
- Hesse, C., y Reim, K. (1993). “Regulatory aspects of submarine tailing disposal: The quartz hill case history. U.S Department of Interior: California”, *Journal Of Economic Issues*, XL (1), 1-25
- Hojem, Petter(2015): Mining in the Nordic Countries A comparative review of legislation and taxation, Nordic Council of Ministers, Recuperado en <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:842595/FULLTEXT01.pdf>

International Crisis Group (2002): Indonesia: Resources And Conflict In Papua, ICG Asia Report N°39, Recuperado de: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/indonesia/Indonesia%20Resources%20and%20Conflict%20in%20Papua.pdf>

James, A. (2014). Buying permission? The implications of community payments for *fracking*. Barton Willmore. Recuperado de: <http://www.bartonwillmore.co.uk/buying-permission-the-implications-of-community-payments-for-fracking/>

Jenkins, J., et al. (2011). New investigation find decades of government funding behind shale revolution. Recuperado de: http://thebreakthrough.org/archive/new_investigation_finds_decade.

Johansson, T., y Jongeling, R. (2012). A communication platform to support decision making in Kiruna city relocation process. University of Twente: Twente.

Johnson, T. (2015). UK government rips up restrictions on *fracking*. World Socialist Web Site. Recuperado de: <https://www.wsws.org/en/articles/2015/08/05/frac-a05.html>

KPMG Global Mining Institute. (2014). Ghana Country mining guide. Recuperado de: <https://www.kpmg.com/GH/en/Documents/ghana-mining-guide%202014.pdf>

Kyem, P. (2006). “Finding common ground in land use conflicts using PGIS: Lessons from Ghana”, *Participatory Learning and Action*, 54, 36-40.

Leighninger, M. (s.i). “Three minutes at the microfone: How outdated citizen participations laws are corroding American Democracy”, Making Public Participation Legal. Deliberative Democracy Consortium

Lewis, T. (2009). “Land use and planning: a time tested approach for addressing climate change”, *Science Findings*, 1-6

Linklaters. (s.i). Read more section. Recuperado de:

http://www.linklaters.com/pdfs/mkt/london/Indonesia_Read_More_6_Mining_divestment_procedures.pdf

Local Governments Association. (2013). *LGA briefing for House of Lords: The community Benefits associated with shale gas operations (fracking)*, 19 November 2013

Matesanz, J. (2013). Repercusiones territoriales de la fractura hidráulica o “*fracking*” en Cantabria, Burgos y Palencia. Los permisos de investigación Bezana y Bigüenzo. Universidad de Complutense: Madrid. No publicado. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/23795/>

Mining Press. (2015). Defensoría: Tía María y 2015. Recuperado de: <http://www.miningpress.cl/nota/283562/defensoria-tia-maria-y-2015-violento>

Ministerio Noruego de Comercio e Industria. (2013). Revisión de caso: Estrategia de la industria minera de Noruega

Moore, C. (1986). The mediation process: practical strategies for resolving conflict.

Myers, R., y Fitrián, A. (2014). “Who holds power in land-use decisions?”, *Center for International Forestry Research, Info brief (n°100)*.

- Nawir, A., et al. (2012). "Forest land use dynamics in Indonesia", *Australian National University, Working Paper (2012/01)*
- Negro, S. (2015). "Fracking wars: federal, state, and local conflict over regulation of natural gas activities", *Zoning and planning law reports*, 35(2), 1-16.
- Norwegian Ministry of Trade and Industry. (2013). Strategy for the mineral industry.
- Ofosu-Mensah, A.(2012): "Mining as a factor of social conflict in Ghana", *Global Journal of History And Culture*,. 1(1) pp.07-21
- Relator Mag. (2014). The dangers of *fracking* negotiation. Recuperado de: <http://realtormag.realtor.org/daily-news/2014/11/10/dangers-fracking-negotiation>
- Resosudarmo, B. et al. (2009). "Socioeconomic conflicts in indonesia's mining industry". En Cronin, R., Pandya, A. (2009). *Exploiting natural resources: growth, instability, and conflict in the Middle East and Asia*. Stimson: Washington DC.
- Rodriguez, M., y Skelley, B. (2015). *Fracking litigation to watch 2015*, Vinson & Elkins: Texas
- Sandole, D., y Van der Merwe, H. (1996). *Conflict resolution theory and practice, integration and application*. Manchester United Press: Nueva York
- Schon, D y Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books: Nueva York
- Simpson, C. (2012) "Is England on the Brink of a U.S.-Style Fracking Boom? Don't Bet on Shale Just Yet" en Bloomberg Business [En línea], Enero 2015. Recuperado de <http://www.bloomberg.com/bw/articles/2014-01-15/is-david-cameron-about-to-launch-a-u-dot-s-dot-style-fracking-boom-in-the-u-dot-k-dot-dont-bet-the-shale-gas-just-yet>
- Speight, R., y Shabazz., B. (2013): Mining Legislation in the Nordic Countries, *Mining Journal*.
- Susskind, L. et al. (1999). *Using assisted negotiation to settle land use disputes: A guidebook for public officials*. Lincoln institute of land policy: Massachusetts
- The Ghana Chamber of Mines. (2013). Performance of the mining industry in 2013. Recuperado de: http://ghanachamberofmines.org/media/publications/Performance_of_the_Mining_Industry_in_2013.pdf
- Obara, L., y Heledd., J. (2006). "Land Use Disputes in Ghana's Mining Communities: Developing Sustainable Strategies". The Centre for Business Relationships, Accountability, Sustainability and Society, Working Paper Series N° 36
- Office of Research and Development, Environmental Protection Agency. (2012). Draft plan to study the potential impacts of hydraulic fracturing on drinking water resources. Environmental Protection Agency: Washington DC
- Ofosu-Mensah, A. (2012). "Mining as a factor of social conflict in Ghana", *Global Journal of History and and Culture*, 1(1), 7-21.
- United States Department of the Interior Bureau of Land Management. (2005). *Land use planning handbook*.

Urteaga, E. (2011). “Modelos de ordenación del territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido”, *Estudios Geográficos*, LXXII (270), pp. 263-289

Vial Cossani, Camilo & José Hernández Bonivento (2014) “¿Nuevas propuestas sobre descentralización regional? Un análisis a la agenda legislativa”, Instituto Chileno de Estudios Municipales. Recuperado de: <http://ichem.uautonoma.cl/nuevas-propuestas-sobre-descentralizacion-regiona-un-analisis-a-la-agenda-legislativa/>

Warner, B., y Jennifer, S. (2013): “Fractured, fragmented federalism: A study in *Fracking* Regulatory Policy”, *Publius: The Journal of Federalism Advance Access published*, 45(4), 1-23.

Wehrmann, B. (2008). Land conflicts: A practical Guide to dealing with land disputes. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ): Eschborn.

Wessendorf, Kathrin (2008): El Mundo Indígena 2008 Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA)

Willaqniki. (2013). Las diferencias, controversias y conflictos sociales gestionados por la ONDS. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad y Presidencia del Consejo de Ministros, Informe (10)

Wiriosudarmo., R. (2001): “Baseline Study and Gap Analysis on Mining in Indonesia”, *Mining, Minerals and Sustainable Development (N°183)*

Yudarwati, G. (s.i.). Personal influence model of public relations: A case study in Indonesia’s mining industry. Monash University: Australia

Zeff, S. (2007). Visions for a sustainable future before relocation of an arctic town. Tesis para Master en Natural Resource Management, Governance and Globalization, Centre for Transdisciplinary Environmental Research, Universidad de Estocolmo: Estocolmo, Suecia

Zhang, Y., y Fung, T. (2013). “A model of conflict resolution in public participation GIS for land use planning”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 40, 550-568.