

Experiencias Latinoamericanas en el Abordaje de Conflictos

Alicia Pfund



School for Conflict Analysis
and Resolution



University for Peace
Universidad para la Paz



Experiencias Latinoamericanas en el Abordaje de Conflictos

Alicia Pfund, editora

School for Conflict Analysis and Resolution
George Mason University



School for Conflict Analysis
and Resolution



University for Peace
Universidad para la Paz



Editora:
Alicia Pfund.

303.69 Experiencias Latinoamericanas en el Abordaje de Conflictos [publicación
E96e digitalizada] / editado por Alicia Pfund - San José, C.R. : Universidad
 para la Paz, 2014.

1 recurso en línea (274 p.) : pdf ; 5 Mb

ISBN 978-9977-925-84-4

1. Solución de conflictos – América Latina. I. Pfund, Alicia, ed.
II. Título.

Impreso en San José, Costa Rica
por Perspectiva Digital S.A.
Mayo 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de UPAZ ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN EL ABORDAJE DE CONFLICTOS

ÍNDICE

PREFACIO

Francisco Rojas Aravena, UPAZ 5

INTRODUCCIÓN

Prof. Chris Mitchell S-CAR..... 7

ORIGEN DEL LIBRO

Alicia Pfund 11

Primera Parte

CONFLICTOS EN LA EXPLOTACIÓN Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES

Capítulo 1: Pugnas por el control de recursos naturales:
el caso de Coroma (Potosí) – Quillacas (Oruro).

María Soledad Quiroga, *Bolivia* 15

Capítulo 2: Foro de discusión y consenso sobre explotación
minera y desarrollo comunitario.

Claudia Maselli, *Guatemala* 31

Capítulo 3: Mitigación de conflictos socio-ambientales
en la selva maya del Petén,

María Teresita Chinchilla, *Guatemala* 47

Capítulo 4: Reflexiones sobre el diálogo en el proyecto minero Conga.

Giselle Huamani Ober, Chris Mitchell, *Perú* 63

Segunda Parte

CONFLICTOS EN COMUNIDADES INDÍGENAS

Capítulo 5: Conflictos Territoriales:

Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques.

Al Amado, Guillaume Peterson St-Laurent, Catherine Potvin, René Llapur,
Panamá 81

Capítulo 6: Devolución de Tierras Comunales Xinkas,

Arcenio Castillo Colindres, *Guatemala* 99

Capítulo 7: Intervención de la mesa de diálogo de Alta Verapaz
en el conflicto Pacús-Chiquib.

María del Carmen Galicia, *Guatemala* 111

Tercera Parte

CONFLICTOS COMUNITARIOS

Capítulo 8: UMBRALES. La educación no formal en la creación de paz. Graciela Curuchelar, <i>Argentina</i>	123
Capítulo 9: Alto Maipo: Un proyecto y dos movimientos sociales. Carlos Rungruangsakorn, <i>Chile</i>	137
Capítulo 10: Conflicto por la construcción de un mega proyecto habitacional: Vista Hermosa de Oreamuno de Cartago. Álvaro Mora, <i>Costa Rica</i>	153
Capítulo 11: Mecanismo independiente de investigación y consulta del BID Estación transformadora de energía. Juliana Robledo, <i>Argentina</i>	165
Capítulo 12: Creación de un Observatorio de Conflictos, Escuela de Ingeniería Comercial, Universidad de Valparaíso. Juan Egaña González, <i>Chile</i>	181

Cuarta Parte:

GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL

Capítulo 13: La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008 como herramientas de transformación de conflictos sociales. Rubén Álava C, <i>Ecuador</i>	199
Capítulo 14: Desmovilización de las Autodefensas. Oscar Manuel Gaitán Sánchez, <i>Colombia</i>	219
CONCLUSIONES	241
AGRADECIMIENTOS	249
ANEXO 1: GLOSARIO	251
ANEXO 2: SOBRE LOS AUTORES	267

PREFACIO

Francisco Rojas Aravena

**Rector
UPAZ**

La Universidad para la Paz y la George Mason University han unido esfuerzos para poner a disposición del público iberoamericano un texto académico de especial significación sobre Experiencias Latinoamericanas en Manejo de Conflictos. Este libro analiza diversas formas de conflictividad que se expresan en la región Latinoamericana y Caribeña. A saber, conflictos ambientales, conflictos étnicos, conflictos comunitarios y conflictos de orden político y militar. El análisis de los casos provee información esencial para el análisis de los mismos referida al contexto en cual estos se producen, así como el análisis del proceso de resolución de los mismos, en sus diferentes ciclos. Cada análisis de caso concluye con recomendaciones que pueden ser de utilidad en situaciones similares en la región y fuera de ella.

De especial importancia es el glosario de resolución de conflictos que se incluye en este texto. Este glosario posibilita acceder a definiciones adecuadas que facilitan el intercambio de opiniones y debates sobre los conceptos que sirven de base en los análisis de cada una de las experiencias y de cada uno de los diversos conflictos que se analizan, a lo largo de 14 estudios de caso.

La Universidad para la Paz creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas realiza una importante tarea de formación, con una visión holística, en la resolución de conflictos y en la búsqueda de los mejores caminos para asegurar la tolerancia y la paz. En este sentido los trabajos docentes, de investigación, de extensión académica y de incidencia que promueve la Universidad para la Paz, tienen como objetivo fundamental promover el espíritu de comprensión, tolerancia y coexistencia pacífica entre los seres humanos. Desde esta perspectiva la Universidad para la Paz como espacio plurinacional y multicultural promueve y estimula la cooperación entre los pueblos y busca contribuir de manera esencial a superar los obstáculos que impidan el progreso, a la vez que entrega instrumentos para conjurar las amenazas a la paz de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. El rol de la educación

Francisco Rojas Aravena

es esencial para alcanzar estos objetivos. De allí que esta tarea conjunta que desarrollamos con George Mason University apunta en el sentido antes mencionado.

Agradezco de manera especial a Alicia Pfund por el trabajo de compilación y edición de los trabajos que conforma este libro y a Rodrigo Soto el trabajo de revisión de textos, y a Otto Segura el diseño de este libro que será de gran utilidad para todos aquellos interesados en conocer de mejor manera las diferentes situaciones de conflictividad que se expresan en América Latina y los procesos que han permitido encontrar caminos para resolverlos.

El Rodeo, Febrero 2014.

INTRODUCCIÓN

Prof. Chris Mitchell

Durante más de una década el Instituto (ahora Facultad) de Análisis y Resolución de Conflictos (S-CAR) en la Universidad de George Mason (GMU) ha llevado a cabo un taller de verano para académicos y practicantes de América Latina y el Caribe. Las actividades recibieron el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OAS), que concedió becas para viajes, y tuvieron lugar en el campus de GMU al norte del estado de Virginia, EE.UU., hasta 2011, cuando el taller tuvo lugar en el campus de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia.

Inicialmente los talleres se enfocaron en temas específicos del campo general de Análisis y Resolución de Conflictos – “Medios de comunicación y conflicto”, “Resolviendo conflictos ambientales”– pero los últimos cuatro talleres encararon el tema de cómo enseñar efectivamente sobre conflictos socio-políticos, con énfasis en los tipos de disputas encontradas en los países de América del Sur y América Central, y en métodos que produzcan soluciones aceptables y duraderas. En particular, nos interesamos en cómo introducir habilidades prácticas de resolución de conflictos en cursos que pudieran eventualmente ser enseñados a nivel universitario.

En los talleres, cada participante debió presentar un caso en el que había trabajado y, con este recurso, dos miembros del equipo de S-CAR – Janet Murdock [quien ahora trabaja con la ONU en Fiji] y Mery Rodríguez [ahora en la Universidad Javeriana en Bogotá] tuvieron la idea de compilar algunos de los casos y pedir a los participantes revisarlos a fin de ponerlos a disposición de los interesados en la región. El trabajo fue emprendido y terminado con admirable habilidad y dedicación por Alicia Pfund, quien fue también miembro del equipo original de S-CAR. El resultado es el presente volumen.

Los conflictos socio-políticos representados aquí son, lamentablemente, típicos de las muchas disputas arraigadas en la región, algunas de las cuales se vuelven violentas, y tienen lugar en muchos países de Latinoamérica, aún en aquellos con una larga tradición de democracia representativa, o que recientemente han retornado a esta forma de gobierno. Los estudios

de caso analizados en las páginas que siguen parecen, a primera vista, pertenecer a cuatro diferentes tipos. Están aquellos sobre problemas relativos al medio ambiente, y cómo debería ser manejado, en lugar de simplemente explotado por razones económicas. Están los que incluyen a pueblos indígenas y el choque entre las formas de vida tradicional y las exigencias de la “vida moderna”. Otros tienen lugar entre diferentes comunidades dentro del territorio nacional y, finalmente, están los que surgen entre los gobiernos de los países y organizaciones de la sociedad civil. Cada uno de estos conflictos internos está representado en las cuatro secciones de este libro.

Nuestros casos cubren una amplia gama de conflictos, y van desde el nivel micro y local, que se refieren a niños y adolescentes en riesgo social en Argentina, hasta conflictos a nivel macro entre el gobierno nacional y las organizaciones paramilitares en Colombia. Hay un “laboratorio de disputas” en una universidad, y conflictos sobre el tratamiento adecuado de recursos forestales. Muchos casos cubren simultáneamente problemas ambientales y étnicos y/o comunitarios, como cuando empresas multinacionales, con frecuencia apoyadas por los gobiernos nacionales, intentan explotar recursos naturales dentro de territorios indígenas o de otras comunidades, cuyos medios de ganarse la vida se verían afectados adversamente por esos proyectos. Los casos del libro son muy diferentes, pero son una muestra representativa de los tipos de conflicto que enfrentan muchas sociedades y gobiernos en la región al comienzo de la segunda década del siglo XXI.

Los lectores advertirán que en los casos analizados por los autores también resaltan dilemas tanto regionales como universales. Primero, muestran la relativa falta de habilidad que tienen los gobiernos, aun los más democráticos, para brindar soluciones no violentas a muchas de las profundas diferencias dentro de su sociedad. Los sistemas de gobierno democrático y sistemas legales son, con frecuencia, lentos e ineficientes en su tratamiento de algunos conflictos muy profundos que pueden aparecer no sólo resistentes sino también imposibles de resolver. De ahí la búsqueda de formas alternativas de resolución, tanto en lo que hace a procesos no violentos que en general se consideren justos, como a los resultados que sean aceptables para las partes en el conflicto y sostenibles a largo plazo.

Segundo, hay muchos casos en donde se presenta una disyuntiva entre seguir la vía legal o adoptar un proceso que lleve a una resolución,

Introducción

sin juzgar su legalidad –por ejemplo en un conflicto arraigado entre el Estado y un grupo insurgente-. El primer camino implica tratar el conflicto como un choque asimétrico entre las autoridades legítimas del Estado y delincuentes, lo que hace necesario aplicar las normas legales. El segundo implica tratar a todas las partes, por lo menos en teoría, como “partes soberanas”, con el objetivo supremo de encontrar una solución

Es esta la esperanza que motiva e inspira la publicación de esta colección de casos.

Debemos felicitar a Alicia Pfund por compilar un conjunto tan variado e interesante de ejemplos de conflictos contemporáneos y de formas en que podrían ser resueltos sin desintegrar las sociedades por el miedo, la hostilidad y la violencia. Necesitamos nuevas ideas para enfrentar los conflictos del siglo XXI, y algunos de los métodos innovadores que se ofrecen en este libro brindan pistas muy útiles y necesarias.

SOBRE EL LIBRO

Alicia Pfund

El presente libro contiene catorce experiencias de conflictos y su abordaje en ocho países de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador Guatemala y Perú). Los casos fueron seleccionados entre los presentados por los participantes en los talleres de verano auspiciados por S-CAR con el apoyo de la OEA (ver Introducción).

Como parte de cada taller, los participantes debían presentar un caso en el cual habían trabajado directamente o sobre el cual tuvieran conocimiento detallado. La idea era que estos casos fueran compartidos y analizados dentro del taller. Debían introducir a los participantes a los problemas, temas, procesos y –tal vez– a soluciones que pudieran ser usadas en otras sociedades. Para la selección de los casos incluidos en el libro no se tuvo en cuenta el país donde tuvo lugar la situación, sino la calidad de la presentación y la utilidad que el tema analizado pueda prestar a los lectores.

Para ayudar a enfocar las presentaciones, los participantes recibieron un perfil para estructurar cada caso. Este perfil es el hilo que une los capítulos, que contienen una amplia gama de situaciones. No importa cual sea el conflicto, en todos los casos es importante conocer:

- El contexto:
 - a) ¿Cuáles son los actores principales involucrados y sus roles en la creación y posible resolución del conflicto?,
 - b) El contexto político: ¿cuál es la historia del conflicto en el tiempo y cuál fue la circunstancia o condición que hizo necesario o posible intervenir?.
- Propósito del proceso: tanto para los convocantes como para los participantes: ¿qué se pretendía alcanzar?
- Asuntos metodológicos, entre los más importantes:
 - a) Lugar del conflicto y del proceso de abordaje
 - b) Convocantes
 - c) Facilitadores

- d) Perfil de los participantes
- e) Punto de entrada: ¿cómo comenzó la intervención y en qué etapa estaba el conflicto?
- f) Cronograma y metodología
 - Resultados e impactos: ¿qué factor hizo posible el alcance de los resultados indicados?
 - Lecciones aprendidas: ¿cuáles fueron los retos que se lograron superar, cuáles fueron los desafíos encontrados?
 - Actualización. Para los casos que fueron trabajados años atrás.

Una vez seleccionados los casos, la editora contactó a los autores, quienes acordaron trabajar en los ajustes que fueran necesarios. Comenzó entonces un periodo de consultas, hasta que cada capítulo quedó terminado. Al finalizar el libro, los autores fueron invitados a comentar sobre el contenido general y sobre las conclusiones, y sus observaciones fueron consideradas en la versión final.

La Introducción fue escrita por el Dr. Chris Mitchell, profesor honorario de S-CAR, quien brindó su apoyo entusiasta a los talleres, desde el primero, en el año 2000. Se incluye también un Glosario de Resolución de Conflictos, que fue elaborado en S-CAR a través de los años, con la colaboración de organizaciones colegas en Latinoamérica, con el objetivo de acordar un lenguaje común para comunicarnos sobre temas de conflictos y su abordaje.

El libro fue terminado en septiembre de 2013.

PRIMERA PARTE

**CONFLICTOS EN LA EXPLOTACIÓN Y MANEJO
DE RECURSOS NATURALES**

CAPÍTULO UNO

Pugnas por el control de Recursos Naturales: el caso de Coroma (Potosí) – Quillacas (Oruro)

María Soledad Quiroga

BOLIVIA

1. CONTEXTO

1.1. Breve historia y actores principales involucrados

El conflicto de Coroma – Quillacas es muy antiguo; sus orígenes se remontan al largo proceso de fragmentación territorial de las naciones y pueblos indígenas. Ya en el siglo XV, con el dominio incaico sobre los señoríos aymara, se produjeron fuertes alteraciones en su configuración; posteriormente la administración colonial estableció un ordenamiento del espacio distinto al que tenían estos pueblos, lo que generó nuevas transformaciones territoriales e identitarias; durante la República, la creación de nuevas unidades político-administrativas y la inclusión en éstas de comunidades con orígenes étnicos distintos profundizó estos cambios.

Este escenario se hizo más complejo debido a los procesos migratorios ocasionados por la crónica postergación del agro, por la ocurrencia de fenómenos naturales, como sequías que han afectado las actividades ganaderas tradicionales conduciendo a la reubicación de linderos y mojones, y por la necesidad de las comunidades de captar la atención y servicios del Estado, creando para ello nuevos cantones y municipios que han ido modificando la organización territorial.

En las últimas décadas, el cambio climático y la incidencia de fenómenos naturales contribuyeron a que los suelos de la región se hicieran aptos para la producción agrícola, especialmente de quinua real, actividad económica que ha cobrado más importancia que la ganadería tradicional. Esta nueva vocación productiva ha generado enfrentamientos entre las comunidades por el control de tierras, en un contexto en el que ese cereal andino se ha convertido en un producto de exportación muy bien cotizado en los mercados internacionales (las exportaciones de quinua del país experimentaron un notable crecimiento en los últimos años, pasando de

María Soledad Quiroga

9 millones de dólares en 2006 a 43.3 millones de dólares 2009¹); así, las disputas por tierras productoras de quinua se han intensificado y multiplicado.

Estos problemas no han recibido una atención seria del Estado para encontrar alternativas de solución específicas al diferendo limítrofe entre Potosí y Oruro, y a las necesidades de desarrollo humano de los pobladores de la región. Subyacen a este conflicto problemas estructurales, como la pobreza generalizada de Oruro y Potosí –departamentos mineros cuyos recursos han sido fundamentales en el sostenimiento de la economía boliviana desde la época colonial– y, especialmente, de la población campesina. La ausencia de una visión y de planes de desarrollo y la débil presencia estatal, han suscitado una sensación de abandono.

Este caso es uno de los más importantes entre los muchos conflictos limítrofes entre departamentos y municipios en Bolivia. Según el Viceministerio de Organización Territorial, 93% de los municipios presentan este problema².

Los actores involucrados en este conflicto son:

- Nacionales: Ministerio de Autonomía con sus reparticiones vinculadas (Viceministerio de Organización Territorial y Dirección General de Límites), Instituto Nacional de Reforma Agraria e Instituto Geográfico Militar.
- Departamentales: Gobernación de Oruro con su Unidad Técnica de Límites y Comité Cívico de Oruro; Gobernación de Potosí con su Unidad Técnica de Límites y Comité Cívico Potosinista.
- Municipales: Municipios de Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas y Santuario de Quillacas de Oruro, y municipio de Uyuni de Potosí.
- Locales: 16 comunidades orureñas y 20 comunidades potosinas: Las comunidades orureñas son de origen aymara mientras que las potosinas son de matriz quechua; aunque no es decisiva, esta diferencia cultural tiene cierto peso en el conflicto.

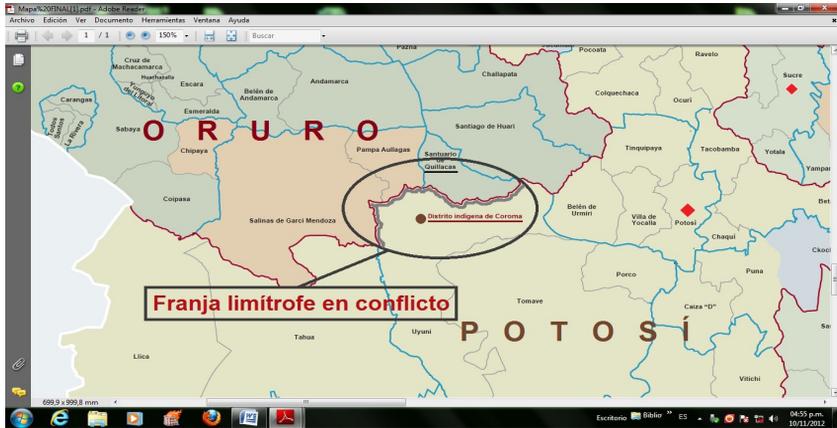
1 *Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Perfil producto quinua, 2011.*

2 *Gregorio Aro, Viceministerio de Organización Territorial, en Página Siete, 16 de marzo de 2012.*

Pugnas por el control de Recursos Naturales: el caso de Coroma (Potosí) – Quillacas (Oruro)

1.2. Contexto Político

El conflicto resurgió en años recientes debido al choque de intereses entre las comunidades colindantes por el aprovechamiento de recursos naturales en la región en disputa: tierras agrícolas y piedra caliza (materia prima para la producción de cemento). Es sintomático que los episodios de conflicto se produzcan en las épocas de barbecho, siembra y cosecha de la quinua^{3 4}.



Fuente: Fundación UNIR Bolivia sobre la base del mapa de municipios de FAM-BOLIVIA.

1.1.1 Cronología del conflicto

En el año 2002, debido a la destrucción de mojones que tensionó a las comunidades, la ex Prefectura de Potosí solicitó al Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación la delimitación de la zona en conflicto, en el marco de la Ley UPA (Unidades Político Administrativas); este proceso no tuvo mayor avance y fue anulado en 2005 por vicios procedimentales. En 2006 los municipios y comunidades enfrentados firmaron un acta de pacificación que establecía que no se cultivaría en la zona, acuerdo que no se cumplió. En 2007 se reinició el proceso administrativo, que fue anulado al año siguiente por la pérdida de documentación y por cuestionamientos

3 Entrevista a Gonzalo Vargas, Viceministro de Autonomías Departamentales y Municipales, y a Jhonny Suárez, representante de la Unidad Técnica de Límites de la gobernación de Oruro, Fundación UNIR, 2012

4 En 2006 se firmó un acta entre Coroma y los municipios de Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas y Quillacas estableciendo la prohibición de cultivar en las áreas en conflicto, pero que en realidad fue sólo una tregua

a la validez legal de los documentos presentados. Durante 2009 se desarrollaron diversas gestiones administrativas: el Instituto Nacional de Reforma Agraria determinó la paralización del saneamiento de tierras en la zona hasta realizar la delimitación; se intentó infructuosamente reabrir el proceso administrativo e instalar una mesa técnica interinstitucional para el análisis del caso.

En enero de 2010 estalló nuevamente el conflicto a raíz del cultivo de quinua; el enfrentamiento entre las comunidades tuvo un saldo de varios heridos; en esta situación ambos departamentos exigieron la reapertura del proceso administrativo. La promulgación de una resolución del Ministerio de Autonomía sobre el territorio en disputa tensionó aún más la región; los representantes cívicos de Oruro demandaron su anulación ya que supondría la pérdida de 14 kilómetros cuadrados, declararon un paro cívico y bloquearon la carretera que vincula este departamento con Potosí; por su parte, los cívicos potosinos se declararon en estado de emergencia y amenazaron con otro paro si se suspendía la resolución, denunciaron que los orureños avasallaron el cerro Pahua y demandaron intervención gubernamental. En abril se produjo otro violento enfrentamiento entre comunidades por la cosecha de quinua que dejó cinco heridos.

En junio de 2010 se realizó una reunión de conciliación entre los gobernadores de ambos departamentos, autoridades originarias y representantes de las comunidades, y se firmó un acta de compromiso para no perturbar un proceso de diálogo que permitiera llegar a algún acuerdo. Sin embargo, los potosinos procedieron a bloquear la carretera Uyuni – Oruro e izaron su bandera en el cerro Pahua, exigiendo la definición inmediata de límites y la construcción de una fábrica de cemento para aprovechar los yacimientos de piedra caliza.

Un mes después se promulgó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, cuya disposición de suspensión de todo proceso administrativo de delimitación fue la gota que desbordó la paciencia de los potosinos. En el mes de agosto el Comité Cívico Potosinista inició un paro general, con bloqueo de carreteras interdepartamentales y huelga de hambre de miles de ciudadanos en Potosí y en otras regiones del país exigiendo solución al conflicto de límites interdepartamentales con Oruro, la instalación de una fábrica de cemento en la localidad de Coroma, próxima al cerro Pahua, y otras demandas regionales. Después de 19 días de paro se firmaron varios convenios que pusieron fin a las medidas de presión; el convenio entre el gobierno central y los departamentos de Oruro y Potosí definió la conformación de una comisión mixta para

Pugnas por el control de Recursos Naturales: el caso de Coroma (Potosí) – Quillacas (Oruro)

trabajar en la conciliación de límites, la invitación a entidades veedoras -facilitadoras del proceso, la promulgación de una ley de delimitación interdepartamental y el establecimiento de una fábrica de cemento en cada uno de estos departamentos.

1.1.2 Gestión del conflicto

La gestión de este conflicto es compleja, involucra tanto procedimientos administrativos como procesos de diálogo y conciliación en los que intervienen numerosas instituciones, organizaciones y comunidades, y se hace aún más compleja porque las normas legales vigentes demoran y cierran los caminos de solución:

- La Ley de Unidades Político Administrativas (UPA) del año 2000 y su reglamento establece que la delimitación de unidades político-administrativas se realizará mediante un proceso administrativo, una resolución y una ley delimitatoria y que los mapas utilizados para efectos censales sólo deberán ser considerados como instrumentos referenciales, no pudiendo definirse ninguna delimitación basada en esa información.
- La Constitución Política del Estado promulgada en 2009 establece que Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y Territorios Indígena Originarios Campesinos y que la creación, modificación y delimitación de unidades territoriales debe hacerse por voluntad democrática de sus habitantes.
- La Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010 manda que los conflictos de límites sean resueltos por la vía de la conciliación, debiéndose acudir, en caso de no ser solucionados, a un referendo en el que participen los habitantes de las zonas en conflicto. Asimismo define que para la creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se seguirán tres etapas: proceso administrativo, referendo y ley de unidades territoriales, y suspensión de todo proceso administrativo de delimitación hasta que hayan transcurrido 180 días calendario a partir de la promulgación de una ley de unidades territoriales⁵.

Este conjunto de normas paralizó la resolución legal del conflicto y obligó a buscar alternativas a la vía legal, como el diálogo y el establecimiento de consensos entre las partes.

⁵ *El proyecto de ley de unidades territoriales quedó paralizado en la Asamblea Legislativa Plurinacional desde abril de 2011*

2. PROPÓSITO

2.1. Propósito del proceso de gestión

El proceso de gestión del conflicto buscaba una conciliación entre las partes que permitiera una demarcación del área en pugna.

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1. Lugar

Una franja de aproximadamente 150 kms. en el territorio de 36 comunidades de la frontera entre los departamentos de Oruro (municipios de Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas y Santuario de Quillacas) y Potosí (municipio de Uyuni).

3.2. Convocantes

Ministerio de Autonomía, Gobernación de Oruro y Gobernación de Potosí.

3.3. Facilitadores

El Ministerio de Autonomía y las gobernaciones de Oruro y de Potosí invitaron a cuatro instituciones para que actuaran como veedoras/facilitadoras del proceso de gestión del conflicto: Defensoría del Pueblo, Asamblea Permanente de Derechos Humanos, Fundación UNIR y PNUD, entidades de larga trayectoria en la defensa de derechos humanos y en la gestión de conflictos con imparcialidad.

La invitación a UNIR para trabajar en ese rol se debe a que la institución trabajaba desde hacía varios meses en el área y evidenció que se había logrado el mínimo de confianza necesaria para desarrollar un proceso de gestión del conflicto.

3.4. Perfil de los participantes

Comunidades campesinas de origen aymara y quechua dedicadas fundamentalmente a actividades agropecuarias.

Comités cívicos de Oruro y de Potosí que representan los intereses de cada uno de estos departamentos.

Gobernaciones de ambos departamentos con autoridades del MAS (partido de gobierno), por lo tanto con afinidad política con el gobierno central.

Pugnas por el control de Recursos Naturales: el caso de Coroma (Potosí) – Quillacas (Oruro)

Ministerio de Autonomía, responsable de las unidades territoriales del país.

3.5. Punto de entrada

Después del enfrentamiento entre comunidades colindantes en abril de 2010, la Fundación UNIR inició un trabajo en la región orientado a lograr acercamientos entre las comunidades y autoridades originarias de ambos departamentos para evitar que continúe la escalada de violencia. Para ello realizó una evaluación inicial del conflicto, estableció contactos con las comunidades de Rodeo y Aucapi y con las autoridades de la Marka Salinas de Garci Mendoza (Oruro) y del cabildo de Coroma (Potosí), así como con las unidades técnicas de límites de ambos departamentos y con la Dirección General de Límites del Ministerio de Autonomía y planteó la necesidad de realizar un proceso de gestión del conflicto orientado a su transformación.

La intervención de UNIR no se dio a solicitud de las partes, sino por propia iniciativa, considerando la gravedad del conflicto y la recurrencia de los enfrentamientos violentos. No fue fácil lograr la confianza de las partes, supuso un proceso que exigió mucho esfuerzo y tomó varios meses; hubo momentos en los que se acusó a UNIR de estar parcializada con uno y otro departamento; como estas acusaciones provenían de ambas partes no resultaban preocupantes, sino que mostraban que aún no se había logrado establecer vínculos de confianza.

3.6. Cronograma

La comisión mixta creada mediante convenio firmado entre el gobierno nacional y las gobernaciones de Oruro y Potosí estableció que el proceso de gestión del conflicto se desarrollaría a través de una concertación entre las partes en tres etapas:

Primera etapa: firma de actas de pacificación
(dos meses: septiembre – octubre de 2010)

Segunda etapa: trabajo de gabinete (febrero 2011 – marzo 2012)

Tercera etapa: trabajo de campo
(a continuación de la segunda etapa)

3.7. Metodología

De acuerdo con lo establecido en el convenio firmado entre el gobierno central y los departamentos de Oruro y Potosí, se conformó una comisión mixta integrada por el Ministerio de Autonomía, el Instituto Geográfico

Militar, las Unidades Técnicas de Límites de ambos departamentos, los municipios afectados y las comunidades colindantes. El Ministerio de Autonomía convocó al diálogo y propició el establecimiento de acuerdos.

Para avanzar ordenadamente en el establecimiento de acuerdos, la comisión hizo un fraccionamiento de la extensa franja territorial en disputa en cuatro tramos:

- 1° tramo: Coroma – Salinas de Garci Mendoza
- 2° tramo: Coroma – Pampa Aullagas
- 3° tramo: Coroma – Quillacas
- 4° tramo: Coroma – Huari (quedó al margen del proceso ya que las partes decidieron someter la controversia al sistema judicial)

3.7.1 Reuniones previas

En el marco del proceso de tres etapas definido por la comisión mixta (firma de actas de pacificación, trabajo de gabinete y trabajo de campo), las entidades invitadas para el trabajo de veeduría/facilitación plantearon al Ministerio de Autonomía la metodología para la primera etapa consistente en reuniones previas por tramo en cada departamento, con participación de los gobernadores de Oruro y de Potosí y de representantes de las Unidades Técnicas de Límites, a fin de informar a la población local sobre el proceso a desarrollar, rescatar sugerencias y definir el lugar en que tendría lugar la firma de las actas de pacificación; dependiendo de los resultados de estas reuniones se definiría la factibilidad de la firma.

3.7.2 Primera etapa: firma de actas de pacificación

Cumplidas las reuniones previas y existiendo predisposición de las partes para la firma de las actas, se reunió a las comunidades enfrentadas en la ciudad de Cochabamba –elegida como un ámbito neutral– donde se organizó un espacio tranquilo y seguro para desarrollar un diálogo abierto –por el gran número de comunidades y de sus representantes, éste se organizó en distintas mesas, cada una con un facilitador– en el que plantearon sus posiciones y expresaron sus reclamos, preocupaciones y temores y finalmente se mostraron dispuestas a firmar acuerdos de convivencia pacífica, aunque plantearon su desconfianza en relación a su cumplimiento ya que en el pasado fueron reiteradamente contravenidos.

Es importante señalar que no existen asimetrías de poder entre las partes; se trata de comunidades campesinas muy parecidas en términos

Pugnas por el control de Recursos Naturales: el caso de Coroma (Potosí) – Quillacas (Oruro)

socioeconómicos, políticos y culturales y con vínculos familiares entre unas y otras, así como de departamentos pobres, que se han visto postergados en su desarrollo y que tienen necesidades y demandas similares; por ello no fue necesario realizar un trabajo específico de nivelación de poderes.

Hasta octubre de 2010 se logró la firma de actas de pacificación y garantías recíprocas entre las 36 comunidades colindantes, las que se comprometieron a mantener una convivencia pacífica en la zona limítrofe para garantizar el desarrollo de las siguientes etapas, evitando realizar trabajos agrícolas y de construcción.

3.7.3 Dificultades en el cumplimiento

Sin embargo, al poco tiempo hubo denuncias sobre siembra de quinua, incumpliendo las actas firmadas. Se hacía evidente que la necesidad de controlar las tierras agrícolas y de seguir produciendo quinua se imponía a otras consideraciones. Por ello las entidades veedoras -facilitadoras plantearon la urgencia de que el gobierno central trabaje junto a las gobernaciones y municipios vinculados en el diseño e implementación de programas (especialmente de desarrollo de infraestructura productiva y promoción del desarrollo agropecuario) que permitan encarar los problemas estructurales de pobreza y abandono que caracterizan a la región. Sin embargo, sin que esto se haya concretado, y a instancias de las propias partes que se encontraban muy interesadas en la resolución pronta del conflicto, se dio inicio a la segunda etapa del proceso con la esperanza de que permitiera un avance.

Durante la primera etapa, la participación de las instituciones veedoras-facilitadoras fue clave; diseñaron la metodología de trabajo, establecieron los principios y reglas del proceso, facilitaron el diálogo entre las partes y el Ministerio de Autonomía, organizaron la firma de actas de pacificación, prestaron un asesoramiento continuo a la Dirección General de Límites del Ministerio de Autonomía, responsable del proceso de gestión del conflicto, y recomendaron el diseño e implementación de programas de desarrollo que permitan encarar las causas estructurales del atraso y abandono de la región.

3.7.4 Segunda etapa: trabajo de gabinete

Durante la segunda etapa se desarrolló un largo y complejo proceso de presentación y análisis de la documentación que sustenta la posición de cada uno de los departamentos enfrentados. Este trabajo se vio trabado por

cuestionamientos sobre la legitimidad de la documentación presentada por una y otra parte, por incumplimientos de la normativa establecida y por enfrentamientos entre las comunidades, lo que no permitió avanzar como se había previsto.

En vista de las dificultades que se presentaron, especialmente en cuanto a la revisión de los documentos históricos (ya que cada parte invalidó los documentos presentados por la otra), UNIR recomendó el diseño –ofreciendo su colaboración para ello– de una estrategia para el desarrollo de un verdadero proceso de conciliación entre las partes, mucho más profundo que la firma de actas de compromiso, que exigiría un tiempo largo de trabajo a nivel local, regional y nacional, cosa que no llegó a concretarse.

3.7.5 Paso Intermedio

En un intento por superar estos problemas, en junio de 2011 se realizó un encuentro entre representantes de las comunidades en conflicto, con presencia de la Ministra de Autonomía, los gobernadores de Oruro y de Potosí y representantes de los veedores/facilitadores. En esta reunión se instalaron cuatro mesas de diálogo entre comunidades colindantes sobre los siguientes temas:

- Trabajo de gabinete: se concluyó que el proceso fue demorado por la acción de las Unidades Técnicas de Límites que actuaron como juez y parte, por ello se pidió que la revisión de documentos y el informe ya no estarían a cargo del Ministerio de Autonomía ni de las gobernaciones, sino de un equipo multidisciplinario de peritos.
- Trabajo de campo: se definió que este se realizaría con participación de tres representantes de cada comunidad acompañados por una autoridad originaria⁶, autoridades municipales, gobernaciones, Ministerio de Autonomía e IGM, comenzando tres días después de concluido el trabajo de gabinete y extendiéndose por dos meses.
- Desarrollo de la región: se identificó la necesidad de desarrollar proyectos que beneficien a ambos departamentos, analizando la posibilidad de que sean mancomunados, empezando por las zonas donde no existe conflicto.
- Avasallamientos de tierras: se demandó la identificación de los puntos de avasallamiento y la sanción de los infractores; el Ministerio

6 En Bolivia los grupos étnicos de tierras bajas se autodenominan “pueblos indígenas” y los de tierras altas “pueblos originarios”.

Pugnas por el control de Recursos Naturales: el caso de Coroma (Potosí) – Quillacas (Oruro)

de Autonomía argumentó que no es la entidad responsable de esta tarea y que se debe acudir al Ministerio Público; no se logró acordar mecanismos para ello.

Continuaron produciéndose incursiones en la zona donde se había acordado que no se realizarían trabajos agrícolas y se denunció el saqueo de piedra caliza. En noviembre de 2011 los pobladores de Coroma (Potosí) declararon una huelga general indefinida y un bloqueo en la carretera Uyuni – Oruro; el curaca mayor⁷ informó que los comunarios harían valer sus derechos “aunque sea con el uso de la fuerza [...] porque pobladores de Oruro en anteriores enfrentamientos utilizaron armas de fuego”. Por su parte, los orureños anunciaron nuevas medidas de presión para hacer respetar su territorio, advirtieron que no permitirían avasallamientos de los potosinos y responsabilizaron a los gobiernos central y departamental por los hechos violentos que se produjeran en la franja limítrofe. Estos sucesos pusieron en serio riesgo los avances alcanzados en la primera etapa de trabajo y evidenciaron la existencia de posiciones irreductibles.

A principios de 2012 un enfrentamiento en la zona dejó 39 heridos, cuatro rehenes y un tractor retenido; se firmó una nueva acta de entendimiento estableciendo que la delimitación territorial sería realizada mediante un proceso de georeferenciación a cargo del Instituto Geográfico Militar. Esta tarea se inició en el mes de marzo de 2012 con presencia de las autoridades originarias provistas de documentación histórica, de derecho propietario u otra, técnicos del Instituto Geográfico Militar, la Ministra de Autonomía, los gobernadores de Oruro y Potosí y fuerza policial. Poco después la tarea fue paralizada por el Ministerio de Autonomía debido a defectos técnicos en los datos facilitados por ambas partes.

En esas condiciones era evidente la imposibilidad de avanzar en la delimitación, ya que no se había logrado establecer una base mínima de acuerdos que permitiera una solución consensuada, evitando enfrentamientos violentos. Seguramente en previsión de la aprobación de la Ley de Delimitación de Unidades Territoriales, el Ministerio de Autonomía dejó de considerar útil la participación de las entidades veedoras/facilitadoras y no las convocó a reuniones y otras actividades, asumiendo por su cuenta la continuidad de la tarea.

Durante el proceso de gestión del conflicto se presentaron una serie de problemas que dificultaron su realización, como:

⁷ *Curaca es la autoridad originaria del ayllu andino (quechua).*

- posiciones irreductibles de las partes y su escasa disposición para el diálogo y la concertación;
- la alineación de las unidades técnicas de límites de las gobernaciones con las demandas de su propio departamento, en lugar de buscar encuentros con la otra parte;
- el constante cambio de autoridades de la Dirección General de Límites del Ministerio de Autonomía, que entorpecía y retrasaba las acciones;
- la débil presencia estatal en la región y la falta de decisiones en relación con los factores estructurales del conflicto;
- la demanda de todos los actores de que el gobierno central resuelva el conflicto y la negativa de éste a hacerlo; y
- la preeminencia de la agenda política.

4. RESULTADOS

4.1. Resultados e impactos

Pese a las dificultades antes señaladas, el proceso de gestión desarrollado evitó un mayor escalamiento de la violencia y que el enfrentamiento se convirtiera en una constante en la zona del conflicto, e hizo posible el reconocimiento –por los distintos actores– de la necesidad de trabajar no sólo en relación a los episodios conflictivos, sino también sobre los factores estructurales que los determinan.

La participación de las entidades veedoras/facilitadoras en la gestión del conflicto permitió desarrollar un proceso de reflexión, convocar al diálogo como método para establecer un proceso de concertación, entendiéndolo como la vía más factible para concertar alternativas de transformación del conflicto, evitando una escalada mayor de la violencia y logrando avanzar especialmente durante la primera etapa de trabajo.

Sin embargo, el accionar de las autoridades públicas de distinto nivel tornó más complejo el conflicto por la injerencia de sus agendas políticas y por sus contradicciones, que despertaron susceptibilidad en los comunarios sobre su interés real en resolver el conflicto; esto, sumando a las acusaciones de parcialización de las autoridades nacionales con una y otra parte, han dificultado las posibilidades de una gestión adecuada del conflicto. Además, es necesario considerar la dificultad que tiene el

Pugnas por el control de Recursos Naturales: el caso de Coroma (Potosí) – Quillacas (Oruro)

Ministerio de Autonomía de tomar una decisión ya que, cualquiera que sea ésta (aceptar la demanda potosina o la orureña), tendría un costo político elevado para el gobierno central.

4.3. Seguimiento

Pese a que la Fundación UNIR no pudo continuar trabajando en el rol de veeduría/facilitación, ha dado seguimiento al conflicto y aportado a su gestión con la publicación, en 2012, del documento Coroma Quillacas. Aportes para la transformación constructiva del conflicto de límites en el marco de la serie de Cuadernos de Investigación sobre la Conflictividad.

5. LECCIONES APRENDIDAS

El proceso de gestión del conflicto Coroma - Quillacas ha dejado una serie de lecciones que se aplican a este caso en particular, pero que también son útiles para la consideración de otros conflictos similares:

- Como punto de partida, es necesario analizar si el conflicto tiene posibilidades de ingresar en un proceso de gestión constructiva orientado a la transformación o si, por el contrario, las condiciones internas (de los actores directos) y externas (de los actores indirectos y del contexto) no permitirán abordarlo, a fin de no realizar esfuerzos infructuosos y de no crear falsas expectativas.
- Es fundamental conocer la historia del conflicto en su integridad y profundidad para intervenir responsablemente en él. A menudo una larga historia de conflicto implica la existencia de una serie de frustraciones para las partes que pueden ser difíciles de remontar a fin de reorientarlo en un sentido constructivo.
- Es importante trabajar a distintos niveles: comunidades y autoridades locales, comités cívicos y autoridades departamentales, así como autoridades nacionales (en ocasiones por separado y en otras de manera conjunta), con miras a generar cambios en las actitudes y prácticas de todos los actores en relación al conflicto.
- Es necesario establecer acuerdos de pacificación para frenar la espiral de violencia, pero esto es insuficiente para encaminar el conflicto hacia su gestión constructiva, ya que pueden convertirse en una suerte de tregua que permite percibir algunos beneficios inmediatos –como la distribución de la cosecha de quinua entre las partes– y fortalecerse para el próximo enfrentamiento, por lo que es imprescindible que estos se acompañen de otras acciones.

María Soledad Quiroga

- Es necesario que las autoridades públicas de los distintos niveles –especialmente del nacional y departamental– tomen decisiones que permitan avanzar efectivamente en la atención de los problemas estructurales de pobreza y falta de alternativas de desarrollo, y mejoramiento de las condiciones de vida que han dado lugar al conflicto y lo mantienen vigente.
- Es importante considerar y explicitar desde el inicio la agenda política de los distintos actores involucrados, de manera de que sea parte de los elementos que los actores saben que entrarán en juego y que influirán en el curso del proceso de gestión del conflicto, evitando que aquella permanezca como una agenda oculta que interfiere con este y lo daña.
- Cuando se trabaja en casos en los que hay actores indígenas, debe diseñarse una metodología que considere los modos originarios de resolución de conflictos (MORC)⁸, a fin de no violentar sus visiones y prácticas. En los MORC, basados en los usos y costumbres de los pueblos indígenas y reconocidos por la Constitución Política del Estado de Bolivia, las autoridades originarias (actuales y anteriores) y la asamblea comunal son parte de los procesos de toma de decisiones en casos de conflicto.
- Se debe reconocer que hay conflictos que son complejos y cuya gestión se desarrollará mediante procesos largos y también complejos, para determinar si se está en condiciones (considerando los recursos humanos y financieros que será necesario invertir) de realizar un trabajo de largo plazo.
- El trabajo conjunto entre varias entidades que actúan como facilitadoras exige definir con claridad el rol de cada una y lo que se puede hacer en común, evitando la dispersión y las contradicciones que afectan negativamente el proceso. También demanda el establecimiento de espacios permanentes de análisis conjunto del conflicto –y de identificación y análisis de los efectos de la intervención institucional–, diálogo autocrítico y retroalimentación, que aseguren la buena marcha de la gestión del conflicto.
- Es necesario considerar que las autoridades públicas tienen serias dificultades para desarrollar un trabajo de gestión de conflictos

8 *Los MORC varían de un pueblo indígena a otro, por lo que no es posible ofrecer un procedimiento general. Ejemplos de MORC se pueden encontrar en Vincent Nicolas, Marcelo Fernández y Elba Flores, 2007. Modos Originarios de Resolución de Conflictos en pueblos indígenas de Bolivia. Fundación UNIR Bolivia / PIEB.*

Pugnas por el control de Recursos Naturales: el caso de Coroma (Potosí) – Quillacas (Oruro)

orientado a la transformación –que implica procesos de largo aliento– debido a su necesidad de resolver los episodios de manera rápida, evitando costos políticos.

6. ACTUALIZACIÓN

A diciembre de 2012, debido a la falta de alternativas de solución al conflicto, el malestar crece en la región. Comunarios de Potosí señalaron que las autoridades están impulsando un proyecto de construcción de una fábrica de cemento. Sin embargo, en noviembre de 2012, el Presidente de la República reconoció que el gobierno no cuenta con los recursos económicos para la construcción de la fábrica de cemento comprometida y dijo que espera reunirse próximamente con las autoridades de ambos departamentos para que presenten un proyecto de ley sobre límites. Por su parte, el Comité Cívico Potosinista expresó su molestia por el incumplimiento de los acuerdos firmados dos años atrás.

Esta situación muestra la dificultad que tienen las partes para desarrollar un proceso de conciliación y de búsqueda de acuerdos que las satisfagan por la preeminencia de un interés económico inmediato, así como la dificultad del gobierno nacional de abordar la definición del límite interdepartamental puesto que, cualquiera sea el resultado, significaría un costo político importante –que tendría impacto en los resultados electorales de 2014 en los que se jugará la reelección. El estancamiento del conflicto implica un riesgo de que su manejo quede en manos de las comunidades, lo cual, inevitablemente, implicaría su profundización por el incumplimiento reiterado de los acuerdos, que genera desconfianza creciente, y los enfrentamientos que agudizan el distanciamiento entre las partes, todo lo cual puede generar rencores duraderos que hagan inviable una solución posterior.

La Ley de Delimitación de Unidades Territoriales –inmovilizada durante más de un año en la Asamblea Legislativa Plurinacional– fue promulgada el 31 de enero de 2013. La ley establece que los conflictos limítrofes entre departamentos se resolverán mediante procedimientos administrativos de conciliación y, en caso de no arribarse a acuerdos, mediante fallos del Tribunal Supremo de Justicia, en base a los cuales se elaborarán leyes y se procederá a la delimitación en terreno a cargo del Instituto Geográfico Militar. A partir del mes de agosto de 2013 –una vez transcurridos 180 días de la promulgación de la ley– podrá reabrirse el proceso administrativo, avizorándose una posible salida al conflicto; sin embargo, considerando las grandes dificultades para que

María Soledad Quiroga

las partes lleguen a acuerdos mínimos, y el reiterado incumplimiento de éstos, existen dudas razonables de que se pueda avanzar por la vía de la conciliación; quedaría la opción del fallo del Tribunal Supremo de Justicia, que puede permitir llegar a una decisión que no tenga un costo político para el gobierno, en tanto no sería éste quien la tome.

CAPÍTULO DOS

Foro de discusión y consenso sobre explotación minera y desarrollo comunitario ¿Polarización u oportunidad para debatir un nuevo modelo de desarrollo?

Claudia Maselli

GUATEMALA

Este estudio se enfoca en la explotación minera a cielo abierto, localizada entre los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa en San Marcos, por una empresa nacional filial de una multinacional canadiense, para la explotación de oro y plata, que obtuvo licencia de explotación en noviembre de 2003 por un período de 25 años. Se analiza el foro de discusión y consenso para proponer mejoras a la ley de minería que tuvo lugar a partir de 2005, y un estado de situación a 2013

1. CONTEXTO

Si bien Guatemala no es por tradición un país dedicado a la minería, durante los años 1960 se formuló y aprobó nueva legislación sobre explotación minera. La primera concesión importante a una empresa canadiense⁹ otorgó 410 kilómetros cuadrados por cuarenta años. Esta concesión fue negociada con un gobierno de facto, tras el golpe de estado de 1965. Un nuevo gobierno elegido democráticamente intentó revisar este acuerdo (con el apoyo de estudiantes de la Universidad de San Carlos -USAC); sin embargo, un nuevo golpe de estado en 1970 lo suspendió.

En medio de un conflicto armado, rechazar estas actividades implicaba oponerse al régimen militar que las negociaba y aprobaba, confundándose a los manifestantes con miembros de grupos insurgentes, persiguiéndose en su momento a universitarios y resultando en la muerte de un diputado al Congreso de la República. Universitarios y representantes del diputado muerto conformaban una comisión de investigación sobre el tema. La Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), sistematizó los crímenes cometidos durante el conflicto armado entre 1978 y 1982 en el

9 *Ministerio de Energía y Minas (Primer Foro Nacional de la Minería en Guatemala, 2004)*

Informe Guatemala, Memoria del Silencio, (CEH, 1999: 99). Se incluye entre estas violaciones el despojo de tierras de campesinos a manos de personas vinculadas a las mineras. Durante las décadas de los años 80 y 90, a causa de la disminución de los precios del níquel y del proceso de paz en Guatemala, se abre un paréntesis al conflicto, el cual se reinicia en 2003 cuando, como ya se indicó, el Gobierno otorga una nueva licencia de explotación de oro y plata a una compañía guatemalteca, subsidiaria de una empresa canadiense, dentro del marco de la nueva Ley de Minería promulgada en 1997. Esta ley redujo las regalías para el Estado de Guatemala de 6% a 1% (0.5% para el Estado y 0.5% para la(s) municipalidad(es) que geográficamente correspondan al proyecto). Esta ley generó cuestionamientos sobre los costos y beneficios de actividades comerciales versus opciones de desarrollo local, participación ciudadana, impacto sobre el medio ambiente, derecho de los pueblos indígenas sobre la propiedad ancestral de las tierras y su derecho a ser consultados sobre asuntos que involucren a sus comunidades.

Las acciones de protesta y polarización han cobrado la vida, herido o amenazado a personas de las comunidades, policías y defensores ambientalistas, y desembocaron en la toma como rehenes de trabajadores de las empresas mineras. Estos debates se han abordado en varios foros de discusión y análisis, algunos previamente existentes y otros creados específicamente, entre los que se destacan:

- a) Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA);
- b) Consultas a las poblaciones y particularmente a comunidades indígenas vía procesos dirigidos por municipalidades;
- c) Frente Nacional de Resistencia a la Minería de Metales a Cielo Abierto;
- d) Frente Occidental contra la Minería (integrado por líderes indígenas).

Las conclusiones de estas discusiones no han surtido efectos, no se han alcanzado consensos o no se han implementado las recomendaciones.¹⁰

El proyecto de explotación de la mina fue financiado por el Banco Mundial, que también financió un proyecto de infraestructuras educativas y sanitarias en la región de San Marcos, incluyendo los municipios en donde sería establecida la minera, y concedió un préstamo a Guatemala

¹⁰ *La polémica continúa aún sin solución, sumándose nuevas preocupaciones relacionadas con explotación petrolera e hidroeléctrica, las cuales manifiestan inquietud por alteración ambiental, riesgos de contaminación o desaparición de mantos acuíferos, desarrollo comunitario, consultas a pueblos indígenas sin efecto vinculante.*

Foro de discusión y consenso sobre explotación minera y desarrollo comunitario

para la construcción de una carretera entre San Marcos y Tacaná, pasando por los mismos municipios (Castagnino, 2006). Ambos apoyos podrían interpretarse como complementarios del establecimiento de la minera.

Es posible identificar a los actores principales del conflicto, enfrentados desde dos posiciones:

Cuadro 1. Actores principales del conflicto.¹¹

Defensores del Proyecto extractivo	Opositores del proyecto extractivo			Otros, actuando como Terceros facilitadores
	Locales	Nacionales	Regionales e Internacional	
<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno de Guatemala (Presidente, Ministerio de Energía y Minas) • Empresa principal y subsidiaria de explotación minera • Corporación Financiera Internacional • Alcaldes auxiliares de comunidades de San Marcos que suscribieron constancia de un intento de acto de consulta comunitaria • Sector privado relacionado con proyectos extractivos y de energía 	<ul style="list-style-type: none"> • Pobladores de comunidades cercanas a la mina en San Marcos • Pobladores de Sololá • Colectivo de Organizaciones Sociales de San Marcos (COSAM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría de Derechos Humanos (Defensor de pueblos indígenas, Procurador de DDHH) • Iglesia Católica (Arzobispo Metropolitano; Obispo de la Diócesis de San Marcos) • Universidad de San Carlos de Guatemala • Colectivo Madre Selva • Frente Occidental contra la Minería (creado por pobladores de 6 departamentos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización Madre Selva de Honduras • Iglesia Católica de Honduras, Costa Rica, Panamá, Perú y Argentina • FIAN, Foodfirst Information & Action Network 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Transparencia del Congreso de la República • Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo • Comisión Interamericana de Derechos Humanos

A continuación se presenta una cronología de los eventos principales que antecedieron la discusión en torno al tema de la minería, y acciones de la sociedad y de entidades privadas que tuvieron lugar simultáneamente al proceso oficial de análisis técnico-jurídico.¹²

¹¹ Debe señalarse que estos actores no participaron en la Comisión de Alto Nivel (CAN) establecida en 2005 para analizar el asunto de la minería, dado que la CAN sólo contemplaba tareas técnicas y consultivas para proponer reformas a la Ley de Minería.

¹² La cronología del proceso oficial de consulta se encuentra en el Cuadro 4.

Cuadro 2. Cronología de eventos.

Evento	Fecha	Actor/es
Se corre información en Sololá sobre posible llegada de empresas mineras al país.	Febrero 2004	
Celebración de un foro de información sobre explotación minera	Diciembre 2004	Ministerio de Energía y Minas
Enfrentamiento Los Encuentros, Sololá	Diciembre 2004 Enero 2005	pobladores de Sololá y fuerzas policiales y militares
Creación del Frente Occidental contra la Minería	Principios de 2005	líderes de seis departamentos, incluyendo la Alcaldía Indígena de Sololá
ENCUENTRO: ¡VIDA SÍ!- ¡MINAS NO! Participación de representantes de diferentes organizaciones de Guatemala para fortalecer el Frente Nacional de Resistencia a las Minas de Metales (FNRM) como organismo de coordinación e información en materia de minería	Febrero 2006	Frente Nacional de Resistencia a las Minas de Metales (FNRM)
Presentación de denuncia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado por no respetar la oposición del pueblo a esta actividad	Diciembre 2007	Representantes de Sipacapa, San Marcos
Condena moral a la empresa extractiva canadiense por supuestos daños al ambiente y a la población indígena de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, San Marcos.	Septiembre 2008	Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA)
Manifestaciones y desplazamientos a ciudad de Guatemala en rechazo a la minería	Mayo 2009	Pobladores de San Miguel Ixtahuacán, San Marcos
Celebración de audiencias públicas sobre la construcción del proyecto minero en San Marcos, detectando necesidad de reformas legislativas y de fortalecimiento institucional para la protección de los derechos de pueblos indígenas en el contexto de proyectos de desarrollo	Agosto 2009	Comisión de Transparencia del Congreso de la República
Manifestación ante el Congreso de la República en rechazo a un nuevo proyecto minero en zona fronteriza de Guatemala y El Salvador	Marzo 2010	Ambientalistas y líderes de la zona fronteriza de Guatemala y El Salvador
En conmemoración al Día de la Tierra, marcha en la ciudad de Guatemala rechazando la explotación minera y contaminación que originan las hidroeléctricas	Abril 2010	5.000 campesinos e indígenas manifiestan frente a las Embajadas de Canadá y España. (Las manifestaciones en contra de España se relacionan con proyectos hidroeléctricos con efectos similares a la minería)

Foro de discusión y consenso sobre explotación minera y desarrollo comunitario

Evento	Fecha	Actor/es
La Organización Internacional del Trabajo (OIT) pide al gobierno que detenga distintos emprendimientos mineros, hasta que no se tenga certeza del impacto ambiental que pueden producir en las comunidades originarias.	Mayo 2010	Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Resolución de medidas cautelares a favor de pueblos mayas establecidos en las comunidades afectadas de San Marcos	Mayo 2010	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
Una encuesta de Prensa Libre reveló que el 66 por ciento de la población se oponía a la minería	Enero 2013	

2. PROPÓSITO

El propósito del proceso de consulta fue mejorar la ley de minería. El proceso de reformas a la misma puede resumirse en tres grandes momentos:

Primer momento: Comisión de Alto Nivel – CAN: En febrero de 2005 el Presidente de Guatemala propuso la creación de una mesa de diálogo, Comisión de Alto Nivel en la cual participaron miembros del gobierno, representantes de la Iglesia Católica y evangélica, académicos, técnicos y miembros de la sociedad civil. También fueron invitados a las reuniones representantes de las comunidades como muestra de transparencia e inclusión.

Segundo momento: En febrero de 2008 se retomó el diálogo para formular una nueva propuesta de reforma a la Ley de Minería. Los participantes fueron el Ministerio de Energía y Minas, representantes de la Conferencia Episcopal y otras entidades que conformaron la CAN como la Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES.

Tercer momento: En abril del 2010 el gobierno retomó el asunto a través de la Mesa de diálogo de reactivación económica del Ejecutivo, en conjunto con el Congreso. Ahí participaron únicamente representantes del sector empresarial.

El proceso de diálogo y análisis del primer momento llevó seis meses y culminó con la presentación del documento propuesto como “Lineamientos de Política Minera en Guatemala”. Entre los acuerdos que se tomaron destacan dos:

a) Utilizar estos lineamientos como base para respaldar la propuesta de reforma de la Ley de Minería que también fue formulada por la Comisión, y

b) Suspender, y así reflejarlo en el proyecto de ley, las concesiones a empresas mineras por el tiempo que durara la implementación de las mejoras a la ley de minería, a efecto de que las nuevas licencias se rigieran por la nueva normativa. La propuesta de ley fue remitida por el Ejecutivo al Congreso, al día siguiente de su entrega por la CAN.

Las líneas de trabajo de la comisión se enfocaron en modificaciones de legislación, según compromisos registrados en su acuerdo *Planteamientos de la Política Minera*, proponiendo trabajar y proponer cambios legislativos sobre:

- La preservación del medio ambiente;
- La información, participación y consulta de los pueblos indígenas interesados, así como la redefinición de sus beneficios;
- El seguimiento y control de las actividades por las instituciones competentes (ambos ministerios representados);
- Las sanciones hacia las empresas en caso de incumplimiento de los requisitos legales, ambientales y/o sociales

3.0 ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1 Lugar: Sede del Palacio Arzobispal (Iglesia Católica); Ministerio de Energía y Minas; Asociación de Investigación y Estudios Sociales- ASIES

3.2 Convocantes: Presidente de la República, quien delegó en el Ministro de Energía y Minas

3.3 Facilitadores: La Iglesia Católica a través del Arzobispo Metropolitano, que posteriormente fue reemplazado por el Obispo de la Arquidiócesis de San Marcos, siendo a su vez el enlace con el Organismo Ejecutivo a través del Vice-Presidente de la República.

Foro de discusión y consenso sobre explotación minera y desarrollo comunitario

3.4 Perfil de los participantes

Cuadro 3. Perfil de los participantes en el CAN.

Institución/Sector	Puesto	Perfil
Ministerio de Energía y Minas (MEM)	<ul style="list-style-type: none"> • Ministro de Energía y Minas; • Viceministro de Energía y Minas; • Director General de Minería 	Funcionarios públicos nombrados por el Presidente de la República
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)	Coordinador Nacional de Productos Químicos y Peligrosos	Idem
Iglesia Católica	<ul style="list-style-type: none"> • Arzobispo Metropolitano • Obispo Arquidiócesis de San Marcos y Presidente de la Conferencia Episcopal de Guatemala 	<ul style="list-style-type: none"> • Doctor en Derecho Canónico; miembro de la Comisión Nacional de Reconciliación; conciliador oficial entre el gobierno y la guerrilla de la UNRG • Desempeño en obrar por los pobres y marginados de Guatemala; participó en el proyecto inter diocesano de “Recuperación de la Memoria Histórica” (REMHI)
Concilio de iglesias ecuménicas	Presidente	Reverendo, indígena del pueblo maya-kakchiquel, teólogo, sociólogo, colaborador en procesos de paz
Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)	Secretaria Ejecutiva	ASIES incide en la opinión pública sobre temas de preocupación nacional. La secretaria fue Ministra de Finanzas; Secretaria de la Secretaría de la Paz (negociadora de los Acuerdos de Paz), y representante de organizaciones civiles pronunciándose sobre distintas temáticas sociales de interés nacional
Colectivo Madre Selva		Organización ecologista, imparte talleres y aboga a favor del respeto y la protección de recursos naturales; sobre todo sobre el impacto medioambiental de la minería a cielo abierto.
Universidad de San Carlos de Guatemala	Doctor José Barnoya Ingeniero Julio Luna por la Universidad de San Carlos de Guatemala	Médico Geólogo
Universidad Del Valle	Académico del Centro de Estudios Ambientales	PHD en Ciencias Ambientales, investigador en mitigación del cambio climático y proceso de adaptación.

Participaron otras personas que puntualmente fueron invitadas a colaborar:

a) Funcionarios de gobierno, como mediadores, quienes contribuyeron a manejar las opciones que eran propuestas por los ministerios de Energía y Minas y de Ambiente y Recursos Naturales, y

b) Equipo de asesoría jurídica de ASIES, que apoyó en la redacción del proyecto reformas a la Ley de Minería. Algunas personas que formaban parte de la Comisión fueron identificadas por el presidente de la Conferencia Episcopal no necesariamente por su capacidad técnica en minería, sino por la confianza que guardaba representando a alguno de los sectores. En todas las reuniones de la Comisión participaron representantes indígenas de las comunidades afectadas de San Marcos, aunque su participación fue como observadores.

3.5 Punto de entrada: El Presidente de la República acordó la instalación de la mesa de diálogo CAN luego de actos de violencia suscitados en Sololá con la muerte de un campesino.

3.6 Cronograma

Si bien el cronograma incluye un listado de algunas acciones en torno al tema de reformas a la Ley de Minería entre 2005 y 2013, el presente análisis se refiere específicamente al foro multisectorial de discusión y consenso para proponer reformas a la Ley de Minería comprendido entre febrero 2005 y agosto 2006.

Foro de discusión y consenso sobre explotación minera y desarrollo comunitario

Cuadro 4.
Cronograma de las acciones hacia reformas de la Ley de Minería

Actividad	Fecha
Instalación de la Comisión de Alto Nivel para el tema de minería	18 febrero 2005
Definición de agenda y metodología del proceso	23 febrero 2005
<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones cada 15 días de la Asamblea General de la Comisión • Equipo técnico guardaba comunicación permanente y reuniones o intercambios aproximadamente cada semana 	
Suscripción de documento que contiene los lineamientos de política de minería y la propuesta de reformas a la Ley de Minería. Allí finalizó la misión de la Comisión.	21 de agosto 2005
La Conferencia Episcopal suspende el diálogo y se retira de la CAN al conocer que se manejaba en el Congreso un proyecto de reforma distinto al propuesto y que se continuaba analizando la entrega de licencias de explotación.	Marzo 2006
Organismo Ejecutivo remite al Congreso de la República el anteproyecto de ley	22 de agosto 2006
Resolución de la Corte de Constitucionalidad (Tribunal en materia de derecho constitucional) sobre la no vinculación de la consulta popular de los vecinos de Sipacapa, San Marcos en junio de 2005, cuando rechazaron el proyecto de minería en su comunidad.	Mayo 2007
Toma de posesión del nuevo gobierno electo democráticamente	Enero 2008
El Ministerio de Energía y Minas convoca a participantes de la Comisión a retomar el diálogo y formular una nueva propuesta de reforma a partir de los acuerdos arribados por la Comisión y el proyecto presentado al Congreso en marzo del 2006. Lo que motivó la aceptación de las dos entidades a esta reactivación del diálogo (Conferencia Episcopal y ASIES), fue el mensaje de interés por reactivar el diálogo y la suspensión de licencias en tanto se implementaban las reformas a la Ley.	Marzo 2008
La Mesa de Diálogo de Reactivación Económica del Ejecutivo, junto con el Congreso, retoma propuestas de reforma a la Ley de Minería.	Abril 2010
Intercambio de acciones entre gobierno y comunidades por incumplimiento de atención a las medidas cautelares, incluyendo el cierre de la mina en San Marcos.	Junio-julio 2010
El gobierno y la Cámara de Industria suscriben Convenio Marco de Implementación de Regalías Voluntarias para incrementar el pago voluntario de 3 al 6%.	Enero 2012
El Ejecutivo y el Congreso consideran propuestas de reformas a la Ley de Minería, incluyendo reformas a la Constitución Política de la República, planteando regalías de hasta un 40% y la posible ejecución de proyectos de extracción estatal. Sin embargo, las propuestas de reforma constitucional quedaron suspendidas.	2011-2012
Un nuevo intento por abrir un proceso de diálogo fue anunciado por el Presidente del gobierno para que todos los actores (sociedad civil e industria) se pronuncien hacia una reforma de la Ley, incluyendo una moratoria de dos años para aprobar nuevos proyectos, lo que generó descontento entre el sector industrial.	2013

3.7 Metodología

Se estableció el alcance de la CAN, el cual no podía estar arriba de las facultades legislativas del Congreso de la República ni de las facultades del Poder Ejecutivo. Se definió como una comisión consultiva que recomendara al Organismo Ejecutivo puntos de acción y al Organismo Legislativo reformas a la Ley de Minería vigente.

Se acordó conformar una Asamblea General en la que se representaban formalmente el Gobierno de Guatemala y la Conferencia Episcopal y participaban adicionalmente los sectores antes indicados. Sin ser formalmente designada una Secretaria Ejecutiva, ASIES asumió el rol, llevando el registro de las reuniones y el acompañamiento técnico-jurídico que se necesitó para formular la propuesta de reformas a la Ley de Minería. Este acompañamiento técnico-jurídico se realizaba a distancia, presentándose resultados en el seno de las reuniones de la Asamblea General.

La Conferencia Episcopal recibió valiosos insumos del Cardenal de Honduras, que había atendido un espacio similar de discusión sobre explotación minera en Honduras. Dichos insumos sirvieron para la formulación de la propuesta guatemalteca.

Sin embargo, la CAN en este caso, así como en otras decisiones para concesiones o cuestiones relacionadas con el desarrollo comunitario de los pueblos indígenas, no contempló acciones que aseguren la obligación del Estado a la consulta libre, previa e informada, siguiendo un proceso culturalmente apropiado y proporcional a los riesgos y posibles impactos para los pueblos indígenas, tal como lo señala el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Informe Misión a Guatemala, 2010: Anexo I p. 32), en cumplimiento al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Gobierno de Guatemala en junio de 1996¹³. Supletoriamente se han realizado consultas a alcaldes comunitarios, según lo establece el Código Municipal, que promueve un proceso de votación, pero no informativos y de negociación y en apego a las prácticas culturales de los pueblos indígenas. Además, la metodología de diálogo intersectorial estuvo debilitada por acciones de represión, haciendo en ocasiones un

13 *El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan. También exige que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan.*

Foro de discusión y consenso sobre explotación minera y desarrollo comunitario

uso desmesurado de la fuerza pública o respuesta penal para controlar manifestaciones de protesta social. Así, la conflictividad social ha sido atendida más en el marco de acciones de penalización del conflicto.

Las campañas en favor o en contra de la extracción minera han producido más bien desinformación y mayor tensión, destacando que ambas posiciones no han encontrado un punto de equilibrio en la obligación del Gobierno de acompañar los procesos de consulta a pueblos indígenas dentro de un proceso efectivo de información y negociación. Esto como consecuencia de los vacíos existentes en el marco institucional y legal guatemalteco para operativizar aquellos aspectos claves para la garantía de los derechos indígenas a ser consultados sobre cuestiones atinentes a su desarrollo y tenencia de la tierra.

Así, si bien la metodología de diálogo puede calificarse como ejercicio efectivo de negociación y ha sido acompañada de estudios que facilitaron información para la toma de decisiones, su impacto ha sido nulo, pues los acuerdos no han tenido incidencia en la modernización y fortalecimiento de la normativa legal de la extracción minera. Adicionalmente, tampoco ha permitido identificar acciones para alinear la normativa interna a los compromisos del Convenio 169 para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la consulta libre, previa e informada sobre estos proyectos, así como el mecanismo para realizarlas.

4. RESULTADOS

En marzo 2006, siete meses después de alcanzados los acuerdos sobre los puntos de mejora de la Ley de Minería, la Conferencia Episcopal anunció su frustración y desacuerdo al constatar que el proyecto de reformas a la Ley de Minería no se correspondía con la propuesta original presentada al Congreso por el Presidente de la República en agosto 2005. Asimismo el Colectivo Madre Selva manifestó su descontento al conocer por medios de información internacional que Guatemala había negociado el otorgamiento de nuevas licencias de explotación, razón por la cual varios de los integrantes de la sociedad civil, así como la Iglesia de Guatemala, decidieron suspender el diálogo y abandonar la Comisión.

4.1 Resultados e impactos

Se formuló el documento Lineamientos de Política Minera y la propuesta de reformas a la Ley de Minería, que fue presentado al Presidente de la República y que incluía los siguientes acuerdos:

- Lograr una explotación técnica y racional de los recursos minerales.
- Fortalecer a las entidades encargadas de supervisión, monitoreo y control ambiental.
- Establecer un sistema de regalías basado en el tipo de material explotado. Se pretende cobrar tres por ciento de regalías a las mineras, y eliminar las exoneraciones fiscales, con lo que se espera llegar al 47 por ciento de impuestos.
- Fijar medidas de protección ambiental y utilización de los recursos hídricos.
- Brindar mayor información, participación y consulta a los pueblos en territorio minero. Esas consultas tendrían que ser tomadas en cuenta a la hora de decidir sobre la concesión de licencias.
- Las empresas tendrían que constituir fianzas a favor del Estado, para garantizar trabajos de mitigación, y adquirir seguros para resarcir daños a terceros, de ser necesario.
- La Comisión solicitó también conceder una moratoria de nueve meses a la autorización de licencias, mientras se lograba reformar la Ley.

Adicionalmente, se logró modificar el régimen de tributación de la compañía aludida, siendo en la actualidad el octavo contribuyente del impuesto sobre la renta, aunque no ha representado una inversión directa a las regiones de base de las extracciones.

Existió la voluntad política del Gobierno para revisar una ley promulgada por un gobierno anterior que favorecía a empresas mineras al reducir el porcentaje de regalías.

4.2 ¿Qué factores hicieron posible o agilizaron el alcance de los resultados indicados?

La voluntad del gobierno de la República de alentar un diálogo intersectorial para atender la problemática. Este foro de diálogo multisectorial establecido por el Organismo Ejecutivo, sin embargo, aún a la fecha no se ha resuelto el debate, por lo que la Ley de Minería sigue sin reformas y, por tanto, siguen sin solución las amenazas ambientales, la preocupación por la contaminación o desaparición de mantos acuíferos, no se han alcanzado consensos sobre modelos de desarrollo, y se han

deslegitimado otras actividades como la generación de energía a través de hidroeléctricas.

4.3 Seguimiento. No fue previsto un espacio de seguimiento.

5. LECCIONES APRENDIDAS

5.1 Retos superados

Se logró abordar en un diálogo intersectorial el asunto de la explotación minera. Sin embargo, la representación de pueblos indígenas fue a título de observación y no se cumplió con el derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas.

5.2 Lecciones aprendidas del proceso y desafíos encontrados

Es necesario que los procesos emprendidos para alcanzar acuerdos, (sobre todo aquellos que por no ser vinculantes y requieren que otras instancias las implementen) contemplen un plan de seguimiento y espacios de negociación o revisión extraordinarios, en caso no se estén ejecutando los acuerdos alcanzados.

5.2.1 Aún es un reto por superar cómo asegurar que la voluntad política de un gobierno traspase las barreras ideológicas y los intereses partidistas que privilegien o no un asunto de interés nacional. Las reformas de la Ley de Minerías han sido abordadas en la Comisión de Minas del Congreso de la República por distintos presidentes de la misma, lo que ha producido demoras, falta de continuidad y cambios de la propuesta original de la CAN.

5.2.2 La Comisión de Alto Nivel estuvo representada por personalidades del entorno social, con reconocido prestigio y credibilidad, impregnando de confianza y un muy elevado grado de objetividad las propuestas. Asimismo, involucrar a otras personas como mediadores del gobierno y funcionarios técnico-jurídicos dio mayor respaldo a las propuestas.

5.2.3 La participación de mediadores del gobierno permitió revisar las propuestas que los ministerios participantes proponían, a fin de hacerlas realistas a través de acciones de sensibilización.

5.2.4 Si bien ASIES no es una institución activista en el tema ambiental, su aporte técnico-jurídico le permitió participar en el proceso con

acciones de concientización y como factor de equilibrio de las posiciones.

- 5.2.5 El asunto de explotación minera ha contaminado el tema de las hidroeléctricas que se considera responden a necesidades e intereses distintos.
- 5.2.6 El foro abierto de discusión se concentró en las reformas de la Ley de Minería y atendió por tanto una discusión alrededor de la explotación de estos recursos, sin considerarla de manera comparativa con otras opciones de actividad económica (turismo, tecnificación de agricultura, etc.), quedando pendiente, como agenda de discusión, la revisión de los modelos de desarrollo del país a mediano y largo plazo.
- 5.2.7 Si bien hubo voluntad política, la integración de un foro multisectorial y técnico, características indispensables para un espacio de diálogo, los avances y resultados son nulos, lo que demuestra que la metodología debe ser mejorada, asegurado mecanismos de cabildeo y seguimiento.

5.3 Recomendaciones que pueden servir para futuros procesos de diálogo

- Los mandatos encomendados a las instancias encargadas de proponer soluciones deben ser consecuentes con la información que las autoridades dan a las comunidades interesadas/afectadas, a fin de no generar falsas expectativas. Las comunidades indígenas fueron informadas de que la CAN se encargaría de la formulación del reglamento para asegurar los procesos de consulta contenidos en el Convenio 169. Sin embargo, este producto no fue presentado por la CAN.
- Deben encontrarse mecanismos para equilibrar las posiciones radicales de algunos de los actores que defienden intereses de sus mandatos institucionales.
- Debe considerarse como uno de los productos o acuerdos de estos foros de discusión, una propuesta de cronograma de implementación de los acuerdos, incluyendo los responsables de las acciones, para facilitar el seguimiento.

Foro de discusión y consenso sobre explotación minera y desarrollo comunitario

- Debe contemplarse un plan de seguimiento que incluya acciones políticas de implementación de las recomendaciones/acuerdos, como acciones de cabildeo ante el Congreso de la República y estrategias de recuperación del rumbo a acuerdos.
- El proceso de negociación y diálogo debe acompañarse de campañas de información equilibradas y neutrales que promuevan la discusión sobre adopción de medidas de mitigación o reparación de impactos negativos, así como de potenciales oportunidades de desarrollo local, y por tanto el reparto de beneficios derivados del mismo. De otra manera, posiciones de “satanización” extremas sin fundamentos fácticos en contra del proyecto (OACNUDH, 2010: pp.37) o el de grandes promesas y expectativas, lejos de ser fuentes razonables de información, contribuyen a la generación de desconfianza y mayor tensión social. A esto se suma la penalización de las manifestaciones de protesta social, el uso de la fuerza y la falta de voluntad política para modernizar la legislación y la normativa.
- El debate debe ser levantado también a la dimensión regional, pues los esfuerzos registrados en este estudio también se han realizado en otros países centroamericanos, en todos los casos sin resultados favorables, así que se propone que el abordaje y negociación con las transnacionales se realice como bloque que debe haber consensuado previamente posiciones y estrategias en torno al modelo de desarrollo económico deseado en la región, incluyendo la armonización de legislaciones.
- Si bien la conflictividad social que ha generado la extracción minera y la débil legislación y respeto al Estado de Derecho, como todo proceso de transformación de conflictos, abre ventanas de oportunidad para ampliar el debate sobre el modelo de desarrollo centroamericano y cómo llevar las oportunidades de crecimiento a las áreas más pobres y relegadas.

Bibliografía

- Castagnino, Vincent (2006). Brigadas de Paz Internacionales: Informe Minería de metales y derechos humanos en Guatemala, “La mina Marlin en San Marcos”, Guatemala. Disponible en: http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/07/mineria_de_metales_y_ddhh_en_guatemala.pdf
- Centro de Investigaciones Económicas y Nacionales (2009). Contribución de la Industria Minera al Desarrollo de Guatemala, Guatemala: Sigfrido Lée L. y María Isabel Bonilla de Anzueto
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999). Memoria del Silencio, Tomo IV, Casos Ilustrativos, Anexo I: Caso ilustrativo No. 100, Ejecución arbitraria de Oscar Adolfo Mijangos López, diputado del Congreso de la República, Guatemala.
- Basualdo, Federico, FLACSO (2011). Artículo Reformas mineras y capital extranjero en Centroamérica, Revista de Comercio Exterior, Argentina
- Facultad de Derecho de la Universidad de Ámsterdam, Cordaid y Joris van de Sandt (2009). Conflictos Mineros y Pueblos Indígenas en Guatemala.
- Ministerio de Energía y Minas, Dirección General de Minería (2004). Caracterización de la Minería en Guatemala. Disponible en: <http://www.cadep.ufm.edu.gt/naturalezahumana/Lecturas/JGC%20Caracterizacion%20de%20la%20Mineria%20en%20Guatemala.pdf> (Consulta 31 de enero de 2013).
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010), Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, Misión a Guatemala.
- Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, Art. 64-66.

CAPÍTULO TRES

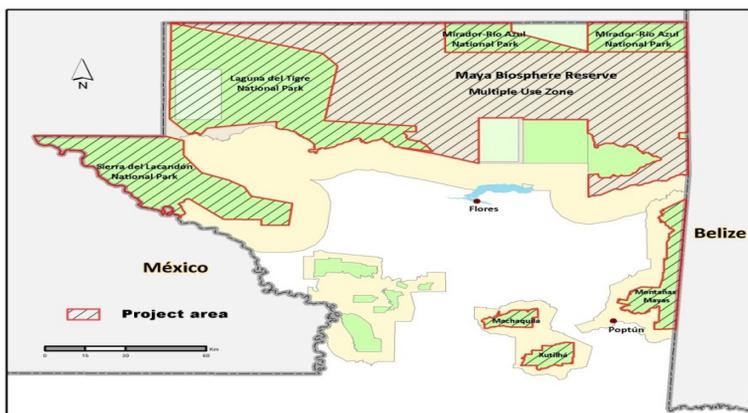
Mitigación de conflictos socio-ambientales en La selva Maya de Petén¹⁴

María Teresita Chinchilla Miranda

GUATEMALA

1. CONTEXTO

Este capítulo presenta la iniciativa de un proyecto formulado en 2010 por Wildlife Conservation Society, entidad sin fines de lucro que, por su vínculo con las comunidades involucradas en el acceso y manejo de recursos naturales en la Reserva de la Biosfera Maya, entiende bien el tema y fue apoyada por dos programas de USAID, que financió el proyecto. Sin embargo el proyecto no se pudo implementar. Las experiencias derivadas del proceso abordan tanto la necesidad de resolver la conflictividad alrededor del acceso y uso de los recursos naturales, como los grandes esfuerzos que se deberían realizar para lograrlo en los diferentes niveles institucionales públicos y privados, así como el consenso entre las partes.



Área original del proyecto propuesto en comunidades seleccionadas para generar un modelo.

14 Con autorización de WCS, 2011. PARTICIPATORY SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICT MITIGATION IN THE MAYA FORESTS OF PETEN, GUATEMALA. La autora recibió autorización de WCS para usar la información ya que ella participó en la formulación de la propuesta.

1.1. Breve historia y actores principales involucrados:

Guatemala es un país de contrastes en temas socio ambientales y económicos; el 32% del territorio nacional es de áreas protegidas (AP); el país cuenta con uno de los índices más altos de población bajo el nivel de pobreza del cinturón del trópico del 56.2% y en su territorio avanza la concentración de tierras productivas en pocas manos, para plantaciones de palma aceitera, caña, hule y otros monocultivos, así como ganadería, banano y café. Ello ha derivado en una competencia muy fuerte por el recurso suelo con aquellos que no lo poseen, por lo que las presiones se dan principalmente sobre las áreas protegidas. Al norte, en el departamento de Petén, el 33% del territorio es área protegida, aún cuando desde la década de los años 40 fue objeto de migraciones planificadas por el Estado para la explotación agrícola. Además el departamento provee el 90% del petróleo nacional y está rodeado por tres fronteras internacionales, donde tienen lugar múltiples actividades ilícitas.

En este escenario se han producido graves incidentes en la lucha por la conservación sobre los últimos remanentes boscosos protegidos por sus diferentes características de biodiversidad, en algunos de los cuales han mediado altos niveles de violencia y el consecuente debilitamiento del Estado, representado principalmente por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP– como ente administrador de las mismas.

Durante los últimos 20 años, la atención a los conflictos suscitados se realizó en forma dispersa, aislada, sin un monitoreo sobre los casos de conflictividad y sin instancias oficiales que canalicen los problemas, ni para encontrar soluciones ni para asumir corresponsabilidades de forma interinstitucional.

En este contexto, Wildlife Conservation Society –WCS- planteó un proyecto para someterlo a consideración de la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos –USAID-, dentro de un planteamiento teórico - metodológico de la Oficina de Gestión y Mitigación de Conflictos y la Oficina para la Democracia, los Conflictos y la Asistencia Humanitaria de USAID. Este proyecto contemplaba un consorcio con cuatro socios principales que trabajan en el área:

- CONAP – Consejo Nacional de Áreas Protegidas
- Asociación BALAM: ONG ambiental y comunitaria,
- Asociación de Comunidades Forestales (ACOFOP),

Mitigación de conflictos socio-ambientales en La selva Maya de Petén

- Fundación Defensores de la Naturaleza (FDN),

Las últimas tres acompañarían el fortalecimiento de CONAP y otras instancias, y garantizarían el efectivo cumplimiento y alcance de los objetivos, en un esfuerzo por unificar los diferentes niveles de decisión y consenso desde la participación e involucramiento comunitario bajo mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos. La última instancia de resolución era el nivel departamental, en donde se debería dar trámite y solución a los conflictos más significativos. Todos estos niveles estarían articulados mediante la conformación de una estructura en redes institucionalizada, de atención permanente.

1.2. Contexto Político

Después de 36 años de guerra interna, Guatemala no tuvo un proceso oficial de planificación para conducir a la población en una transición para adoptar una cultura de paz, y las acciones encaminadas a lograr un entorno de desarrollo bajo condiciones de negociación pacíficas se han dado de forma aislada y sin alcanzar consensos. A partir de la firma de los Acuerdos de Paz, se fomentó la desmovilización e incorporación a la sociedad de las fuerzas armadas, el retorno de refugiados y la consecuente demanda de tierras para solventar los problemas de habitación y alimentación de la población rural desalojada, desplazada, y de campesinos sin tierra.

Dado que desde la década de los años 40 se consideró el departamento de Petén como zona de colonización para la producción agrícola, esto quedó en la memoria colectiva del guatemalteco, y hasta la fecha se cree que el territorio de Petén es un área donde aún existen tierras estatales para entregar a los campesinos y, por ende, para abrir el mercado de tierras para aquellos que concentran grandes extensiones.

Sin embargo, desde el año 1990 el Congreso de la República estableció las áreas protegidas y la Reserva de la Bioesfera Maya (RBM), en el norte del departamento de Petén, bajo el decreto legislativo 5-90, y en el año 1995 el Decreto 64-95 declaró las áreas protegidas del sur de Petén, todas bajo la administración del CONAP.

Desde entonces, la inversión nacional e internacional para el fortalecimiento del manejo de las áreas protegidas atrajo paralelamente inversión para asegurar alternativas económicas y productivas para muchas comunidades, con miras a garantizar su subsistencia y a minimizar el avance de la frontera agrícola sobre las áreas protegidas.

Sin embargo, no todas han logrado estos beneficios, no han asegurado su estabilidad y viabilidad de largo plazo ni el desarrollo socio-económico esperado, dadas sus condiciones de participación, ubicación, presión externa sobre el recurso suelo, e intereses de grupos ilegales, que causan conflictividad y presión hacia los recursos naturales. A esto se une la falta de capacidad institucional para resolver la problemática que se torna cada vez más violenta, alcanzando cifras alarmantes de secuestros, muertes de activistas o líderes comunitarios, amenazas y agresiones contra el personal gubernamental.

Este contexto hizo necesaria la consolidación de una propuesta que permitiera, tanto a actores de la sociedad civil organizada como a comunitarios e instituciones gubernamentales, actuar para consolidar una estructura permanente de atención al conflicto.

En 2011 la USAID preparó la Declaración Anual del Programa para acceder a fondos para el año fiscal 2011 dentro de Programas y Actividades para la mitigación de conflictos y la reconciliación, para lo cual se presentó el contenido de la siguiente propuesta.

2. PROPÓSITO

2.1. Propósito del proceso

El proyecto pretendía, bajo el enfoque People to People, reunir a representantes de los grupos en conflicto, en diferentes niveles de acción, con el propósito de interactuar, en una mesa interinstitucional de conflictos de tierras en áreas protegidas, la cual podría ser el espacio seguro en donde se llevaran casos de orden mayor, debiendo ser fortalecida. Asimismo existiría el vínculo de esta mesa con la Mesa de Diálogo Justicia y Seguridad de Petén, y con otra instancia ya existente, el Foro de Justicia Ambiental, en donde participan las instancias de justicia. Se pretendía, además, fortalecer los espacios a nivel comunitario y regional existentes y aquellos que, por diversas razones, dejaron de funcionar, así como espacios nuevos que debían ser creados dentro del CONAP como la “Unidad de Incidencia y Atención al Conflicto”.

La intención de la propuesta era crear un modelo de resolución de conflictos, tomando como referencia para su creación dos de las comunidades con mayor nivel de conflictividad o comunidades emblemáticas y con causas diversas de conflictividad, para aplicar el marco teórico - metodológico.

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1. Lugar

La propuesta se desarrollaría en las comunidades vinculadas a las siguientes áreas protegidas:

- a) Comunidades en las AP del Sur de Petén
- b) Comunidades de la Ruta hacia Carmelita, Zona de Usos Múltiples -ZUM- de la RBM
- c) Comunidades en el Parque Nacional Sierra del Lacandón (PNSL)
- d) Comunidades en el Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT)

3.2. Convocantes

La propuesta intentaba que un grupo de instituciones del Estado y organizaciones no gubernamentales, bajo una estructura organizativa en alianza, convocara a los distintos involucrados según una escala ordenada de atención al conflicto que abarcaba desde la atención a nivel comunitario, en donde los casos pudieran ser atendidos y resueltos; un nivel medio de atención regional, cuando el conflicto superara las capacidades a nivel comunal, atendiéndolo entonces en mesas de diálogo interinstitucionales que abarcan regiones menores o áreas focalizadas; hasta un nivel interinstitucional a nivel departamental, en donde los conflictos serían atendidos por las cabezas institucionales con poder de decisión, en donde los conflictos tenían un nivel o magnitud alta.

3.3. Facilitadores. Papel de WCS

WCS ha monitoreado durante los últimos 17 años la integridad ecológica de la RBM, sus impactos ecológicos por la extracción de madera certificada en la ZUM y el éxito en la reproducción de la guacamaya roja con el apoyo financiero de USAID-Guatemala. Durante este tiempo WCS adquirió un conocimiento detallado de las amenazas, peligros y oportunidades inherentes de la zona, y ha desarrollado estrategias para su conservación. WCS Guatemala estableció una estrecha relación de trabajo con el Sistema de prevención y combate de incendios forestales (SIPECIF), la comunidad de Paso Caballos y las concesiones forestales adyacentes como la Asociación Forestal Integral San Andrés, Petén (AFISAP) y la Cooperativa Carmelita, para apoyar sus operaciones de campo y hacerlas participar en la creación de una brecha cortafuegos de 47 kilómetros, para delimitar “El Escudo”, una estrategia destinada

a proteger la zona oeste de las concesiones forestales de la ZUM; es ahí donde las guacamayas rojas anidan al este del PNLT. En coordinación con USAID, WCS trabajó para fortalecer los programas de prevención de incendios en tres concesiones forestales piloto. WCS ha también trabajado con la comunidad de Uaxactún en su lucha inicial por la concesión forestal y ha establecido acuerdos de cooperación para fortalecer su gestión integrada. Mediante este acercamiento con las comunidades, WCS ganó experiencia y apoyo de las comunidades, ayudó en la resolución de conflictos y profundizó en la comprensión de sus necesidades inmediatas, todo lo cual puede contribuir en los procesos de conservación.

En la propuesta del proyecto se tendría el liderazgo de WCS que, a su vez, implementaría un consorcio formado por:

- Asociación BALAM: cuenta con experiencia en la gestión de áreas protegidas, la participación comunitaria y la creación de redes sociales e incidencia política.
- ACOFOP: organización de defensa líder para las comunidades forestales de la RMB. Cuenta con fuerte capacidad para abogar por las comunidades forestales, proporcionar apoyo técnico a las organizaciones comunitarias en la RMB, y apalancar incentivos financieros para generar oportunidades económicas sostenibles.
- FDN: ha trabajado en proyectos relacionados con protección de los recursos naturales y culturales de forma integrada, basado en oportunidades económicas, el desarrollo rural, y atención a los componentes de relaciones o asuntos comunitarios.

Asimismo se contaría con otros socios, como:

- CONAP: posicionado para representar la legislación de áreas protegidas, solucionar problemas comunitarios dentro de las áreas protegidas reconocidas bajo acuerdos cuando así lo permite la ley, y resolver conflictos.
- Pastoral Social del Vicariato Apostólico (PSVA): con amplia experiencia en la capacitación de líderes comunitarios y fortalecimiento a la organización comunitaria.

3.4. Perfil de los participantes

1. A nivel regional, el CONAP lidera la administración de las AP. Junto a otras instituciones de gobierno¹⁵, puede considerarse el grupo gubernamental con intereses similares, aunque algunas veces interinstitucionalmente otras entidades de gobierno no siempre están coordinadas bajo políticas congruentes.
2. Grupo empresarial. El grupo gubernamental enfrenta, por el otro lado, a grupos económicamente poderosos (como por ejemplo ganaderos, madereros, y productores de agro-combustibles) quienes promueven el desplazamiento de gente sin tierras o compran derechos o tierras con título dentro o alrededor de las AP, o facilitan la extracción de productos no maderables del bosque para la exportación.
3. Grupo de organización campesina. El grupo gubernamental además se enfrenta y recibe quejas continuamente de grupos de presión¹⁶ o aquellos que demandan actividades agropecuarias y servicios sociales; algunos se encuentran en las AP y hacen uso no sostenible de los recursos del bosque.
4. Grupo ilegal-transfronterizo. Se ha identificado además otro grupo al que le interesa posicionarse en las tierras fronterizas de la nación (incluyendo aquellas que están dentro de AP), para facilitar sus operaciones ilegales de tráfico de armas, drogas e indocumentados hacia los países fronterizos de México y Belice.

Historial de participación e intentos de organización para atender la conflictividad:

Entidades en el ámbito gubernamental:

En el orden judicial, las soluciones deberían provenir del grupo gubernamental, desde instancias como la Procuraduría General de la Nación, el sistema de justicia y las fuerzas de seguridad pública como la Policía Nacional Civil¹⁷, y otros como Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA)¹⁸, Registro y Catastro (RIC), y

¹⁵ *Instituto Nacional de Bosques (INAB), especializado en el manejo de bosques, y en el tema ambiental e Instituto de Antropología e Historia (IDAEH), responsable del tema de patrimonio cultural), algunas organizaciones no gubernamentales –ONGs- y otras co-administradoras de las AP, como FDN.*

¹⁶ *Por ejemplo organizaciones sociales, asociaciones Pro Tierra, Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP) y (CENOC) entre otros*

¹⁷ *Por medio de su división DIPRONA, que vela por los recursos naturales*

¹⁸ *Que vela por la producción agropecuaria.*

Fondo de Tierras (FONTIERRAS) a cargo de la regularización de tierras. Sin embargo, estas entidades no logran actuar eficientemente. El Estado cuenta con organizaciones a nivel comunitario¹⁹, municipal y departamental²⁰ que podrían tener alguna injerencia en la mediación de conflictos. Entre las instancias ministeriales, se encuentra la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), que se dedica a resolver conflictos de tierras fuera de las AP.

Foros o mesas en el ámbito interinstitucional y/o mixto público-privado:

A nivel departamental, solamente existen en el sur de Petén dos mesas interinstitucionales de diálogo, la de Acceso y Uso de Recursos Naturales y la de Resolución de Conflictos de la Tierra. En las comunidades del PNSL funcionó una mesa de diálogo que desapareció, y a nivel de las concesiones forestales sólo existe el Consejo Consultivo de la ZUM, con participación de los concesionarios, para atender casos específicos del área, y una mesa multisectorial formada por organizaciones no gubernamentales y empresarios, que atiende principalmente las situaciones alrededor del Parque Nacional Mirador Río Azul (PNMRA), pero no son figuras de apoyo para toda la conflictividad de las comunidades de la ZUM.

En 2004 se instauró el Comité para la Defensa y Restauración del PNLT²¹. Este comité vela por la problemática del PNLT pero no llega a resolver conflictos. En 2006 se instaló la Mesa de Diálogo, Justicia y Seguridad de Petén, pero dentro de su estrategia de acción solamente considera la prevención social y situacional de violencia y delincuencia, sin líneas específicas que atiendan las demandas de solución de conflictos ambientales.

En el año 2009 se instauró la Mesa Intersectorial de Resolución de Conflictos de Tierras en Áreas Protegidas (MICTAP) como compromiso de gobierno, la cual funciona coordinada por la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) y con la participación de los principales entes relacionados con el tema agrario, social y de recursos naturales²². Sin

19 Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODE), Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).

20 Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE).

21 El PNLT está conformado por el Gobernador del Departamento de Petén (GDP), CONAP, Ministerio de Gobernación-Policía Nacional Civil, Ministerio de la Defensa Nacional (MINDEF), Ministerio Público-Fiscalía distrital, Ministerio de Cultura y Deportes-IDAEH, Universidad de San Carlos-Centro de Estudios Conservacionistas, (USAC-CECON), Procuraduría de Derechos Humanos (PDH)-Auxiliatura Departamental de Petén.

22 Fondo de Tierras (FONTIERRAS), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Instituto Nacional de Bosques (INAB), Pastoral Social del Vicariato Apostólico (PS-VAP), CONAP, Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH), PDH, Registro y Catastro (RIC),

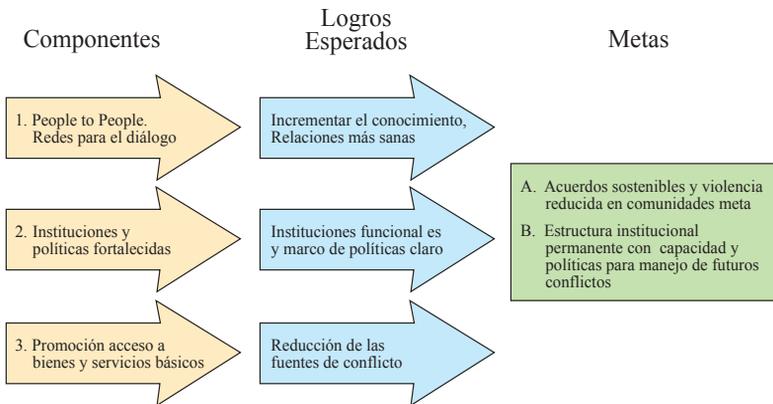
Mitigación de conflictos socio-ambientales en La selva Maya de Petén

embargo esta mesa no cuenta con una estrategia ni reglamento específico de funcionamiento, por lo que se necesitaba apoyo para su fortalecimiento e implementación.

3.5. Punto de entrada

Bajo este contexto de existencia de mesas que no eran funcionales para atender la conflictividad en áreas protegidas, se decidió plantear que el proyecto fortaleciera estas estructuras, bajo una nueva forma de organización y operación.

Se planteó un esquema de apoyo desde la comunidad organizada y con creación de capacidades, hasta el fortalecimiento de las mesas regionales y departamentales para que la conflictividad fuera atendida y resuelta desde las bases, empoderando a los líderes comunales para la atención inmediata en casos en los que se pudieran aplicar metodologías acordes y adaptadas de la línea metodológica general que conllevaba la propuesta. Asimismo, se fortalecería a las mesas regionales bajo estos planteamientos metodológicos fortaleciendo capacidades y la atención e incidencia permanente en la mesa departamental



3.6. Cronograma

El proyecto debía implementarse en un plazo de tres años, al final de los cuales se esperaba que los gobiernos de ocho comunidades piloto seleccionadas en PNSL, Montañas Mayas, PNLT y ZUM-PNMRA de las tierras bajas mayas de Petén, las tres mesas regionales de diálogo, las tres organizaciones socias del proyecto, CONAP y la MICTAP, contarían

con un modelo de resolución de conflictos y funcionarían estructuradas bajo una red departamental, con las herramientas, las capacidades y la motivación necesaria para la prevención, mitigación y monitoreo de conflictos sobre el uso de los recursos naturales en AP.

3.7. Metodología

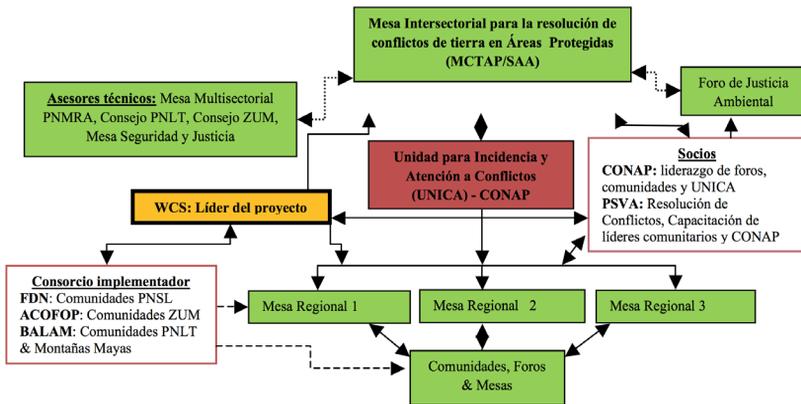
Tomando en cuenta que en las comunidades de las cuatro AP hay conflictividad interna y hacia las instituciones, se trabajaría bajo dos enfoques interrelacionados de las “Teorías del Cambio e Indicadores de Desarrollo en Manejo y Mitigación de Conflictos”, de las Oficinas para la Democracia, Conflictos y Asistencia Humanitaria y la Oficina de Gestión y Mitigación de Conflictos de USAID. Estas metodologías estaban disponibles para el programa, siguiendo las siguientes teorías:

- Relaciones sanas (construcción de puentes y comunidades basadas en construcción de paz): apunta a las actitudes, espera que el cambio de actitud venga de las interacciones de los grupos en conflicto y el aumento de la mutua comprensión y apreciación que resulte, y
- Funcionamiento de las instituciones (Economía, Política): se centran en un enfoque democrático liberal con el desempeño institucional formal e informal dentro del gobierno, la sociedad civil y el sector privado; las instituciones formales e informales tienen el mayor impacto en la percepción de quejas o probablemente son las que más aprovechan la resiliencia social e institucional.

Se basaría también en la metodología de “Consolidación de la Paz de persona a persona” de la Oficina de Gestión y Mitigación de Conflictos USAID, que implica reunir a representantes de los grupos en conflicto con el propósito de interactuar en un espacio seguro. Se centra en las divisiones dentro de una comunidad que pueden tener sus raíces en las diferencias de grupo como el origen étnico, religión o estatus, como los ex-combatientes, desplazados o refugiados. Aborda los prejuicios y la demonización que refuerza las diferencias percibidas entre los grupos y obstaculiza el desarrollo de las relaciones entre las partes en conflicto con el objetivo de crear oportunidades para una serie de interacciones entre los grupos en la comunidad a fin de promover el entendimiento mutuo, la confianza, la empatía y los vínculos sociales de resiliencia, considerando que cuando la salud de las relaciones entre los grupos mejora, la probabilidad de violencia entre ellos disminuye.

Mitigación de conflictos socio-ambientales en La selva Maya de Petén

La propuesta se implementaría en zonas con diferentes características causales de conflicto. Se habían seleccionado AP dentro de tres categorías de manejo, para establecer lineamientos a partir de cada situación y promover la difusión del proyecto como modelo regional. Una de las áreas en conflicto vincula comunidades asentadas en la Zona de Amortiguamiento (ZAM) antes de la declaratoria y parcialmente en la Zona Núcleo (ZN) (PNSL), la segunda con la conflictividad entre ZAM-ZUM (Montañas Mayas) y la tercera se relaciona con ZN con comunidades invasoras (PNLT). Se ofrece el esquema original del proyecto propuesto:



4. RESULTADOS

4.1. Resultados e impactos

Existen pocas iniciativas a nivel internacional que financien y aborden temas tan delicados, vinculados a la resolución de conflictos. Ello hace que, ante una alternativa de fondos que se lanzó a nivel mundial, las oportunidades de alcanzarlo sean reducidas pues hay muchos países compitiendo por los recursos. Aunque el proyecto no logró el financiamiento y no se pudo implementar, durante su formulación, los actores involucrados se mostraron interesados y manifestaron la necesidad de contar con una estructura organizada y con respaldo financiero para operar. Asimismo, todas las entidades participantes se mostraron anuentes a colaborar, ya que no existía una alternativa que permitiera fortalecer estructuras, capacidades y atender la conflictividad desde las bases, tomando en cuenta los diferentes niveles de atención de

un conflicto, así como su atención permanente mediante una oficina de incidencia.

A nivel del CONAP, se retomó la parte que le correspondía, gestionándose la contratación de la persona que integraría la UNICA, unidad que podrá retomar el seguimiento a esta iniciativa. Actualmente otras de las organizaciones de los socios originales a esta propuesta han aplicado al fondo convocado para el año 2013 con otros donantes, convencidos de dar seguimiento al menos a un proyecto piloto para tener un primer punto de partida y desarrollar parte de la estructura deseada en un mediano plazo.

4.2. ¿Qué factor hizo posible o agilizó el alcance de los resultados indicados?

La contratación por parte de CONAP del consultor que debe iniciar la conformación de la Unidad de Incidencia y Atención al Conflicto (UNICA). Desde esta unidad, se retomarán algunos puntos de la propuesta original con algunas modificaciones a la planteada en 2011, aunque se continúe la búsqueda de financiamiento para ejecutar el proyecto completo. Una de las tareas fundamentales de la UNICA, una vez sea implementada, será el captar fondos para que una nueva iniciativa modificada se consolide en los próximos años, e iniciar los contactos interinstitucionales.

4.3. Seguimiento

En el año 2012, con las nuevas autoridades de gobierno, la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), inició una propuesta de estrategia para resolver los conflictos en las áreas protegidas. Sin embargo, dado su mandato, que está destinado a la problemática agraria nacional, su enfoque para la resolución es particular. En este intento, no se incluyó a CONAP, por lo que éste presentó insumos para dicha estrategia, en el documento: “Estrategia de Atención a la Conflictividad Agraria en el SIGAP, como Contribución al Ordenamiento”. A la fecha se desconoce si dicho documento fue tomado en consideración. En éste, CONAP planteaba que el objetivo era “Reconocer y responder a la obligación de mantener la decisión del Estado de Guatemala de conservar los ecosistemas críticos y representativos del país, y la mitigación del deterioro de los recursos naturales y culturales, bajo el ordenamiento territorial actual de las áreas protegidas y la legislación vigente, a través del establecimiento de una *Política de Estado de Seguridad y Soberanía Nacional* en coordinación interinstitucional, cuyo fin es el desarrollo humano en un estado de derecho” (CONAP 2012).

Mitigación de conflictos socio-ambientales en La selva Maya de Petén

Puesto que no fue posible mantener la iniciativa original, en donde SAA jugaba un rol importante, coordinando con CONAP, es importante retomar las pláticas interinstitucionales para que el interés de ambas entidades por resolver los conflictos en áreas protegidas se pueda canalizar hacia iniciativas viables, para luego intentar resolverlas de forma conjunta. De esta manera se respetaría el ordenamiento territorial existente, que reconoce las áreas protegidas del país, con su carácter constitucional de inalienabilidad, como la base fundamental de dónde partir, para garantizar la permanencia de éstas en el largo plazo, sin que cambien la finalidad para la cual fueron creadas ni se constituyan en reservas territoriales del Estado para resolver la problemática agraria.

5. LECCIONES APRENDIDAS

5.1. Retos superados

A pesar de que el proyecto no alcanzó financiamiento, la concepción de una estructura organizada cuyo objetivo es la resolución de la conflictividad en las áreas protegidas es un proyecto que se mantiene vigente, es decir, la idea no ha sido desechada, sino más bien se está buscando fortalecer al CONAP a través de la UNICA, y se espera que en el corto plazo se puedan alcanzar los objetivos planteados.

5.2. Lecciones aprendidas del proceso y desafíos encontrados

La participación de SAA de forma independiente, tratando de establecer las estrategias sin el consenso y la coordinación interinstitucional, aun es un desafío a superar. El aprendizaje de esta propuesta indica que se debe retomar la idea inicial, pero realizando algunos cambios importantes para que la estructura pueda ser operativa si se alcanza el respaldo desde las instancias gubernamentales nacionales y no sólo a nivel departamental, donde ya tenían acogida.

El desafío también es generar confianza entre las instituciones del Estado, con el fin de encontrar puntos comunes de acción y garantizar un trabajo conjunto comprometido con la legislación y con el ordenamiento territorial del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), vigentes.

El CONAP es un Consejo en el que participan varias instituciones del Estado²³. Por ello se debe fortalecer esta entidad a través de todos

²³ Como ministerios de Agricultura MAGA y Ambiente MARN, Instituto de Turismo INGUAT, de Antropología e Historia IDAEH y de bosques INAB, Representantes de ONG y municipalidades, Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos CECON-USAC.

sus miembros y sus diferentes mandatos; por ejemplo la SAA que no participa directamente, debe atender la diversidad de decisiones dentro del CONAP, para contribuir desde su propia óptica a la conservación de las AP.

Debe verse la participación de SAA con una perspectiva positiva, en el entendido de que es buena su colaboración, y propiciar el acercamiento con las otras instancias para canalizar los esfuerzos para la consolidación del SIGAP y para la comprensión y difusión de las funciones de las AP entre los habitantes, al mismo tiempo que se garantiza el desarrollo y se consolidan los modelos de participación comunitaria en la conservación, sin que ello represente una disminución de las áreas protegidas.

Según el Director de WCS en Petén, en el año 2013 USAID lanzó nuevamente la convocatoria para optar a los fondos, pero esta vez la diferencia fue con cobertura en todo el territorio de Guatemala, y aunque tenía énfasis en el altiplano occidental y planteaba acciones en todas las áreas de enfoque, por primera vez se planteó la RBM como un área importante. Es posible que la propuesta original haya ayudado a enfocar esta nueva ronda, incluyendo el norte del país y las AP.

6. ACTUALIZACION A JUNIO 2013

6.1 Cómo evolucionó el proceso

La idea del proyecto se mantiene, el año 2013 será fundamental para captar fondos para financiar la reformulación de la propuesta, el contacto con los socios originales, el funcionamiento de la UNICA, la participación de los actores principales en un nuevo proceso consensuado donde CONAP mantenga su liderazgo como ente administrador de las AP.

6.2 Recomendaciones que pueden servir para futuros procesos de diálogo

- a) Se debe iniciar primero el diálogo entre instancias de gobierno, buscando garantizar la conservación de las áreas protegidas, especialmente en la zona norte de Guatemala, donde se desarrollaría la propuesta original.
- b) El diálogo debe ser de alto nivel, iniciando con los representantes institucionales en Ciudad de Guatemala, para que luego se consolide la propuesta a nivel departamental.

**Mitigación de conflictos socio-ambientales en
La selva Maya de Petén**

- c) Realizar incidencia para que el gobierno central reconozca el valor de las AP y mantenga a CONAP en el liderazgo de su administración y toma de decisiones, relacionadas con la conflictividad social.
- d) Considerar incluir a representantes del sistema de justicia y de derechos humanos en Guatemala, dentro de la estructura permanente.

CAPÍTULO CUATRO

Reflexiones sobre el diálogo en el proyecto Minero Conga

Giselle Huamani Ober, especialista en transformación de conflictos
Dr. Christopher R. Mitchell, profesor honorario de S-CAR.
Alicia Pfund, editora.

PERÚ

ALICIA PFUND:

Gracias, Giselle, por compartir tu experiencia en la facilitación de diálogos, y comentar tu participación y tus opiniones sobre el proceso de Conga. Muchas gracias Chris por comentar sobre el proceso y darnos tu perspectiva. Para comenzar, quisiera pedirle a Giselle que nos explique brevemente los antecedentes del caso, y cómo surgió el conflicto.

1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO

GISELLE HUAMANI OBER:

La región de Cajamarca tiene una larga historia de tensiones entre la población y las empresas mineras, las cuales han resultado en muchos enfrentamientos. El presente conflicto comenzó durante y después de la presentación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Conga (EIA) en 2010, debido a que el proyecto afectaría a varias provincias de Cajamarca. Específicamente se objetó que las lagunas alto andinas o humedales de alta montaña serían afectadas, y se impactaría el ecosistema de las cuencas tributarias de las tierras altas, así como de otros sistemas hidrográficos, y a la diversidad biológica. Hay cuatro lagunas en riesgo en Conga, y la empresa propuso llevar el agua de dos de las lagunas a reservorios y eliminar otras dos, que están sobre el mineral a extraer.

El EIA fue objeto de críticas por diversos especialistas, lo que reforzó el cuestionamiento sobre su validez y veracidad. Por su parte, la multinacional socia de la empresa local respondió que la empresa siguió el proceso establecido por el Estado, que el estudio era exhaustivo y de

calidad, y que había sido desarrollado en un proceso participativo de tres años.

El gobierno nacional recomendó a la empresa asegurar el agua primero, priorizando la construcción de reservorios para demostrar que el proyecto puede contribuir con un mejor manejo de los recursos hídricos para la población, asumiendo que el problema de Cajamarca era sólo el problema del agua. La empresa aceptó estas recomendaciones y se comprometió a la ejecución de los reservorios, antes de ejecutar el Proyecto Conga.

En agosto de 2011, durante el III Encuentro Regional de frentes de defensa, comisiones ambientales municipales, rondas campesinas y organizaciones sociales de la región Cajamarca, por primera vez se expresó de manera organizada y masiva el rechazo al proyecto. Surge con fuerza el malestar de la población ante el inminente inicio de la construcción de las obras del proyecto Conga. La población demandó dialogar con autoridades nacionales, y dos intentos fracasaron, inclusive se llegó a cambiar tres veces de primer ministro durante el transcurso de este conflicto. Mientras tanto, a nivel de los medios de comunicación se personalizó el conflicto entre el presidente regional de Cajamarca y el primer ministro. Además, en este punto, Cajamarca entró en una etapa de crisis económica.

Como un intento de solucionar el conflicto en escalamiento, el gobierno nacional comisionó un peritaje internacional a través de la determinación técnica de la problemática del agua identificada en el EIA por un panel de tres expertos externos-imparciales. Sin embargo, dicho proceso fue cuestionado desde un principio debido a que no fue participativo, no dio garantías y no consensuó con los actores el alcance del estudio, objetivos, transparencia, forma de devolución de los resultados, etc. Por tanto, sin un proceso de manejo del conflicto válido para todos los actores, y con medidas de fuerza que deterioraban las relaciones sociales, durante la primera mitad de 2012 recrudecieron los enfrentamientos, que desembocaron en violencia. Se estableció el Estado de Emergencia con un fuerte contingente policial y del ejército, pero a pesar de ello, la crisis se agudizó en julio del 2012. A causa de la violencia se registraron cinco muertos y cientos de heridos entre miembros de la comunidad; esto dio pie a que se abriera paso al proceso.

CHRISTOPHER R. MITCHELL

Cuando la intervención tiene lugar después de los hechos de violencia, el esfuerzo para los intermediarios es infinitamente más difícil, porque

Reflexiones sobre el diálogo en el proyecto Minero Conga

el conflicto se complica con los que fueron muertos o heridos, y con la discusión sobre la responsabilidad y compensación para las víctimas.

2. EL PROCESO DE FACILITACIÓN

AP: ¿Cómo se inició tu participación Giselle? ¿Cuál fue tu rol?

GHO: Se inició con un pedido del gobierno central al PNUD, que se concretó con mi contratación como asesora externa de conflictos sociales para apoyar a los facilitadores; posteriormente organicé un equipo de apoyo, con la contratación de Iván Ormachea Choque; ambos somos especialistas en la gestión de conflictos con años de trabajo en el campo de la transformación de conflictos en el Perú y en otros países. Además, incorporamos un sistematizador y un comunicador.

AP: Quiénes fueron los facilitadores a los que tú e Iván apoyaban?

GHO: Los facilitadores fueron dos sacerdotes. El gobierno nacional solicitó a un sacerdote con alto rango dentro de la jerarquía de la Iglesia con el cual habían trabajado la Ley de Libertad Religiosa, y que también estaba familiarizado con la institucionalidad del Estado por haber sido sacerdote castrense. Un segundo sacerdote fue solicitado por la Defensoría del Pueblo, un importante sector de la Iglesia Católica, y el gobierno regional de Cajamarca, por ser alguien muy identificado con las causas sociales.

AP: qué opinas, Chris, sobre este arreglo?

CRM: Teniendo en cuenta que la violencia ya había ocurrido y que estaban enfrentados con un conflicto que incluía al gobierno nacional y a la compañía, por un lado, y al gobierno regional y gran parte de la población, por el otro, era inevitable la dificultad de encontrar a alguien en quien todas las partes confiaran. El hecho de que el gobierno nacional seleccionara a uno de los facilitadores y las organizaciones locales y el gobierno regional al otro, fue una forma interesante de solucionar el dilema de la neutralidad.

AP: Giselle, ¿quién y cómo decidió que el proceso fuera de facilitación y no de mediación o de algún otro enfoque?

GHO: Dado el contexto de crisis y de alta polarización de la región y del país a raíz del conflicto, no existían las condiciones para un proceso de mediación, ni había una voluntad de las partes para dialogar. Por eso se consideró que el trabajo debía enfocarse en desarrollar las condiciones

preparatorias hacia ese punto de encuentro entre las partes. En ese sentido, los sacerdotes facilitarían dichas condiciones, restituyendo la comunicación rota, llevando señales de buena voluntad, realizando una diplomacia itinerante, etc. que condujera finalmente al encuentro entre las partes.

AP: ¿Cómo se eligieron los sacerdotes como facilitadores? Es común que miembros de la Iglesia asuman el papel de terceros?

GHO: La Iglesia Católica, además de la Defensoría del Pueblo, es una de las principales instituciones en el país que tiene el mayor nivel de reconocimiento y confianza por parte de la población. Como muchos sacerdotes, hermanas y agentes pastorales tienen un trabajo humanitario y social con la población, estos son reconocidos por su compromiso pastoral. Es por eso que en muchos casos de conflictos o problemas sociales, el sacerdote o el agente pastoral se convierten en referentes locales o regionales, y por tanto un tercero con credibilidad y legitimidad para facilitar, intermediar, garantizar, monitorear, etc., un proceso de manejo de conflicto.

AP: ¿Tiene el PNUD experiencia en este tipo de iniciativas, acostumbra a actuar de esta forma, como asesores de facilitadores?

GHO: El PNUD, como organización internacional de apoyo al desarrollo de las naciones, tiene también presencia en países con alta conflictividad alrededor del mundo. Esto le ha llevado a ganar una experiencia importante en temas de ayuda humanitaria, intervención en crisis, construcción de la paz y manejo de conflictos entre naciones, cumpliendo roles distintos en cada uno de ellos. Sin embargo, en muchas situaciones de conflictos sociales intra-nacionales, el PNUD como otras instituciones internacionales –OEA por ejemplo- ha tomado un rol clave de apoyo a los procesos de conflicto -que va más allá del rol tradicional de manejo de crisis- a uno de prevención, apoyando y fomentando programas y procesos de paz, fortalecimiento de capacidades de diálogo, de desarrollo de infraestructuras para la paz, etc. En el caso de Conga, el rol de los asesores del PNUD con los facilitadores sacerdotes tenía el objetivo de brindar apoyo técnico en el proceso de acercamiento entre las partes en un proceso altamente conflictivo.

AP: ¿Cuáles fueron las expectativas del proceso?

GHO: Las expectativas eran varias, dependiendo de los actores. Durante el proceso fue evidente que los actores tenían objetivos políticos que

Reflexiones sobre el diálogo en el proyecto Minero Conga

no eran congruentes con la resolución del conflicto, y los tres actores --gobierno nacional, gobierno regional y empresa Yanacocha-, estuvieron motivados a participar en el proceso, cada uno desde distintas posiciones políticas, técnicas y económicas:

- El gobierno nacional: des-escalar la crisis y el conflicto, a fin de continuar con el proyecto y el proceso de inversiones en proyectos mineros.
- El gobierno regional de Cajamarca: acabar con las medidas de fuerza impuestas en Cajamarca por el Ejecutivo y que el proyecto Conga entrara en una discusión pública.
- La empresa Yanacocha: reconducir el conflicto en algún tipo de proceso a fin de continuar con el proyecto.

AP: en tu experiencia, Chris, ¿es común que las partes tengan diferentes expectativas?

CRM: Con frecuencia los adversarios traen consigo objetivos muy diferentes, y una de las dificultades del intermediario es enfocarse en tratar de resolver el problema que comparten, sin la interferencia de otros objetivos.

GHO: El proceso --que debió involucrar a las tres partes-- a pedido del gobierno regional, se vio condicionado a excluir a la empresa, para que el diálogo principal en la primera etapa fuera entre el estado nacional y el estado regional, entre quienes se intensificó la tensión y el posicionamiento. Esto puso el enfoque en el desarrollo en la región, empoderando al gobierno regional.

CRM: Muchos conflictos incluyen problemas de reconocimiento y poder, y parte del “juego” es no darle ventaja a los otros al reconocer, por ejemplo, su derecho a hablar en nombre de la población local.

AP: ¿Cuáles fueron, Giselle, los objetivos del proceso de facilitación?

GHO: El proceso de facilitación de Conga debió responder a la crisis en la que las fuerzas del orden del Estado y manifestantes en Cajamarca se habían enfrentado. En el lenguaje de los actores, se señaló como objetivos del proceso: “alcanzar la paz”, y “solucionar la situación de conflicto en Cajamarca”. Se trataba de hacer una intervención que inicialmente ayudara a calmar los ánimos y la tensión en Cajamarca, para luego reconstituir los canales de comunicación, y que permitiera así

conducir y desarrollar un proceso de diálogo enfocando en las causas y problemáticas del conflicto. Es decir, ayudar a hacer la transición entre la reducción de la crisis a un proceso sostenido de diálogo. De manera que los objetivos de la intervención se enmarcaron en (a) aliviar la crisis y (b) encauzar el conflicto en un proceso constructivo de diálogo.

3. METODOLOGÍA

AP: ¿Cuál fue la metodología de la facilitación?

GHO: El proceso de facilitación fue desarrollándose en tres etapas preparatorias, que no constituyen un proceso de diálogo, pero sí tienen aspectos metodológicos de la práctica del diálogo en cada una de ellas, y que llevarían al encuentro entre los actores:

- La Escucha
- El Balance
- El Acercamiento
- El Encuentro

AP: ¿Qué opinas, Chris, de este proceso?

CRM: Me parece que este es un buen plan. Mucha gente hubiera enfrentado la situación con un plan complicado y rígido, que no permite aprender, con la flexibilidad necesaria para hacer cambios cuando los facilitadores se familiarizan mejor con los problemas.

AP: Giselle, ¿cómo y quién decidió esta metodología?

GHO: Lo interesante es que los sacerdotes, en su práctica pastoral, trabajan y se enfocan en la humanidad y en la integridad de las personas, en escucharlas, en reflexionar, y contrastar sobre lo que han escuchado y encontrado, apelando a valores de respeto, tolerancia, reconciliación, justicia, etc. Todo esto es muy congruente con la práctica del diálogo y la mediación y los valores que se enfatizan en el campo de la transformación de los conflictos. Por tanto, la metodología fue fluyendo y complementándose desde el conocimiento y la sabiduría de los sacerdotes, y la práctica y el manejo técnico de los dos asesores especialistas en la transformación de conflictos.

CRM: Es interesante que los facilitadores no parecen haber prestado mucha atención a las posibles consecuencias de la reunión. Esta etapa presenta con frecuencia tantos problemas como las etapas previas.

Reflexiones sobre el diálogo en el proyecto Minero Conga

AP: ¿Podrías explicar brevemente en qué consistió cada etapa, y qué resultó de cada una de ellas?

GHO: Con respecto a LA ESCUCHA, en julio de 2012:

Se organizaron encuentros con más de cinco mil personas entre reuniones individuales, grupales, en asambleas in-situ en las Lagunas, para que la población y los actores expresaran sus puntos de vista y reflexionaran. Así fue que se escucharon historias de personas que tenían diferentes sistemas de valores, identificando y aliviando el dolor humano, y desarrollando empatía hacia las personas, más allá de los temas en conflicto. La escucha permitió reducir la tensión en los actores, y lograr una nueva actitud hacia la facilitación, para salir de la crisis y el enfrentamiento.

El rol de los asesores del PNUD fue complementario al de los facilitadores, acompañando en las reuniones de escucha con la población cajamarquina, el gobierno regional, gobierno central, empresa y otros actores clave, con las siguientes funciones:

- Preparar la logística de las reuniones,
- Observar el proceso y la metodología de las reuniones,
- Dar recomendaciones procesuales durante las reuniones en forma confidencial vía notas, textos telefónicos, etc.
- Llevar notas de las discusiones y reflexiones,
- Dar retroalimentación al final de la reunión a los facilitadores.

La Escucha logró calmar los ánimos y reducir los insultos, con lo cual el conflicto bajó de intensidad y se encauzó con la expectativa de un proceso a futuro. Sin embargo, el gran reto estaba en la “personalización” del conflicto entre el presidente del gobierno regional y el Ejecutivo, y /o la gerencia de la empresa, lo cual fue intensificándose en la arena política y en los medios a lo largo del proceso.

CRM: En mi experiencia, el hecho de que haya conversaciones indica a los adversarios que algo se está haciendo, y ayuda a calmar la situación, siempre y cuando la gente tenga esperanzas de un resultado favorable. Mientras las conversaciones tienen lugar, la gente tiende a mantener la calma, sobre todo si se ve algún progreso.

GHO: En cuanto al Balance, en agosto de 2012:

El ‘balance’ fue una forma de llevar la perspectiva de unos actores hacia los otros en forma neutral, imparcial y que pudiera ser “escuchada”. Luego de escuchar a las partes, el Tercero hace un resumen, re-enmarca y pondera las historias que han contado los actores; concluida la etapa de escucha se abría un período para que los facilitadores realizaran un balance de estas reuniones con los diversos actores.

Esta fase se desarrolló en un ambiente volátil y de constante tensión -aunque también de esperanza- en el que los actores persistieron con marchas, paros y manifestaciones. Durante este periodo, el conflicto se expresaba principalmente en los medios de comunicación, tanto de Lima como de los de Cajamarca. Estos resaltaban y enfatizaban las expresiones y actitudes de los actores sustentando las imágenes de duros, inflexibles y peligrosos. Estas actitudes de los actores del gobierno nacional, gobierno regional y empresa se alimentaban entre sí, generando un patrón de ataques y desafíos.

Por su parte, el gobierno regional declinó su asistencia a las reuniones. Como los facilitadores continuaron las reuniones entre el gobierno nacional y la empresa, éstas fueron vistas con mucha desconfianza por el gobierno regional, el cual argumentaba que le correspondía a los gobiernos nacional y regional sostener un diálogo -no a la empresa-, para discutir primero temas de fondo como la propuesta de desarrollo integral para Cajamarca, y no temas coyunturales como el proyecto de Conga.

Luego de las reuniones de balance bilateral se evidenció la necesidad de una estrategia de acercamiento y de generación de confianza con el gobierno regional. La resistencia de este actor a participar expresaba la desconfianza, desconexión, y presión que había en la región hacia un proceso que tomaba un rumbo distinto a sus expectativas.

CRM: Parece que el gobierno regional estaba usando el conflicto como un medio para atender su propia disputa con el gobierno nacional, y esta combinación de por lo menos dos conjuntos de problemas naturalmente dificultó mucho a los facilitadores enfocarse en los problemas ambientales y la participación de la empresa y las comunidades locales. Una de las tareas más difíciles para el facilitador es desenmarañar los diferentes conflictos que se presentan al mismo tiempo.

GHU: Sobre El Acercamiento (septiembre- noviembre 2012):

El estado de emergencia decretado en julio de 2012 permitió restaurar ciertas garantías de seguridad para la ciudadanía y el orden público

Reflexiones sobre el diálogo en el proyecto Minero Conga

(aunque para algunos representó una acción autoritaria del gobierno nacional de querer imponer un proyecto minero que no estaba consensuado socialmente). El estado de emergencia se convertía en una condición negativa para el proceso de facilitación, generando tanta frustración a nivel local que, en algunos casos, la policía tuvo que trabajar acuerdos de convivencia con las diferentes poblaciones y grupos que continuaban con sus acciones de movilización colectiva. Los facilitadores abogaron por la no renovación del estado de emergencia, lo que ocurrió en septiembre de 2012, y así se mejoró el contexto social y político para avanzar con el proceso.

Durante el Acercamiento el gobierno regional y funcionarios del gobierno nacional se reunieron para discutir algunos aspectos importantes del conflicto y el proceso de facilitación. El levantamiento del estado de emergencia permitió a los actores “acercarse”, a pesar de que aún quedaban pendientes dos temas claves: investigación sobre las víctimas de la crisis, y el avance en la construcción de los reservorios.

El tema de la construcción de los reservorios se convirtió en una fuente de constante tensión y eventual enfrentamiento entre policías, trabajadores y la comunidad en la zona de las lagunas en conflicto. Pero no se lograba poner en la agenda la discusión del tema, pues aunque el gobierno nacional enfatizaba públicamente en la voluntad de hablar sobre el desarrollo para Cajamarca, en la práctica el tema de desarrollo postergaba la necesidad de hablar de temas urgentes, como que la empresa continuara con la construcción de los reservorios.

Los reservorios tenían dos dimensiones importantes por sus implicancias para un eventual proceso de resolución del conflicto:

- Dimensión de corto plazo: se podrían recrudecer los enfrentamientos, ya que había alrededor de 80 ronderos²⁴ vigilando las lagunas -objeto del conflicto-, 600 policías, y trabajadores que continuaban con la construcción de los reservorios.
- La dimensión de largo plazo es el tema del agua, su represamiento, la mantención de las lagunas, es decir, la gestión hídrica de la zona, centro de los temores y reclamos de la población, y una de las principales causas del conflicto.

²⁴ *Ronderos es un tipo de organización campesina en el norte del país, desde los años 70, en la cual la comunidad se organiza en grupos para rondar, cuidar, vigilar, gestionar y para administrar justicia comunitaria.*

Se hicieron varios intentos para generar una discusión en torno a los reservorios bajo condiciones de privacidad de los medios, invitación individualizada, a puerta cerrada, y en un espacio neutral. Sin embargo, lejos de representar una oportunidad para intercambiar información y generar mayor acercamiento ante los temores regionales y nacionales, los actores se negaron a hablar de los reservorios y la reunión se truncó.

Aunque los funcionarios de los gobiernos nacional y regional avanzaron en generar un acercamiento entre ellos y desmitificar las imágenes de “enemigos”, esos cambios y aprendizajes fueron a nivel personal. Por tanto, el acercamiento, entendimiento, y confianza que pudo haberse desarrollado a nivel de determinados funcionarios, no se extendió o comunicó efectivamente, no tuvo efecto hacia sus jerarquías, ni encontró el respaldo político de aquellos más posicionados dentro de sus instituciones y que mantenían percepciones de enemigos del otro.

CRM: Algo que los facilitadores no pueden controlar son los tiempos del proceso de mediación y del proceso de construcción, que nunca coinciden. Los facilitadores siempre trabajan bajo presión de tiempo, y además tienen que mantenerse al tanto de los eventos fuera del proceso. Me gustaría tener una respuesta para este dilema, que se presenta con frecuencia en muchos conflictos.

GHO: Sobre El Encuentro (diciembre 2012- enero 2013)

Frente a la posibilidad truncada del acercamiento de los actores en una reunión cara a cara, y la falta de compromiso real tanto del gobierno nacional como del regional para reencauzar el proceso de conflicto social y político en un diálogo genuino, los facilitadores y el equipo del PNUD decidieron poner fin a los esfuerzos para facilitar el proceso. Sin embargo, el ejercicio de facilitación fue sistematizado por el PNUD, con la preparación de un documento señalando los avances, logros y dificultades del proceso. El 30 de enero del 2013 los facilitadores se reunieron con el primer ministro y el presidente regional para traspasarles el proceso. En dicha reunión ambas partes asumieron una serie de iniciativas y declararon frente a los medios de comunicación su compromiso de:

- incrementar el presupuesto de la región en expansión de programas sociales, y
- normalizar la relación del gobierno regional de Cajamarca con el Ejecutivo.

Reflexiones sobre el diálogo en el proyecto Minero Conga

AP: debió ser muy desalentador, después de tanto trabajo, ver que el esfuerzo no tuvo éxito. ¿Qué piensas, Chris, que pudo hacerse diferente para mejorar el resultado?

CRM: Es importante tener un plan en reserva para el caso de fracaso, cuando los esfuerzos de los facilitadores, propuestas de reuniones, acuerdos y soluciones simplemente no tienen lugar. Siempre tenemos que estar preparados para la desilusión, y enfrentarla de la mejor manera posible, a pesar de la inevitable frustración por parte de los intermediarios.

4. ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

AP: Muchas gracias, Giselle, por tu detallada explicación de un proceso complicado y, parecería, frustrante para los facilitadores y asesores. Se puede concluir que los medios de comunicación tuvieron un papel importante en la creación de dificultades, seguramente sin proponérselo. ¿Se pudo hacer algo al respecto? ¿Cuál dirías que es una lección para el futuro en casos similares?

GHO: Los medios de comunicación hicieron una cobertura constante de las declaraciones de cada uno de los actores en respuesta a los ataques y comentarios que hacían los otros. En este sentido, los medios actuaron como una caja de resonancia, amplificando y posicionando más las distintas perspectivas de los actores. Esto significó que la cobertura del conflicto durante medio año fue intensa, pero no necesariamente profunda, ni balanceada. Otro fenómeno que ocurrió, y que es típico en este tipo de casos, es que los medios de comunicación de Lima y los de la región de Cajamarca reportaban realidades distintas del conflicto, desde sus propias perspectivas, y por tanto, tomaron parte activa en el conflicto. Tomando en cuenta este contexto, los sacerdotes facilitadores consideraron que encontrarse con los medios de comunicación era clave, e hicieron varias reuniones de manera incansable y constante con los medios de prensa para informar del proceso, hacer declaraciones públicas y comunicados, sensibilizar al público con las apelaciones al diálogo y a la tolerancia, etc. Todo esto se pudo trabajar con el apoyo de un comunicador en el equipo facilitador y la coordinación con varias organizaciones no gubernamentales como CARE, GDMDS (Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible). Sin embargo, dado el contexto de polarización, pienso que hubiese sido necesario el desarrollo de una iniciativa más organizada y enfocada a complementar el trabajo de los facilitadores mediante la sensibilización y promoción del diálogo con campañas comunicativas dirigidas a la población y a actores clave.

AP: ¿Cuál dirías, Chris, que es la mejor manera de involucrar a los medios?

CRM: No sabría decir cuál es la mejor manera de manejar a los medios, excepto decir que es un equilibrio difícil, para tratar de evitar que empeoren la situación. Con frecuencia es importante ser abiertos con los medios y confiar en que manejarán las noticias sobre conversaciones y diálogos con sentido común y sensibilidad. Lo bueno es que los procesos de facilitación son, con frecuencia, lentos y no muy sensacionales, y no ofrecen mucho interés para los periodistas interesados en grandes noticias en su ciclo de 24 horas de cobertura. Por supuesto este puede no ser el caso cuando se trata de un conflicto que implica rivalidad entre diferentes partes del gobierno.

5. LECCIONES APRENDIDAS

AP: Giselle, ¿dirías que, a pesar de que el proceso no logró su objetivo, hubo algún resultado positivo del ejercicio, y en tal caso, cuál fue?

GHO: Además de los grandes costos humanos y económicos causados por el conflicto, hubo costos políticos tanto para el gobierno regional como nacional, pero sobre todo, riesgos de que el conflicto recrudeciera, se extendiera y se polarizara. Esto produjo un cambio en las voluntades para dialogar entre las partes.

- El proceso de facilitación en el corto plazo logró calmar los ánimos en Cajamarca, colocar el tema de la necesidad de diálogo para la crisis ante la opinión pública, y cierto acercamiento entre las partes.
- El conflicto trajo a la agenda pública algunas preocupaciones de la región Cajamarca -compartidas con otras regiones- como la necesidad de políticas ambientales adecuadas y el cuestionamiento al procedimiento del EIA.
- El conflicto evidenció la imperfecta gestión por parte de los funcionarios públicos, y la necesidad de tener otro enfoque del gobierno nacional hacia los conflictos.

AP: ¿Y para ti, Chris, cuáles son las lecciones aprendidas de este caso?

CRM: Este resultado puede considerarse desilusionante pero también se puede ver como un gran logro. Muchos comienzan con la idea de que un proceso de resolución de conflicto debe llegar a la completa resolución de todos los problemas –la casi mítica solución de “ganar-

Reflexiones sobre el diálogo en el proyecto Minero Conga

ganar”- cuando en realidad se progresa a través de pequeñas mejoras y cambios incrementales –inevitablemente un proceso lento e irritante para algunos de los participantes directos. Por lo menos, la intervención presentó un modelo para una alternativa que está ahí para uso futuro, enfatizó los defectos de las prácticas actuales y resaltó este problema no sólo en Cajamarca sino otros que pueden surgir en el futuro. Además, a menudo no se conocen los efectos de una iniciativa hasta en el futuro, y a veces son sorprendentes.

AP: Por último, Giselle, después de la interrupción del proceso de diálogo ¿hubo alguna acción de interés?

GHO: En medio de un proceso de retracción económica en la región de Cajamarca, la empresa minera continuó con la construcción de los reservorios de agua, concluyendo en junio 2013 con el primero como parte del compromiso de la empresa con el gobierno nacional para garantizar el agua para la región. Debido al contexto internacional de crisis de los precios de los metales, la empresa manifestó que evaluaría en 2014 la continuación o no del proyecto Conga. Sin embargo, mientras toman la decisión, la empresa continuaría con la construcción de los demás reservorios.

En cuanto al manejo del conflicto, tras meses del encuentro entre los principales representantes de gobierno, no ha habido ninguna iniciativa significativa de acercamiento, de diálogo, o de reconciliación entre y con la población de la región de Cajamarca por parte del gobierno nacional y el gobierno regional. Se han intentado desarrollar algunos programas del Estado en la región, pero sin responder directamente al desconcierto, frustración, resentimiento que existe a raíz del conflicto. En este sentido este periodo de latencia de la post-crisis, ha sido una oportunidad perdida para sentar nuevas bases de diálogo en una región emblemática sobre qué hacer y no hacer para resolver los conflictos socio-ambientales en torno a la minería.

AP: Mirando hacia atrás, Giselle, ¿crees que se pudo hacer una intervención más exitosa? ¿Cuáles son tus observaciones finales?

GHO: Este caso ha estado marcado por un proceso largo y diferentes intentos de “terminar”, manejar, administrar, resolver y/o transformar el conflicto. Ha mostrado qué tipo de iniciativas fracasaron desde un inicio, como fue el intento de resolver el conflicto mediante la fuerza. Pero también ha mostrado qué tipo de iniciativas tienen mejores

probabilidades de lograr un impacto positivo, como fue la facilitación de los sacerdotes para manejar la crisis. Históricamente los conflictos se han resuelto dialogando, pero las dinámicas políticas y psicológicas de los actores les hacen creer que derrotando a uno u otro, aislándolo, etc. se logrará la solución. Conga demostró que cuando los actores pensaron de esa manera, se llegó a niveles de destrucción y de violencia en los que terminaron perdiendo todos. La intervención de los facilitadores significó un quiebre a esa dinámica a partir del constante llamado a la serenidad, a la calma, a apostar por el diálogo, a no perder la paciencia, a no colaborar con opciones violentas para contener la dinámica de los actores y de los medios de alimentar los odios. El proceso de facilitación legitimó que finalmente en este conflicto hay dos visiones, enfoques diferentes: cada lado con sus propias verdades y sus propias mentiras, y que para reconciliarlas o armonizarlas los actores necesitarán hacer algo distinto a todo lo que han venido haciendo.

En un conflicto como el de Conga -que tiene muchos aspectos estructurales en común con otros conflictos en el país- no es suficiente la iniciativa de la Iglesia o de una organización internacional, se requiere la confluencia con otros sectores e instituciones sociales y públicas, de modo que puedan establecerse las condiciones para un diálogo mayor. Por ello, un proceso como el de la facilitación de los sacerdotes es un complemento y no un reemplazo de las instituciones democráticas, el cual puede informar sobre la manera de abordar un problema particular o sobre cómo producir un cambio deseado.

En ese sentido, en ocasiones las iniciativas de los facilitadores o mediadores de conflictos -aunque los logros hayan sido más de corto plazo-- han creado condiciones para otros facilitadores, y por ello, el objetivo de este proceso va más allá de quienes fueron los facilitadores en Conga. Aunque se lograron conversaciones puntuales entre determinados actores, más allá del encuentro físico, estas permitieron el despliegue de sus mentes para demostrar que el uso de la fuerza de ambas partes sólo lleva a la destrucción de vidas humanas y materiales: no es la alternativa para dialogar.



Reunión de la comunidad en una de las lagunas de Conga

AP: ¿Estás de acuerdo con Giselle, Chris?

CRM: Estoy de acuerdo con Giselle. El solo hecho que el proceso tuvo lugar muestra que hay alternativas para la violencia —que normalmente resulta en más violencia— o en el uso de las cortes que tienden a aplicar principios generales a condiciones locales específicas, con frecuencia con resultados lejos de óptimos. Como indicó una vez Kenneth Boulding, uno de los fundadores del campo de resolución de conflictos, “si algo existe quiere decir que es posible”, y este caso muestra que sí es posible tratar de resolver conflictos pacíficamente a través de paciencia, debates, y facilitación.

AP: Muchas gracias a ambos, Giselle por explicarnos tu experiencia y aprendizaje de este caso tan interesante y complejo, y Chris, te agradecemos tus comentarios que nos ayudan a entender mejor, ver lo positivo del caso, y estimular ideas de alternativas para desafíos futuros.

SEGUNDA PARTE:
CONFLICTOS EN COMUNIDADES INDÍGENAS

CAPÍTULO CINCO

CONFLICTOS TERRITORIALES

Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques

*Al Amado, Guillaume Peterson St-Laurent,
Catherine Potvin, René Llapur*

PANAMÁ

Este capítulo trata sobre la necesidad de resolución adecuada de conflictos territoriales y ofrece un modelo que facilitará la implementación en Panamá del programa internacional REDD+ sobre la reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques. El programa REDD+ compensa a los países en desarrollo que logran reducir las emisiones de carbono debido a la deforestación, o a mantener bajas emisiones a través de la conservación o de una gestión forestal sostenible.²⁵

1. CONTEXTO

1.1. Breve historia y actores principales involucrados

El conflicto tiene como proponentes a indígenas kunas y campesinos (no indígenas), quienes conviven al este de Panamá. Las raíces históricas del conflicto datan de varias décadas. En 1968 el gobierno de Panamá tenía claros objetivos de modernizar áreas rurales y producir electricidad, para independizarse de la costosa energía importada. La región Bayano, donde está ubicada la comarca kuna de Madugandi - un territorio indígena legalmente reconocido - fue una zona rápidamente identificada como apta para el primer mega-proyecto hidroeléctrico en el país. La construcción de la represa de Bayano (1972-1976) dio lugar a la inundación de 300 km² de territorio, forzando el reasentamiento de alrededor de 1.500 indígenas kunas, 500 emberás y 2.500 campesinos

²⁵ Se estima que la deforestación y la degradación de los bosques representa aproximadamente el 17% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Informe de Evaluación de 2007), más que todo el sector de transporte del mundo y ocupa el tercer lugar tras los sectores de energía (26%) y de la industria (19%).

colonos²⁶ (Wali, 1993). El gobierno prometió indemnizar o reubicar a los desalojados.

Como consecuencia de ello, los campesinos colonos tuvieron que escoger entre una compensación financiera o ser reubicados en granjas comunales cerca de la ciudad de Chepo o del pequeño pueblo de Cañitas. Sólo 30 familias aceptaron la opción de reubicación, los demás recibieron una compensación económica y abandonaron la región. Sin embargo, después de la construcción de la represa y la reubicación de los campesinos colonos (1973-1977), llegó una ola de nuevos colonos que siguieron ingresando a la región del Bayano, aprovechando la incapacidad del gobierno de demarcar los territorios de los pueblos indígenas (Ministerio de Gobierno y Justicia, 2000b). Esta inmigración campesina colona en el Bayano presionó los territorios indígenas.

En este proceso, los kunas, que perdieron 80% de su “reserva” (Wickstrom, 2003), fueron reubicados, con la promesa, sólo verbal, de recibir títulos legales de sus tierras ancestrales en las áreas dentro de la Reserva Hidrológica Bayano, creada con el fin de evitar daños ecológicos -evaporación, erosión, etc.- en la nueva cuenca (Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), 2009; Ministerio de Gobierno y Justicia, 2000a). Debido a que los fondos asignados por el gobierno para las indemnizaciones fueron insuficientes, las mismas se suspendieron en 1977, y muchos indígenas nunca recibieron la compensación total previamente acordada (CIDH, 2009; Ministerio de Gobierno y Justicia, 2000b). No obstante las negociaciones y acuerdo entre el gobierno panameño y los kunas, la compensación por la pérdida de cultivos y tierras por la reubicación tampoco se cumplió. Los kunas iniciaron entonces una demanda contra el Estado panameño en la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se está procesando en este momento.

Los intereses opuestos de los indígenas y de los campesinos colonos llevaron a que se formaran dos fuerzas en los últimos años. Los indígenas sintieron que habían perdido tanto que era imperioso proteger el territorio que habían obtenido, frente al creciente número de colonos, que cortan o talan los árboles de las selvas para la producción agropecuaria, especialmente de ganado. Para la población kuna, el concepto de identidad étnica se transformó en una herramienta política para mantener derechos sobre su tierra (Wali, 1989).

26 “Campesinos colonos” es la expresión aceptada para describir los inmigrantes a la frontera agrícola.

Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques

Por su parte los campesinos colonos se sintieron rechazados y se reagruparon durante las décadas de 1980 y 1990, formando cinco sindicatos para ganar poder político y de negociación, promoviendo sus derechos. Los campesinos colonos sentían que los indígenas reclamaban demasiado territorio y argumentaron que su importante aporte podría contribuir a la economía nacional (Wali, 1993). Según Wali (p. 121) la Corporación Integral del Bayano, entidad responsable de la gerencia de la cuenca del Bayano después de la construcción de la represa hidroeléctrica, “rápidamente se convirtió en poco estricta con el control de la entrada sin autorización y, en definitiva, apoyó plenamente el reasentamiento de colonos en la región [después de 1980]”.

1.2. Contexto Político

1.2.1. La importancia de la historia

Hacia 1992 las hostilidades se agravaron tras el agotamiento de todas las opciones legales, dando lugar a graves actos de violencia como algunas viviendas quemadas, enfrentamientos físicos entre indígenas y colonos, además de bloqueos de carreteras (Ministerio de Gobierno y Justicia, 1992; Wali, 1989). Así, el conflicto recibió una atención importante a nivel nacional e internacional, con varios informes de prensa publicados y la presión de las ONGs de derechos ambientales y humanos. En respuesta, el gobierno creó un nuevo comité denominado “Comisión Mixta” y convocó a los representantes de los grupos de indígenas, incluyendo los emberá y los kunas, así como a agricultores colonos y a diferentes funcionarios del gobierno, para reunirse varias veces en mesas redondas entre 1993 y 1994 (Ministerio de Gobierno y Justicia, 2000a).

Por primera vez los indígenas, los campesinos colonos y los representantes del gobierno estaban sentados en la misma mesa para negociar y explicar las razones y fundamentos de sus afirmaciones. Además de los conflictos territoriales, las “mesas redondas” proveyeron un espacio para el diálogo sobre otros temas, tales como el acceso al agua, a la electricidad y a la educación. Después de varias reuniones, los participantes de las mesas redondas entregaron siete recomendaciones principales, incluyendo la legalización de las tierras kuna tras la creación oficial de la comarca de Madugandi, que fue decisiva para la sanción de la Ley 24 (Ministerio de Gobierno y Justicia, 1994; Wickstrom, 2003, p. 48). La comarca Madugandi, asignando tierras al pueblo kuna que había habitado tradicionalmente la región, fue creada por la Ley 24 de 12 de enero de 1996. Actualmente dieciséis comunidades kuna están presentes

en la comarca Madugandi con una población de 3.305 personas en el año 2000 y 4.271 en 2010 (Contraloría General de la República de Panamá, 2011). El argumento principal que los kunas han utilizado y utilizan ante el gobierno para que les proporcionara título oficial a sus nuevas tierras, es que sus actividades de uso de la tierra garantizarían la conservación de la reserva, ya que son sostenibles y no causan daño al medio ambiente (Wali, 1989, 1993). Sus esfuerzos fueron provechosos.

El proceso de mesas redondas puede ser visto como un primer intento de utilizar Resolución Alternativa de Disputas (RAD). En el trabajo que hemos realizado en la región, aprendimos que la imprecisión en el texto de la Ley 24 impidió que este esfuerzo fuera de mucho provecho y la región siga afectada por conflictos en torno a la cultura y a sus recursos. Además, muchas veces la acción gubernamental ha sido posterior a los hechos y no resolvió real y efectivamente las situaciones sino más bien mostró actitudes reactivas, muy insuficientes para soluciones definitivas.

1.2.2. Contexto histórico del programa REDD+

En 2005 nace una propuesta internacional llamada “REDD+” (Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación de bosques) que capturó nuestro interés.²⁷ Podemos ver que REDD+ es un mecanismo para apoyar a los países en desarrollo a proteger, administrar y utilizar mejor los recursos forestales para contribuir a la lucha global contra el cambio climático. A través de las estrategias REDD+, se busca que los bosques tengan un mayor valor en pie al que tendrían talados, puesto que se crea un valor financiero en el carbono almacenado en los árboles. Una vez que se mida y cuantifique el carbono, la etapa final de REDD+ incluirá el pago de compensaciones por parte de países desarrollados a los países en desarrollo por sus bosques en pie.

2. PROPÓSITO

2.1. Propósito del proceso. Conflictos territoriales y programa REDD+

En el Bayano, la invasión de tierras por campesinos colonos tiene dos consecuencias para REDD+: (1) las invasiones de los campesinos son un motor importante de la deforestación en Panamá (Wright & Samaniego, 2008) y (2), - la incapacidad del gobierno de asegurar los derechos

²⁷ La piedra base de REDD+ se puso en la Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de Cambio Climático de la ONU (COP11) en Montreal, Canadá, en 2005 cuando los representantes de Papúa, Nueva Guinea y Costa Rica propusieron elaborar un mecanismo para incentivar la reducción de emisiones producto de la deforestación en los países en desarrollo. La propuesta recibió un amplio respaldo.

Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques

colectivos de los indígenas sobre sus territorios les hace vulnerables a la deforestación. Proponemos entonces que el posible éxito de la propuesta REDD+ depende de buscar soluciones durables a los problemas de conflictos territoriales. Si los kunas, los campesinos colonos y el gobierno pueden acordar en un plan que preserve y restaure las selvas, Panamá podría captar fondos para participar al programa REDD+, apoyado fuertemente por inversiones internacionales.

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1. Lugar

Panamá, un pequeño país bordeando hacia el este con Colombia y al oeste con Costa Rica, es uno de los países piloto que participan en REDD + y está recibiendo apoyo para hacerlo, tanto del Banco Mundial (<http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>) como del Programa ONU-REDD (<http://www.un-redd.org/>). Los últimos datos oficiales de Panamá indican que alrededor del 45% del país está cubierto de bosques y que el 29% de estos bosques se encuentran bajo alguna forma de protección como áreas protegidas, reservas forestales, monumentos naturales, etc. (ANAM -Autoridad Nacional del Ambiente-, 2003). Los pueblos indígenas también tienen un papel clave en la protección de los bosques en Panamá, ya que el 60% de los bosques maduros de Panamá se encuentran en territorios indígenas (Vergara Asenjo & Potvin, presentado para publicación). Los pueblos indígenas, el 12,6% de la población del país en 2010 (Contraloría General de la República de Panamá, 2011), están representados por jefes tradicionales, caciques y congresos, y los territorios indígenas han sido reconocidos legalmente, ya sea como comarcas o como tierras colectivas.

Los datos oficiales de Panamá muestran que, entre 1992 y 2000, la superficie dedicada a la producción agrícola intensiva disminuyó, mientras que en la agricultura de subsistencia aumentó (ANAM, 2003). Gran parte de la tasa de deforestación actual puede atribuirse a la expansión de la frontera agrícola (Potvin et al., 2008). La frontera agrícola se expande por los agricultores colonos (es decir, los migrantes a la frontera agrícola) trabajando para mejorar sus medios de vida en un contexto de crecimiento demográfico y de escasez de tierras (Peterson St-Laurent et al., 2013).

3.2. Convocantes

La Fundación David y Lucile Packard, una de las principales organizaciones que financian iniciativas para reducir las emisiones de

carbono en los bosques, ofreció financiación para trabajos de resolución de conflictos. Los seleccionados fueron:

- Dra. Catherine Potvin de la Universidad McGill, Canadá,
- Smithsonian Tropical Research Institute (STRI) establecido en Panamá,
- Dr. Al Amado, Director ejecutivo del Centro de Resolución de Conflictos en las Américas y El Caribe (CERCA), ONG que se centra en la promoción de la resolución de conflictos en las Américas y el Caribe.

Otros participantes en la implementación del proyecto son:

- Fundación Dobbo Yala, ONG con enfoque en los derechos territoriales y la protección del medio ambiente,
- Coordinadora nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) cuyos miembros son las autoridades tradicionales indígenas,
- Organización de los jóvenes emberás y wounaan de Panamá

3.3. Facilitadores

Cinco mediadores-facilitadores bilingües (inglés y español) entrenados y capacitados en resolución de conflictos -uno de ellos co-autor del presente capítulo- llegaron al lugar auspiciados por CERCA, cuyo objetivo principal es generar, validar y transferir conocimientos en temas relacionados con la resolución colaborativa de conflictos.

3.4. Perfil de los participantes

Las actividades fueron dirigidas a tres sectores de la sociedad con mayor incidencia sobre el bosque, es decir el sector indígena, el sector campesino-colono y el sector gubernamental. Para identificar entidades y personas a capacitar se contó con el apoyo de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) en el sector indígena, y la Oficina de la Presidencia para la Región del Darién (PRODAR) en el caso de los campesinos colonos y ganaderos. En la identificación de participantes para sus talleres, CERCA se ha valido de sus contactos previamente establecidos con entidades gubernamentales, como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

3.5. Punto de entrada

La implementación de REDD+, que necesariamente tendrá que promover un cambio en la visión del territorio para valorar más el bosque, estará afectada por conflictos territoriales. Estos se presentan a todo lo largo de Panamá y son una dificultad muy seria para la gobernabilidad de los bosques. Formamos entonces un grupo de trabajo con un amplio espectro de partes interesadas en el bosque y con base en la Ciudad de Panamá, el “Consejo Consultivo de la Resolución de Conflictos y REDD+” (el Consejo), para discutir de qué forma los conflictos territoriales influirían en la implementación de REDD+ y buscar soluciones en el ámbito de la mediación.

3.6. Cronograma

Primera etapa en 2010

Como primer paso hacia la creación del Consejo, se organizó una serie de talleres que imparten formación sobre el origen de los conflictos, las características de la comunicación productiva, el diálogo de consenso y los procesos de resolución alternativa de conflictos. Durante el 2010 se impartieron tres talleres dirigidos a entidades gubernamentales (se capacitaron 60 personas), a autoridades y técnicos de COONAPIP (27 personas) y a campesinos/colonos (22 personas).

Durante estos talleres, los participantes fueron educados por mediadores y facilitadores en temas de comunicación y Resolución Alternativa de Disputas (RAD), e intercambiaron ideas con científicos familiarizados con temas de tierras y de REDD+.

Segunda etapa en 2011

En mayo de 2011 CERCA, en colaboración con el Environmental and Leadership Training Initiative (ELTI <http://environment.yale.edu/elti/es>) organizó el taller “Técnicas de Resolución de Conflictos Socio-Ambientales en el contexto de REDD+”. Este taller contó con la participación conjunta de los sectores gubernamental, campesino e indígena, además de ONG relacionadas con la temática ambiental y territorial. Asistieron 35 personas cuyas decisiones y acciones tienen injerencia en el uso de los bosques en el país. La Corte Suprema de Justicia de Panamá colaboró en el taller; entre otros, con la participación activa de dos funcionarios miembros de sus centros de mediación. Este cuarto taller inter-sectorial fue el origen del nacimiento de “El Consejo”.

Tercera etapa, en 2011

El Consejo, formado por funcionarios gubernamentales, representantes indígenas, campesinos colonos y ONG, se reunió mensualmente entre mayo y diciembre de 2011. Un total de sesenta y ocho personas participaron en el Consejo, representando a 34 entidades por (a) el Gobierno (14 entidades u organizaciones), (b) indígenas (5 organizaciones), (c) colonos (5 organizaciones) y (d) las ONG (4 organizaciones). Todas las personas participaron voluntariamente (es decir no rentadas) en el Consejo, que representaba a las distintas entidades y grupos interesados. El Consejo elaboró un documento sobre la intención del Gobierno para compartir su análisis y ofrecer pistas de soluciones sobre conflictos territoriales. El Consejo se reunió en 2012 para avalar el informe de síntesis y decidir acerca de su divulgación.

Cuarta etapa, en 2011

Entre enero y abril de 2011, los mediadores convocados por CERCA quisieron avanzar en la comprensión de la situación y colaboraron con estudiantes de la universidad McGill, quienes realizaron entrevistas con funcionarios del gobierno, aborígenes y campesinos colonos para reconstruir las historias orales de los que habían participado en la “Comisión Mixta” años atrás. Se realizó un total de nueve entrevistas semi-estructuradas con las personas que habían asistido a las reuniones de negociación en 1993-1994. Esta información sirvió como base de trabajo para el Consejo. Durante la cuarta etapa también se buscaron informaciones históricas sobre las raíces de los conflictos en la Comarca Madugandi. (ver arriba 1.2.1: La importancia de la historia).

3.7. Metodología

3.7.1 Formación de un Consejo

CERCA convocó al Consejo consultivo como un grupo de trabajo para debatir cómo los conflictos territoriales impactarían en la ejecución de REDD+. Los conflictos en la comarca Madugandi fueron utilizados como estudio de caso para intentar entender el origen de este largo conflicto territorial y explorar posibles soluciones.

3.7.2 ¿Cuál era la misión del Consejo?

La misión del Consejo no era resolver o llegar a una decisión definitiva sobre los problemas específicos ya existentes en las tierras, sino más

Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques

bien desarrollar un consenso acerca de cómo conflictos por el uso y la ocupación de las tierras podrían ser resueltos en Panamá. La idea era que las miradas y perspectivas del Consejo podrían ser posteriormente presentadas a las oficinas gubernamentales. De esa forma se podrían ofrecer posibles propuestas basadas en el consenso para ayudar a resolver conflictos históricos vinculados con los derechos de las tierras y que influyeran en la ejecución del programa REDD+.

3.7.3 Propuesta de un protocolo consensuado

En la formulación de un proceso de consenso, se identifican tres fases: “antes”, “durante” y “después” (Arthur et al., 1999, p. 5). Lo que suceda en cada una de estas fases determinará la probabilidad de un resultado exitoso y servirá como punto de partida para la consideración de la construcción del protocolo de consenso.

En la primera fase o el “antes”, de planificación y evaluación, los puntos críticos son evaluar la posibilidad de iniciar un proceso de consenso, la forma de llevar a las partes interesadas a la mesa, así como planificar y organizar el proceso y las reglas básicas (Arthur et al., 1999, p. 5). Un panel asesor debería ser presentado en el proceso de consenso en ésta, la primera fase, cuando fuere posible.

Sugerimos que en la etapa de planificación de la posible aplicación en Panamá de REDD+, el Consejo Consultivo podría ser de gran ayuda al principio de este proceso, para identificar y enmarcar los aspectos centrales del conflicto histórico de tierras desde una perspectiva basada en los intereses de todas las partes involucradas (Arthur et al., 1999; Fisher et al., 1991, p. 8). El Consejo también podría ayudar en la identificación de las partes y de los intereses, para facilitar la siguiente fase y ayudar lo más temprano posible en los debates en REDD + al enmarcar los temas y debates relacionados con el histórico conflicto de tierras, de una manera neutral, que ayude a sentar las bases para el trabajo siguiente.

En la fase del “durante”, que es el tiempo del trabajo y resolución de problemas propiamente dicha, las partes se involucran en la resolución de problemas mediante el intercambio de información, discutiendo los diversos asuntos, generando y evaluando soluciones mutuamente aceptables y asegurando el respaldo de los interesados y de los que toman las decisiones (Arthur et al., 1999, p. 5). En este caso, cada parte, es decir el gobierno, los indígenas y los colonos, probablemente tengan alguna opinión sobre los temas y la forma en que deban ser resueltos. El Consejo

podría proporcionar a todas las partes una valiosa información sobre las bases del conflicto que facilitaría las discusiones entre las partes sobre estas cuestiones y sobre las soluciones propuestas (Green, 1985, p. 5).

Por último, la fase del “después”, de implementación y seguimiento, tiene que ver con la aplicación del acuerdo, incluyendo su formalización, el llevarlo a cabo y el seguimiento de los resultados (Arthur et al., 1999, p. 6). En esta fase, el Consejo podría asesorar a las partes al ofrecer una evaluación objetiva de medición del éxito o del logro de objetivos, así como brindar sugerencias para obtener mejores resultados en el futuro a la luz de la experiencia hasta ese momento.

Si bien estos modelos ilustran bien la necesidad y el beneficio de un grupo asesor en el proceso, el próximo paso consiste en tener en cuenta el protocolo para el proceso de consenso y determinar cómo el Consejo puede ser mejor “presentado” en ese esquema.

3.7.4 Tres factores relevantes para una mayor comprensión

Al igual que en el proceso de tres fases recién mencionado, tres factores han sido identificados como cruciales para una mejor comprensión de cómo los actores gubernamentales y las instituciones pueden influir en la gestión colaborativa del medio ambiente:

1. Definición de los temas: cómo los temas se enmarcan, qué conjunto de soluciones se ven como factibles, y la dimensión de los problemas;
2. Los recursos disponibles para la colaboración: personal (las habilidades, capacidades, experiencia y nivel de esfuerzo que aportan a la tarea), recursos técnicos (información y conocimiento sobre los recursos naturales y su gestión), y recursos financieros (fondos, recaudación de fondos y donaciones); y
3. Estructura del grupo y los procesos de toma de decisiones, incluido el agregado de aportes individuales en las decisiones colectivas sobre la fijación de objetivos, elección de estrategias, la obtención y asignación de recursos, y el desarrollo de planes y recomendaciones de política (Koontz et al., 2004).

3.7.5 Posible papel del Consejo en el futuro

Ya que el Consejo se ha visto útil para enmarcar los temas, los autores sugieren que el Consejo podría facilitar la resolución de los conflictos en procesos que se lleven adelante en el futuro. El Consejo podría ayudar

Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques

en el proceso de reunir y evaluar objetivamente los datos, presentar los de manera neutral a las partes, facilitar los debates sobre esos datos, y sugerir posibles soluciones a las cuestiones técnicas planteadas por las partes en el diálogo (Deason, 1998, p. 369). El Consejo podría tener el papel de un cuasi-experto capaz de hacer las preguntas “correctas” y exponer las cuestiones clave que ayudaran a las partes a evaluar los datos, opiniones y opciones. Los autores consideran que el Consejo ya ha logrado estos fines, de una forma u otra, dentro los procesos llevados a cabo en este proyecto.

4. RESULTADOS

4.1. Resultados e impactos

La labor del Consejo resultó en un informe que el Consejo entregó de manera oficial a varios despachos del gobierno panameño y que resume de esta manera los resultados alcanzados:

1. Los conflictos territoriales son un problema grave y prevalente en diversas áreas del país, incluyendo todos los territorios indígenas.
2. Los conflictos territoriales abarcan aspectos sociales, ambientales, políticos y de cosmovisión particular, por lo que cada situación de conflicto debe ser abordada en su particularidad.
3. El estudio de caso del Alto Bayano señala que existe una marcada confusión sobre la legislación que se asigna a los conflictos territoriales.
4. A pesar de las iniciativas gubernamentales para aclarar y unificar las competencias de las instituciones responsables encargadas de resolver los conflictos territoriales, persiste también una confusión entre la sociedad civil, e incluso en las propias dependencias del Estado, sobre las entidades gubernamentales responsables.
5. Cumplir con los acuerdos consensuados entre las partes en conflicto territorial y el gobierno, es una necesidad imperativa básica que no se ha llevado a la práctica.

El informe también emitió recomendaciones por unanimidad de los miembros del Consejo, por ende representando un amplio consenso social.

- A. Que sea el Consejo Nacional de Tierras, con asesoría de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), quien lidere la resolución de conflictos territoriales.

- B. Que sea el Instituto Geográfico Nacional quien lleve a cabo los procesos de análisis en campo de los conflictos, a través del levantamiento de información geográfica y en coordinación con la Comisión Nacional de Límites. Esta sería la forma precisa de definir límites que sirvan a su vez de prueba en los procesos que determinen decisiones de reubicación y/o desalojo.
- C. Que se creen, donde no existen, juzgados municipales que atiendan los conflictos territoriales, y que la ejecución de sus órdenes se de en coordinación con las autoridades competentes.
- D. Que se realice una labor de armonización y negociación para aclarar los vacíos legales, siendo imperativa la revisión de los marcos legales que rigen conflictos de tierras y que definen las competencias institucionales.
- E. Que ANATI realice una amplia campaña de divulgación que presente y aclare el orden jerárquico y el mandato de las instancias gubernamentales involucradas en resolución de conflictos territoriales, así como los procesos correspondientes a seguir.
- F. Que a nivel nacional el Consejo Nacional de Tierras cree una Comisión de Seguimiento de Acuerdos.

Es importante resaltar que el Consejo llegó a la conclusión de que el principal defecto del trabajo realizado para resolver los conflictos de la década de 1990 fue el no establecer un plan de seguimiento. Esto habría evitado la pérdida de información esencial, como la de quién vivía dentro de la Comarca Madugandi en 1995, y es sin duda esencial para asegurar el cumplimiento. Como última recomendación, el Consejo propuso además que personas del sector campesino/colono, indígenas y ONG que participaron en el Consejo fueran integradas a la Comisión de Seguimiento. Esto se justificaría porque dichas personas conocen por experiencia propia los conflictos territoriales, han recibido capacitación en herramientas para su resolución mediante el diálogo y han demostrado genuino interés en llegar a soluciones consensuadas y beneficiosas para las partes involucradas.

5. LECCIONES APRENDIDAS

5.1. Lecciones aprendidas del proceso

- Como organización, CERCA aprendió a considerar cuidadosamente el lugar de las capacitaciones, para que sea accesible a todas las

Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques

partes. Esto es sumamente importante dado que muchos indígenas vienen de comunidades remotas para participar en las capacitaciones.

- También es importante el traslado de los que van desde lugares lejanos. Esto también es muy relevante, dado que muchos miembros de las comunidades indígenas son de escasos recursos económicos y la participación de estas personas no debe ser limitada por falta de recursos.
- Los dos puntos anteriores son relevantes para crear un presupuesto.
- Buscar formas de relacionarse mejor con todas las partes desde el inicio. El establecimiento de estas relaciones personales es importante para que las partes tengan mayor confianza en el proceso.
- Utilizar bien la comunicación virtual. Siempre y cuando las partes tengan acceso a sistemas de videoconferencia o aún sólo correo electrónico, ello ayuda que las partes se mantengan en contacto entre las reuniones presenciales.
- Es bueno tener reuniones periódicas (quincenales) en grupos pequeños para complementar las reuniones mensuales del grupo grande.
- La identificación de los actores es importante y se debe hacer en el proceso tan pronto como sea posible. Luego de los tres talleres de capacitación, se identificaron los actores clave para REDD+, que son el gobierno, los colonos y los indígenas. Adicionalmente, se identificaron otros actores importantes, como ONG locales e internacionales, empresas forestales, instituciones educativas (para educar a otros sobre el proceso REDD+).
- Una contribución fundamental de un consejo o panel asesor en el futuro sería la de ayudar a las partes a identificar sus reclamos de tierras y determinar las bases de esas pretensiones, de forma tal que pueda llevarse a cabo un diálogo productivo basado en el consenso.

5.2 Desafíos encontrados

De acuerdo con el Consejo, una cuestión previa necesaria para la resolución del conflicto del uso del suelo en la Comarca Madugandi es aclarar los derechos sobre las tierras de los campesinos colonos que viven en la Comarca. Para ello se debe identificar a los agricultores colonos que viven en el área, la duración de su ocupación, el modo de adquisición y el tamaño de sus propiedades.

Una investigación de campo confiable debe ser llevada a cabo por el organismo gubernamental competente con una metodología transparente para evitar impugnaciones de los resultados. El Consejo se ha esforzado por promover la aplicación de la presente investigación de campo en su recomendación al Gobierno de Panamá. La investigación de campo permitiría la diferenciación de los campesinos colonos que adquirieron sus tierras antes de 1995 (aquellos con reclamos de tierras presumiblemente válidos) de los que adquirieron después (aquellos otros que presumiblemente no tienen reclamos válidos de tierras). El Consejo podría ayudar a las partes en el intercambio y el análisis de la información obtenida para proporcionar claridad sobre la cantidad de tierra que tenían en 1995, cuando se alcanzó el acuerdo.

6. ACTUALIZACION

6.1. ¿Cómo evolucionó el proceso?

A la luz de este análisis, el Consejo sugirió que las medidas para resolver el conflicto incluyeran:

- La búsqueda de información precisa sobre quién vivió en la zona en el momento de la creación de la Comarca,
- El uso de RAD, y en particular el uso de diálogos facilitados, para llegar a soluciones basadas en el consenso sobre la cuestión de la tierra, incluyendo, pero no limitado a, la cuestión relativa a la “adicional” de 50.000 hectáreas,
- La clarificación del marco institucional para la aplicación de los límites de la tierra y resolución de conflictos en el ámbito nacional.

Para dar seguimiento a estas últimas recomendaciones, las autoridades de la comarca Madugandi y del sector campesino-colono del Bayano, junto con el equipo de McGill y STRI, elaboraron una propuesta de financiamiento que fue aprobada en febrero 2013 por la Fundación Margaret A. Cargill. El trabajo iniciado en 2010 y relatado aquí entonces se está retomando. La nueva propuesta tiene tres objetivos que corresponden a las prioridades de los dos sectores: (1) la conservación y restauración de los bosques de la cuenca, (2) la producción sostenible agropecuaria, y (3) la paz social entre los diferentes grupos que habitan la región. Dicha propuesta también contempla volver a llamar al Consejo para garantizar su papel en el seguimiento del manejo de conflictos territoriales.

6.2 Recomendaciones que puedan servir para futuros procesos de diálogo

Antes de que REDD+ pueda ser aplicado con éxito, los gobiernos de países como Panamá, tendrán que asumir los conflictos arraigados relacionados con la propiedad y el uso de algunas tierras en las zonas indígenas. Este conflicto incluye a los pueblos indígenas que reclaman la tierra en virtud de acuerdos históricos con el gobierno e insisten en que la quieren conservar, contra los colonos que están invadiendo las tierras. Los colonos, por su parte, hacen reclamos conflictivos sobre las mismas y expresan un derecho a explotarlas. Estos conflictos, a veces violentos, han persistido durante décadas.

Para iniciar los pasos adecuados para resolver situaciones similares, cierta información crítica es necesaria, como por ejemplo la definición de las tierras en litigio y la identificación de los derechos de las partes en relación a esas tierras. Nuestro estudio demuestra que los procesos de búsqueda de consenso pueden ser muy útiles para ayudar a las partes a gestionar o resolver dichos conflictos. Nuestro análisis podría ser fácilmente aplicable a otros conflictos de tierras similares, como por ejemplo, la invasión de agricultura en áreas protegidas (Carr, 2002; Clark et al., 2008; Oestreicher et al., 2009) o los problemas ambientales relacionados con el uso del suelo y el desarrollo.

REFERENCIAS

- Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). (2003). Informe final de resultados de la cobertura boscosa y uso del suelo de la Republica de Panama: 1992-2000. Panama City, Panama: ANAM.
- Arthur, J., Carlson, C., & Moore, L. (1999). A Practical Guide to Consensus: Policy Consensus Initiative.
- Carr, D. L. (2002). The event ecology of deforestation on the agricultural frontier: The Sierra de Lacandon National Park, Guatemala. Paper presented at the Association of American Geographers Annual Conference, Los Angeles, March 23.
- Clark, S., Bolt, K., & Campbell, A. (2008). Protected areas: an effective tool to reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries? Working Paper. Cambridge, U.K.: UNEP World Conservation Monitoring Centre.

- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH). (2009). Petition filed to the IACHR by Kuna of Madungandi and Embera of Bayano Indigenous Peoples and their members regarding the construction of the Bayano Hydroelectric Dam and the subsequent relocation that took place in 1976, Panama. Panama City: IACHR.
- Contraloría General de la República de Panamá. (2011). Resultados Finales: XI Censo de Población y VII de Vivienda, 2010. Retrieved August 29, 2012, from Contraloría General de la República de Panamá, Dirección de Estadística y Censo <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>
- Deason, E. E. (1998). Managing the Managerial Expert. *University of Illinois Law Review*, 1998(2), 341-369.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (1991). *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*. New York, N.Y.: Penguin Books.
- Green, E. D. (1985). Complete Courthouse Dispute resolution devices in a democratic society: court-appointed neutral experts (pp. 15-70). Washington, DC, USA: Roscoe Pound-American Trial Lawyers Foundation.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2007). *Climate Change 2007* Retrieved from <http://www.ipcc.ch/>
- Koontz, T. M., Carmin, J. A., Steelman, T. A., & Thomas, C. W. (2004). *Collaborative Environmental Management: What Roles for Government?* Washington, DC, USA: RFF Press.
- Ministerio de Gobierno y Justicia. (1992). *Propuesta Técnica para el Ordenamiento Manejo y Conservación de la Cuenca Superior del Río Bayano. Caracterización de la Problemática, Perfil del Plan de Ordenamiento y Justificación, y Cronograma de Actividades y Costos*. Archivos de Política Indigenista, Panama City.
- Ministerio de Gobierno y Justicia. (1994). *Comisión Pro-Solución a la Problemática de Alta Bayano. Informe de Trabajo de Campo*. Archivos de Política Indigenista, Panama City.
- Ministerio de Gobierno y Justicia. (2000a). *Chronicle of Failed Agreements*. Archivos de Política Indigenista, Panama City.

**Modelo para su resolución en preparación
para la protección de bosques**

- Ministerio de Gobierno y Justicia. (2000b). Petición Alegando Violaciones de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano de Panamá por la Republica de Panamá. Archivos de Política Indigenista, Panama City.
- Oestreicher, J. S., Benessaiah, K., Ruiz-Jaen, M. C., Sloan, S., Turner, K., Pelletier, Potvin, C. (2009). Avoiding deforestation in Panamanian protected areas: An analysis of protection effectiveness and implications for reducing emissions from deforestation and forest degradation. *Global Environmental Change*, 19(2), 279-291.
- Peterson St-Laurent, G., Gélinas, N., & Potvin, C. (2013). REDD+ and the agriculture frontier: Understanding colonists, and utilization of the land. *Land Use Policy*, 31(0), 516-525. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.08.017>
- Potvin, C., Guay, B., & Pedroni, L. (2008). Is reducing emissions from deforestation financially feasible? A Panamanian case study. [Article]. *Climate Policy*, 8(1), 23-40.
- Vergara Asenjo, G., & Potvin, C. (presentado para publicación). Land tenure and mature forest cover in Panama: Implications for REDD+ implementation.
- Wali, A. (1989). *Kilowatts and crisis : hydroelectric power and social dislocation in eastern Panama*. Boulder: Westview Press.
- Wali, A. (1993). *The Transformation of a Frontier: State and Regional Relationships in Panama, 1972-1990*. *Human Organization* 52(2).
- Wickstrom, S. (2003). The Politics of Development in Indigenous Panama. *Latin American Perspectives*, 30(4), 43-68. doi: 10.1177/0094582x03030004006
- Wright, S. J., & Samaniego, M. J. (2008). Historical, Demographic, and Economic Correlates of Land-Use Change in the Republic of Panama. *Ecology and Society*, 13(2), 17. Retrieved from <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art17/>

CAPÍTULO SEIS

Devolución de tierras comunales Xinkas

Arcenio Castillo Colindres

GUATEMALA

En este caso, el conflicto entre un terrateniente y la comunidad no se resolvió con métodos de resolución de conflictos, sino a través de una adjudicación legal: la comunidad se quedó con la tierra y el finquero fue compensado por el gobierno. Esto, después de haberse resuelto que la tierra no le pertenecía legalmente. ¿Podría cuestionarse la justicia del arreglo? Al margen de ello, el proceso de consulta y mediación iniciado con el conflicto fue valioso, ya que ha resultado en beneficios para la comunidad que se extienden hasta el presente. Este capítulo informa sobre el proceso y los beneficios.

1. CONTEXTO²⁸

1.1. Breve historia y actores principales involucrados

El propietario de la finca El Jute reclamó como propias alrededor de 180 hectáreas de tierra en la Comunidad Jumaytepeque, Nueva Santa Rosa, departamento de Santa Rosa, en el Sudeste del país, aprovechando así ampliar dicho inmueble. De esta manera ubicó los límites en sectores de tierras comunales xinkas, lo que afecta la identidad, espiritualidad, economía y organización social y política de más de 200 familias.

El conflicto se agravó cuando la comunidad reclamó sus tierras. El finquero se negó y amenazó a los comuneros -en colaboración con fuerzas de seguridad pública- con expandir su territorio, presentando documentación falsa de tenencia de tierras y destruyendo cultivos de subsistencia. Luego de algunos años de lucha, las dependencias judiciales involucradas adjudicaron el territorio al finquero. A partir de ese momento la comunidad ejerció presión a través de Tribunales de Justicia, lo que incrementó la represión del finquero. La Junta Directiva de la comunidad continuó con sus demandas ante las autoridades del municipio y tribunales correspondientes.

²⁸ Bajo “3.5 Cronograma” se presenta la secuencia de los acontecimientos.

Por consenso se acordó establecer una mesa de diálogo para conciliar la situación, convocando para el efecto al finquero y a la Junta Directiva de los comuneros, la cual se llevó a cabo en oficinas de la dependencia presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos sobre la tierra (CONTIERRA), cuyo objetivo inicial fue promover el cese de la violencia y la tala de árboles por parte del finquero.

Iniciado el proceso de negociación se hicieron las investigaciones pertinentes, consultando a ancianos, documentos municipales y catastrales, estableciéndose que la comunidad xinka posee títulos coloniales de posesión de sus tierras desde el siglo XVIII.

Establecidas las normas de negociación, CONTIERRA dio seguimiento al proceso, constatando que la tierra no sólo pertenece a la comunidad, sino que está en uso, produciendo cultivos de subsistencia como maíz, frijol y café. Finalmente, a través del Ministerio de Agricultura y de la Secretaría de Asuntos Agrarios, el conflicto fue resuelto, tras la cancelación de 2.4 millones de quetzales, (equivalentes a más de 300 mil dólares), por parte del Gobierno de la República, devolviendo las tierras a la comunidad que las gestiona y administra, bajo los parámetros de su cosmovisión.

1.2. Contexto Político

La desigualdad en la tenencia de la tierra fue una de las causas del conflicto armado guatemalteco, y jugó un papel importante en la generalización del conflicto, propiciándose los desalojos forzosos y la apropiación indebida de los territorios indígenas, lo que permitió el beneficio de los grandes terratenientes, ampliando sus extensiones territoriales.

Los Acuerdos de Paz, principalmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, afirman la necesidad de asegurar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, lo que comprende la regularización de la tenencia de tierras comunales, garantizando los derechos de gestión y administración de las tierras y recursos, así como la restitución de tierras comunales, con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible de la población (Berraondo López, 2006: 133).

Este escenario motivó a la comunidad xinka a dar los primeros pasos para reivindicar su territorio, como parte del proceso de reconstrucción de su identidad, sobre la base de su memoria histórica. Con ello, el propietario de la finca denuncia a los comuneros ante los tribunales de

Devolución de tierras comunales Xinkas

justicia; los comuneros presentan defensa con documentos de apoyo como las titulaciones coloniales de adjudicación de territorios, la Constitución Política de la República (artículos 66 al 68, referentes a las comunidades indígenas), el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales ratificado por el Congreso de la República en 1996, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y los estatutos de la comunidad aprobados por acuerdo gubernativo del 10 de agosto de 1961, estableciendo su derecho de gestión y administración de las tierras comunales (Letona Zuleta, 2003: 92).

De lo anterior surge el consenso de establecer una comisión para realizar las investigaciones y proceso de negociación, lo que posibilitó la mediación de CONTIERRA en su desarrollo.

2. PROPÓSITO

2.1 Propósito del proceso

El proceso de negociación permitió que las y los convocantes y participantes conocieran a fondo la situación, investigaran sobre la adjudicación de las tierras desde la época colonial, y se estableciera el mecanismo para la devolución de las tierras y su legalización, así como también el proceso de gestión y administración del territorio. Además fue importante el reconocimiento de la población como un nuevo actor social y político que permite una cohesión social interna, tendiente a propiciar las condiciones de cambio en su realidad propia, y el fortalecimiento de su identidad. “Para los Xinkas, el eje fundamental de su identidad está constituido por sus tierras” (Letona Zuleta, 2003: 86).

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1. Lugar

Al inicio del proceso, las reuniones se llevaron a cabo en el Salón Comunal y en la Municipalidad, alternando el sitio de las reuniones como estrategia para viabilizarlas, además para tener testigos honorarios, personas de reconocida honorabilidad (representantes de Iglesia Católica y Evangélica, de la Municipalidad y del Ministerio de Educación), que dieran fe de lo actuado. Culminado los procesos de investigación y consulta de archivos, se llevó a cabo la reunión de conciliación en la sede de CONTIERRA. La fase final, entrega de las tierras, se llevó a cabo en el Salón Comunal.

3.2. Convocantes

Las primeras reuniones fueron convocadas por la Junta Directiva de la comunidad, luego por el Alcalde Municipal y en su momento por CONTIERRA. La convocatoria de la fase final se llevó a cabo por todas las partes involucradas, en coordinación con la Secretaría de Asuntos Agrarios del gobierno de la República.

3.3. Facilitadores

El autor del presente capítulo, en su calidad de Asesor, coordinó el proceso de diálogo y la implementación de la metodología, además de la coordinación para facilitar todo el proceso, que incluyó la implementación del proyecto “Acompañamiento y Capacitación Técnico Pedagógica en Educación Bilingüe Intercultural en el Departamento de Santa Rosa”.

Los asuntos relacionados con la gestión y administración del territorio están coordinados por la delegación departamental del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, quienes proporcionan asesoría técnica relacionada a cultivos.

3.4. Perfil de los participantes

Los participantes fueron miembros de instituciones públicas y de la comunidad, entre ellos:

- cinco miembros de la Junta Directiva de la comunidad,
- un representante de la Municipalidad,
- un representante de la dependencia presidencial de CONTIERRA,
- un representante de la Secretaría de Asuntos Agrarios,
- un representante del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación,
- un representante de la Iglesia Católica,
- un representante de la Iglesia Evangélica y
- el autor de este capítulo, como representante del Ministerio de Educación, fue el asesor del proceso

Los requisitos para participar fueron:

- Conocer el problema.
- Conocer el contexto.
- Tener voluntad para intervenir.

Devolución de tierras comunales Xinkas

- Habilidad en gestión y resolución de conflictos.
- Disponibilidad de tiempo.

3.5 Punto de entrada

Los Acuerdos de Paz motivaron a la comunidad a reivindicar su territorio. Como respuesta, el finquero acudió a los juzgados correspondientes. Al inicio, estos intervinieron en su favor, apoyados por las fuerzas de seguridad. Este hecho motivó la intervención del autor, al inicio en forma personal y luego en representación del Ministerio de Educación, dando apoyo a la comunidad para que iniciara las gestiones, delegando posteriormente el proceso a la Junta Directiva de la comunidad, Municipalidad y las otras instancias participantes.

El acompañamiento a la Junta Directiva de la comunidad fue importante, debido a que tanto los juzgados que llevaron el caso, como algunas instituciones, en algún momento mostraban favoritismo hacia el finquero, siendo necesario retomar los procesos de negociación apelando a lo establecido en los Acuerdos de Paz y los mandatos de la Constitución Política de la República.

3.6 Cronograma

Debido a las dificultades que presenta el proceso, para su mejor comprensión se muestra abajo la secuencia del mismo a manera de cronograma (Letona Zuleta, 2003: 90-92).

3.7 Metodología

Diálogo y Comunicación: El Asesor, representante del Ministerio de Educación, como entidad imparcial, coordinó un proceso de diálogo, para investigar en profundidad la situación, establecer los procesos de negociación, acuerdos e implementación. Se siguió el modelo filosófico de reconstrucción, como método fundamental en filosofía para la paz “es la reconstrucción normativa de nuestras competencias para hacer las paces” (Martínez Guzmán, 2005: 67), es decir reconstruir el proceso desde el tiempo de la colonia, hasta nuestros días, para poder establecer claramente los derechos de pertenencia de las tierras, en el que se llegó a los siguientes resultados:

Cuadro 1. Cronograma

No.	ACTIVIDAD	TIEMPO
1.	El representante legal de la finca El Jute, presentó una solicitud a la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA) para conciliar en un conflicto de tierras con la comunidad a la que acusaba de ocupar terrenos pertenecientes a El Jute.	1997
2.	El mismo representante inició una demanda judicial por reivindicación de derechos de propiedad	1998
3.	El Jute desiste de la mediación de CONTIERRA quedando el conflicto en manos de los tribunales de justicia.	1999
4.	El presidente de la Junta Directiva de la comunidad presentó un memorial al Juzgado de Primera Instancia Civil del departamento de Santa Rosa exponiendo la necesidad de solicitar al Instituto Geográfico Nacional (IGN) la definición de límites municipales, pues los linderos de las fincas en cuestión coinciden con los límites entre los municipios de Nueva Santa Rosa y Casillas, Santa Rosa.	10 de enero de 2000
5.	El IGN informó al juez encargado del proceso que contaba con información del área datada en 1977, que debía actualizarse mediante un estudio registral y catastral cuyos costos debían correr a cargo de la parte solicitante.	16 de marzo de 2000
6.	El Instituto Nacional de Bosques (INAB) a solicitud de El Jute, presentó al Ministerio Público de Cuilapa un informe de avalúo forestal indicando que el área en litigio había sido objeto de tala y quema de bosques naturales y reforestados por la finca y que el daño económico ascendía a 150.641,28 quetzales, equivalente a 19,190.00 dólares, en ese tiempo.	16 de mayo de 2000
7.	La Junta Directiva de la comunidad presentó un memorial al Ministerio Público exponiendo que el día 26 de ese mayo el propietario de El Jute, en compañía de cuatro miembros de la zona militar de Cuilapa, Santa Rosa, tomaron fotografías de los comuneros que laboraban allí, y dispararon al aire.	28 de mayo de 2000
8.	El Juez de Primera Instancia de Santa Rosa solicitó al IGN una copia de la división entre los municipios de Casillas y Nueva Santa Rosa.	22 de junio de 2000
9.	La Junta Directiva de la comunidad presentó un memorial al Juez de Paz de Nueva Santa Rosa denunciando que animales de tiro propiedad de El Jute se encontraban en la zona en litigio causando daños a los cultivos de café. Al mismo tiempo, denunciaron que el 22 de julio se habían llevado a cabo disparos al aire presumiblemente por una patrulla de la Policía Nacional Civil.	30 de julio de 2000
10.	En las oficinas de CONTIERRA se llevó a cabo una reunión de conciliación, cuyo objetivo fue promover el cese de las acciones violentas y la tala de árboles.	14 de septiembre de 2000
11.	CONTIERRA visitó el área, constatando que la misma tenía uso agrícola por comuneros que producían cultivos de subsistencia y café.	23 de septiembre de 2000
12.	El juez nombró un ingeniero independiente que realizó una inspección de campo para definir el geoposicionamiento de los linderos de la finca El Jute.	6 de octubre de 2000
13.	CONTIERRA, Ministerio de Agricultura y Secretaría de Asuntos Agrarios analizaron el proceso, luego decidieron comprar la finca al propietario de El Jute. En este período la junta directiva de la comunidad continuó visitando las instituciones mencionadas y ejerciendo presión a través de marchas con participación de comuneros.	octubre de 2000 a junio de 2007.

Devolución de tierras comunales Xinkas

No.	ACTIVIDAD	TIEMPO
14.	Compra de finca por parte del gobierno de la Republica y entrega a los comuneros.	junio de 2007
15.	Gestión y administración de la finca por la Junta Directiva de la Comunidad.	junio 2007 a la fecha.
16.	Desarrollo de Proyecto «Acompañamiento y Capacitación Técnico Pedagógico en Educación Bilingüe Intercultural en el Departamento de Santa Rosa»	marzo 2012 a noviembre 2014.

- Comunicación fluida, estableciendo solidaridad comunicativa y escucha activa,
- Un proceso de negociación de ganar- ganar,
- Reaprender nuestra historia,
- Una verdadera reconciliación para lograr un resarcimiento y superar los resentimientos,
- Empoderamiento, lo que permite la posibilidad de proponer alternativas,
- Reconocimiento como una forma de justicia social, lo que dio paso a la cooperación, la verdad, humildad y compromiso,
- Educación sobre la responsabilidad propia, hacia uno mismo y hacia los demás.

Luego de analizar varios métodos, se acordó la metodología a utilizar. Considerando la naturaleza del conflicto, su contexto y personas involucradas, se implementó el método ya mencionado, el cual dio los resultados esperados, tanto en el proceso de negociación, como de conciliación e implementación, el cual continúa, debido a que se ha llevado a cabo un proceso de fortalecimiento de la cultura, incluida una fase de reconstrucción del idioma.

Las reuniones generalmente seguían el siguiente esquema:

- Bienvenida y dinámica rompe-hielo,
- Oración de inicio,
- Diálogo de saberes, clínica pedagógica, clínica social o alguna otra técnica de investigación participativa. Por este medio se llevaron a cabo los procesos de diagnóstico, investigación, negociación, implementación y seguimiento,
- Pausa,
- Mesa redonda, taller o plenaria,
- Conclusiones
- Recomendaciones y compromisos. El cumplimiento de los compromisos es determinante para continuar con el proceso.

4 RESULTADOS

4.1. Resultados e impactos

El éxito del proceso estriba en la devolución de las tierras comunales por parte del gobierno de la República, de un territorio que desde la época precolombina ha pertenecido a la comunidad. El éxito va más allá de la resolución del conflicto, debido a que el aprendizaje adquirido por los y las participantes a través del proceso de resolución, creó confianza en las instituciones participantes. De esa manera se introdujeron dos proyectos que llevan al empoderamiento y mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad:

- Acompañamiento y Capacitación Técnico Pedagógica en Educación Bilingüe Intercultural en el Departamento de Santa Rosa. Un proyecto de la Sección de Asistencia Pedagógica y Dirección Escolar del Departamento Técnico Pedagógico de Educación de Santa Rosa, con el apoyo del Consejo del Pueblo Xinka de Guatemala – COPXIG – proyectándose a formar directores y directoras del nivel primario, para desarrollar competencias en la enseñanza de la cultura, idioma, matemática y tecnología xinka. Este proceso se inició en 2012, con la primera cohorte, la cual tiene seguimiento durante el año 2013. Asimismo, se inicia en el 2013 la formación de una segunda cohorte, que finalizará en 2014.
- Proyecto de apoyo a la producción por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que incluye:
 - Reforestación con árboles de la región
 - Siembra y cosecha de cultivos de subsistencia
 - Siembra de cultivos permanentes, como el café
 - Reconocimiento de sitios sagrados
 - La Junta Directiva de la comunidad tiene a su cargo el proceso de reforestación, como un proyecto de desarrollo sostenible, además de la implementación de cultivos.

4.2. ¿Qué factores hicieron posible o agilizaron el alcance de los resultados indicados?

Los factores más importantes fueron el establecimiento de la mesa de diálogo y negociación, la voluntad de las personas participantes en un proceso de investigación profundo y, por sobre todo, la imparcialidad al

Devolución de tierras comunales Xinkas

momento de negociar. La intervención de CONTIERRA fue determinante debido a la experiencia mostrada al momento de conciliar la situación. La metodología utilizada viabilizó el proceso, porque permitió la participación de todas las personas involucradas, lo cual es determinante en todo proceso de negociación.

4.3. Seguimiento

Desde la asesoría del proceso, en coordinación con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se visita el lugar para comprobar el cumplimiento de los acuerdos. Además, se llevan a cabo una serie de talleres de educación para la paz a cargo de la Sección de Asistencia Pedagógica y Dirección Escolar, de la Dirección Departamental de Educación de Santa Rosa. Asimismo, se hizo un diagnóstico de necesidades básicas de la población, del cual surgen los procesos explicados bajo Resultados e Impactos.

Durante 2013, desde la coordinación del Proyecto “Acompañamiento y Capacitación Técnico Pedagógico en Educación Bilingüe Intercultural en el Departamento de Santa Rosa” se llevará a cabo un proceso de monitoreo y acompañamiento en Educación Bilingüe Intercultural, en escuelas de educación primaria, para fortalecer la implementación de la educación bilingüe.

5. LECCIONES APRENDIDAS

5.1 Retos superados

- Establecer una verdadera comunicación,
- Reconocimiento real a las personas y procesos,
- Lograr una verdadera reconciliación, para un mejor proceso de resarcimiento,
- Superar el resentimiento,
- Implementación de los acuerdos,
- Seguimiento.

5.2. Lecciones aprendidas del proceso y desafíos encontrados

Sin diálogo y negociación, no se hubiese logrado el proceso. Es importante una verdadera reconciliación para un proceso de resarcimiento consciente y la superación del resentimiento. Uno de los grandes desafíos fue recuperar la confianza de las personas, debido a que la imparcialidad muchas veces se vio comprometida, principalmente con la participación

de las fuerzas de seguridad, que actuaron a favor del finquero. Esto se superó con la decisión de no incluir en la mesa de negociaciones a personal del Ejército de Guatemala y de la Policía Nacional.

El consenso en la toma de decisiones, es otro factor interesante a considerar en el éxito obtenido, teniendo en cuenta la desconfianza debida a procesos fallidos en el pasado. Cuando se tiene en cuenta las opiniones de las personas y se llega a acuerdos consensuados, se eleva la valía personal y se genera confianza, además del empoderamiento a la comunidad.

5.3. Recomendaciones que pueden servir para futuros procesos de diálogo

En todo proceso de transformación de conflictos, es importante el reconocimiento, el cual permite evitar la dominación de una de las partes, considerando al otro como persona; de esa manera se da un trato respetuoso y generoso, logrando un verdadero encuentro el cual nos eleva a lo mejor de nosotros mismos (López Quintás, 1996: 37). Además es fundamental tener en cuenta lo siguiente:

- Comunicación fluida
- Hacer un esfuerzo por conocer bien la situación
- Transparencia
- Imparcialidad
- Paciencia
- Tolerancia

El seguimiento del proceso ha cobrado importancia significativa en la comunidad, porque si bien el conflicto legal fue resuelto por el gobierno, la mediación hizo que el conflicto profundo, más allá de la tenencia legal de la tierra, también se resolviera; propiciado el desarrollo comunal, devolviendo su identidad, mejorando sus condiciones de vida y la calidad de la educación.

Bibliografía

- Berraondo López, Mikel y otros (2006): Guatemala: 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz. Un análisis de la(s) práctica(s) de la cooperación internacional desde la perspectiva de los derechos humanos, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- Letona Zuleta, José Vinicio (2003): «Las tierras comunales Xinkas en Guatemala», en CAMACHO NASSAR, CARLOS (coord.): Tierra, identidad y conflicto en Guatemala, Guatemala, FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA, 73-141.
- López Quintás, Alfonso (1996): Cómo lograr una formación integral. El modo óptimo de realizar la función tutorial, Madrid, Ediciones San Pablo.
- Martínez Guzmán, Vicent (2005): Podemos hacer las paces, reflexiones éticas tras el 11-S y el 11-M, Bilbao, Desclée de Brouwer.

CAPÍTULO SIETE

Intervención de la mesa de diálogo de Alta Verapaz en el conflicto Pancús-Chiquib

María del Carmen Galicia Guillén

GUATEMALA

1. CONTEXTO

Guatemala se ha caracterizado históricamente por tener una estructura de propiedades concentrada en pocas manos y en fincas de grandes extensiones. En el departamento de Alta Verapaz se manifiesta esta situación y ha generado múltiples conflictos relacionados con la propiedad y tenencia de la tierra entre los campesinos y los finqueros. Los conflictos más graves de la región requieren de la intervención estatal, como la Gobernación y la Inspección Laboral, y de la mediación de organizaciones de la sociedad civil como la Pastoral Social²⁹ de Alta Verapaz. Dichas intervenciones fueron reactivas e informales, ya que actuaban cuando los conflictos se agravaban, no eran preventivas. A lo largo de los años la problemática, lejos de solucionarse, se tornó cada vez más explosiva: aumentaron los conflictos y los niveles de conflictividad. Como dato ilustrativo de los niveles de conflicto en comparación con otras áreas del país, se señala que desde la apertura de FONTIERRA³⁰ hasta el momento en que se presenta el conflicto, se registraron 102 solicitudes que fueron aceptadas; de estas, 46 (45%) corresponden al departamento de Alta Verapaz.



Alta Verapaz

Previo a la creación de la mesa de resolución de conflictos de Alta Verapaz (en adelante la Mesa), gran parte de los conflictos relacionados con tierras se trataban por vía

²⁹ Organización de la Iglesia Católica.

³⁰ El Gobierno de Guatemala creó a las instituciones FONTIERRAS y CONTIERRAS para dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz de 1996 relacionados con los aspectos agrarios de acceso a la tierra para las poblaciones históricamente marginadas, y de resolución de conflictos, respectivamente.

de reuniones de conciliación en la Gobernación. Sin embargo, parecería que dicho foro no logró adquirir los niveles de confianza suficientes como para servir de espacio efectivo de mediación imparcial y objetiva. Efectivamente, con el tiempo dicho organismo sufrió una crisis de legitimidad entre a la población por no encontrar soluciones adecuadas a las problemáticas planteadas.

En el escenario departamental existían ciertos patrones de conflictos: linderos, ausencia de un catastro, falta de mediciones de las tierras, trámites legales de compra-venta de inmuebles, escrituración, registro y los de índole laboral. En este contexto regional surge la Mesa, en Septiembre de 1998, como respuesta de varios sectores de la sociedad civil y entidades estatales, quienes consideraban necesaria una entidad brindase iniciativas de mediación regional.

La Mesa de negociación de Alta Verapaz era una instancia que contaba con alto nivel de credibilidad dentro y fuera del departamento de Alta Verapaz. Era ejemplo de servicio, transparencia, imparcialidad, inclusividad y solidaridad.³¹ La Mesa se destacó por ser una red conformada por organizaciones civiles e instituciones del Estado de carácter no lucrativo que trabajan dentro de la región.

2. PROPÓSITO DEL PROCESO

El objetivo fundamental de la Mesa era contribuir a disminuir la conflictividad del departamento tomando como acciones concretas la resolución de los conflictos de tierra, laborales, desalojos de terrenos y cooperativas. En 1997 surge el conflicto de Pacús-Chiquib, cuando la comunidad indígena-campesina de Chiquib (perteneciente a la etnia de origen maya q'eqchi) invadió la Finca Pacús.

La Mesa pretendía, como primer objetivo, facilitar espacios de mediación y conciliación mediante el diálogo entre las partes, siempre que en las mismas reconocieran y aceptaran la intervención de la Mesa. La Mesa también buscaba colaborar con las autoridades estatales para que intervinieran en la resolución de los conflictos. La Mesa pretendía, además:

- a) Orientar a las partes en el conflicto hacia las instancias competentes,
- b) Compartir información,
- c) Coordinar acciones conjuntas,

³¹ *Universidad Rafael Landívar, Prácticas de mediación en Guatemala, p. 48*

Intervención de la mesa de diálogo de Alta Verapaz en el conflicto Pancús-Chiquib

- c) Solicitar y gestionar ante las instancias competentes como el INTA, Gobernación, FONTIERRA, FONAPAZ, la rápida y eficaz acción en los casos que podrían ser mediados y resueltos.

Para los integrantes de la Mesa, el objetivo era servir como un espacio en donde sectores tradicionalmente opuestos, tales como empresarios o finqueros y trabajadores o comunidades indígenas, pudieran dialogar y buscar salidas a los conflictos que les atañían

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1. Lugar

Generalmente las reuniones se realizaron en la cabecera departamental (Cobán) y en algunas ocasiones las reuniones de mediación se efectuaron en el lugar mismo del conflicto.

3.2. Convocantes y Facilitadores³²

La Mesa estaba integrada por los representantes de organismos del Estado y de la sociedad civil. Entre los primeros, participaban la PDH, COPREDEH, MAGA, y la Inspección de Trabajo; estos concurrían por compromiso personal y con la autorización previa de sus superiores. Por la sociedad civil, los trabajadores agrarios, representados por UNICAN y CONIC, el sector empresarial, representado por CAFESANO, y otros como ODEPAZ, miembros del Centro Universitario del Norte de la Universidad de San Carlos (CUNOR).

Todas las instancias estatales que tienen mandato legal para intervenir en los asuntos de tierras fueron invitadas a participar en la Mesa. Sin embargo, no todas se involucraron y algunas se resistieron a hacerlo, aún cuando se les convocó especialmente a participar en alguna sesión en la que podrían incidir directa y eficazmente en la resolución de algún caso específico. Por otro lado, la participación estatal fue inconsistente por los cambios de personal en las instituciones, que han afectado directamente a la relación institucional con la Mesa.

Los miembros participaron por conciencia y por voluntad, no fueron remunerados, y lo que los mantuvo en la Mesa fue el compromiso de servir a quienes tienen conflictos de tierras. Se permitía la participación de cualquier persona y no existían calificaciones personales para participar.

³² Las siglas se aclaran al final del capítulo

3.3 Principios que rigieron el trabajo de La Mesa

En la Mesa se exigía el cumplimiento de tres reglas básicas: puntualidad, respeto y tolerancia. Escuchar al otro y dialogar son aspectos que los miembros destacaban y trataban de poner en práctica, para crear un ambiente en donde se pudiera plantear y definir la problemática en una forma amistosa y consensuada.

Otro principio fundamental era la igualdad. Las dos partes en conflicto tenían el mismo derecho de ser escuchados. Se procuraba, por tanto, que ambas partes estuvieran en igualdad de condiciones al momento de dialogar. Para facilitar la comunicación, la Mesa consideró que una de las maneras de garantizar la calidad del diálogo, era la traducción del español al q'eqchi y viceversa, dado que usualmente una de las partes era indígena, para que todos fuesen escuchados.

3.4. Metodología

El mecanismo de solución de los conflictos tenía como eje central la mediación. El procedimiento era informal y las reuniones se desarrollaron en un ambiente de respeto mutuo en el que todos pudieron opinar y preguntar. La Mesa se reunía cada martes en la tarde; a ella acudía libremente cualquier persona o comunidad que creía tener un conflicto de tierras o, en ocasiones, las dos partes del conflicto se presentaban simultáneamente. Se les escuchaba y se recibía la documentación pertinente. En la siguiente reunión, si es que no habían concurrido ya las dos partes, se invitaba a la otra parte involucrada y, si esta libremente quería acudir y expresar su versión de los hechos, se le escuchaba imparcialmente. Luego, reunidas las partes, con la mediación de la Mesa confrontaban sus posiciones y clarificaban sus puntos de desacuerdo.

Si era un caso que podía mediar, la Mesa, en conjunto con las partes, aclaraban los puntos controversiales, opinaban, se procedía a la dinámica de buscar soluciones satisfactorias para ambos (ganador-ganador) y, si había la disposición de las partes, se llegaba a un arreglo, que se transcribía en un acta suscrita por las partes.

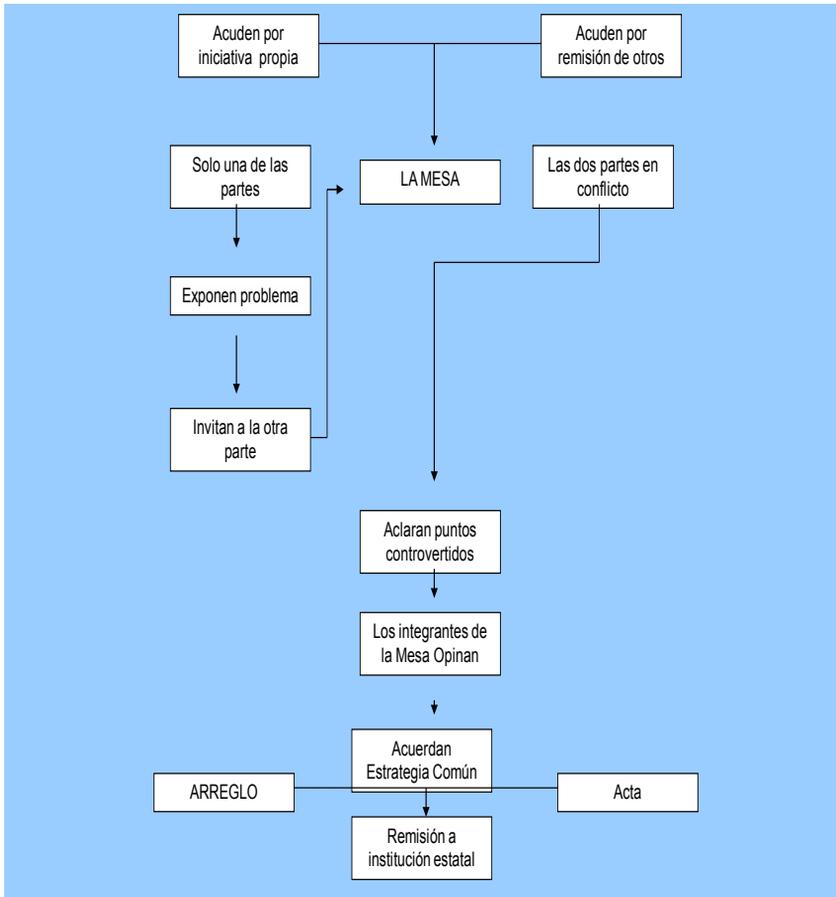
Si el caso no podía mediar, como aquellos cuyos resultados dependían de una instancia estatal --por ejemplo los conflictos linderos y la doble escrituración de propiedades-- se remitían a la institución pertinente para que interviniera. Previamente a la remisión, los integrantes de la Mesa formulaban, siempre a través del diálogo entre las partes, una estrategia acordada entre ambos y, de ser posible, con la institución involucrada.

Intervención de la mesa de diálogo de Alta Verapaz en el conflicto Pancús-Chiquib

Es decir, al momento de pedir alguna intervención estatal, se convocaba a las instituciones que habían participado en la Mesa, con el objetivo de generar espacios de negociación con ellos. Se pretendía solucionar el conflicto de una manera consensuada y no impuesta.

Si la institución estatal no asistía, la Mesa remitía el caso y pasaba a asumir un papel fiscalizador, para asegurarse de que los casos que se enviaban a los organismos estatales fueran procesados adecuadamente. No siempre las solicitudes de la Mesa han sido bien recibidas por las instituciones; sin embargo se han constituido en una forma de presión para la agilización de los trámites.

Funcionamiento de la mesa



3.5 Proceso específico del Caso Pacús-Chiquib

En el caso de la Finca Pacús, el propietario sometió a la Mesa el siguiente problema: campesinos q'eqchis, unas 50 familias de la comunidad de Chiquib, invadieron su finca desde marzo de 1997. La intervención de la Mesa se propició en oposición a la solución formal, que era ejecutar una orden de desalojo en contra de la comunidad ocupante. En una primera etapa, se escuchó a las partes y se discutieron todas las posibilidades. Finalmente, a principios de diciembre de 1997, se llegó a una solución consensuada, que se plasmó en un acuerdo suscrito por las partes. Por un lado, la comuna se comprometió a abandonar la finca pacíficamente dentro de un período de aproximadamente dos meses, pudiendo cosechar sus sembríos que estaban en la finca hasta el mes de marzo de 1998. Por otro lado, el propietario se comprometió a presentar su oferta de venta de su propiedad al Fondo de Tierra, abriendo así la posibilidad de que los campesinos pudieran solicitar un préstamo y, posteriormente, adquirir el terreno.

La razón por la cual la comunidad debería salir de la finca fue porque el Fondo de Tierras no puede gestionar compras de fincas invadidas. Con el apoyo del alcalde de Tucurú se logró reubicar a la comunidad temporalmente en una fracción de otra comunidad, Las Flores, mientras se hacían las gestiones para concretar el acuerdo.

El mismo mes en que se suscribió el acuerdo, la Mesa tuvo su primera reunión con el Fondo de Tierras. El funcionario que representaba dicho fondo se comprometió a dar prioridad al caso Pacús. Lamentablemente, semanas después, cuando todo parecía que se encontraba encaminado y que se podía cumplir a cabalidad lo acordado, comunicaron a la Mesa que dicho funcionario ya no continuaba laborando y que el Fondo de Tierra estaba en proceso de reestructuración administrativa.

Este hecho revela cómo la resolución del caso escapa de la buena intención de la Mesa y de las partes en conflicto, ya que depende de la acción de entidades estatales. Estas entidades con frecuencia veían a la Mesa como un desafío a su autoridad, no la valoraban ni se comprometían a apoyarla.

A causa del desplazamiento, la comunidad empezó a sufrir graves problemas de seguridad alimentaria. A pesar de que se solicitó en repetidas ocasiones al Gobernador de prestar atención al caso y de intervenir, este se negó a tomar acción. En mayo de 1998, la Mesa volvió a establecer contacto con el Fondo de Tierras y juntos pidieron al MAGA

Intervención de la mesa de diálogo de Alta Verapaz en el conflicto Pancús-Chiquib

que la comunidad fuera trasladada temporalmente a la Finca Nacional Papalhá (Panzos, Alta Verapaz) debido a las condiciones graves de salud y desnutrición en que se encontraba la población a raíz del traslado. Con esto se demuestra que la intervención de la Mesa no concluyó con el acuerdo firmado de las partes, sino que continuó dando seguimiento a los compromisos y se preocupó por cuestiones accesorias al problema principal.

En junio de 1998 el Fondo de Tierras convocó a una reunión abierta dedicada a las Verapaces (Alta Verapaz y Baja Verapaz) para informar sobre las soluciones que le habían presentado. El caso de Pancus/Chiquib estuvo entre las solicitudes rechazadas por no llenar los criterios de compra del Fondo.³³

4. RESULTADOS

- En cuanto a los logros, La Mesa contribuyó valiosamente a la construcción de la paz y de una cultura de diálogo, al tratar voluntariamente y sin intereses económicos o políticos de resolver conflictos en forma no violenta. Es decir, la Mesa primordialmente contribuyó al fomento de la cohesión social.
- Otro logro de la Mesa ha sido su capacidad de fomentar confianza en varios sectores de la sociedad. Tanto el sector empresarial como el sector campesino han tenido razones para depositar su confianza en dicha entidad. Como se ha señalado a lo largo de este artículo, la Mesa ha logrado su legitimidad social por vía de hechos y no por ser una institución legalmente reconocida.

5. LECCIONES APRENDIDAS

- El caso revela, por un lado, las potencialidades de la Mesa para enfrentar graves problemas de tierras, resolverlos con rapidez y satisfactoriamente para las partes involucradas. Este hecho adquiere más relevancia cuando se considera que la solución “normal” del mismo caso hubiera requerido el uso de la fuerza a través del cumplimiento de la orden de desalojo.
- El éxito en llegar a acuerdos justos se ha visto frustrado –hasta el momento– por la incapacidad de algunos organismos del Estado

³³ *Los cuatro criterios del Fondo de Tierras para la compra de fincas son: la finca debe tener cultivos productivos; el terreno debe ser productivo; el terreno debe ser preferiblemente plano y sin piedras; debe existir una fuente de agua; y estar ubicada junto a un camino. Los integrantes de la Mesa consideran que estos criterios imposibilitan la compra de la gran mayoría de los predios por las características de los terrenos en Alta Verapaz.*

para dar una respuesta adecuada y oportuna. Regulaciones que no son realistas (los criterios del Fondo de Tierras para asignación de terrenos), o que fomentan la violencia (desalojo forzoso) anulan el buen trabajo de la Mesa, y no prestan suficiente atención ni apoyan a métodos nuevos y positivos que surgen del seno de la sociedad.

- Si bien la Mesa era un equipo mixto de entes del Estado y de la sociedad civil, al no ser parte de una política estatal, no tuvo la misma legitimidad que los organismos oficiales. Por eso, un simple cambio de funcionario detuvo un proceso de resolución y puso en peligro el acuerdo al que llegaron las partes.
- La dificultad más grande que tuvo a Mesa fue la ausencia de participación e interés por parte de ciertas entidades estatales importantes para la resolución de conflictos. Un conflicto que comenzó en marzo de 1997 fue resuelto pacíficamente en diciembre del mismo año, y en marzo de 1998 se desocuparon las tierras. O sea que en exactamente un año el problema pudo estar resuelto para todos. Sin embargo, la respuesta de las instituciones estatales en ese momento no solucionó efectivamente la problemática de la comunidad.
- Otro desafío importante para la Mesa era la cuestión de representatividad desde la perspectiva indígena, en la cual se encontraba trabajando. Aun cuando se reconoce el hecho de que existía traducción simultánea, la participación indígena en términos numéricos fue inferior en comparación a la población no indígena.

SITUACION A MAYO DE 2013

La Mesa de Alta Verapaz ya no existe, se desintegró porque sus miembros pertenecían a diversas instituciones, algunos se trasladaron a otras ciudades y el trabajo que se hacía era voluntario, esto no permitió contar con las condiciones de tiempo y recursos para continuar trabajando.

**Intervención de la mesa de diálogo de Alta Verapaz
en el conflicto Pancús-Chiquib**

SIGLAS

CAFESANO	Caficultores Asociados del Norte
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
FONTIERRA	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra.
COPREDEH	Comisión Presidencial de Derechos Humanos
CUNOR	Centro Unidad Norte de la Universidad de San Carlos
INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINUGUA	Misión de Verificación de Derechos Humanos en Guatemala.
ODE-PAZ	Organización para el Desarrollo y la Paz
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos.
RGP	Registro General de la Propiedad
UNICAN	Unión Indígena Campesina Nacional

FUENTE DE INFORMACION

Universidad Rafael Landívar, Prácticas de Mediación en Guatemala,
p. 48 Informe elaborado por: Ariane C. de Bremond,
University of California

Entrevistas a algunos integrantes de la Mesa.

TERCERA PARTE:
CONFLICTOS COMUNITARIOS

CAPÍTULO OCHO

Umbrales: La educación no formal en la creación de paz

Graciela Curuchelar

ARGENTINA

1. CONTEXTO

1.1. Breve historia y actores principales involucrados

Umbrales está dedicada a la promoción de los derechos sociales, la resolución pacífica de conflictos y el proceso de resiliencia. Los cimientos de Umbrales comenzaron a construirse como resultado de un proyecto conjunto entre una juez de Tribunales de Menores de San Isidro y una abogada mediadora, la autora de este capítulo. Umbrales se constituye en 2002 como asociación civil sin fines de lucro, formándose un equipo interdisciplinario de profesionales para implementar programas con niños, niñas y adolescentes entre los 4 y 17 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Con sus diversos programas, Umbrales intenta fortalecer las redes sociales que funcionan como sostén y contención de sus jóvenes participantes.

Este enfoque inicial en la niñez y juventud se fue expandiendo en respuesta a las necesidades de las comunidades en las que actúa Umbrales. Como se verá más adelante, en una segunda etapa el número de programas ha crecido, y los talleres para atender a los jóvenes participantes son ahora el programa principal de Umbrales, complementado con mediación y educación a la comunidad.

Derechos sociales son los que garantizan a todos los ciudadanos por el hecho de serlo -y no como mera política asistencial- el acceso a los medios necesarios para tener condiciones de vida dignas: al trabajo, a la protección social en caso de necesidad, a la educación, la cultura, la alimentación, un medio ambiente saludable, una vivienda, y a todos los ámbitos de la vida pública.

Resolución Pacífica de Conflictos refiere al proceso de comunicación que favorece -en los protagonistas del conflicto- la habilidad social de solución de problemas, actuando positiva y activamente frente a ellos. Nos presenta el conflicto como una oportunidad de cambio, como una posibilidad de modificar una situación molesta, incómoda, desagradable

Resiliencia es la condición humana que permite atravesar la adversidad, transformarla y construir sobre ella. Está centrada en los recursos, potencias y capacidades de las personas, familias, y comunidades. Es un entramado que se teje con múltiples hebras: características personales, el vínculo con los otros, y el contexto social.

La **misión** de Umbrales es favorecer el desarrollo de los lazos sociales junto con el descubrimiento y despliegue de las fortalezas y capacidades de niñas, niños y adolescentes que transiten situaciones de adversidad.

La **visión**: Que las personas que atraviesen Umbrales sean protagonistas en la construcción de una comunidad pacífica y participativa.

1.2. Contexto Político

El colapso institucional y social que marcó a Argentina durante los años 2000 y 2001 movió a miembros de la sociedad civil a agruparse para pensar colectivamente en una estrategia para acompañar la crisis estructural del país, pensando en el futuro para todos los niños, niñas y adolescentes que, inmersos en un medio hostil, pudieran encontrar sus propias fortalezas para recurrir a ellas y construir su propia vida basada en los valores que propone la resolución pacífica de conflictos, la resiliencia y el conocimiento de sus derechos sociales.

2. PROPÓSITO

La organización Umbrales fue nombrada así para que los niños, niñas y adolescentes que atravesaran el umbral de la institución encontrarán un espacio de escucha y contención que favoreciera la búsqueda de sus propias fortalezas para atravesar las adversidades, superarlas y construir sobre ellas; atravesar el umbral de un portal de alternativas para el cambio.

Entendiendo que la participación es una herramienta imprescindible para poner en práctica ideas y acuerdos y que una cultura participativa necesita crearse activamente, se comenzó a trabajar en la implementación de programas con menores que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad.

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1. Lugar

Partido de San Isidro, suburbio en la zona norte de la ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Argentina.

3.2. Convocantes

La autora de este capítulo (mediadora y formadora de mediadores) fue la convocante. Se creó un equipo de trabajo de profesionales de diversas disciplinas especialmente capacitados para estar junto a los niños, niñas y adolescentes acompañándolos, facilitando y favoreciendo el desarrollo integral. Este equipo fue complementado con voluntarios de diversas profesiones.

3.3. Facilitadores

El grupo fundador estuvo integrado por una escribana, una abogada, una profesora de arte y una licenciada en trabajo social, todas mediadoras. A diciembre de 2012 los equipos de facilitadores están conformados por los siguiente profesionales:

Equipo Vínculos-Área Infancia, Adolescencia, Familia y Comunidad:

- Terapeuta ocupacional
- Licenciada en trabajo social
- Dos Licenciadas en psicología

Equipo Talleres

- Licenciada en Artes
- Licenciada en Literatura
- Estudiante de Arte
- Docente, Licenciada en Administración y Gestión Educativa
- Profesor de Teatro

Educación Comunitaria

- Licenciada en Trabajo Social
- Docente
- Abogada

Cursos de Capacitación

- Una directora académica

Comunicación y Desarrollo Institucional

- Docente, Licenciada en Administración y Gestión Educativa, Mediadora educativa
- Licenciada en Trabajo Social
- Licenciada en Economía, Especialista en Organizaciones Sin Fines de Lucro

Equipos técnicos: Nueve voluntarios

3.4. Perfil de los participantes

Quienes participan en Umbrales pertenecen a una realidad social hostil con un alto índice de maltrato y violencia familiar. Mientras que algunas de las familias son mono-parentales, muchas son ensambladas. En muchos casos los menores conviven con tíos, primos, abuelos y otros miembros de la familia ampliada. Los participantes son niños, niñas y adolescentes víctimas de la exclusión social, con sus fortalezas internas y dispuestos a integrarse (voluntariamente) en un ambiente de contención y participación, como el que Umbrales les ofrece. El problema a enfrentar se convierte, entonces, en una oportunidad de construir su propia vida, con el optimismo realista de conocer sus fortalezas y afrontar la adversidad.

3.5. Punto de entrada

Frente a la demanda de diversas organizaciones y representantes barriales, en abril del 2002 Umbrales comenzó su trabajo en San Isidro. En ese momento se detectó la necesidad de prevalecer el trabajo con las niñas y los niños en edad escolar, por ser el segmento etario más vulnerable.

3.6. Cronograma

La inserción de Umbrales pasó por diferentes etapas, y su objetivo inicial fue ampliado, respondiendo a las necesidades de la comunidad:

- Se comenzó con reuniones abiertas a la comunidad para socializar el proyecto;
- Siguió con trabajo concreto con los niños, niñas y adolescentes, lo que llevó a realizar diversas estrategias de convocatoria, según la edad de los participantes y lugares convenientes para funcionar;

Umbrales: La educación no formal en la creación de paz

- A continuación se hicieron encuentros grupales con otras organizaciones comunitarias (parroquia, asistente social parroquial, comedor evangélico, sala sanitaria, jardín maternal y comedores escolares) y algunas familias, preocupadas por la realidad de los niños.
- Jornadas académicas desde 2002 a la fecha. La última se realizó en el Senado de la Nación, en la ciudad de Buenos Aires³⁴
- Servicio de Mediación: la falta de un ámbito de resolución pacífica de conflictos movió a Umbrales a ofrecer un espacio participativo en el cual los protagonistas del conflicto sean quienes lo resuelvan por sí mismos, y es por ello que funciona abierto a toda la comunidad;
- Por otra parte, con el fin de difundir y capacitar a la comunidad en resolución pacífica de conflictos, se han ofrecido cursos y talleres en convenio con CIARC, Centro Integral de Administración y Resolución de Conflictos, homologados por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y con “Mediante Procesos Participativos y Pacíficos” con los mismos fines.³⁵

Durante sus primeros nueve años Umbrales no tenía sede propia, fue “itinerante”. Los facilitadores debían trasladarse a los varios hogares de tránsito adonde residían los jóvenes participantes que vivían allí con familias sustitutas, ya que por diversos motivos sus familias de origen estaban judicializadas, es decir, que requieren la supervisión y/o tutela

34 *El lema de la Jornada “Promoción de Derechos Sociales, Resolución Pacífica de Conflictos y el Proceso de Resiliencia en Niños, Niñas y Adolescentes: Experiencias para Compartir” convocó a 120 personas de todo el país y la presencia de destacados disertantes y del Intendente Municipal de la ciudad de San Isidro. El evento recibió numerosos auspicios institucionales nacionales e internacionales, fue declarado de interés Municipal y fue retransmitido a diversos países, a través de Internet.*

35 *Esta organización está orientada a la investigación, desarrollo y promoción de los procesos participativos y pacíficos de gestión, resolución y transformación de conflictos, en especial la mediación, en ámbitos tales como: judicial, familiar, social, penal, escolar, laboral, comunitario y organizacional. Actúa en diversos contextos: público, privado, nacional e internacional, contribuyendo a la creación de procesos de diálogo y consensos, al desarrollo humano y social, trabajando en:*

- *la prevención de los conflictos y la violencia;*
- *el acceso a justicia y la promoción de la paz social;*
- *la implementación de programas sociales de desarrollo y de capacitación;*
- *el fomento de las relaciones entre y con otras entidades municipales, provinciales y/o nacionales o extranjeras, públicas o privadas, pidiendo o dando apoyo o coordinando entre las mismas las actividades para el mejor desarrollo de los fines previstos;*
- *celebración de convenios con personas, empresas, instituciones públicas o privadas, nacionales, provinciales, municipales, extranjeras e internacionales para el desarrollo de los objetivos y en particular la realización de proyectos interdisciplinarios cuyo objetivo sea mejorar la calidad de vida y el desarrollo social.*

Se trabaja sobre tres instancias interrelacionadas: Mediación, Capacitación y formación de equipos en negociación y mediación, tutoría de los equipos capacitados.

www.medianteprocesosparticipativosypacificos.org.ar

estatal a cargo de sus organismos judiciales (padres y madres privados de libertad por violencia familiar, o abandono, entre otros casos).

En una segunda etapa Umbrales se insertó en otros barrios y parroquias, donde se abrieron las puertas para trabajar, esta vez con los niños, niñas y adolescentes y sus familias de origen.

Al aumentar el trabajo de Umbrales este sistema itinerante dejó de ser práctico, unido a la logística de coordinar horarios de los facilitadores voluntarios. Como parte del proceso de crecimiento de Umbrales, desde sus inicios el gobierno local declaró a Umbrales como entidad de bien público. Umbrales también fue beneficiada con espacios de la comuna para la implementación de los talleres con niños en el centro de la ciudad, así como también la utilización de diferentes ámbitos municipales para el desarrollo de Jornadas y Talleres abiertos a la comunidad. A partir de 2009, el apoyo se extendió para disponer de una sede propia de manera de darle estabilidad y permanencia en el tiempo a la misión institucional.

Para potenciar los objetivos de Umbrales se establecieron vínculos permanentes y se crearon redes con distintas instituciones. Así, Umbrales integra la Red Bajo en Acción y el Grupo de Integración, junto a vecinos comprometidos, y diversas instituciones privadas y públicas que trabajan coordinadamente en favor de esta población en situación de vulnerabilidad.

A través del programa “Cuidamos y vivimos la paz en nuestra ciudad”, Umbrales ayuda a fortalecer el cuidado de sí mismo, del otro y del contexto socio-comunitario. Partiendo de cada sujeto y su capacidad de auto-cuidado, se promueve el cuidado del hogar y de la comunidad. Se trabajan valores de solidaridad, convivencia, respeto por uno mismo y por el otro, la perseverancia y el trabajo en conjunto.

Como expresión y testimonio gráfico de este proceso se realizaron pinturas murales tanto en el barrio como en el frente del Jardín Maternal y el Jardín de Infantes barrial y también en el acceso a la estación de tren de la ciudad de San Isidro, favoreciendo la integración e inclusión social en la comunidad.

Esto es posible con el sostén y el acompañamiento de la red familiar y social, con la cual Umbrales reforzó sus vínculos, cumplimentando los objetivos trazados en un programa que se llamó “Interacción” llevado a cabo a través de entrevistas domiciliarias y personales a los familiares, relaciones fluidas con los centros educativos, de salud y organizaciones

barriales y de la Iglesia, canalizando las inquietudes de todos, con respecto a la inserción social de los niños/as y jóvenes, y el apoyo para sostener la inclusión en el sistema educativo formal, para estudiantes en situación de gran vulnerabilidad.

En una tercera etapa Umbrales abrió sus puertas a pasantes de otros países y universidades nacionales e internacionales para observar el trabajo y volcarlo en sus tesis, o para adquirir experiencia.³⁶

3.7 Metodología de los talleres para niños/as y jóvenes

“Nuestro origen no es necesariamente nuestro destino”³⁷

Con esta frase inspiradora se implementaron programas con los jóvenes participantes. El propósito es promover el desarrollo psico-social y cultural y en especial las habilidades sociales de resolución de conflictos del grupo objetivo, sustentados en sus factores protectores y potencialidades, en especial los relativos a transformación de conflictos.

Dichos programas están atravesados por tres ejes, interrelacionados entre sí:

- Promoción de los derechos sociales de niñas, niños y adolescentes
- Resolución pacífica de conflictos
- Promoción de la resiliencia

Los Talleres son los siguientes:

Creatividad. Objetivos principales:

1. Fomentar, a través de actividades artísticas, la expresión de los pensamientos y las emociones.
2. Respetar y valorar el trabajo propio y el ajeno, los materiales y el entorno donde se desarrolla la actividad.

La palabra. Objetivos principales:

1. Darle a la palabra la función de “puente” para entablar la comunicación positiva, establecer vínculos pacíficos y resolver los conflictos a través del uso del diálogo y la reflexión.
2. Promover la lectura y la recreación resaltando el carácter lúdico de la palabra.

36 En 2009 se firmó un convenio con dos universidades, una pública, la Universidad de Buenos Aires con la carrera de Licenciatura en Trabajo Social para que los alumnos pudieran hacer observaciones, y otro convenio con una universidad privada, la Universidad Católica Argentina con la carrera de Licenciatura en Trabajo Social, para que sus alumnos hicieran Prácticas Profesionales.

37 Cyrulnik, B. “La maravilla del dolor”, Edit Granica, Buenos Aires, 2007

3. Lograr que este espacio permita a los niños, niñas y adolescentes expresarse libremente dentro de un ámbito de respeto hacia los otros y para con ellos mismos.

Taller de los Cuidados. Objetivos generales:

1. Promover sentimientos de cuidado, respeto y responsabilidad hacia sí mismos y hacia los/as otros/as.
2. Vincularse con el propio cuerpo de manera saludable. Reconocer las señales que el cuerpo transmite.
3. Interactuar con el otro, estableciendo límites que los preserven cuando se encuentran en ambientes adversos.

Resolución Pacífica de Conflictos – Formación de Líderes para el Cambio. Objetivos:

1. Aprender a reconocer los conflictos, tomar perspectiva, escuchar y escucharse; proponer soluciones; elegir la solución posible; diseñar un acuerdo y ponerlo en práctica.
2. Brindar herramientas que ayuden a resolver conflictos de manera pacífica, buscando alternativas flexibles y creativas.

Teatro. Objetivos principales:

1. Brindar herramientas, espacios y recursos que faciliten la comunicación (medios plásticos, orales, escritos, gestuales, musicales, audiovisuales, dramáticos, etc).
2. Promover la creatividad y la autoestima de los participantes por medio de situaciones lúdicas, favoreciendo así la construcción de vínculos sociales solidarios.

Deportes. Objetivos principales:

1. Promover el reconocimiento del deporte como recreación y disciplina.
2. Brindar un espacio de diversión y juego a partir del cual adquieran hábitos de conducta, respeto por las reglas, libre expresión.

3.8. Actividades con la Comunidad

a. Mediación Familiar y Comunitaria

Umbrales creó un Servicio de Mediación, que originalmente fue dirigido a los adultos relacionados con los jóvenes participantes de los

Umbrales: La educación no formal en la creación de paz

talleres, y que luego se extendió a la toda la comunidad. A este servicio acuden personas con conflictos interpersonales, ya que la creciente complejidad del contexto social impone a la sociedad civil el desarrollo e implementación de nuevas modalidades de resolución de conflictos que afectan la convivencia pacífica.

Los objetivos principales de este servicio fueron promover el desarrollo de habilidades sociales en:

- La identificación de los problemas y la resolución positiva.
- El cuidado y el respeto hacia uno mismo y los otros.
- El fortalecimiento de los factores protectores.
- El pleno ejercicio de los derechos.
- La identidad y conciencia de sí mismo.
- La creatividad.
- El pensamiento crítico y la libre elección.
- Habilidades comunicacionales.
- La participación en grupos, organizaciones y comunidades.
- La toma responsable de decisiones.

El propósito es promover el desarrollo psico-social y cultural y en especial las habilidades sociales de resolución de conflictos, sustentados en sus factores protectores y potencialidades, en especial los relativos a transformación de conflictos. De este modo se intenta alcanzar la equidad y la paz social, ya que una movilización a fondo de la sociedad civil en coordinación con la política pública, permitirían mejorar significativamente las relaciones sociales, bajando el índice de violencia y previniendo conflictos sociales.

3.9 Cursos de Capacitación

Umbrales ofrece cursos en diversos temas vinculados a mediación y resiliencia. Contrariamente a los talleres para jóvenes y la mediación a la comunidad, que son libres de costo, estos cursos son pagos, lo que ayuda al sostenimiento de Umbrales. Los objetivos principales de los cursos son:

1. Generar espacios de actualización profesional como parte de un proceso de formación continua.

2. Transmitir y compartir información; construir conocimientos en forma conjunta.

4 RESULTADOS

4.1. Resultados e impactos

A diciembre de 2012, 320 personas aproximadamente participan de Umbrales entre beneficiarios directos e indirectos de la jurisdicción de San Isidro. Esta participación ha ido aumentando año tras año.

Los distintos componentes de los talleres se aplican de manera integrada, entrelazándose distintos ejes, para la obtención de los objetivos fijados. El trabajo forma parte de un proceso dinámico, que en forma gradual favorece el desarrollo de las potencialidades, fortalece los pilares de la resiliencia, adquiriendo paulatinamente autonomía, promoviendo superar la adversidad, resolviendo pacíficamente los conflictos y afianzando la capacidad de elegir caminos alternativos de realización personal.

De la interacción positiva y el refuerzo del vínculo con los niños, se logró establecer un clima de confianza, que permitió poner al descubierto, en forma más explícita, ciertas conductas y situaciones familiares indicadoras de maltrato y violencia infantil en un 40% de los casos, como así también de trabajo infantil, promovido desde las familias en un 20% de los casos, poniendo estas situaciones en peligro la integridad psico-física de los niños/as con repercusiones negativas en la escolarización.

A lo largo de este período se ha logrado evidenciar, entre un 80 y un 100% las siguientes actitudes:

- alegría de participar en los talleres en los niños que asisten a los talleres;
- aceptación de ciertas normas de comportamiento como pedir por favor, agradecer, respetar las opiniones de los otros, no golpear, etc.;
- reconocimiento de los propios sentimientos y emociones, al poder verbalizarlos;
- disminución en un 40% de actitudes violentas, dada la puesta en práctica de ciertas habilidades comunicacionales;
- toma de conciencia y reflexión sobre los derechos y sus compromisos;

Umbrales: La educación no formal en la creación de paz

- vínculo de afecto con las coordinadoras de Umbrales;
- mayor respeto del espacio, de los recursos materiales y de las relaciones sociales;
- mayor tolerancia a la frustración;
- mayor valorización de la propia producción, lo que implica un reconocimiento fundamental de la autoestima;
- ejercicio del pensamiento crítico respecto de los derechos y el concepto de justicia y las condiciones de vida digna;
- mayor compromiso de los jóvenes en sus participaciones; continuidad de la escolaridad de cada uno de los participantes, evidenciando un mayor compromiso ante el cumplimiento de las tareas.

Se destaca que los resultados son cualitativos más que cuantitativos, dado que las actividades están centradas en el diario proceso de internalización de la promoción de los derechos sociales, la resiliencia y la resolución pacífica de conflictos.

4.2. ¿Qué factor hizo posible o agilizó el alcance de los resultados indicados?

El principal aspecto que facilitó el funcionamiento y la ejecución del proyecto fue la cohesión del grupo interdisciplinario; el proyecto en común, la visión compartida y el seguimiento de la misión de Umbrales.

4.3. Seguimiento

Los programas se aplican de manera integrada, entrelazándose distintos ejes, para la obtención de los objetivos fijados. El trabajo forma parte de un proceso dinámico que, en forma gradual, se genera con talleres para menores favoreciendo el desarrollo de las potencialidades, fortaleciendo los pilares de la resiliencia, adquiriendo paulatinamente autonomía, promoviendo superar la adversidad, resolviendo pacíficamente los conflictos y afianzando la capacidad de elegir caminos alternativos de realización personal. El seguimiento es personalizado de cada uno de los niños, niñas y adolescentes. Se elaboran informes que se socializan de manera inmediata entre todos los integrantes talleristas y coordinadores.

5. LECCIONES APRENDIDAS

5.1. Retos superados

- Promover un vínculo de confianza y aceptación entre el equipo de profesionales de Umbrales y los menores participantes;
- Brindar herramientas que favorezcan el desarrollo de la afectividad y el autoconocimiento;
- Facilitar el descubrimiento de capacidades y fortalezas para afrontar las situaciones de alta vulnerabilidad;
- Fortalecer las redes familiares y barriales;
- Fortalecer el libre albedrío y el juicio crítico para evaluar y tomar decisiones conscientes;
- Promover mayor autoconfianza y autonomía;
- Fomentar una auto-percepción realista que incluya tanto las fortalezas como los aspectos más débiles de sí mismos;
- Brindar herramientas que permitan resolver los conflictos de manera pacífica;
- Capacitar a toda la comunidad en promoción de los derechos sociales, resolución pacífica de conflictos y resiliencia.

5.2. Lecciones aprendidas del proceso y desafíos encontrados

El obstáculo mayor es la *falta de recursos materiales*, tanto en dinero como en especie y originalmente la falta de una sede social propia. La continuidad del proyecto se ve afectada muchas veces por la deserción de quienes lo llevan a cabo. Si bien en la actualidad Umbrales tiene sede, continúa el obstáculo de solventar los gastos. Es así que generamos recursos mediante donaciones, jornadas académicas, cursos y talleres que se ofrecen a la comunidad.

Fortalezas:

- (1) *Acompañamiento interdisciplinario para el fortalecimiento familiar y comunitario para*
 - Orientar y acompañar a las familias atendiendo a la complejidad de las redes relacionales, en sus contextos originales;

Umbrales: La educación no formal en la creación de paz

- Dinamizar el proceso de reconocimiento de las propias capacidades y habilidades psicosociales, favoreciendo los vínculos intra- e inter-familiares.

(2) *Trabajo en red con otras instituciones* para

- Asistir a la comunidad y a los sujetos con un trabajo integral y complejo.
- Enriquecer las intervenciones profesionales mediante el intercambio de experiencias.

5.3. Recomendaciones que pueden servir para futuros procesos de diálogo

- a) Desarrollar un ambiente de cordialidad y solidaridad entre los ejecutores del proyecto creando espacios de diálogo tanto intra-organizacional como con la comunidad;
- b) Fomentar las relaciones entre y con otras entidades municipales, provinciales y/o nacionales o extranjeras, tanto públicas como privadas, pidiendo o dando apoyo o coordinando entre las mismas la realización de actividades que permitan el mejor desarrollo de los fines previstos;
- c) Celebrar convenios con personas, empresas, instituciones públicas o privadas, nacionales, provinciales, municipales, extranjeras e internacionales para el desarrollo de los objetivos de la asociación y, en particular, la realización de proyectos interdisciplinarios cuyo objetivo sea mejorar la calidad de vida y el desarrollo social;
- c) Organizar eventos que favorezcan la promoción del proyecto, en especial en lo relativo a la gestión, resolución y transformación de conflictos, la difusión de sus actividades y que ofrezcan el ámbito de debate necesario;
- d) Desarrollar actividades culturales y organizar cursos de formación, capacitación y actualización de procesos participativos y pacíficos de gestión, resolución y transformación de conflictos.

RECONOCIMIENTO

Umbrales, como soporte para la resolución pacífica de conflictos, la resiliencia y la promoción y protección de los derechos sociales, fue distinguida en el año 2010 como EMBAJADORA DE PAZ por las organizaciones Mil Milenios de Paz www.milmilenios.org.ar y Fundación Paz, Ecología y Arte www.fundacionpea.org, en el marco del proyecto-campaña avalado por la UNESCO: Mil Banderas para Mil Escuelas, Instituciones, Organizaciones y Personalidades, "Despertando Conciencia de Paz".

CAPÍTULO NUEVE

Alto Maipo: Un proyecto y dos movimientos sociales

Carlos Rungruangsakorn

CHILE

1. CONTEXTO

1.1. Breve historia y actores principales involucrados

El presente caso de estudio desarrolla una descripción y un análisis del movimiento socioambiental “Alto Maipo” entre los años 2007 y 2010. Dicho movimiento se generó a partir del anuncio de la instalación del proyecto hidroeléctrico de la empresa AES Gener que implica la construcción de dos centrales de pasada³⁸ en la cuenca superior del Río Maipo, afluente fluvial más importante de la Región Metropolitana de Santiago. El conflicto revistió características muy especiales ya que se generaron dos bandos irreconciliables entre sí: una agrupación a favor y otra en contra del proyecto.

Los principales actores involucrados fueron:

Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA): Organismo encargado hasta el año 2010 de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Su rol en el proceso fue someter a evaluación ambiental el proyecto hidroeléctrico de la empresa AES-Gener, y generar una instancia obligatoria de participación ciudadana para que la comunidad del área de influencia del proyecto pudiera conocer los alcances del mismo y emitir sus observaciones.

AES Gener: empresa transnacional de inversión energética del grupo AES Corporation que desarrolló el proyecto Alto Maipo. El proyecto ingresó al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, en dos ocasiones: la primera en Mayo del 2007 retirándolo del sistema meses después y reingresando el 29 de mayo del 2008, obteniendo con ello su aprobación mediante una resolución de calificación ambiental, RCA, de

³⁸ *Una central hidroeléctrica de pasada es aquella en que no hay acumulación apreciable de agua para accionar las turbinas. En una central de este tipo las turbinas deben aceptar el caudal natural del río, con sus variaciones entre estación en estación. (The Institution of Engineering and Technology, 2007)*

la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana, el 30 marzo de 2009.

Grupo en contra del proyecto: comunidad organizada conformado por importantes líderes ambientales a nivel de nacional y clase media de la localidad.

Grupo a favor del proyecto: comunidad organizada conformada por asociaciones campesinas, pequeña minería y arrieros del área.

El presente estudio desarrolla un análisis del fenómeno recogiendo diversos enfoques teóricos sobre los movimientos sociales tales como: teoría de conflicto, las oportunidades políticas, la acción colectiva, nuevos y viejos movimientos sociales, entre otros.

1.2. Contexto Político

La instalación de represas genera en el público el temor a la potencial amenaza al medio ambiente. En este escenario es importante mencionar que AES Gener posee desde hace décadas tres centrales hidroeléctricas en la zona de Alto Maipo: Los Maitenes, Los Queltehues y el Alfalfal 1. En este sentido las comunidades del área conocen e interactúan con la empresa desde hace mucho tiempo, “existiendo molestias históricas de vecinos por antiguos temas no resueltos o no abordados por el titular y que se refieren básicamente a su política de responsabilidad social empresarial” (CONAMA, 2008).

La justificación del Proyecto, según los inversionistas, se explicaría por el aumento progresivo de la demanda de energía eléctrica en el país. En este sentido, el proyecto se incorporaría a la red energética chilena un promedio de 2.350 Gwh al año, teniendo además la ventaja de localizarse cercano al centro de mayor consumo del sistema, la ciudad de Santiago. Esta justificación es también apoyada por el gobierno para asegurar el crecimiento del país.

La comuna donde se emplazaría el proyecto reviste importancia debido a que corresponde a zona de preservación ecológica, según el Plano Regulador Metropolitano, (Servicio de Viviendas y Urbanismo, SERVIU, 2008). Asimismo, las autoridades ambientales lo han declarado como sitio prioritario de conservación de la biodiversidad, según la estrategia de conservación de biodiversidad de la Región Metropolitana, (CONAMA, 2005). Por lo anterior, el Estado ha promovido y apoyado el desarrollo de iniciativas de diverso tipo como por ejemplo el “Sendero

Alto Maipo: Un proyecto y dos movimientos sociales

de Chile”, mesa de trabajo intersectorial para el sitio “Santiago Andino” (sitio prioritario de biodiversidad); proyectos del Fondo de Protección Ambiental. Adicionalmente, la comuna fue declarada como zona de interés turístico, (Servicio Nacional de Turismo, SERNATUR, 2001), permitiendo desarrollar una serie de iniciativas privadas para ofrecer servicios a toda la región en recreación y turismo. En la actualidad existe abundante inversión privada que presenta una gran variedad de oferta turística, destacándose las actividades asociadas al río Maipo, hotelería y restaurantes.

Además, en la memoria histórica de los lugareños, el área fue afectada por uno de los primeros conflictos socioambientales con connotación a nivel público en Chile y que fue producto del proyecto de “GasAndes”, que consistía en un ducto que traería gas natural desde Argentina a la Región Metropolitana. Este conflicto tuvo una enorme cobertura en los medios comunicacionales e involucró a gran parte de los habitantes del área y de comunas aledañas.

Producto de la confrontación señalada, se generaron medidas de compensación entre la comunidad con el titular del proyecto, consistentes en financiamiento por 20 años para diversas iniciativas sociales en beneficio de los habitantes de la comuna, y la entrega por un espacio de 20 años de recursos económicos para la Fundación San Alfonso, (actualmente inexistente). Esto generó en la conciencia histórica colectiva -especialmente entre los habitantes más antiguos- un punto de referencia de lo que podría esperar la población del nuevo proyecto.

Por último, cabe señalar que en el área viven connotados actores sociales del mundo ambientalista y son referentes en los temas ambientales a nivel nacional.

2. PROPÓSITO

2.1. Propósito del proceso

El caso de estudio analizado permitió conocer las dinámicas que marcaron el movimiento social producto de la relación de las agrupaciones en contra y a favor del proyecto, la conformación de éstas, y de algún modo percibir la cosmovisión y los distintos patrones culturales frente al uso de los recursos naturales. Se podría decir, aludiendo a Leff (2007), que nos encontramos frente a una expresión de dos tendencias racionales:

- Por una parte, una racionalidad económica tradicional de explotación de los recursos naturales que deja al Estado la fiscalización de los impactos ambientales. En este caso parte de la comunidad quiere ser partícipe de las ganancias y el trabajo que ofrece la empresa, en el proceso de apropiación y explotación del recurso agua. Esta población sufre de desempleo y la satisfacción de sus necesidades básicas es escasa o inexistente.
- Por otro lado, el grupo en contra del proyecto, con una racionalidad ambiental que se expresó en una explotación de los recursos naturales de modo que no afecte a los ecosistemas, promoviendo valores para la conservación del entorno y con discursos públicos de protección a la biodiversidad y la calidad vida. Los miembros de este grupo tienen cubiertas sus necesidades básicas.

Cabe destacar que las expresiones de ambas racionalidades se vieron potenciadas en los procesos de participación ciudadana, PAC, que se encuentran contemplados en la legislación ambiental chilena; por lo tanto esta instancia transforma en una verdadera instancia catalizadora de los movimientos sociales que se alimenta por las alianzas entre los actores del conflicto.

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

La breve investigación del caso “Alto Maipo”, en lo sustancial y no de forma, se dividió en dos partes, la primera se enfocó en la recopilación de la información, y en la segunda se desarrolló y aplicó un análisis desde el punto de diversas teorías de los movimientos sociales, sobre los dos movimientos que se conformaron a partir del ingreso del proyecto.

En lo que concierne a la investigación, se recopilaron exhaustivamente documentos del proceso de participación ciudadana del proyecto, es decir informes, actas sobre los encuentros de las partes y observaciones ciudadanas. Asimismo se entrevistó a informantes claves, líderes locales y funcionarios de gobierno.

El sistema de evaluación de impacto ambiental en Chile, SEIA, permite la participación ciudadana informada en los proyectos de inversión que ingresan al sistema. Esta participación no es vinculante, es decir, la ciudadanía no incide formalmente en la aprobación o rechazo de un proyecto. Sin embargo, el sistema permite que los participantes generen observaciones dentro de un periodo de 60 días, las cuales son respondidas formalmente por la autoridad ambiental a través de las

Alto Maipo: Un proyecto y dos movimientos sociales

resoluciones de calificación ambiental; este proceso puede tardar hasta dos años. Por otro lado, el sistema ha institucionalizado el encuentro entre el titular y la comunidad afectada por el proyecto mediante talleres, los cuales tienen un doble propósito: el titular, dar a conocer el proyecto a la comunidad y generar un diálogo, y por otro el Estado, de informar sobre los derechos ciudadanos en el sistema de evaluación de impacto ambiental. (CONAMA, 2008)

Se describe a continuación el proceso de participación ciudadana del SEIA.

3.1. Lugar

Comuna de San José de Maipo, (varios talleres).

3.2. Convocante

CONAMA

3.3 Facilitadores

Funcionarios de CONAMA y Municipio de San José de Maipo.

3.4. Perfil de los participantes

AES Gener, comunidades campesinas, mineros, arrieros, empresarios turísticos y habitantes pertenecientes a clases medias acomodadas y cultas, y líderes ambientales.

3.5. Punto de entrada

a. el proceso de consulta comenzó cuando el proyecto entró al sistema de evaluación de impacto ambiental en mayo de 2007;

b. el presente estudio comenzó en noviembre de 2010, en el marco de judicialización del conflicto.

3.6. Cronograma

CONAMA, quien tenía a cargo la participación ciudadana del proyecto, desarrolló dos ciclos de talleres, el primero en 2007 en el que se efectuaron cinco encuentros. Dado que el proyecto fue retirado e ingresado nuevamente en 2008, se desarrolló un segundo ciclo en que se realizaron ocho talleres de participación ciudadana.

3.7. Metodología

La metodología consiste en un taller que se divide en dos partes, (1) la capacitación ambiental en el que se explica el proceso de evaluación de un proyecto, y (2) los derechos de los ciudadanos para participar. Posteriormente se procede al diálogo entre el titular y la comunidad, moderado por CONAMA.

4. RESULTADOS

4.1. Resultados e impactos

A. Sobre la participación

Primer Ciclo, 2007

En los cinco talleres se detectaron dos posturas:

- a) **Postura 1:** La agrupación perteneciente principalmente a las corrientes ambientalistas, manifestó abiertamente su disconformidad y rechazo hacia la ejecución del proyecto. Sus cuestionamientos y argumentos se orientaron a
 - impactos al entorno social y ecológico;
 - el riesgo del tránsito de camiones; impacto a la infraestructura y tránsito vial;
 - cuestionaron los beneficios sociales como el desarrollo de empleo, considerándolo como transitorio;
 - plantearon posibles efectos en la salud de las personas por la contaminación de las aguas;
 - se generaron críticas al sistema de evaluación de impacto ambiental chileno; los daños a la flora y fauna; la imposibilidad de acceso a las montañas; y el daño a los caudales naturales.
 - En síntesis, este grupo veía el proyecto como una amenaza al entorno en que viven y/o ocupan.
- b) **Postura 2:** El grupo de pobladores y dirigentes de juntas de vecinos, sindicatos de mineros artesanales y organizaciones sociales de diferente tipo, miraban el proyecto como una oportunidad de desarrollo para la comuna. Señalaron que la comuna se encuentra en un estado socioeconómico deplorable, visión especialmente sustentada por los

Alto Maipo: Un proyecto y dos movimientos sociales

habitantes antiguos de San José. Sin perjuicio de ello, plantearon una serie de consultas sobre el EIA con referencia a:

- la posible contaminación del agua producto de los trabajos contemplados;
- los efectos de las explosiones para construcción de los túneles, los riesgos de derrumbes y daños en las viviendas.
- Este grupo hizo una serie de solicitudes, entre ellas,
- construcción de defensas en el Alfalfal;
- regularización de sus títulos de dominio, pendientes desde hace más de una década;
- generación de empleo para la zona; y
- peticiones de electricidad y agua potable para el área.
- Este grupo señaló que a pesar de las consultas y peticiones, veían el proyecto como una “oportunidad para la comuna y para ellos”.

Segundo Ciclo, 2008

El segundo ciclo presenta diferencias en la fuerza de las posturas y la consolidación de un movimiento ambiental, apareciendo liderazgos y nuevas agrupaciones, pero también pugnas más duras entre los que se encuentran a favor y los que están en contra del proyecto. En los ocho talleres realizados, los principales tópicos tratados fueron los siguientes:

- a) **Postura 1:** Varias agrupaciones presentaron sus posiciones frente al proyecto, entre ellas:
- Una de las agrupaciones comunales, “los Canalistas del Manzano” expuso su temor sobre la afectación de los caudales del río el Manzano, indicó que el proyecto es el mismo que se cuestionó el año anterior; hizo referencia a la falta de información del proyecto, señalando que no presentó modificaciones ni acogió las observaciones hechas por la comunidad en el proceso anterior. Por otro lado,
 - “la Coordinadora Ciudadana Ríos del Maipo” expuso en los diversos talleres sobre las repercusiones ambientales de la implementación del proyecto en la zona: según sus datos, el

proyecto generaría un impacto catastrófico e irremediable al río Maipo y en consecuencia, a todo su ecosistema. Manifestaron una oposición tajante a la aprobación y ejecución de la iniciativa energética. Hubo importantes cuestionamientos, indicando que la empresa omitió datos, presentó información irreal y escondió la verdad.

- En general hubo una gran preocupación por los caudales de los ríos Colorado, Yeso, Volcán y sus afluentes. También los derechos de agua fueron un tema recurrente entre las preocupaciones de los vecinos, quienes alegaron que la empresa no tenía los derechos de agua constituidos, para ser usados en el proyecto.

Otros aspectos críticos se vincularon con

- el impacto de los camiones que se utilizarían en las obras y la afectación a la calidad de vida de las personas y la actividad turística normal de la zona.
 - También la contaminación de las aguas cuando las obras comiencen a ejecutarse, debido al plomo, cianuro, metales pesados utilizados en la construcción, etc.
 - Por último, las escasas compensaciones y los nulos beneficios para la comunidad que ellos acarrearán y han acarreado históricamente. Se resalta el hecho de que las empresas solo van a lucrar a la zona.
- b) **Postura 2:** En el desarrollo de los talleres, diversas organizaciones territoriales discreparon frente a las agrupaciones de carácter ambientalista, alegando que ellos no eran vecinos históricos del lugar, sino que sólo llegaban los fines de semana para su recreación y que hasta la fecha no habían generado nada positivo a la comunidad (en términos ecológicos o sociales). Los “antiguos” habitantes manifestaron sus sentimientos sobre los “recién llegados”, indicando que “han venido a quitar un espacio propio, que cuestionan nuestra forma de vida y las actividades productivas”.
- Un tema importante, común y recurrente para los vecinos de todas las localidades, fue la generación de empleo, pues sentían la ausencia de un compromiso formal por parte de la empresa que garantizara que la entidad que quedará trabajando en el proyecto sea de la zona; en este sentido, la Asociación de Mineros de Cajón

Alto Maipo: Un proyecto y dos movimientos sociales

del Maipo, valoraba la posibilidad de que se hiciera un proyecto por cinco años, dando la posibilidad de trabajar a una gran cantidad de personas y en especial a sus miembros. En este mismo sentido, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos manifestó abiertamente su apoyo al proyecto por las implicaciones económicas, el empleo y la mejora de las condiciones de vida de los habitantes más humildes del área.

- Por último, desde estas agrupaciones emergieron observaciones sobre el ofrecimiento que hacía la empresa a la comunidad, consistente en proyectos, (US\$ 200.000); las agrupaciones solicitaron más fondos por cuanto la empresa tendría utilidades por 70 millones de dólares anuales. Además, se planteó que el subsidio durase lo que dura el proyecto, es decir 30 años, y su destino fuera hacia las temáticas del turismo, la educación y salud. La aspiración era llegar a un mejor acuerdo del que se hizo anteriormente con Gas Andes.
- Sin perjuicio de lo anterior, opinaban que el proyecto debía apearse a la ley, razón por la cual ellos confiaban en los organismos públicos dedicados a hacer cumplir la ley ambiental, especialmente en lo referente a las mitigaciones, reparaciones y compensaciones.

Durante los dos ciclos de talleres, se evidenció la tensión entre los que se podrían denominar los “habitantes antiguos” del área, cuyas actividades económicas se concentraban en el pastoreo, el turismo, la pequeña minería y la agricultura a pequeña escala, y los “habitantes nuevos” recién llegados, cuya mayoría estaba compuesta por personas de situación acomodada, profesionales vinculados a los temas ambientales.

B. Sobre el proceso

Sobre logros de los movimientos identificados, el grupo a favor obtuvo el compromiso de la empresa con el municipio de

- ocupar mano de obra, 500 personas del área, por el lapso de la construcción de las obras;
- sanear títulos de dominio; y
- entregar 200 mil dólares anuales por espacio de 20 años para el financiamiento de proyectos sociales.

Cabe destacar que el SEIA en Chile no permite este tipo de negociaciones por cuanto no se considera como una temática ambiental, de allí que emergen estas instancias con los municipios como lugar institucional de acuerdos.

En cuanto al movimiento en contra, una de las agrupaciones que formaba parte del movimiento ambiental, Comunidad Aguas Canal El Manzano, logró un convenio con la empresa, (producto de las observaciones ciudadanas efectuadas en el marco del SEIA), en términos de que ésta:

- efectuaría las obras necesarias para que el canal y sus beneficiarios no se vieran afectados por la disminución del caudal del Río Maipo,
- mantendría las obras durante toda la vida útil del proyecto.

Sin embargo, el acuerdo indica que en la medida que AES Gener cumpla con los compromisos suscritos, la comunidad de Aguas del Manzano no podrá “iniciar acción alguna que pudiere afectar el desarrollo del proyecto”³⁹

Por otro lado, los grupos ambientalistas más duros agrupados en la coordinadora, no lograron detener la aprobación del proyecto. Sin embargo, su esfuerzo no terminó allí, continuó en la Corte de Apelaciones y han persistido en sus protestas. También están aprovechando nuevas oportunidades políticas, especialmente por el reciente cambio de gobierno en que se han consolidado alianzas con parlamentarios de oposición y una mayor vigilancia de los actos administrativos de los servicios públicos en la otorgación de permisos sectoriales para el inicio de la obra de AES Gener. Cabe destacar que la últimas manifestaciones masivas, que llamaron la atención de los medios de comunicación fueron en agosto del 2010 y abril del 2011, mes previo a la aprobación del polémico proyecto Hidroaysen en la Patagonia Chilena, en donde el movimiento Alto Maipo estuvo presente en forma permanente, lo que demuestra continuidad y persistencia después de tres años desde el inicio del movimiento.

Hay que destacar que en Chile los proyectos que ingresan al sistema de evaluación de impacto ambiental tienen la certeza de un 98% de aprobación, el resto de los proyectos son retirados voluntariamente por los titulares, y una mínima parte es rechazada (<http://www.sea.gob.cl/>). Sin perjuicio de lo anterior, parecería que la consolidación del movimiento

³⁹ *(Declaración y Compromiso entre AES Gener S.A y Comunidad Aguas Canal El Manzano, 9-12-2008)*

Alto Maipo: Un proyecto y dos movimientos sociales

en contra tuvo un efecto simbólico en la opinión pública, en las actitudes sociales, en la construcción de una identidad colectiva e individual, en la generación de sistemas de alianzas políticas instrumentales, y en definitiva, creando nuevas oportunidades para la movilización futura. El movimiento es aún joven, horizontal y totalmente activo, se podría catalogar esta etapa de evolución de su conformación orgánica, como un movimiento híbrido en donde se mezclan las estructuras formales e informales. Este tipo de movimientos presentan un alto grado de organización, pues en su seno confluyen una amplia gama de instituciones y organizaciones. (Ossandón, 2006).

Actualmente la agrupación en contra del proyecto ha judicializado el proceso, generando una serie de demandas ante los tribunales que han retrasado la instalación del proyecto.

5. LECCIONES APRENDIDAS

5.1. Retos superados

El caso de estudio analizado permitió conocer:

- a) las dinámicas que marcaron la relación entre ambos grupos;
- b) la conformación de dos tipos de movimientos sociales en un mismo territorio; y
- c) los patrones culturales frente al uso de los recursos naturales.

Se podría decir que, aludiendo a Leff e Inglehart, nos encontramos frente a la expresión de dos tendencias racionales: por un lado, una racionalidad económica tradicional de explotación de los recursos naturales que deja al Estado la fiscalización de los impactos ambientales. Esto refleja una postura cuyas bases se encuentran en los valores materialistas o modernos, donde parte de la comunidad quiere ser partícipe de las ganancias y del trabajo que ofrece la empresa en su proceso de apropiación y explotación del recurso agua, en un contexto de falta de trabajo y pobreza.

Por otro lado, nos encontramos también con una racionalidad ambiental propia de los valores postmodernos que se expresa en una explotación de los recursos naturales de modo que no afecte a los ecosistemas. Este grupo social –cuyos miembros tienen sus necesidades básicas cubiertas-- promueve valores para la conservación del entorno con discursos públicos para protección de la biodiversidad y de la calidad de vida.

Por lo tanto, la disputa que se generó entre ambos grupos se explicaría también por un choque de racionalidades cuya expresión fue la conformación de ambos movimientos sociales con estilos distintos que hacían sentir sus diferencias entre “ellos” y “nosotros”, con sutiles alocuciones que recordaban viejas frases de lucha de clases en que el grupo a favor del proyecto decía “ellos tienen plata, lo tienen todo y quieren más”, y que en el discurso del movimiento en contra daban a entender un saber superior: “ellos no saben que los empleos que otorgaría el proyecto son precarios, que luego se acabarán, pero también se extinguirá el río y con ello su propia supervivencia”. Como ya se indicó, a diferencia de otros proyectos de Chile, la zona se caracteriza por contar con miembros del movimiento ambientalista, altamente especializados en temas ambientales, calificados en materias técnicas y en gestión ambiental, con un planteo crítico y nítido respecto de la política energética del país, lo que puso muchas veces en jaque a la empresa y al Estado. Normalmente este tipo de proyecto es emplazado en zonas rurales en comunidades activas pero con poca educación, y no tienen el contrapeso técnico como lo observado en el presente estudio.

Con respecto al conflicto y sus intensidades, el proceso vivió una escalada abrupta, especialmente en los momentos de participación ciudadana, con un posterior estancamiento cuando el proyecto fue retirado del sistema de evaluación. Al ingresar de nuevo comienza una nueva escalada, hasta su aprobación, momento en que se inicia una desescalada de su intensidad, en donde la empresa es la parte ganadora con el apoyo de la comunidad que se identificaba plenamente con los valores materialistas y que también se vio favorecida con la salida del escenario de comunidad Aguas Canal El Manzano, que logró el compromiso de la empresa para la protección de sus intereses. Sin embargo, hay que preguntarse si realmente nos encontramos ante un conflicto socio ambiental o si se trata de un conflicto entre actores disputándose un objeto que algunos llaman “medio ambiente” y otros “recursos”, especialmente cuando en Chile la naturaleza no es sujeto de derecho. El gran ausente es el Estado, cuyo rol es marginal y es un tercero clave en el proceso del conflicto; esto puede generar incertidumbre y nuevos conflictos en futuros proyectos de inversión en donde hay una sensación que la gestión de estos conflictos es tierra de nadie.

5.2. Lecciones aprendidas del proceso y desafíos encontrados

- Sobre la participación ciudadana. A pesar de que la ciudadanía no tiene incidencia en la aprobación o rechazo del proyecto, los encuentros son

Alto Maipo: Un proyecto y dos movimientos sociales

una instancia de reunión y actúan como un catalizador entre los agentes afectados, permitiendo la generación de alianzas en pro de una causa común; propician el conocimiento entre los diversos actores y son una fuente de conocimiento de las motivaciones de las agrupaciones, los intereses de los grupos y las afectaciones individuales.

- La legislación chilena no contempla mecanismos de negociación formales o vinculantes para este tipo de casos o conflictos. El Estado, y en específico el Poder Ejecutivo, es un actor burocrático que procura que los proyectos productivos que causan impactos ambientales cumplan con la normas ambientales y los procedimientos establecidos para ello; su rol es muy limitado, en un contexto que el tema ambiental es altamente complejo e incluye variables sociales profundas. Se podría indicar que existe una “ausencia intencionada” en la provisión de un mecanismo para la negociación, lo que podría obedecer a una forma de favorecer a quien desarrolla el proyecto y, por lo tanto, procura asegurar la inversión en el país sin muchas demoras. Sin embargo este fenómeno de “ausencia intencionada” pudo haber sido útil 20 años atrás, cuando en Chile aún predominaba una sociedad con valores materialistas cuyo lema era el progreso, el trabajo en un marco histórico en que el país estaba abandonando la dictadura.
- Es importante mencionar que la metodología de participación ciudadana del Estado chileno es de carácter procedimental, y su único propósito es dar a conocer el proyecto a las comunidades afectadas y recibir comentarios, consultas o sugerencias. Este procedimiento de participación de nivel informativo, dificulta el diálogo entre los actores del conflicto y, en especial, por parte de la comunidad, que espera que dicha instancia sea un mecanismo de resolución del conflicto. La comunidad, al conocer que la metodología no contempla aquello, se inclina en contra del “Estado central o regional”, pues ven que los organismos públicos están a favor del proyecto. Por lo tanto el proceso de participación ciudadana sólo serviría como un canal comunicacional para dejar fluir el malestar o su disconformidad frente al proyecto y/o al Estado. El Estado, por su parte, no tiene ningún mecanismo formal que permita corregir el proceso; dicha ausencia genera entropía y des-legitimización del mecanismo de participación ciudadana, lo que se puede observar con la judicialización del conflicto, en donde la comunidad opuesta espera ganar, o en la “negociaciones particulares” con los grupos a favor de proyecto basadas en dádivas o temas pecuniarios, profundizando aún más la división en la comunidad y por ende en la paz local.

5.3. Recomendaciones que pueden servir para futuros procesos de diálogo

Las recomendaciones surgen a partir de los puntos negativos indicados anteriormente; esto significa reformular el rol del Poder Ejecutivo en esta materia, lo que implica un cambio legislativo sustancial que permita que todos los actores en el conflicto tengan poder de negociación, una instancia institucional autónoma dentro del sistema de evaluación de impacto ambiental al que se le otorguen facultades y potestades resolutorias que permitan a los actores del conflicto llegar a acuerdos o conciliaciones.

Asimismo, un aspecto altamente relevante para un sistema de negociación, es disminuir la asimetría entre la empresa que presenta el proyecto y la comunidad, por cuanto esta generalmente carece de los conocimientos técnicos necesarios para comprender técnicamente el proyecto o plantear sus observaciones con mayor profundidad que un simple “no”. Para ello es importante que instituciones como universidades generen equipos multidisciplinarios que asistan técnicamente a las comunidades en sus aprensiones o dudas frente al proyecto.

La transparencia en este tipo de proyectos es clave, por cuanto las inversiones son altamente significativas y por ende se generan las condiciones para el desarrollo de presiones en los altos niveles de la administración por parte de la empresa; estas acciones deben ser reguladas o institucionalizadas de modo que tanto el inversionista como la comunidad tenga las mismas oportunidades para exponer su casos.

Por último, es importante desarrollar procesos de participación ciudadana temprana tutelada por el Estado, de modo que las comunidades afectadas dispongan de suficiente tiempo para comprender los impactos, negociar y hacer valer su proceso como una instancia legítima dentro del SEIA.

Bibliografía.

- Boaventura de Sousa Santos. Los nuevos movimientos sociales. Revista OSAL. 2001
- CONAMA. Resolución de Calificación Ambiental Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo. Santiago de Chile, 2008.
- CONAMA. Participación Ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental. Santiago de Chile, 2009.
- Diez, Juan. El dilema de la Supervivencia. Ed. Caja Madrid, España, 2004.
- Entelman, R. Teoría de Conflictos. Ed. Gedisa, España, 2009.
- Guadynas, Eduardo “Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano”. Revista Ambiente y desarrollo vol X n°2. CIPMA, Junio 1994.
- Gudynas, Eduardo: “Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible”, Montevideo, Ed. Coscobora, 2004.
- Gudynas, Eduardo: “Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina, Montevideo, Santiago de Chile. Rev. Persona y Sociedad, 13 (1): 101-125”, Universidad Padre Alberto Hurtado, 1999.
- Ibarra, P. “Anuario de Movimientos sociales. Una mirada sobre la red”. Elena Grau y Pedro Ibarra (coord.). Icaria Editorial y Getiko Fundazioa. Barcelona, 2000.
- Inglehart , R. “Modernization and Postmodernization. Princeton: Princeton University Press”. USA. 1997
- Jenkins, G. “La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales”, en: Cohen, Jean; Touraine, Alain; Melucci, Alberto y Jenkins, Craig. Teoría de los Movimientos Sociales. Cuadernos de Ciencias Sociales n° 17. FLACSO. San José de Costa Rica 1988.
- Leff, E. Ecología y Capital. Siglo XXI editores, 2007.
- Leff, E. La complejidad Ambiental. Siglo XXI editores, 2003.
- Leff, Enrique Ecologismo y movimientos sociales. Revista Medio Ambiente n°43, Lima, Perú. 1989.

- McAdam, D; McCarthy, John y Zald, Mayer N. “Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales”, en: McAdam, Dough; McCarthy, John y Zald, Mayer N.. Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Madrid: Editorial Istmo, 1999.
- Meller, Patricio. Un siglo de economía política chilena (1890-1990). Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile. 1996.
- Melucci, A. “Las teorías de los movimientos sociales”, en: Cohen, Jean; Touraine, Alain; Melucci, Alberto y Jenkins, Craig. Teoría de los Movimientos Sociales. Cuadernos de Ciencias Sociales nº 17. FLACSO. San José de Costa Rica 1988.
- Ossandón, L. “Los nuevos movimientos sociales en Chile: El caso del movimiento ambiental.” Tesis Universidad de Chile, 2006.
- Pont J. SpainPapers 56. Universitat Autònoma de Barcelona. Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia 08193 Bellaterra (Barcelona). 1998.
- Puig, S. Los Movimientos Sociales en Un Mundo Globalizado: ¿Alguna Novedad?. América Latina Hoy. Ediciones Universidad de Salamanca. 2004
- Tarrow, S. “ Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”, en: McAdam, Dough; McCarthy, John y Zald, Mayer N. Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Madrid: Editorial Istmo, 1999.
- Pont J. SpainPapers 56. Universitat Autònoma de Barcelona. Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia 08193 Bellaterra (Barcelona). 1998.
- Rodrigo P, “Patagonia Sin Represas”. Ocho libros Editores. Santiago de Chile 2007. Serra, Luis. Participación ciudadana y movimientos sociales. Fondo Minka de Chorlavi. 2003

CAPÍTULO DIEZ

Conflicto por la construcción de un mega-proyecto habitacional: Vista Hermosa de Oreamuno de Cartago

Álvaro Mora Espinoza

COSTA RICA

1. CONTEXTO

La investigación corresponde a un conflicto relacionado con el proyecto habitacional “Vista Hermosa” en Oreamuno, provincia de Cartago, como un caso emblemático de la conflictividad social relacionada con temas públicos y cómo éstos son resueltos en los Tribunales de Justicia. La falta de capacidad de la administración pública (incluyéndolo a los gobiernos locales) para resolver los conflictos que se generan, aumenta las acciones judiciales y por tanto las decisiones no consensuadas. De esta manera no se desarrollan eficazmente los medios de solución pacífica de los conflictos con soluciones técnicas y profesionales que lleven como premisa fundamental la justicia y el evitar mayores conflictos comunales.

1.1 Breve historia y actores principales involucrados.

En la provincia de Cartago se crea en 2007 un mega-proyecto urbanístico de bien social llamado “Vista Hermosa” (distrito de San Rafael de Oreamuno) con 477 viviendas y 2.500 habitantes.

Desde su generación, este proyecto ha sido muy polémico por irregularidades en torno a la dotación de agua potable para las casas que se construirían. Esto se debió a que sobre la finca que sería urbanizada pesaba una “servidumbre pluvial” hacia el Río Tatiscu (Cartago). Esto quiere decir que la finca recoge aguas llovidas y las lleva hasta el río, que a su vez se nutre de esta agua. Por otra parte se dieron incumplimientos de lo que se llama “zona de amortiguamiento o protección”, que es el área que se protege estatalmente por estar cerca a nacientes de agua o fuentes de agua potable, como lo es el presente caso. El motivo es que allí existían permisos que se habían otorgado a “Agroindustria Prococo,

S.A”, violentando estas disposiciones el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por ende la salud de sus habitantes⁴⁰. Los problemas se originaban precisamente porque la empresa se encontraba funcionando indebidamente en una zona que debía ser protegida, y se presentaban acciones de contaminación de las aguas del río y el potencial riesgo que ello constituye.

Según los pobladores, dadas las condiciones de la única fuente de suministro (que es el río abastecido por las aguas de lluvia), el agua les llegaba únicamente durante dos o tres horas diarias en el horario nocturno, por lo cual los vecinos interpusieron ocho acciones judiciales ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las cuales son declaradas con lugar y a favor de los vecinos, en donde se ratifica que tienen derecho a que se les otorgue abastecimiento de agua continuo y permanente. En este tipo de acciones judiciales “recursos de amparo”, la Sala Constitucional declara el derecho y obliga a la administración pública a llevar a cabo las acciones necesarias para satisfacer el derecho que ha sido vulnerado o que no ha sido satisfecho.

Estos recursos judiciales fueron interpuestos contra el Alcalde municipal de Oreamuno, por no brindar el servicio de agua potable⁴¹. En esta etapa se agrava el conflicto, por cuanto luego de construidas las casas, la municipalidad dice que no era conveniente hacer esa urbanización allí por ser una zona carente de agua, argumentando que por eso negaba los permisos para titular cada lote o cada casa a sus respectivos dueños, así como los permisos para abastecer de agua potable según las reglamentaciones de la alcaldía del lugar.⁴²

Ante estos hechos se genera una gran frustración entre los vecinos, quienes se lanzan a las calles para protestar por el incumplimiento del Alcalde e incluso llegan a utilizar las vías de hecho, cuando agreden al Alcalde luego de una sesión del Concejo Municipal.

40 *En relación con el principio constitucional de un medio ambiente sano, armónico y ecológicamente equilibrado, así como la seguridad, la salud y la integridad física de los pobladores.*

41 *Dado que éste alega que el lugar donde se ubica la urbanización, nunca ha tenido agua y que las condiciones de dicho sitio no hacen cumplir con las seguridades necesarias para que funcione adecuadamente, por ello, no otorga los permisos y avales municipales correspondientes para que se titularicen las propiedades, así como el agua potable como una urbanización debidamente constituida.*

42 *Al negarse el alcalde municipal a otorgar el visado de planos y el recibimiento de las obras finales del proyecto Vista Hermosa, así como la dotación del agua potable conforme a los diseños aprobados, no se podía construir ni instalar las clínicas del Seguro Social, pues todavía era propiedad privada. Además, las instituciones del estado no pueden brindar ayuda, pues el proyecto aún está en propiedad privada.*

Conflicto por la construcción de un mega-proyecto habitacional: Vista Hermosa de Oreamuno de Cartago

Dada la negativa del Alcalde a otorgar los permisos para el debido funcionamiento de la urbanización, los vecinos del lugar recurren nuevamente a los tribunales de justicia, y demandan al Alcalde municipal por la vía penal (por el delito de desobediencia en virtud de haberse negado a cumplir las órdenes dadas por la Sala Constitucional, derivados de los recursos de amparo interpuestos).

En dichas resoluciones, la Sala Constitucional ordenó, aproximadamente seis meses después de la interposición del recurso de amparo, en forma personal al Alcalde de Oreamuno, que en el plazo de un mes prestara en forma obligatoria el servicio de agua potable a las 477 familias del proyecto de Vista Hermosa, y recibiera las obras y el visado de los planos catastrados de dicho proyecto (con el propósito de que ellos continuaran con los trámites necesarios y finalmente poder ser dueños de sus casas). Dicha orden de la titularización de la tierra la dio el Alcalde finalmente en virtud de las acciones judiciales que interpusieron los habitantes del proyecto habitacional, toda vez que tenía que cumplir la orden judicial so pena de ser enjuiciado penalmente. A partir de aquí se pudieron conceder los títulos de propiedad.

Los manifestantes ya disfrutaban de sus viviendas en Vista Hermosa, pero antes de esta problemática que se resolvió judicialmente, las casas no les pertenecían oficialmente, ya que carecían de escrituras y el otorgamiento oficial del llamado Bono de Vivienda, que concede el Estado a las personas de escasos recursos.

Cabe mencionar que, paralelamente a las acciones administrativas que adelantaron los vecinos ante el Alcalde municipal, lo hicieron también ante la Ministra de la Vivienda, pero tampoco alcanzaron los resultados esperados, tanto porque la Ministra alegaba que hasta tanto la alcaldía no diera los permisos respectivos ella no podía proceder legalmente a dar los bonos de vivienda (además, como se indicó, se consideraba en ese momento como propiedad privada), en tanto el Alcalde alegaba que no podía dar el proyecto por recibido debido a que, en su criterio, el proyecto era ilegal pues se había construido basado en un informe del Departamento de Ingeniería que fue declarado nulo por el mismo Concejo Municipal. Todo lo cual también ocasionó que los habitantes del lugar tomaran acciones de manifestaciones frente al Banco Hipotecario de la Vivienda, sede del Ministerio de la Vivienda, todo ello sin resultados positivos.

1.2 Actores principales involucrados

Tenemos dos actores del Estado en el conflicto, por un lado el actor activo es la Municipalidad de Oreamuno de Cartago (en la persona de su Alcalde) quien se ha opuesto al proyecto y a otorgar el agua correspondiente. Un actor indirecto, también por su negativa a actuar, es el Ministerio de la Vivienda (y el Banco Hipotecario de la Vivienda).

El otro actor del conflicto es la comunidad, con el apoyo de la mayoría del Concejo Municipal de Oreamuno y de grupos organizados a favor del proyecto, como el Comité de Vecinos pro Vista Hermosa y el Comité Cívico Pro San Rafael de Oreamuno de Cartago (todos como actores con participación directa o indirecta en el conflicto).

Se pueden mencionar otros variados actores que han intervenido en el presente caso, como lo son órganos del gobierno central, pasando por órganos de control, empresas privadas y políticos locales, los cuales se han incorporado en diferentes roles y con diferentes intereses en el asunto a través de todo el proceso y como parte de la dinámica espiral que se configura cuando los conflictos no son abordados adecuadamente y sin las técnicas profesionales necesarias para llegar a una solución no jurisdiccional. Todo lo cual aleja la posibilidad de llegar a conciliar intereses desde el origen del conflicto y resolverlo por medio de la resolución alternativa de conflictos.

1.3 Contexto Político

Con el análisis del caso en estudio, se puede derivar una serie de actuaciones que generan una gran disputa, por la misma incapacidad gubernamental para atender correctamente los conflictos suscitados.⁴³ El conflicto se origina por el desarrollo del proyecto habitacional más grande del gobierno en el período presidencial 2002-2006, acogido por el Banco Hipotecario de la Vivienda y por el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Urbanos.

El proyecto fue originalmente avalado por el Alcalde y el Concejo Municipal pero posteriormente objetado por el nuevo Alcalde. Él manifestó sistemáticamente su oposición al proyecto, argumentado principalmente la insuficiencia de fuentes de agua en el cantón, la presión de este nuevo asentamiento en los servicios de salud y educación del cantón, así como que la mayoría de los beneficiarios no eran vecinos de la localidad de Oreamuno, sino más bien del Cantón Central de Cartago.

⁴³ *Se hace referencia también al Informe Final para PNUD presentado por el Lic. Randall Arias, titulado "Conflictividad y resolución de conflictos en Costa Rica", 2009, en donde es señalado el caso en estudio.*

Conflicto por la construcción de un mega-proyecto habitacional: Vista Hermosa de Oreamuno de Cartago

Uno de los elementos que brindan al caso especial complejidad, es la intervención de factores técnicos especializados que dificultan a las partes intervinientes de ponerse de acuerdo. Lo cual explica la escalada en el conflicto y que se llegara a distintas vías para su solución, recurriendo además a instancias técnicas (tanto jurídicas como no jurídicas), ya sea para que emitieran criterio técnico no vinculante, o para que emitieran una resolución de orden jurídico que pusiera “fin” a la disputa. En este sentido la resolución judicial (recurso de amparo) se fundamentó estrictamente en un asunto de legalidad, en el derecho de los ciudadanos sobre la tierra ya construida, porque así había sido declarado por el mismo Concejo Municipal y luego se les había negado con distintos criterios del nuevo Alcalde. Vale indicar que aquí la Sala Constitucional no se fija en elementos técnicos sino de legalidad --en donde sí es violentado un derecho constitucional, en este caso a una vivienda digna-- y declara el derecho a pesar de que puedan existir criterios técnicos adversando ese acto.

La intervención de un tercero sin el conocimiento profesional necesario hace que la resolución del conflicto no se haga desde la convergencia de los intereses individuales y colectivos, sino desde las resoluciones que judicialmente se impongan. En este orden, si el asunto se hubiese dilucidado en los tribunales ordinarios (contencioso administrativo), sí se tendrían que haber alegado pruebas de tipo técnico, sobre la imposibilidad de desarrollar un proyecto habitacional en un área protegida, y posiblemente el criterio hubiese sido otro.

Sin embargo, bajo esta línea de pensamiento, la solución que privilegia la sentencia constitucional⁴⁴ resulta insuficiente e insatisfactoria, ya que no potencia la solución desde la resolución del conflicto comunal (en este caso), desde la justicia comunitaria y de la convergencia pacífica de intereses, lo cual puede generar mayor violencia en las distintas relaciones.

Por ende, uno de los resultados más claros y evidentes con el estudio del presente caso, es que se demuestra una falta de oferta en los medios de resolución de conflictos, técnicamente capacitados e instruidos, con el conocimiento necesario para las negociaciones de los conflictos que se susciten y para un balance justo de fuerzas. En este caso más bien por el contrario, se arroja como resultado una mala institucionalidad pública para actuar competentemente, generando mayores problemas

⁴⁴ *Una decisión del juez constitucional sin consultar con expertos, porque el asunto se dirime por el criterio del derecho constitucional y no del derecho común.*

y provocando mayor controversia en los tribunales⁴⁵, agravando el conflicto y no permitiendo la negociación consensuada por medio de la resolución de conflictos.

Por ello se destaca que en el abordaje del caso, se desarrolló una intensa “escalada judicial”, esencialmente presentándose tres tipos de recurso de amparo ante la Sala Constitucional: dos para la instalación de las tuberías de agua a cada casa del proyecto, y uno para obligar al alcalde a que ejecutara la última decisión del Concejo Municipal de tener por recibido el proyecto, ya que el mismo concejo estaba de acuerdo con los habitantes.

2. PROPÓSITO

2.1 Propósito del proceso

De conformidad con la evolución del conflicto, al estar todas las casas construidas y listas para ser entregadas (ya muchas de ellas habitadas), lo que se pretendía alcanzar era la ejecución del acuerdo municipal final⁴⁶, permitiendo que los habitantes recibieran sus títulos de propiedad. Se pretendía alcanzar el derecho de propiedad en un proyecto habitacional que el mismo gobierno de la República había impulsado por medio del Banco Hipotecario de la Vivienda, como un proyecto de bien social.

2.2 Lugar

Municipalidad de Oreamuno, Cartago.

2.3 Convocantes

En diferentes etapas los convocantes han sido actores de la misma municipalidad de Oreamuno de Cartago (Alcalde, Presidenta del Concejo Municipal), también la Ministra de la Vivienda y el gerente de Banco Hipotecario de la Vivienda, para llegar a la solución del conflicto (coordinando los beneficios del proyecto Vista Hermosa).

2.4 Facilitadores

Los facilitadores en el proceso han sido los mismos convocantes, lo que ha generado en consecuencia que no se haya dado un resultado de integración colaborativa de intereses (poca capacidad de resolución de conflictos). En esto radica el que no se haya dado una resolución pacífica, al no integrar personas especialistas en esta materia para poder darle a cada parte su lugar y resolver pacíficamente los intereses en juego.

⁴⁵ *A la prueba está la cantidad de procesos judiciales que se dieron tanto en la vía constitucional como en la vía penal por desacato de las autoridades a las mismas resoluciones judiciales.*

⁴⁶ *De recibir a satisfacción el proyecto por parte de la Municipalidad, lo cual permitiría obtener el visado de los planos, y a partir de ello hacer el traspaso de los títulos de propiedad a los beneficiarios habitantes de Vista Hermosa.*

Conflicto por la construcción de un mega-proyecto habitacional: Vista Hermosa de Oreamuno de Cartago

2.5 Perfil de los participantes

Representantes de la comunidad, electos entre ellos mismos, actores del gobierno central, en conjunto con el Alcalde municipal.

2.6 Punto de entrada

Se toma como punto de inicio el avance casi total del proyecto en cuestión, la habitabilidad de las construcciones, cuando muchas de ellas ya se encontraban habitadas, los servicios con los que se contaban, y la necesidad de los avales finales correspondientes por parte del Alcalde municipal (debiendo acatar las órdenes emitidas por las sentencias judiciales).

2.7 Cronograma

Inicialmente se establece un cronograma de actividad por espacio de 15 días en los cuales los personeros de gobierno pretenden que las partes lleguen a un acuerdo satisfactorio. El conflicto, según recopilación de datos, se da aproximadamente por espacio de un mes entre las acciones de la comunidad y la negativa del alcalde de dar los permisos, luego 15 días en acciones y manifestaciones de fuerza de la comunidad (tanto en el lugar como en las oficinas del Alcalde y del Ministerio de la Vivienda), luego la interposición de las acciones judiciales con resolución por seis meses y luego la ejecución final del alcalde (por la denuncia de desacato) en un mes para el otorgamiento de los títulos de propiedad final.

Sin embargo, en razón de la escalada del conflicto, ninguna de las partes renuncia a sus “derechos” o “intereses” legítimos, generándose una dinámica de contraataque que logra un círculo vicioso en la dinámica del conflicto. Lo anterior se traduce en intervalos que generan nuevos comienzos en las conversaciones y en la puesta en común del conflicto y sus soluciones.

2.8 Metodología

Como dato interesante no se observa en la negociación, que se cuente con claras técnicas o dinámicas de negociación para solucionar el conflicto, por lo que la negociación no ha dado los frutos esperados, y en cambio se da una sistemática escalada del conflicto. La falta de una técnica clara ha imposibilitado el avance hacia la solución integral. Tampoco existe una definida preparación en materia de resolución de conflictos por parte de las instancias gubernamentales, que pueda evitar conflictos mayores y a niveles judiciales. Al no abordarse el conflicto adecuadamente por la vía administrativa, fue inevitable el recurrir a una instancia judicial.

3. ANÁLISIS DEL CASO

En este caso se utilizaron dos formas principales de resolver el conflicto: por medio de la negociación directa entre las partes y otra vía judicial por intermedio de un proceso de demanda. También se puede mencionar la reacción violenta de la comunidad, que fue más una expresión de su frustración que la intención de resolución por medio de la violencia.

3.1 Negociación directa

El marco conceptual sobre el que se basó el estudio de este caso es la llamada “convivencia”, la cual se puede concebir como una forma de que el diálogo sea un instrumento para resolver los conflictos, en donde cada parte según sus intereses pueda poner en una balanza para resolver con justicia el diferendo. Es la disposición al diálogo en donde interactúan unas y otras relaciones e intereses, motivaciones y acciones para que confluyan recíprocamente y se pueda dar un resultado positivo sin que ninguna de las partes sea perdedora.

La estrategia metodológica desarrollada sobre estas bases, concibió la resolución en la negociación directa, en cómo las partes desearon abordarla por medio de los instrumentos que ofrecía el aparato estatal. En el caso en estudio se buscaron los canales apropiados de conversión en la interacción social, con la finalidad de potenciar las capacidades individuales y especialmente las colectivas para enfrentarlos y promover el cambio social, la reconciliación de intereses legítimos y la consecución de la justicia, sin éxito en esa convergencia, llegándose entonces a recurrir a los Tribunales y que fuera un tercero, juez, quien decidiera.

La metodología utilizada en el caso, fue la de disponer el diálogo en primera instancia a nivel administrativo y, al no lograrlo, la intervención judicial. Esta situación no favorece la resolución entre partes de los conflictos, ya que se dejan las decisiones a los tribunales.

El desafío en el presente caso en la parte metodológica utilizada (distinguiéndola sobre otros estudios y aplicación de diversas metodologías teóricas), se basó en el estudio estricto de la conflictividad social y que su resolución superara cualquier sesgo ideológico. El resaltar las percepciones individuales resulta verdaderamente complejo, en cuanto se requiere de una serie de indicadores para poder valorarlo (por ejemplo estudios previos o encuestas, etc.). De allí que sea importante valorar las conductas como ejes que conllevan a las acciones de conflicto.

En resumen, y a partir de las precisiones teórico-conceptuales, se opta por el análisis del conflicto social. El estudio de la conflictividad (conflicto

Conflicto por la construcción de un mega-proyecto habitacional: Vista Hermosa de Oreamuno de Cartago

social excluyéndose el político), análisis del elemento violencia y sus manifestaciones en el área de estudio, disposición al diálogo y a la resolución pacífica, restricciones legales y de posibilidades reales desde el punto de vista gubernamental, hasta llegar a la inevitable resolución de un tribunal como único medio para dicha solución.

3.2 Vía judicial

La litigiosidad (o búsqueda de una resolución judicial) está íntimamente ligada a la naturaleza de la institucionalidad democrática del país, a sus valores culturales, cívicos y éticos.

Precisamente este caso tiene de particular que la solución no se da como resultado de la intervención profesional necesaria en una aplicación de RAC⁴⁷, sino de la resolución judicial. Se evidencia una incapacidad estructural a nivel público para resolver los conflictos con los que se enfrentan los usuarios de los servicios públicos, y facilitar la solución pacífica y por medio de los tribunales. En el caso en estudio no se pudo aplicar correctamente las diferentes estrategias para la resolución pacífica del conflicto.

Como apunta el Lic. Randall Arias, “en general, no existen funcionarios con formación en facilitación de conflictos y generación de consenso en casos de disputas públicas, siendo que incluso en muchas ocasiones, esto provoca que el Estado se convierta más bien en un “generador” de conflictos. Este tipo de conflictos, por su naturaleza, van más allá de las formalidades legales, y se insertan en dinámicas de convivencia que por ejemplo tocan temas y áreas como las ABRE (Áreas bajo Regímenes Especiales: zona marítimo terrestre, las reservas indígenas, todas las áreas protegidas por el MINAET, así como los asentamientos del IDA), en donde los enfoques burocrático – formales (legales) son claramente insuficientes para abordar esta conflictividad sobre la tenencia de la tierra en zonas públicas, y requiere intervenciones creativas e integrativas de parte de las instituciones y los funcionarios públicos.”

3.3 Acción de la comunidad

Simultáneamente a las acciones administrativas y judiciales, la comunidad organizada trató de hacer valer sus derechos tomando varias acciones, tales como manifestaciones frente al Banco Hipotecario de la Vivienda, sede del Ministerio de la Vivienda, bloqueo de caminos, y algunos actos de violencia como la agresión al Alcalde y a tres regidores contrarios al proyecto, a la salida del Palacio Municipal.

⁴⁷ *Resolución Alternativa de Conflictos*

4. RESULTADOS

4.1 Resultados e impactos

Lamentablemente el resultado “administrativo” es la improductividad de las soluciones planteadas y de la negociación realizada, toda vez que fue la vía jurisdiccional la que vino a poner una solución obligada. Lo dicho demuestra la incapacidad gubernativa para resolver los conflictos sociales locales, que luego de una escalada importante y que pudo ser evitada desde la misma generación del proyecto, deriva en niveles importantes de violencia.

Como táctica más funcional se deriva del caso la presión directa a los órganos públicos que tenían las decisiones administrativas (Alcalde y Concejo Municipal), luego de las instancias judiciales intervinientes.

4.2 ¿Qué factor hizo posible o agilizó el alcance de los resultados indicados?

Como se indicó anteriormente, el factor de intervención judicial es el que logra resolver en principio la controversia suscitada, ante la incapacidad de la administración para hacerlo.

4.3 Seguimiento

A Mayo de 2013 ya se ha ejecutado el acuerdo del Concejo Municipal de recibir a satisfacción el proyecto por parte de la Municipalidad de Oreamuno de Cartago como lo señaló la sentencia judicial, lo cual permitió obtener el visado de los planos por parte de Alcaldía Municipal, y a partir de ello se hizo el traspaso de los títulos de propiedad a los beneficiarios del proyecto de Vista Hermosa, lo que llevó la paz a la comunidad. Además, al resolverse el problema de los permisos, los problemas técnicos también fueron atendidos y resueltos.

5. LECCIONES APRENDIDAS

5.1 Retos superados

El mayor de los retos derivados del caso en estudio, surge de la sensación de que el conflicto no se pudo resolver por los medios de resolución de conflictos, que por el contrario se tuvo que acudir a los tribunales de justicia pudiendo haberse evitado⁴⁸. Todo lo cual derivó en un proceso de aproximadamente un año, que pudo haberse dilucidado en un proceso

⁴⁸ Dado además por una resistencia de la población de llegar hasta los tribunales de justicia por las implicaciones y costos que ello deriva.

Conflicto por la construcción de un mega-proyecto habitacional: Vista Hermosa de Oreamuno de Cartago

de resolución entre las partes intervinientes de mucha menor duración para llegar a la misma solución.

5.2 Lecciones aprendidas del proceso y desafíos encontrados

Se puede destacar la falta de preparación a nivel gubernamental en materia de resolución de conflictos sociales.

La descoordinación de acciones entre distintos actores de la administración, hace que se confundan acciones y por ende responsabilidades.

Por su parte, la institucionalidad pública de acciones no planificadas y coordinadas, hacen que los distintos problemas vayan en aumento y la población o los administrados se vean insatisfechos en la prestación del servicio público, provocando la intervención judicial.

El resultado de un proceso no planificado derivado de una política pública, en este caso de vivienda, causa una disputa a nivel cantonal (regional) que involucra no sólo al gobierno local sino al gobierno nacional, con distintas acciones confrontativas entre distintos funcionarios de gobierno, constituyendo la acción judicial una estrategia para la negociación y la resolución del conflicto, lo cual no parece ser el canal apropiado para la paz social.

El conflicto mostró una clara asociación entre la incapacidad administrativa pública de resolver con agilidad la problemática suscitada y la vulneración a derechos constitucionales, lo cual generó el alto grado de litigio y actos de violencia.

De allí que la presión ejercida directamente por la comunidad, logra en principio la orden de otorgar el agua necesaria, lográndose además la sentencia jurisdiccional para resolver el asunto de la titularidad de la propiedad, por los problemas técnicos administrativos que ello ha supuesto.

El análisis pormenorizado del caso establece la necesidad del redimensionamiento de la intervención estatal, en cuanto a la institucionalidad pública y de sus políticas públicas, para llevar a cabo eficaz y eficientemente distintos proyectos (obra o servicio público), pero que a la vez que ello se hace, no conlleve un conflicto y un efecto contrario al crearse conflictos por su ejecución (fundamentados en el mal manejo de la situación y en el desconocimiento de la prevención en materia de generación de conflictos sociales).⁴⁹

⁴⁹ *No sólo por no contar con las competencias y los instrumentos necesarios a la hora de establecer espacios de encuentro, diálogo y concertación, sino porque nace el conflicto no puede llegar finalmente a resolverlo, sin tener que recurrir a la vía jurisdiccional.*

Existe un gran vacío en el uso de mecanismos intermedios entre el diálogo directo y el uso de los tribunales de justicia, falta un mayor desarrollo y uso de métodos alternos tales como la mediación o conciliación extrajudicial en temas de poca relevancia jurídica o cuando el caso no ha llegado a altos niveles de escalamiento.⁵⁰ Y esta deficiencia es directamente atribuible al Estado como un todo, al no promover integralmente estas instancias, mecanismos y capacidades, tal y como se lo manda la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos - RAC de Costa Rica en su artículo dos, desde hace más de una década. Y aquí destaca el papel en este sentido del Ministerio de Trabajo de ofrecer una importante cantidad de mediadores o conciliadores especializados a pesar de un presupuesto muy modesto, en relación con el Poder Judicial.

5.3 Recomendaciones que pueden servir para futuros procesos de diálogo

- Una recomendación que se pueden derivar de la experiencia del análisis del caso presentado, es la necesaria instrumentalización y competencia en materia de conocimiento de la resolución de conflictos y su abordaje, o en su defecto
- Recurrir a especialistas en RAC, con la finalidad de lograr en el menor tiempo el resultado de negociación esperado.
- Tener claridad en la concertación y ejecución de las políticas y acciones públicas.
- La coordinación estatal en sus diferentes órganos competenciales, para lograr los objetivos propuestos.
- Tener claro cuáles son los mejores escenarios de negociación de los conflictos y su más eficaz metodología.

⁵⁰ *Casi el 90% de los casos en que se usan mecanismos intermedios se tramitan ante el Ministerio de Trabajo o el de Economía, y sólo alrededor de un 5% se hace ante instancias provistas directamente por la sociedad civil, ya sean de forma gratuita u onerosa.*

CAPÍTULO ONCE

Mecanismo independiente de investigación y consulta del BID Estación transformadora de energía

*Juliana Robledo*⁵¹

ARGENTINA

1. CONTEXTO

1.1. Breve historia y actores principales involucrados

En la provincia de Entre Ríos se lleva adelante, desde 2007, el “Programa Multi-fase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos”, proyecto que cuenta con un contrato de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ese marco, uno de sus componentes relativo a la infraestructura eléctrica, ha promovido la construcción de la “Subestación Eléctrica Nueva Gran Paraná - Estación Transformadora (ET) 500kV/132kV”, que se espera aumente la capacidad y el nivel de confiabilidad del sistema eléctrico que abastece principalmente a la capital y a toda la zona oeste de la provincia, contribuyendo así a dar respuesta al sostenido aumento de la demanda de este servicio y la competitividad, y al desarrollo económico provincial.

La obra proyectada se localizaría en el municipio de Paraná, capital de la provincia de Entre Ríos, en un área rural, con uso principalmente agrícola extensivo. Y aunque los usos previstos por el Código Urbano Municipal refieren a un distrito complementario turístico que admite equipamiento afín, prevé autorización expresa para el caso de implantación de otro tipo de obras, situación que se ha dado en el presente caso. Cabe destacar que en el contexto regional, el área del proyecto está próxima al borde costero del río Paraná, que presenta altas barrancas (40 mts. aproximadamente) y un cordón boscoso en galería, con un paisaje rural con predominancia de cultivos y actividades complementarias como ganadería, cría de aves, horticultura y lechería.

⁵¹ *Este artículo se basa en información pública disponible y no contiene sino la opinión de la autora, que ejerció de facilitadora local en el caso. Las observaciones aquí plasmadas no representan la opinión del MICI ni de ninguna de las partes que participaron en el proceso.*

Si bien son múltiples los organismos nacionales, provinciales y municipales que han tenido competencia e intervención en el desarrollo del programa en general y del conflicto en particular, es suficiente para este capítulo que busca describir en forma resumida el proceso de diálogo convocado por la Ombudsperson de Proyectos del Mecanismo de Investigación y Consulta (MICI) del BID, identificar como responsable al gobierno de la provincia de Entre Ríos a través de la Unidad Coordinadora de Ejecución del Programa (UCEP), y a la Empresa de Energía de Entre Ríos S.A., en su carácter de unidad subejecutora de este componente.

Durante la planificación de la obra (pre-factibilidad, evaluación de impacto ambiental y difusión) un grupo de vecinos realizó diferentes reclamos que tenían como base la falta de información y de participación oportuna durante el proceso de evaluación. Ellos se manifestaron mediante notas a organismos pertinentes, medios de comunicación, en demandas judiciales, en la audiencia pública parte del proceso administrativo del Ente Nacional Regulador Energía, y finalmente ante el MICI, cuyo proceso en su etapa de consulta se describe en el presente capítulo. Si bien los organismos involucrados fueron proveyendo información, la misma no fue considerada suficiente, relevante u oportuna por este grupo de vecinos.

Las preocupaciones que subyacían a los reclamos formales, en resumen, se referían a: los impactos en la salud especialmente por la emisión de campos electromagnéticos, impactos en bosques en galería próximos y corredor biológico del río y el impacto en la planificación y expansión urbana de la ciudad hacia esa zona norte; interrogantes sobre los criterios tomados en cuenta para decidir sobre la localización de la estación transformadora y los aspectos tecnológicos de la misma, y finalmente a la insuficiencia del proceso de participación ciudadana contemplado en el proyecto para la planificación, ejecución y monitoreo del mismo. Por otra parte, la relación entre el grupo de vecinos y los representantes de los organismos públicos que tuvieron intervención durante la factibilidad y evaluación de la obra era de un alto nivel de desconfianza y enfrentamiento.

Mucho antes de que el reclamo fuese presentado al MICI existían ya una serie de procesos judiciales y administrativos que daban cuenta del nivel de escalada en el que había progresado el conflicto. El tránsito por procesos judiciales siempre ha constituido (y este caso no es la excepción) un punto de alta sensibilidad para los procesos de diálogo, pues pareciera

Mecanismo independiente de investigación y consulta del BID Estación transformadora de energía

poner en peligro a la plataforma básica de confianza, necesaria para que estos diálogos tengan lugar. Además, en algunas ocasiones constituyen un impedimento legal para los participantes, sobre todo de gobierno, para avanzar en procesos colaborativos. En este caso, algunas de las medidas solicitadas por vecinos fueron desestimadas, y otras fueron desistidas por éstos para dar pie a que la consulta llevada adelante en el contexto del MICI pudiera lograr avances significativos para todas las partes.

En resumen, la disputa ya contaba con una historia de tres años (2007 – 2010) previos al requerimiento ante el MICI, con un enorme desgaste de recursos de las partes (vecinos, gobierno de la provincia, empresa de energía) y muy altos niveles de desconfianza, que dificultaban vislumbrar una resolución mutuamente satisfactoria, con un escenario potencial que podría llegar a entorpecer la realización de la obra pública y por tanto de mejora del servicio eléctrico, y sin duda comprometía la relación de convivencia necesaria que deberían mantener las partes, es decir quienes viven y/o trabajan en esa zona rural y quienes construyen u operan la ET.

1.2. Elementos del Contexto

La viabilidad del proceso de trabajo conjunto, en las etapas que se explicarán seguidamente, estuvo dada inicialmente por la autoridad que invertía para las partes el BID y en consecuencia el MICI.

El proceso de consulta que hace parte del MICI es de carácter voluntario⁵² (lo que fue transmitido a las partes), y por tanto no conlleva suspender la operación financiada por el BID ni sus desembolsos. Es así que todas las partes consideraron la relevancia del rol que le tocó desempeñar a la Ombudsperson como una plataforma multi-parcial⁵³, empoderada por el más alto nivel de decisión del BID, y confiaron en que el camino propuesto por esta plataforma podría ser la mejor vía para resolver el conflicto y viabilizar el proyecto, mejorando las condiciones para todos y minimizando los costos personales, temporales y económicos que implicarían otro tipo de métodos adversariales.

Es importante destacar también las circunstancias sociopolíticas – -estructurales unas y coyunturales otras-, que fueron significativas para la apertura de la fase de consulta y/o tipo de diálogo propuesto:

52 *La voluntariedad implica que cualquiera de las partes puede retirarse del proceso y dar por concluida la fase, y habilitar si fuera pertinente la fase de verificación de la observancia.*

53 *La multi-parcialidad consiste en crear esa cercanía y confianza desde el facilitador del dialogo, con todas y cada una de las partes al mismo tiempo, legitimando nuestras relaciones con ellas y actuando con total y absoluta transparencia. Francisco Diez – Dialogo Democrático, Un Manual para Practicantes. Pag. 115.*

- Falta de experiencia en procesos de diálogo que involucran intereses públicos, por parte de los niveles institucionales y también de los liderazgos vecinales.
- Regulaciones estrictas tanto del sector energético como de la participación del Estado en procesos de mediación que dificultaban identificar los temas y modalidades de trabajo conjunto.
- Alto nivel de cohesión en torno a la perspectiva del gobierno provincial y la empresa de energía y articulación natural entre las personas de ambas instituciones.
- Baja disponibilidad de recursos humanos que apoyen ciertas actividades de diálogo en pos de equilibrar saberes técnicos de las partes.
- Insuficiente organización social colectiva que, a pesar de tener historias e intereses comunes, incidiera de manera estratégica en las soluciones que su entorno requería.

En este marco, el rol del BID como prestamista para proyectos que involucran intereses públicos en general y de la Ombudsperson del MICI en particular, fueron claves para promover desde sus respectivas funciones y con la necesaria independencia, procesos de diálogo abiertos, responsables, que tomaron en cuenta esos contextos sociales, políticos, históricos y sus especiales condiciones.

2. PROPÓSITO

Cabe destacar que el proceso del MICI incluye dos fases⁵⁴: la Fase de Consulta, llevada adelante por la Ombudsperson de Proyectos y la Fase de Verificación de la Observancia, implementada por un Panel de Expertos. El presente caso se sitúa en la Fase de Consulta que comporta uno o más métodos consensuales para abordar los intereses de un solicitante, es decir que tiene por objetivo “atender a las inquietudes de una parte que se considere afectada o de la que razonablemente quepa prever que pueda verse afectada de manera adversa, directa y sustancial, por el hecho de que el BID no haya seguido sus propias Políticas Operativas pertinentes en una operación financiada por el Banco.”

En ese sentido, una vez realizado el análisis de situación por la Ombudsperson y el equipo de facilitación, se identificó que era necesario

⁵⁴ Ver *Política de Constitución del Mecanismo Independiente de Investigación y Consulta del BID. (MICI)*, <http://www.iadb.org/es/micil/acerca-del-mici-que-es-el-mici,1752.html>

Mecanismo independiente de investigación y consulta del BID Estación transformadora de energía

en primer lugar, contribuir a clarificar información técnica y promover mayor comprensión de las perspectivas de las partes. Posteriormente se valoraría si era factible generar consensos sobre una agenda de temas que pudieran ser la base de un diálogo más profundo para resolver en forma constructiva el problema que los convocaba.

De tal manera, desde el inicio del proceso el objetivo principal era promover una solución mutuamente satisfactoria para las partes, tomando en cuenta para lograrlo las condiciones que cada una necesitaba para prosperar en el diálogo y en el análisis de las opciones que se iban presentando a medida que el mismo avanzaba.

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1 Lugar

La obra proyectada se localizaría en la zona norte del municipio de Paraná, capital de la provincia de Entre Ríos, en un área rural y próxima al borde costero.

3.2 Convocante

La convocante para esta fase de consulta frente a las partes fue la Ombudsperson de Proyectos del Mecanismo de Investigación y Consulta del BID.



Localización del proyecto en relación a la ciudad de Paraná y el corredor biológico del río Paraná y el Bosque en galería.

3.3 Facilitadores

La Ombudsperson de Proyectos estructuró un equipo de facilitación local, independiente a las partes, que pudiera contribuir en el diseño e implementación permanente del proceso, facilitando reuniones y sesiones de trabajo; efectuando el seguimiento detallado de la agenda para el diálogo, y en el fortalecimiento de las relaciones entre las partes para avanzar hacia un objetivo en común. El equipo estuvo formado por dos mediadoras, con amplia experiencia en análisis e intervenciones en conflictos públicos socio-ambientales.

3.4 Perfil de los participantes

El perfil de los participantes fue un aspecto clave en el proceso de diálogo, porque en determinados momentos, fueron las características personales de los representantes para el diálogo las que permitieron avances significativos.

Por un lado, cabe aclarar que el sector energético en el país está altamente regulado y además existen diferentes organismos públicos de carácter nacional y provincial, y empresas, que intervienen en el circuito de toma de decisiones. Sin embargo, durante la primera parte del proceso de diálogo, y dado el carácter de la agenda de temas más vinculados a la necesidad de explorar o revisar medidas técnicas, la empresa local de energía y subejecutora de la obra fue quien adoptó un rol de puente con los múltiples organismos del sector, en los aspectos donde fue procedente. Esta situación hizo que en diversas ocasiones claves, en las consultas formales que realizara a dichos organismos, modificaran o no hicieron lugar a las propuestas sugeridas, argumentando razones jurídicas, técnicas y políticas. Por otro lado, la diversidad de perfiles (y funciones) que integraron la representación de la empresa, permitió una alternancia en la interacción con los vecinos, que lejos de ser un obstáculo se transformó en un elemento importante para el progreso del diálogo.

Durante una segunda parte del diálogo, cuando se hizo necesario explorar medidas compensatorias, el gobierno provincial a través de la unidad de coordinación de la ejecución del Programa, tuvo una fuerte intervención contribuyendo a canalizar los acuerdos.

Por otro lado, los solicitantes si bien viven o trabajan en un medio periurbano, primer cordón rural o de actividades vinculadas al campo, no tienen características de comunidades campesinas. Son actores con buena

Mecanismo independiente de investigación y consulta del BID Estación transformadora de energía

formación académica, profesionales, comerciantes, o desarrollan oficios; sin embargo disponen de limitados recursos para incidir en los procesos de toma de decisión: no están organizados como comisión vecinal, los vecinos activos que participaron de las reuniones no constituían un número significativo en relación a la cantidad de personas en el barrio. Esta situación podría tener un impacto frente a sus interlocutores estatales, y poseían también una limitada asistencia técnica en temas relevantes dado el carácter del conflicto que se trata.

A la luz de los aprendizajes, sería importante reevaluar el esquema de representación de los sectores en el proceso de consulta, la plataforma básica de participación permanente tanto de actores gubernamentales como de vecinos y/u organizaciones no gubernamentales, puesto que dicho esquema es una de las condiciones de los contrapesos necesarios para un diálogo equilibrado y de mayor eficiencia en relación al tiempo; pero esta revisión obliga a reflexionar también sobre las constricciones políticas en el diseño del proceso de diálogo.

3.5 Punto de entrada

El proceso de consulta del MICI con la asistencia de facilitadoras externas comenzó cuando los vecinos solicitaron la intervención de la Ombudsperson al ver que el proyecto avanzaba sin el consentimiento social necesario y las medidas judiciales no habían dado resultado

3.6 Cronograma

Un año y medio desde el comienzo del diálogo a mediados de 2011 hasta la firma del acuerdo en diciembre 2012.

3.7 Metodología

De acuerdo a las políticas del MICI, la fase de consulta en la que se enmarca el caso, comprende tres etapas:

3.7.1 Etapa de elegibilidad del caso: la política del MICI establece una serie de criterios que deben contener las solicitudes que se presenten ante el Mecanismo requiriendo la intervención de la Ombudsperson. De tal manera, que es éste quien determina la elegibilidad o no de un caso, en función de tales criterios.

3.7.2 Etapa de evaluación: a los efectos de recabar mayor información acerca del reclamo, identificar actores primarios y secundarios y explorar la factibilidad de abrir un diálogo para contribuir en la

solución del problema, y en todo caso, hacer un diseño preliminar adecuado. En este caso, la evaluación consideró que existían condiciones suficientes para pasar a una etapa de intercambio de información, que incluiría una preparación de los actores para participar de manera constructiva, y la elaboración conjunta de reglas de procedimiento que pudieran ser utilizadas en oportunidad de un diálogo, si las partes acordaban en la agenda de temas a discutir. Esta etapa tuvo una duración de aproximadamente dos meses, y sus conclusiones se compartieron con las partes.

3.7.3 Etapa de diálogo o búsqueda de soluciones específicas. Esta etapa, dentro de las políticas del MICI, carece de un marco rígido de reglas, plazos y procedimientos, para poder atender y adaptarse a las diferentes situaciones que un caso pudiera requerir. En el presente, el proceso de diálogo se extendió a lo largo de 18 meses hasta la suscripción del acuerdo por todas las partes y avanzó a través de las siguientes fases:

3.7.3.1. Preparación para el diálogo: se realizaron reuniones sectoriales para identificar por una parte los ejes temáticos más relevantes sobre los cuales se requería mayor información y preparar el modo de presentación de los mismos, para llevar adelante una interacción constructiva. Se realizó asimismo un taller de capacitación con cada uno de los actores y se elaboraron y acordaron colectivamente las reglas para el trabajo conjunto. Estas últimas contemplaban: el alcance y propósito del proceso, las características y estructura del mismo, el comportamiento esperado de los participantes, la identificación y descripción de los roles que cada participante se comprometía a cumplir, incluyendo al convocante y facilitadores. Se acordaba asimismo la forma de tomar decisiones y monitorear los acuerdos, así como el carácter confidencial de la información no pública, que se presentaba o producía durante el proceso. Finalmente se habilitaba a la realización de reuniones conjuntas, individuales o bilaterales y la búsqueda de información complementaria, que pudiera clarificar las propuestas realizadas, brindar confiabilidad a las partes, o generar nuevas ideas.

3.7.3.2 Intercambio de información: se hizo efectivo en una reunión que permitió a reclamantes exponer las preocupaciones identificadas durante la etapa de evaluación, y a la empresa subejecutora del proyecto, la oportunidad de responder bajo una dinámica de diálogo constructivo. Se trabajó en esta fase con una modalidad de taller y con reuniones

Mecanismo independiente de investigación y consulta del BID Estación transformadora de energía

sectoriales. Durante el intercambio se abordaron los siguientes temas:

- a) Salud y campos electromagnéticos.
- b) Impactos en el desarrollo urbano,
- c) Impactos en el medio ambiente.
- d) Localización de la planta y
- e) Aspectos vinculados a la participación ciudadana.

Como se expresó, el objetivo en esta fase era contribuir a clarificar información técnica, promover mayor comprensión de las perspectivas de las partes y generar consensos básicos sobre una Agenda de temas que pudieran ser la base de un diálogo más profundo.

3.7.3.3 Elaboración de la Agenda para el diálogo: Aclarados puntos relevantes para los vecinos, todas las partes acordaron avanzar en una agenda de deliberación enfocada en profundizar y valorar opciones técnicas de la planta que aumentaran las medidas de mitigación relacionadas con los impactos visuales y que representaran un cambio significativo para los vecinos, así como mejorar los canales de comunicación y los mecanismos de participación ciudadana. Se listaron algunas propuestas de las partes para avanzar en su análisis conjunto.

3.7.3.4 Diálogo o proceso de búsqueda de soluciones conjuntas: durante esta fase se implementó la agenda elaborada a través de: reuniones bilaterales, consulta con expertos técnicos externos respecto al diseño y construcción de la ET, revisión de los organismos del Estado de alcance nacional y provincial. Asimismo se elaboraron propuestas alternativas, y se analizaron opciones relativas a medidas de mitigación y compensatorias. Finalmente se construyeron conjuntamente los lineamientos para un plan de participación ciudadana.

3.7.3.5 Etapa de elaboración del acuerdo: habiendo logrado los consensos básicos sobre un paquete de acciones y medidas, cada una de las partes llevó adelante las gestiones internas necesarias para facilitar su suscripción, así como los acuerdos institucionales pertinentes para viabilizar algunos de los compromisos asumidos.

4. RESULTADOS

4.1. Resultados e impactos.

Después de 18 meses de trabajo conjunto, las partes rubricaron en diciembre de 2012 el acuerdo final que plasmaron en un acta de entendimiento y compromiso, donde contemplaban una serie de medidas que incluían entre otras:

- a) Acrecentar las medidas de mitigación del impacto visual de la ET y las LAT (ej. reducción de la altura de un pórtico y longitud de los puntines de los cables, pintura de las estructuras, aplicación de una cortina vegetal con ciertos criterios acordados, entre otras);
- b) Mejorar las condiciones de infraestructura del barrio El Brete, relacionadas con la provisión de energía trifásica para establecimientos productivos; la evaluación de factibilidad y ejecución si fuera pertinente, de un plan de mejoramiento del alumbrado público, de la red vial y de la provisión del servicio de agua potable; la adopción de una medida de seguridad vial en la reciente autopista que atraviesa el barrio, y la gestión para la instalación de un establecimiento de atención a la salud;
- c) Coadyuvar en las gestiones para crear un área natural protegida privada para uno de los vecinos localizada en la zona próxima a la ET;
- d) Desarrollar, mejorar e implementar un plan de participación ciudadana para dar seguimiento y monitorear la construcción de la obra, cuyos lineamientos básicos fueron elaborados en forma conjunta por las partes durante el proceso de diálogo;
- e) Asumir el compromiso de agotar previamente las vías de diálogo como mecanismo de resolución de disputas.

Si bien los resultados del proceso de diálogo pueden ser muy claros a través del acta de entendimiento, es posible también referenciar otros resultados menos tangibles que el proceso de trabajo conjunto tuvo para las partes, para la relación de convivencia que deberán sobrellevar y para la gestión de los procesos de desarrollo a nivel local y específicamente aquellos que involucran proyectos de gran infraestructura:

- Reconstrucción de canales de comunicación: se generó con mucho esfuerzo de las partes, los facilitadores y Ombudsperson, un ambiente

Mecanismo independiente de investigación y consulta del BID Estación transformadora de energía

en el cual los participantes pudieron ser transparentes en su propia comunicación acerca de sus preocupaciones y responsabilidades, abiertos para comprender las perspectivas, mandatos y limitaciones de cada interlocutor en el proceso de diálogo y capaces, en ese contexto, de generar opciones que permitieran encontrar soluciones al problema que los convocaba.

- El aumento de información y la posibilidad de tener un diálogo de doble vía sobre la misma, fue una plataforma necesaria para manejar las expectativas y clarificar e identificar temas adecuados para una agenda de trabajo conjunta.
- Se produjo un fortalecimiento comunitario, ya que el grupo de vecinos que participó más establemente de todo el proceso de diálogo, pudo reflexionar, accionar y trabajar colaborativamente para mejorar una situación del barrio. En ese sentido, también este proceso abrió la oportunidad de organizarse como comisión vecinal, para continuar las acciones barriales e intervenir en las situaciones problemáticas que afecten a nivel comunitario.
- Abrió la posibilidad de cambiar la dinámica de intervención frente a futuros conflictos o dificultades que pueda generar la ejecución de la obra o la implementación del acuerdo, al prever instancias de diálogo por un lado, pero sobre todo al haber consolidado una relación entre los actores donde la colaboración es posible.

4.2. ¿Qué factores hicieron posible o agilizaron el alcance de los resultados indicados?

Algunas condiciones que dinamizaron el camino del acuerdo fueron:

- La presencia del BID a través de su representante para el proyecto y su compromiso con el proceso convocado por la Ombudsperson, operó desde un inicio como un factor relevante para que las partes, a través del diálogo, pudieron avanzar hacia acuerdos de mutuo beneficio y que mejoran la operación del proyecto considerado de utilidad pública,
- La predisposición de las partes, especialmente vecinos y empresa de energía, que debieron en diversas oportunidades redireccionar la agenda del diálogo, en las ocasiones en que no era posible prosperar por limitaciones técnicas o jurídicas.

- La articulación exitosa de la UCEP y la empresa de energía, en pos de lograr el compromiso de organismos públicos locales y provinciales, con competencia en la ejecución de medidas de mejoramiento barrial consideradas como prioritarias para la zona por el grupo de vecinos parte.
- El rol del tercero multi-parcial, la presencia de la Ombudsperson y del equipo de facilitadores locales contribuyó a: tender puentes entre las partes cuando la relación era de abierta confrontación, generar un equilibrio necesario entre las partes, alentar a las partes en la revisión de las demandas a la luz de la información y alternativas existentes, guiar la indagación, la discusión constructiva, promover la reflexión, y llevar la “memoria” del proceso.

4.3. Seguimiento

Sobre la base de las posibilidades que contempla la política de MICI, las partes solicitaron que los compromisos asumidos en el acta de entendimiento sean monitoreados en su implementación por la Ombudsperson, a través de visitas in situ, envío de informes periódicos, comunicación de información clave, etc.

Asimismo, en el marco del Plan de Participación Ciudadana, elaborado por las partes para el monitoreo de las medidas de manejo ambiental y social previstas para la obra, se establece un órgano constituido por representantes de las partes, que dará seguimiento, cuando menos, a las medidas adicionales de mitigación de impactos visuales acordadas en este proceso de consulta, pero cuyo objetivo general supera este seguimiento específico para constituirse en un espacio de diálogo, participación, coordinación, integración y complementación entre los actores institucionales, empresariales y sociales involucrados en el proyecto.

5. LECCIONES APRENDIDAS - Desafíos

Inicialmente el primer desafío a abordar fue la construcción de confianza respecto al rol que el MICI debía y podía cumplir. Sobre todo considerando que la Ombudsperson había declarado elegible el caso a partir del reclamo de un grupo reducido de vecinos cuyos intereses particulares podrían percibirse en tensión con el proyecto de utilidad pública, más allá de los intereses colectivos que alegaba en el reclamo presentado ante el MICI. En ese marco, tanto los organismos del

Mecanismo independiente de investigación y consulta del BID Estación transformadora de energía

gobierno provincial intervinientes como la empresa de energía, aunque respondieron con gran apertura a la información requerida, ostentaron una actitud inicial de abierta desconfianza respecto a los objetivos de un proceso de consulta y del rol de tercero multi-parcial.

La historia del conflicto previa a la intervención, potenciaba además la desconfianza mutua de las partes respecto de los intereses subyacentes así como de los compromisos que deberían asumir frente a un eventual diálogo. La misma se expresaba también en la dinámica de relación, que por el sesgo y la práctica de los actores venía siendo desarrollada desde una perspectiva jurídica confrontacional, y requería transitar hacia una lógica de negociación colaborativa.

Además, como ya se ha mencionado no hay una experiencia o tradición en el desarrollo de procesos consensuales; más específicamente, se había regulado recientemente en la provincia, la mediación prejudicial como mecanismo no adversarial de resolución de disputas, pero dicho mecanismo no se aplica en las causas en las que el Estado es parte. En este sentido, fue necesario explicar al abanico de actores públicos estatales las diferencias entre dicho proceso regulado por la normativa provincial, y el proceso de consulta derivado de las políticas de MICI, donde el Estado es un actor primario.

Estos desafíos fueron trabajándose a lo largo del proceso: inicialmente con reuniones sectoriales reflexivas acerca de sus dudas, diferencias y escepticismos respecto de la oportunidad del Mecanismo, luego en una jornada de trabajo sectorial donde se brindaban conocimientos y recogían impresiones respecto de los procesos de diálogo (taller de sensibilización) que fueron previos a las reuniones de intercambio de información. Luego, con las reglas de diálogo acordadas por todos, y continuamente con la dinámica de comunicación interna promovida desde la facilitación, las memorias de las reuniones, la transparencia respecto de los avances y retrocesos del proceso de diálogo, etc. En este sentido también algunas personas que participaron del proceso pudieron vivenciar la necesidad de poner en ejercicio habilidades diferentes a las utilizadas habitualmente en el abordaje de situaciones complejas, en el marco de un proceso de trabajo colectivo que ha sido innovador para las partes.

Sin embargo, es necesario reconocer el reto que implicó durante todo el proceso desempeñar un rol de tercero multi-parcial, ya que la Ombudsperson aunque independiente de la administración del BID

hace parte de dicho organismo multilateral, es evaluada por éste y aglutina entre sus funciones actividades que, desde las perspectivas de las partes, podrían poner en duda su imparcialidad, a saber: analizar un reclamo, evaluar la viabilidad de la consulta, convocar a un dialogo multi-parte si fuera posible, facilitar la comunicación entre actores primarios y secundarios y asegurarse que se desarrollan procesos equilibrados en igualdad de condiciones. Teóricamente, en los procesos de diálogo democráticos, estas funciones están desempeñadas por varios organismos o personas, lo que permitiría una mejor distribución de tales responsabilidades y, por ende, podría generar mayor confianza y claridad sobre qué esperar de cada uno, y compromiso con el proceso.

Otro reto importante fue la estructura de participación, el reclamo individual y el reclamo colectivo, puesto que aun siendo procedente el reclamo realizado por una persona, es importante reconocer la plataforma de legitimidad que implica que dicho reclamo represente una preocupación colectiva, que es compartida con vecinos y/u organizaciones, más aun frente a una obra de la envergadura de la que nos convoca y el interés y utilidad pública a la que está sujeta. Por eso la inclusión temprana de reclamantes coadyuvó a la transparencia y a la generación de opciones al momento de avanzar en acuerdos. Y abre oportunidades para un compromiso ciudadano, tanto en el seguimiento e implementación de acuerdos como en la organización interna necesaria para canalizar esa nueva relación con la empresa y/o con los organismos que deban interactuar en función del acuerdo. Por otra parte, la participación estatal tampoco fue constante a lo largo del proceso, y estuvo intermediada por la empresa de energía, cuando se desarrollaban reuniones para buscar opciones técnicas que pudieran considerar los intereses de los vecinos. Esta situación representó un desafío en términos de expectativas y de comunicación cuando se re-direccionó la agenda de diálogo para valorar medidas de mejoramiento barrial así como la elaboración del plan de participación.

Cabe destacar también aspectos relacionados con el liderazgo de ciertos representantes institucionales. Hubo momentos en el proceso de diálogo, donde se observaron los liderazgos colectivos, en el sentido que distintas personas hicieron contribuciones significativas en pos de buscar soluciones a un problema que era preocupación de todos, y en el que los responsables formales o representantes de cada una de las partes, fueron generosos y transparentes y lograron remover los obstáculos para que “su gente” alcanzara los objetivos que involucraban a todos.

Mecanismo independiente de investigación y consulta del BID Estación transformadora de energía

Estas cualidades, amén del compromiso de las partes, son claves para este tipo de diálogos promovidos con la intervención de organismos multilaterales, extendidos en el tiempo, y con la necesidad de generar opciones innovadoras de soluciones y relaciones en distintas etapas del trabajo conjunto.

El hecho de que este caso haya sido uno de los primeros en el MICI, representa una gran oportunidad para revisar estos aspectos, y sobre todo para profundizar las articulaciones más adecuadas entre el BID y la Ombudsperson; y entre el MICI, la Ombudsperson y los facilitadores locales. Valdría la pena también reflexionar acerca de la confidencialidad y la privacidad como principios elementales de los procesos de consulta, analizar las consecuencias de la prohibición de actuar en casos en los que existe litispendencia⁵⁵, etc.

Con estas intervenciones estamos abogando, como facilitadores, porque los conflictos que se presenten frente a la planificación o implementación de proyectos de infraestructura en el contexto de desarrollo se aborden contemplando principios de acceso a la información, participación efectiva y promoción de espacios de articulación por medio del diálogo, en condiciones de mayor equidad, condiciones que muchas veces deben ser promovidas o generadas para lograr los objetivos propuestos.

⁵⁵ *Estado de un pleito antes de su resolución.*

CAPÍTULO DOCE

Creación de Observatorio de Conflictos de la Escuela de Ingeniería Comercial Universidad de Valparaíso

Juan Enrique Egaña González

CHILE

1. CONTEXTO

1.1. Breve historia y actores principales involucrados

A comienzos del año 2011 el autor de este capítulo propuso a la dirección de la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad de Valparaíso, en su condición de profesor de esa casa de estudios, crear un curso electivo que recibiría el nombre de “Conflicto y Negociación”. El motivo fue que dentro de la formación de los futuros ingenieros no existía un entrenamiento específico que les permitiese afrontar de manera profesional la multiplicidad de conflictos que un tomador de decisiones debe a menudo resolver⁵⁶. Con ello se podría adicionalmente potenciar el área de “habilidades blandas” de la Escuela, dado que el curso implicaría el desarrollo de competencias en negociación, trabajo en equipo, liderazgo y solución de problemas, entre otras.

La Universidad de Valparaíso fue fundada en 1981, constituyéndose en una entidad independiente luego de que fuera la base de la sede regional más importante de la Universidad de Chile, la principal universidad del país. La Universidad de Valparaíso es una institución de educación superior estatal, autónoma y acreditada, cuya tradición académica se remonta al año 1911, cuando se crea el Curso Fiscal de Leyes de Valparaíso⁵⁷.

⁵⁶ Según un estudio realizado el 2010 por Falcon Management Partners y el Centro de Negociación de la Universidad Católica de Chile, el 77% de los gerentes de empresas chilenas destinan entre una y cuatro horas al día a resolver conflictos en su empresa, ver: *Revista Qué Pasa*, 18 de junio de 2010.

⁵⁷ Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo de la Universidad de Chile, <http://www.demre.cl>, 2012.

En 2012 la Universidad de Valparaíso contaba con nueve facultades, 41 programas de pregrado y 32 de postgrado, para sus 18 mil alumnos, atendiendo a una demanda estudiantil que, si bien se concentra principalmente en la V Región de Valparaíso, también recibe un importante contingente estudiantil de la Capital de Chile, Santiago, y de otras ciudades del país y del extranjero.

Por su parte, la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad de Valparaíso tiene su origen en 1958, cuando bajo la dependencia de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile en Santiago, se crea la Escuela de Economía en Valparaíso⁵⁸.

En 1990 se crea la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, de la cual pasa a depender la Escuela de Ingeniería Comercial. En la actualidad la Escuela de Ingeniería Comercial está compuesta por más de 1.200 alumnos en sus distintos programas y un cuerpo de aproximadamente 45 académicos⁵⁹.

En cuanto al curso “Conflicto y Negociación”, luego de su aprobación, hasta fines del año 2012 se habían realizado cinco promociones, tanto en Santiago como en Viña del Mar, participando 163 alumnos.

En este entorno surge el Observatorio de Conflictos de la Escuela de Ingeniería Comercial.

1.2. Contexto Político

En alguna oportunidad, uno de los más connotados especialistas en los estudios para la paz, Johan Galtung, señaló que uno de los problemas que se presentan para enfrentar los conflictos y resolverlos de manera adecuada es el “analfabetismo” que existe al momento de hablar acerca de ellos. Y esa observación es significativa si consideramos la importancia que estos tienen en el desarrollo de la vida de las personas, las organizaciones y de la sociedad en su conjunto. Ante ello, las preguntas surgen de manera espontánea e inmediata: ¿Cómo sería la sociedad con más y mejores “alfabetizadores” de conflictos?, ¿qué se requiere para formarlos?, ¿será que en ello está involucrado un alto costo que pocos pueden pagar?, o ¿acaso existen actores a quienes les conviene mantener ese statu quo?

Es precisamente esa reflexión, la que motivó a principios de 2011 a plantear en el espacio académico el desarrollo del curso “Conflicto y

⁵⁸ Escuela de Ingeniería Comercial, Universidad de Valparaíso, www.eico.cl. 2012.

⁵⁹ Informe de Autoevaluación Carrera de Ingeniería Comercial, Universidad de Valparaíso, octubre de 2012. 8p.

Negociación”, que además se vio impulsado por la necesidad de la Escuela de Ingeniería Comercial de potenciar su área de investigación en vistas a su proceso de re-acreditación institucional al que voluntariamente accedió con el propósito de mejorar sus estándares de calidad universitaria.

En el contexto del curso propuesto, surge adicionalmente el proyecto de crear un observatorio de conflictos, entendiéndolo como una instancia para registrar, documentar y analizar de manera sistemática, el origen y evolución de conflictos.

La tradición de observatorios de conflictos en América Latina está vinculada generalmente al impulso de entidades académicas y/o organizaciones de la sociedad civil, como ONG (organizaciones no gubernamentales), agrupaciones ciudadanas o asociaciones profesionales, que tienden a estudiar conflictos desde una perspectiva sectorial y a menudo con una posición en relación a ellos; esto precisamente para evidenciar la alta conflictividad en el área que buscan proteger o defender de las causas de estos conflictos⁶⁰.

2. PROPÓSITO

Propósito del proceso

El interés del observatorio radica en hacer seguimiento que permita, entre otros: establecer tendencias, correlaciones y progresiones que ayuden a los actores a prever situaciones de conflictividad y anticiparse a los efectos que ellas podrían producir.

Un segundo propósito es el desarrollo de investigaciones especializadas a nivel monográfico sobre ámbitos que estén dentro de las definiciones estratégicas de la Escuela de Ingeniería Comercial.

Un tercer propósito es el que a partir de este trabajo se generen redes con otras entidades, tanto académicas como profesionales, que desarrollan estudios en temáticas similares.

Finalmente se podría brindar servicios a entidades particulares que así lo requieran, y que permitan además a los alumnos desarrollarse en el ámbito de la consultoría organizacional como opción profesional en el futuro.

⁶⁰ Información sobre Observatorios de Conflictos en América Latina se puede encontrar en:
http://www.clacso-posgrados.net/portal_observatorios/

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1. Lugar

El desarrollo del observatorio, en el contexto del curso “Conflicto y Negociación”, operó en tres fases, cada una de las cuales requería de un espacio particular: La primera etapa consistió en la organización del trabajo, esto es establecer los objetivos del mismo, explicar la metodología a utilizar, lo que incluía la determinación de los equipos de trabajo, la elección del sector a investigar y responder a las dudas que pudieran surgir de este trabajo. Esta actividad se desarrolló en el salón asignado al curso; la segunda fase fue la de observación, que fue desplegada por los alumnos de manera remota, utilizando para ello sus propios computadores o aquellos que se proveen en la Universidad; la tercera fase fue la entrega y sistematización de la información por parte del profesor a cargo de la actividad, que se hizo en su oficina en el Campus Santiago de la Escuela de Ingeniería Comercial.

3.2. Convocantes

Los participantes fueron los alumnos de cuarto y quinto año de la carrera de Ingeniería Comercial de la Universidad de Valparaíso, los que por razones curriculares pueden tomar cursos de manera electiva, tanto en su Casa Central de Viña del Mar como del Campus Santiago.

Una vez ingresados al curso “Conflicto y Negociación” y definida la realización del observatorio, los alumnos recibieron la denominación de “observantes” de conflictos⁶¹.

3.3. Facilitadores

La programación, facilitación y evaluación del Observatorio fueron realizadas por el profesor y autor de este capítulo, quien ha liderado el proyecto. No obstante existe la intención y el propósito de integrar a más profesores conforme avance y se profundice el trabajo de investigación en esta temática.

3.4. Perfil de los participantes.

Los participantes fueron estudiantes, mujeres y hombres, de edades que fluctúan entre 20 y 25 años de edad. La única exigencia, como se indicó

⁶¹ *Se utiliza el concepto de “observantes de conflictos” y no “observadores” para establecer una distinción con los observadores de organismos internacionales que realizan estas actividades habitualmente en zonas o territorios en misiones de paz.*

con anterioridad, es que sean alumnos regulares y se encuentren cursando el cuarto o quinto año de la carrera.

3.5. Cronograma

En el régimen de educación superior en Chile en general, y en el caso de la Universidad de Valparaíso en particular, se sigue una estructura curricular semestral, con una duración de 18 semanas: el primer semestre comienza la segunda semana de marzo y concluye a fines de julio; el segundo periodo semestral se extiende desde principios de agosto hasta fines de diciembre. En función de esa organización, el cronograma tiende a organizarse de la siguiente manera

Cronograma del Curso “Conflicto y Negociación”

Unidad	Actividades / Evaluaciones	Semana
Resolución de conflictos y procesos mentales	Análisis de Conflictos	1-3
Análisis situacional de conflictos organizacionales	Observatorio de Conflictos	3-7
Procesos de negociación y acuerdos de mutuo beneficio	Simulación Juego de Roles	7-11
Estrategias de negociación	Simulación Juego de Roles	11-18

3.6. Metodología

El diseño del observatorio implicó, en primer lugar, la definición de las áreas temáticas a observar. Al comenzar el proyecto se consideró enfocarse en un aspecto puntual y específico, eventualmente en el área de administración y negocios, dado el perfil de egreso de la Escuela. Sin embargo, esta elección parecía más bien limitada, considerando que la gestión precisamente se hace cargo de la toma de decisiones en procesos complejos y de alta incertidumbre, la que abarca variables tan diversas como la política, los cambios sociales, los fenómenos internacionales, y ámbitos emergentes como la problemática ambiental, ciudadana, y comunitaria⁶².

⁶² “El Ingeniero Comercial es un gestor con capacidad para emprender, consolidar y capitalizar la acción y la creación de valor en todo tipo de organizaciones. Es un profesional capaz de comprender el entorno globalizado, complejo y dinámico en el que actúa, siendo pro-activo y abierto al cambio. Se destaca por sus sólidos principios, valores, comportamiento ético y responsabilidad social”. Reglamento del Plan de Estudios de la carrera de Ingeniería Comercial, 2011.

A partir de esta constatación y de las sugerencias de los mismos alumnos del curso, se establecieron siete ámbitos que, en principio, resultan difíciles de diferenciar en relación a los otros por lo anteriormente expuesto; no obstante la definición se hizo en aquellos sectores que algunos autores llaman la “raíz del conflicto”⁶³, esto sin desconocer las implicaciones con las otras áreas de estudio que fueron formuladas.

Las áreas de trabajo fueron:

1. Relaciones laborales: Procesos de negociación colectiva; situaciones de quiebra, crisis internas, accidentes laborales, malas prácticas, infracciones o multas por violación a la legislación vigente, paralizaciones, inestabilidad laboral, entre otros.
2. Medio ambiente: Conflictos derivados de la intervención humana; efectos en el entorno por construcciones y obras a gran escala; accidentes industriales; incumplimiento de normas ambientales; proyectos riesgosos en áreas de alta vulnerabilidad.
3. Comercio y libre mercado: Consecuencias de las prácticas de mercado; choques de intereses empresariales; fusiones de empresas; cumplimiento de las normas reguladores del libre comercio; relaciones con clientes, proveedores y competidores.
4. Relaciones comunitarias: Definición de políticas comunales; planos reguladores; construcciones y modificaciones en obras públicas; seguridad vecinal y barrial; zonas de vulnerabilidad social; prestación de servicios básicos.
5. Política: Relaciones entre el Poder Ejecutivo y la oposición; conflictos con grupos de influencia; debate sobre políticas públicas; relaciones partidarias; liderazgos políticos; procesos electorarios.
6. Poder judicial y legislativo: Creación, tramitación, aplicación e interpretación de las leyes; debates parlamentarios; seguridad pública; discusiones valorativas e ideológicas.
7. Internacional: Relaciones internacionales; conflictos hemisféricos o regionales; conflictos inter-gubernamentales; relaciones diplomáticas; conflictos fronterizos; conflictos internos con alcance internacional; enfrentamientos armados; efectos de la negociación o aplicación de acuerdos territoriales, comerciales, regulatorios.

63 Ver, Lederach, John. *El ABC de los Conflictos*. Catarata, Madrid, 2000.

Creación de Observatorio de Conflictos de la Escuela de Ingeniería Comercial Universidad de Valparaíso

En la Figura N° 1 se puede apreciar el formato que debían utilizar los “observantes”, los que fueron seleccionados para trabajar en el periodo del curso elaborando fichas semanales de conflictos. Durante la semana, que incluía sábados, domingos y otros festivos, se iban agregando “lengüetas” o “pestañas” por cada conflicto sectorial nuevo que se detectaba, haciendo su seguimiento a través de su presencia en los medios de mayor circulación en el país⁶⁴

Los factores que debían ser registrados en la observación de cada conflicto eran:

Título: Otorgarle un nombre al conflicto de la manera más precisa y descriptiva posible, con ello además se podía circunscribir el conflicto a la situación observada.

Lugar geográfico: Dependiendo del área geográfica que abarcaba el estudio, éste podía circunscribirse desde una ubicación micro (una intersección de dos calles si se trataba de un conflicto comunal) hasta a gran escala (por ejemplo un conflicto internacional de carácter hemisférico o global).

Actores involucrados: Para esta categoría, se utilizó la diferenciación de actores que define el sociólogo y especialista en conflictos Paul Wehr, entre actores primarios o principales y secundarios⁶⁵.

Inicio del conflicto: Paul Wehr vincula este punto con la expresión “trigger moment”, es decir, el momento en que los factores latentes del conflicto son gatillados por la acción de algún(os) de los actores partícipes del conflicto y se hace evidente la diferencia entre éstos.

Estado del conflicto: Se refiere a la situación en la que se encuentra el conflicto, considerando que éstos no son estáticos y que pueden variar constantemente en un breve lapso de tiempo. Para ello se recurrió a la categorización que establece Christopher Moore ⁶⁶, quien los reconoce como conflictos en estado de latencia, emergente o escalado.

Proyecciones de conflicto: Se solicita a los observantes que en base a la información disponible se establezca una proyección del conflicto utilizando las categorías de Moore al respecto.

64 *En el caso de Chile, entre los medios escritos, se utilizaron el Diario El Mercurio, La Tercera, y El Mostrador, medios de alta circulación tanto escrita como electrónica y que representan distintas sensibilidades políticas y sociales*

65 *Ver, Wehr, Paul, “Conflict Mapping”, en: <http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/cmap.htm>*

66 *Ver, Moore, Christopher, El Proceso de Mediación: Métodos Prácticos para la Resolución de Conflictos. Granica, Buenos Aires, 1995*

Una vez definidos los equipos de trabajo, habitualmente duplas para cada sector de estudio, se establecen los periodos de estudio que abarcará la observación, debiendo cada equipo definir una jornada de trabajo diaria que dependerá de la cantidad de conflictos que sean consignados en dicho periodo y la disponibilidad que tenga cada integrante, considerando en todo caso, que la observación se hace desde información generada fundamentalmente de manera virtual y fuentes abiertas a todo público; esto les posibilita trabajar de manera remota y en distintos lugares durante la jornada.

En la Figura N° 2 se evidencia el trabajo de un equipo sectorial, en este caso en el de Comercio y Libre Mercado, observación que una vez concluida se le envía mediante correo electrónico al profesor que corrige, ajusta o complementa el trabajo de cada equipo.

Al terminar la semana, el profesor recibe siete informes correspondientes a los sectores definidos y sistematiza en un nuevo documento Excel que recibe el nombre de “Consolidado de Conflictos”, que puede tener un alcance semanal, mensual o semestral, según sea el caso. En él se incorporan todos los estudios realizados y se segmentan, según tema, nombre, duración o cualquier otro tipo de correlación que se desee considerar para establecer una posible tendencia o ciertas características genéricas que se busquen explicar. En el caso de la Figura N° 3, se aprecia un cuadro consolidado semanal que se define en función del sector que concentró la mayor cantidad de conflictos durante el periodo de observación. Con ello se puede constatar, entre otras cosas, si cierto tipo de conflictos se dan con cierta estacionalidad durante un año, o qué tipo de conflictos aumentan progresivamente o, al contrario, van reduciéndose.

4. RESULTADOS

4.1. Resultados e impactos

Luego de los cinco cursos impartidos a la fecha se recibieron 35 informes de observación, que abarcan un periodo de 16 meses de trabajo entre los años 2011 y 2012. Como conclusión de ese trabajo se han podido identificar alrededor de 60 conflictos con un alto nivel de persistencia, entendiendo persistencia como conflictos de gran duración (a lo menos de más de un mes), apreciando además un aumento considerable de cierto tipo de conflictos (por ejemplo los vinculados al libre comercio o a las temáticas ambientales).

Desde el punto de vista de los participantes, como se mencionó en su inicio, participaron 163 alumnos en todos los cursos, de los cuales 152 lo completaron y aprobaron.

Finalmente se debe considerar que nueve alumnos realizaron o están realizando su tesis de grado final de la carrera de Ingeniería Comercial en temáticas asociadas con las tratadas en el curso “Conflicto y Negociación”.

4.2. ¿Qué factores hicieron posible o agilizaron el alcance de los resultados indicados?

El compromiso de los alumnos, la seriedad con la que asumieron su responsabilidad y la convicción de estar abordando un ámbito de investigación de escaso desarrollo hasta el momento. Adicionalmente se debe destacar el apoyo recibido desde la Dirección y la Coordinación de Investigación de la Escuela para llevar a cabo el proyecto.

4.3. Seguimiento

Al finalizar cada semestre académico se sistematiza la información generada y se desagrega como fue indicado en el punto 3.7 y graficado en la Figura N° 3.

Desde el punto de vista del seguimiento de los conflictos observados, los nuevos observantes recogen aquellos conflictos que han tenido una duración significativa en el tiempo.

5. LECCIONES APRENDIDAS

5.1. Retos superados

La creación de esta área de estudios ha logrado en un tiempo relativamente breve generar beneficios tanto a los alumnos de la carrera, como al entorno en el que está inserta la Escuela de Ingeniería Comercial y la Universidad de Valparaíso. Entre los puntos a destacar se consideran:

- El estudio de los conflictos en un amplio espectro, permite a los alumnos reconocer la naturaleza sistémica de la sociedad, lo que es coherente con la formación que ellos reciben en la carrera y con la realidad que enfrentaran como profesionales en el proceso de toma de decisiones;
- Los alumnos cuentan con una mayor cantidad de herramientas, lo que les permite analizar, diagnosticar y proponer mecanismos de

resolución de conflictos alternativos a los que usualmente se usan en el ámbito laboral;

- Adicionalmente les abre una nueva arista profesional en la especialización en consultoría de recursos humanos, organizaciones y procesos de gestión, tanto para el sector público como privado;
- Desde el punto de vista de los profesores de la Escuela, se ha generado un espacio para la participación de profesores que deseen vincular sus ámbitos de investigación a la temática de resolución de conflictos, lo que ha sido evidenciado por varios profesores que han solicitado integrarse al Centro;
- Finalmente, para la Escuela, como para la Universidad, está la posibilidad de irse convirtiendo en un referente a nivel nacional en el conocimiento y análisis de conflictos en una amplia gama de tipologías.

Entre las debilidades, éstas tienen que ver con la disponibilidad de recursos materiales y humanos, ambos interrelacionados. En lo relativo a la disposición de los recursos humanos, como se indicó anteriormente, el trabajo de recopilación y sistematización se hace con los alumnos que participan del curso “Conflicto y Negociación” a quienes, por tratarse de una asignatura de carácter semestral, no se puede solicitar una dedicación más allá de cuatro o cinco meses. Salvo casos especiales en que algunos alumnos manifiestan su interés por seguir siendo parte del equipo, la mayoría no siguen vinculados con el proyecto de observación. Esto limita la posibilidad de formar equipos de trabajo entrenados y obliga a que en cada semestre, un periodo significativo del curso se dedique a la formación de los observantes de conflictos. Adicionalmente se debe considerar que los facilitadores del Observatorio deben cumplir con otras actividades académicas, lo que limita la dedicación que pueden brindar a la sistematización y análisis de los resultados de la observación.

Vinculado al primer inconveniente se agrega lo referido a la disponibilidad de recursos materiales. Si bien el proyecto no requiere de una inversión significativa, dado que se trabaja con los recursos disponibles en la Escuela y con fuentes secundarias abiertas, en el caso de publicaciones y trabajos monográficos se requiere invertir en el proceso de impresión y distribución, lo que en estos momentos es subsanado con la difusión electrónica.

5.2. Lecciones aprendidas del proceso y desafíos encontrados

A pesar de que, por lo general, un proyecto que se inicia está sometido por razones obvias a una gran cantidad de contingencias, en este caso, en términos generales, se cumplió lo proyectado. Sin embargo, los desafíos que se abren son significativos y, por lo tanto, deberían considerarse, entre otros:

Para generar un observatorio de estas características es fundamental contar con personas que junto con la motivación para trabajar en el proyecto, dispongan del tiempo necesario para aportar al mismo, por lo que sería significativo contar con algún tipo de incentivo, que en este caso (por tratarse de una entidad académica) podría estar vinculado con la participación en ayudantías, reconocimientos institucionales o considerar dentro de las prácticas profesionales horas asignadas al proyecto;

- Se requiere acceder a fuentes de información específica y sectorial, como bases de datos, estudios estadísticos o de encuestas, de modo de contar con fuentes fiables y actualizadas;
- Sería aconsejable tener un acercamiento directo con los interesados en el Observatorio, a modo de enfocar el trabajo en las necesidades específicas que se demanden;
- Es relevante generar una política de extensión adecuada, que permita visibilizar los resultados del Observatorio, tanto al interior de la academia como en su contexto.

6. ACTUALIZACION A DICIEMBRE 2012

6.1. Cómo evolucionó el proceso

El curso “Conflicto y Negociación” se ha venido desarrollando de manera ininterrumpida desde su creación en 2011 y ya ha sido confirmado para continuar durante el 2013, pero sin duda el avance más significativo en este aspecto es la creación del Centro de Conflicto y Negociación de la Escuela de Ingeniería Comercial. Este Centro, propuesto a la Coordinación de investigación de la Escuela, junto con la creación de otros centros, como los de Emprendimiento, Liderazgo y Complejidad de las Organizaciones, dota a la Escuela de un mayor soporte y desarrollo de la investigación (Figura N°4).

El Centro de Conflicto y Negociación tiene entre sus propósitos generar docencia, investigación y extensión en áreas específicas, a partir del

trabajo cooperativo entre académicos de la Unidad e incorporando a los alumnos de la Escuela que tengan entre sus intereses el desarrollo de investigación aplicada, quienes, como se indicó anteriormente, constituyen uno de los ejes del trabajo del Observatorio.

De esta manera, el Observatorio será parte del Centro de Conflicto y Negociación y ya no un componente particular del curso del mismo nombre, y pretende desde esa perspectiva desarrollar su labor, tanto en las temáticas propias de la Escuela de Ingeniería Comercial, como de las necesidades que se declaren de terceros.

Figura N° 1. Formato de transferencia de información

1	Observantes							
2		1	2	3	4	5	6	7
3		07-nov	08-nov	09-nov	10-nov	11-nov	12-nov	13-nov
4	Titulo							
5								
6	Lugar Geográfico							
7								
8	Actores Involucrados							
9								
10	Inicio de Conflicto							
11								
12	Estado							
13								
14	Proyecciones del Conflicto							
15								
16	Nombre del Medio							
17								
18	País							
19								
20	Tipo de medio							
21								
22	Dirección							
23								

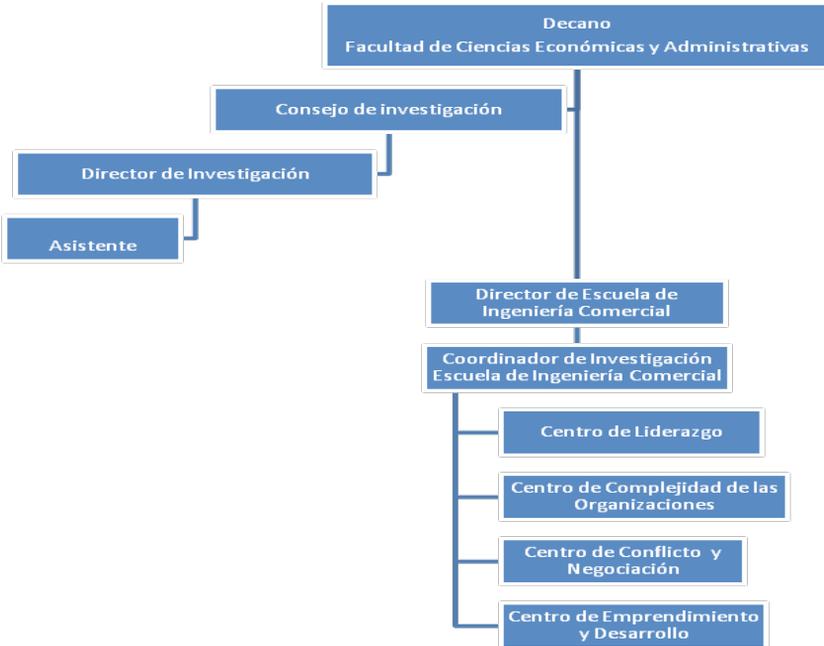
Creación de Observatorio de Conflictos de la Escuela de Ingeniería Comercial Universidad de Valparaíso

Figura N° 2. Observatorio. Sector Comercio y Libre Mercado (ejemplo)

	A	B	C	D	E	F	G	H
1	Observantes	Nitzy García Aguarcil	Carol Pinto Valenzuela					
2		07.nov	08.nov	09.nov	10.nov	11.nov	12.nov	13.nov
3	Título	Endesa confirma negociaciones con BG tras anuncio de reducción de suministro de gas	ENAP califica de "inaceptable" anuncio de incumplimiento de contrato de BG	Enap califica como inaceptable decisión de BG de reducir gas	British Gas, el nuevo factor que complica a Enap	No se presenta	No tiene movimientos en cuanto a conflicto solo se observa una noticia, donde el gobierno opina sobre el conflicto	Gobierno monitorea disputa Enap-BG
4	Lugar Geográfico	Santiago, Chile	Santiago, Chile	Santiago, Chile	Santiago, Chile	Santiago, Chile	Santiago, Chile	Santiago, Chile
6	Actores Involucrados	La empresa british gas (BG) y GNUL Chile -integrada por Endesa, Enap y Metrogas-	ENAP, BG y GNUL	ENAP, METROGAS, BG y GNUL	ENAP, BG, Tribunal New York	No se determinan ya que no es parte del conflicto pero si de la noticia	No se determinan ya que no es parte del conflicto pero si de la noticia	ENAP, BG, Tribunal New York, Gobierno de Chile
9	Inicio de Conflicto	S/I	08/11/2012	S/I	S/I	No se determinan ya que no es parte del conflicto pero si de la noticia	S/I	
10	Estado	Escalada	En escalada	En escalada	En escalada	No se determinan ya que no es parte del conflicto pero si de la noticia	En equilibrio	
12	Proyecciones del Conflicto	Se previene que aumente el conflicto, mientras estén negociando	Se previene que continúe en ascenso, ya que se involucro tambien ENAP exigiendo el cumplimiento de los contratos	Se previene que el conflicto siga avanzando, ya que podrian ir a un tribunal externo para que vision	Se previene que sigan en escalada ya que ambas posiciones no quieren cambiar su vision	No se determinan ya que no es parte del conflicto pero si de la noticia	Se previene que se mantengan en equilibrio y que vuelva a escalar cuando BG proponga	
14								
15								

**Creación de Observatorio de Conflictos de la
Escuela de Ingeniería Comercial Universidad de Valparaíso**

**Figura N°4 Organigrama de Investigación. Facultad de Ciencias
Económicas y Administrativas – Escuela de Ingeniería Comercial.
Universidad de Valparaíso⁶⁷**



Fuentes Consultadas

Etkin, Jorge, Gestión de la complejidad en las organizaciones. Granica, Buenos Aires, 2005.

Fisas, Vicenc. Procesos de Paz y negociación en conflictos armados. Paidós. Barcelona, 2004.

Lederach, John. El abc de los conflictos. Catarata, Madrid, 2000.

Moore, Christopher, El Proceso de Mediación: Métodos Prácticos para la Resolución de Conflictos. Granica, Buenos Aires, 1995.

Redorta, Josep. Cómo analizar conflictos: La tipología de conflictos como herramienta de mediación. Paidós, Barcelona, 2004.

⁶⁷ Adaptado de Informe de Investigación EICO, 2012

CUARTA PARTE:
GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL

CAPÍTULO TRECE

La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008 como herramientas de transformación de conflictos sociales

Rubén Álava C

ECUADOR

1. CONTEXTO

1.1 Contexto histórico: breve historia de las asambleas constituyentes en Ecuador como mecanismo de legitimación de poder

Desde 1830 hasta 2008 se generaron 19 constituciones en Ecuador, y en la gran mayoría de los casos los aspectos fundamentales que eran causas profundas de conflictividad social no fueron considerados como determinantes para una reforma fundamental del Estado. El mecanismo de una Asamblea Constituyente en Ecuador fue utilizado, en la práctica, más como una forma de legitimación de regímenes de facto que de redefinición del Estado y sus instituciones políticas. La nueva constitución resultante de estos procesos fue, de hecho, una ficción político-jurídica recurrente para legitimar la nueva situación política resultante de insurrecciones militares, luchas entre las clases políticas dominantes y golpes que rompieron el orden institucional en el Estado ya constituido. A través de esta ficción político-jurídica, la “vieja” República y sus instituciones eran desactivadas, sin validez legal hasta que la constitución entrara en vigencia con un nuevo andamiaje político que daba vida a otras instituciones (en la práctica casi las mismas) que eran las únicas dotadas de legitimidad para ejercer el poder político en el país. La constitución que se rompía, la anterior, en esta lógica se asimilaba a un “ser vivo” que una vez que se rompía era “físicamente” imposible de revivir (Álava, 1976:78).

En la construcción de las diferentes constituciones en la historia del Ecuador se pueden develar también los siguientes factores:

- a) Si bien las asambleas constituyentes y sus constituciones resultantes sirvieron para redefinir un Estado independiente de la España colonial, la desactivación de las estructuras coloniales españolas en los niveles estructurales, sociales y políticos no se llegó a implementar, creando hasta los tiempos actuales conflictos sociales prolongados. De hecho, las estructuras incluidas en las constituciones sirvieron fundamentalmente a coadyuvar a su mantenimiento. “La historia de la desigualdad en el Ecuador se sustenta en bases constitucionales que favorecieron la exclusión sistemática de buena parte de la población”⁶⁸. Esto converge con la concepción de Azar (1990: 12) para quien los conflictos sociales prolongados ocurren en ámbitos territoriales en donde las comunidades están desprovistas de la satisfacción de sus necesidades básicas, como consecuencia de una historia de dominación de un grupo que usa las estructuras organizacionales de la sociedad, en este caso del Estado, para su beneficio.
- b) La permanente construcción de constituciones en el plano político también devela la incipiencia del Estado ecuatoriano y sus instituciones políticas y un enfoque de manejo de la conflictividad política, más que considerar el proceso como tendiente a cambiar estructuras institucionales que agravaban las causas de los conflictos sociales o a la satisfacción de las necesidades más básicas de su población.
- c) En la mayoría de las asambleas constituyentes casi no participó la sociedad civil. En el primer período de la República la mayoría de personas fueron excluidas de la acción del Estado, en especial los indígenas, mestizos y afro-ecuatorianos. No eran considerados ciudadanos ni tenían el derecho o la oportunidad de participar. Por tanto, sus demandas o exigencias, producto de la acumulación de las diferencias sociales y económicas, casi nunca se tomaron en cuenta. Esto produjo un alto nivel de conflictos sociales no resueltos en muchas esferas que casi no se abordaron a nivel de las estructuras políticas dominantes y que tampoco fueron abordadas por las asambleas que elaboraron las constituciones.
- d) A pesar de esto, sí existieron escasas asambleas constituyentes que discutieron o produjeron reformas estructurales importantes en el ámbito de derechos, que tenían base en la necesidad social de cambio:

⁶⁸ *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p- 49. Disponible en: <http://plan.senplades.gob.ec/presentacion> (01-02-13).*

**La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008
como herramientas de transformación de conflictos sociales**

Cuadro No. 1: Causas políticas/sociales en Constituciones

Asamblea Constituyente	Fecha de expedición y vigencia de la Constitución	Principales causas políticas/sociales
Guayaquil, 1896	1897	<ul style="list-style-type: none"> - Revolución Liberal de 1895. Los derechos humanos y civiles aparecen por primera vez como la razón de la movilización popular. Por ejemplo, se reconoce la libertad de creencias y culto declarándose la ruptura entre el Estado y la Iglesia Católica. - Es la única de las tres constituciones con reformas a nivel estructural social profundas. - Declarar a Eloy Alfaro Delgado como Jefe Supremo de Gobierno. - Legitimarlo como presidente constitucional.
Guayaquil, 1905 Representantes a la Asamblea elegidos por Alfaro.	1906	<ul style="list-style-type: none"> - Golpe de estado de Eloy Alfaro. - Legitimarlo como presidente constitucional. - Profundizar los ideales de la Revolución Liberal: fortalecimiento de derechos humanos y civiles. - Por primera vez las reformas sociales son tratadas en la asamblea, pero no llegaron a consolidarse.
Quito, 1928 Representantes elegidos democráticamente.	1929	<ul style="list-style-type: none"> - Golpe de estado militar, denominado “Revolución Juliana”. - Restaurar el orden constitucional. - Elegir un Consejo Supremo de Gobierno y luego a Isidro Ayora como Jefe Supremo. - Legitimar a Ayora como presidente constitucional. - Implementar reformas sociales por demanda popular. Por ejemplo, la nueva Constitución reconoce derechos humanos de segunda generación ante el Estado (económicos y sociales) .

Fuente: Alava, 1976.

1.2 Contexto Político: la Constitución de 1998.

La Asamblea de 1998 y la Constitución resultante constituyen el factor político contextual más importante para los efectos del presente análisis. A pesar de que fue procesada formalmente por una asamblea con representantes elegidos democráticamente, ésta no cumplió con sus expectativas legítimas. Algunas de los elementos estructurales que la Constitución de 1998 mantuvo o ayudó a mantener fueron:

- Desde el punto de vista económico: se fortaleció el modelo conocido en América Latina como “neoliberalismo”, término utilizado por los economistas locales para designar a los programas de reformas

económicas y políticas orientadas al libre mercado, sobre la base de las ideas de Milton Friedman y en el denominado “Consenso de Washington”, que propugna las privatizaciones, la reforma del Estado como su consecuencia, y el mercado como único rector de la economía. El modelo en definitiva, en un período de dos décadas (incluso antes de la constitución de 1998) aumentó la pobreza y las desigualdades sociales en el Ecuador⁶⁹

- Culturales y políticas: Aunque el carácter del Estado se determinó por primera vez como “pluri-cultural”⁷⁰, ninguna institución indígena se estableció en el período que siguió a la aprobación de Constitución de 1998. En esencia, este nuevo carácter del Estado sólo destacó las divisiones entre blancos, mestizos, indígenas y afro-ecuatorianos y profundizó el racismo y la discriminación, porque la constitución carecía de los mecanismos concretos para llevar las formas ancestrales de gobierno a la práctica y así cambiar el modelo mono-cultural y político construido con instituciones occidentales “blancas”. La falta de voluntad política para implementar lo que el movimiento indígena había alcanzado mediante demostraciones públicas y presiones sociales era un reflejo de lo que había sido la Asamblea Constituyente, al aprobar una constitución sin un real convencimiento de lo que eso significaba. De igual manera, a pesar de que la noción de “derechos colectivos” fue acogida en esta Constitución⁷¹, casi ninguno de ellos se puso en práctica. No se establecieron mecanismos de gobierno auto-determinado, ni se crearon procesos de consulta a los pueblos indígenas con el fin de explotar los recursos naturales en sus territorios. Tampoco se discutió o aprobó una legislación secundaria relevante para desarrollar las facultades de dichos pueblos en sus territorios, entre otras importantes cuestiones⁷².

69 *El desempleo aumentó en el 11% de la PEA y el empleo informal aumentó en un 46%. En términos generales, el sector 20% más pobre obtuvo sólo el 2,4% del PIB, mientras que el 20% de los más ricos alcanzó un 60% del PIB (Correa, 2008: 50).*

70 *Término equivalente a “multicultural”, es decir a una sociedad en donde hay variedad de culturas sin que necesariamente haya interrelación o respeto entre ellas.*

71 *Su inclusión fue una consecuencia directa de la Convención 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.*

72 *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen a la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de diciembre de 2006”, disponible en: http://www.observatoriopoliticassocia.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Indigenas/2006_ecuador_indigenas.pdf (01-02-13)*

1.3 Gestión del conflicto. La Asamblea Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008

La pregunta que da pie al presente análisis es por qué, para transformar la conflictividad social, se partió de la hipótesis política de la necesidad de una asamblea constituyente y una nueva constitución. Desde ese punto de vista se consideró lo siguiente:

- a) Las estructuras legales y la conformación del Estado están ligadas íntimamente a procesos de transformación de conflictos sociales. En este sentido, la constitución se vuelve la piedra angular, pues es considerada la estructura principal del régimen legal, la norma “fundamental” del Estado que da vida a las otras estructuras (instituciones, derechos, organizaciones, etc.); determina por tanto el sistema general de vida en comunidad y el punto de partida, bien sea para la agitación social o para su estabilidad e integración. La reforma del Estado es desde este punto de vista un prerequisite para la transformación de conflictos sociales (Bechler, 2004:8).
- b) Siguiendo el trazo analítico de Bechler, los factores que se tomaron en cuenta en la concepción de la Asamblea Constituyente de 2007 y en su constitución resultante, que sirvieron de factor de cambio de estructuras sociales generadoras de conflicto, fueron:
 - El grado de sensibilidad a un pasado doloroso, a los valores históricos y culturales y a las identidades nacionales y de grupo;
 - El grado de inclusión social del mecanismo; que el proceso sea resultado de un diálogo nacional, ligado en lo posible a otros procesos de consulta, educación cívica, debates públicos, encuentros locales, etc.;
 - El número y la profundidad de temas críticos que han sido considerados como causas de conflictividad social prolongada.
- c) Desde el punto de vista del neo-constitucionalismo, se recogieron también aportes al enfoque de transformación de conflictos. Si bien los factores antes mencionados fueron importantes, también se tomó en cuenta la forma en que se consiguieron los acuerdos. Desde un análisis teórico⁷³ éstos derivaron en la publicidad del proceso (que permitió discusiones extensas por parte de la gente), la generación

⁷³ Marco utilizado por Eileen F. Babbitt (2010:70).

de consensos por sobre la mera votación de los constituyentes y el aprendizaje de experiencias pasadas (y de otros países).

2. PROPÓSITO

La hipótesis planteada de si la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 fue un mecanismo o herramienta pensada o diseñada para un abordaje de conflictos sociales, desde una perspectiva puramente conflictual, depende de si lo que se pretendió con su conformación era terminar con los conflictos sociales (resolución) o si se pretendió abordar cuestiones fundamentales o estructurales del Estado a través de procedimientos institucionales no violentos (transformación). Podemos decir que la expedición de una nueva constitución sí fue un punto neurálgico de una campaña política. La principal estrategia de Rafael Correa, electo presidente en 2007, fue alcanzar los cambios sociales a través de la instalación de una asamblea constituyente (Peña, 2009:90). La expedición de una nueva constitución que reemplazaría a la de 1998 fue considerada por el Movimiento País que lo llevó a la presidencia, como uno de los ejes de acción de la llamada Revolución Ciudadana⁷⁴, es decir como el elemento estructural que impedía el desarrollo social, político y económico del país.

El nivel de legitimidad de esta iniciativa fue muy alto. Ya antes de la presidencia de Rafael Correa la tendencia al apoyo de una nueva constitución era del 90% entre la población en general (Unda, 2006:117). A pesar de la fuerte oposición de los partidos conservadores y tradicionales del Ecuador, en abril de 2007 el Presidente anunció un referéndum popular para aprobar la instalación de la asamblea nacional constituyente, que fue aprobado por el 72% de la población. La aprobación de la constitución resultante del proceso fue también sometida a votación popular logrando una aprobación del 63.93%⁷⁵.

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1. Lugar

Si bien el Poder Legislativo estuvo siempre radicado en Quito, la Asamblea Nacional Constituyente tuvo lugar en Montecristi, provincia de Manabí. La elección del lugar estuvo vinculada con tres factores:

⁷⁴ *Lema con el que se conoce al accionar del gobierno de Correa. Los otros cuatro ejes que acompañaron la propuesta fueron: lucha contra la corrupción, revolución económica, revolución de educación y salud y rescate de la dignidad y soberanía del Ecuador, junto con la integración latinoamericana.*

⁷⁵ Fuente: Consejo Nacional Electoral, disponible en: www.cne.gob.ec (31-01-12).

La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008 como herramientas de transformación de conflictos sociales

- a) **Simbólico:** Montecristi es el lugar de nacimiento del expresidente Eloy Alfaro, inspirador político del movimiento de gobierno Alianza País y líder de la revolución liberal de 1895 que trajo consigo profundos cambios sociales.
- b) **Político:** desvincular territorialmente el velo negativo que la tarea legislativa del ex congreso nacional y constitucional de las funciones y resultados de la asamblea nacional constituyente.
- c) **Económico:** ser un motor económico de una provincia tradicionalmente olvidada de la acción de los gobiernos nacionales.

3.2. Convocantes

El Presidente de la República, a través de un decreto ejecutivo⁷⁶, en función de la facultad que la Constitución de 1998 le permitía llamar a una consulta popular.

3.3. Facilitadores

El proceso de participación de la sociedad en la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi fue el más elaborado y concurrido de la historia constitucional del país. Si bien el sistema de toma de decisiones recaía finalmente en la votación de los textos por comisiones y en el pleno de la asamblea, existieron mecanismos de acercamiento entre los asambleístas, la asamblea, la ciudadanía y la sociedad civil que nunca habían sido implementados por órganos de la administración pública ni por algún organismo encargado de elaborar una constitución. La creación de una Unidad Especial de Participación Social como facilitadora general del proceso de interacción entre la ciudadanía y la Asamblea permitió alcanzar los siguientes resultados⁷⁷:

- Se recibieron y procesaron 1.524 propuestas de textos constitucionales incluidas en la página web de la Asamblea y distribuidas a las respectivas comisiones.
- Alrededor de 2.300 propuestas entregadas a las comisiones por las personas, grupos o movimientos sociales que se dirigían a las instalaciones de la Asamblea en su sede en la ciudad de Montecristi.
- 346 propuestas entregadas directamente al Presidente de la Asamblea.
- Más de 1.000 delegaciones visitaron la Asamblea.
- 70.000 personas en total recibidas oficialmente por el Presidente de la Asamblea.

⁷⁶ Decreto Ejecutivo No. 02, publicado en el Registro Oficial No. 08 de 25 de enero de 2007.

⁷⁷ Reporte de actividades preparado por la Unidad especial de Participación Social de la Asamblea Constituyente, llevado a cabo entre enero y julio de 2008. Disponible en : http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/lotaip/informe_ups.pdf (01-02-13).

- Participación de organizaciones internacionales para apoyar, facilitar y sistematizar las discusiones y propuestas realizadas en foros de discusión y talleres con la ciudadanía, entre ellos UNIFEM, UNFPA, PNUD, AECID, ILDIS y UNICEF.
- Innumerables debates, diálogos, desayunos de trabajo entre asambleístas y la ciudadanía.

3.4. Perfil de los participantes

La Asamblea Constituyente estuvo integrada por ciento treinta asambleístas, distribuidos de acuerdo con el siguiente mecanismo:

- Cien asambleístas elegidos por circunscripción electoral provincial.
- Veinticuatro elegidos por circunscripción nacional.
- Seis por las ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos en el exterior: dos representantes por Europa, dos por Estados Unidos y Canadá, y dos por los países de América Latina.

3.5. Cronogramas generales

A continuación se ilustra el cronograma de la Asamblea Constituyente, y de la expedición de la Constitución.

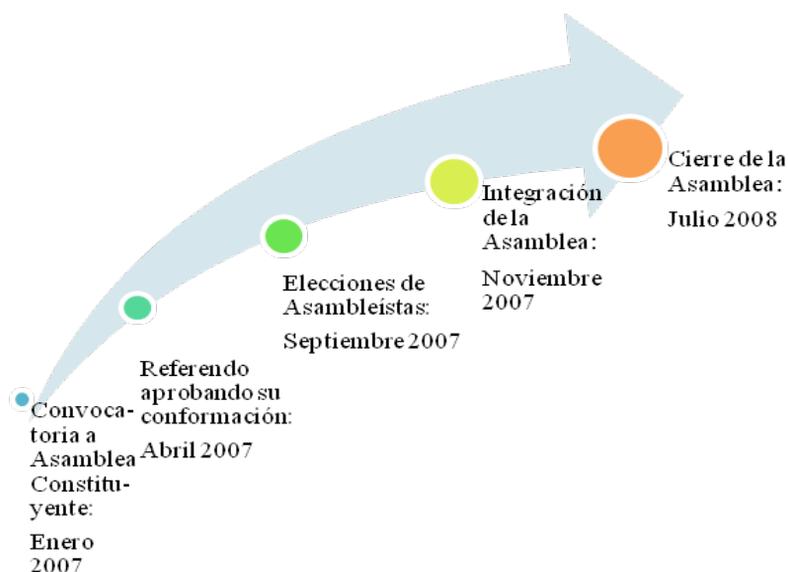


Ilustración No. 1 Asamblea Constituyente

La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008 como herramientas de transformación de conflictos sociales

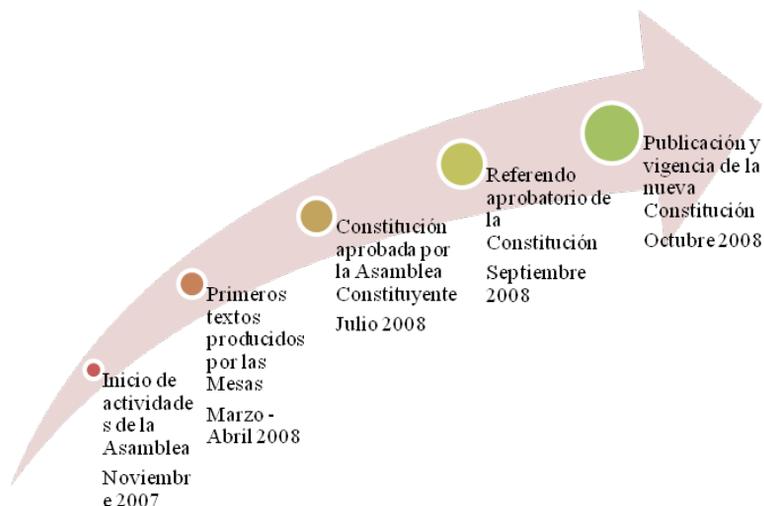


Ilustración No. 2 Expedición de la Constitución

3.6. Metodología

La metodología se ilustra en los siguientes dos cuadros:

Ilustración No. 3: Procedimiento de elaboración de los textos constitucionales



Ilustración No. 4: Aprobación de textos constitucionales



3.7 Dificultades logísticas

La organización de una asamblea constituyente es un reto logístico de grandes dimensiones. Algunas de las dificultades pueden resumirse en lo siguiente:

- Presupuesto: El presupuesto para ocho meses cubrió muchos aspectos y llegó a bordear los treinta y seis millones de dólares⁷⁸.
- Organización de la participación: si bien resultó exitosa, la experiencia supone un esfuerzo que debe ser organizado de la manera más técnica y planificada, sin que eso afecte la espontaneidad de la participación. Una participación desordenada puede conspirar en contra de los cronogramas establecidos haciendo fracasar la experiencia constituyente.
- El proceso de producción de los textos por comisiones fue sin duda dificultoso. Por un lado, al interior de las comisiones se evidenció falta de una metodología unificada y estratégica que hiciera que se abordaran las cuestiones fundamentales a modo de premisa para luego producir los textos. Cada comisión abordó en principio su propia metodología, desordenada, para con el paso de las semanas, sobre la marcha, articularon las necesidades a las propuestas constitucionales. Por otro lado, la temática variada y fundamental que obligó a los

⁷⁸ Fuente: Asamblea Nacional Constituyente, disponible en: http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/presupuesto19dic_2.pdf (28-05-13).

La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008 como herramientas de transformación de conflictos sociales

constituyentes a dividir los procesos, llegó al punto de que los textos constitucionales para aprobación del pleno de diferentes comisiones no siempre guardaban coherencia entre sí. El lobbying político entre comisiones se hizo tan necesario como la articulación al interior de las tiendas políticas para controlar el fenómeno de la dispersión, así como la creación de la comisión de redacción y depuración de textos.

- La producción de borradores guía: si bien el Presidente Correa organizó una comisión que preparó un borrador guía de constitución para ser utilizado por la Asamblea Constituyente, éste en su gran medida no sirvió a ese propósito. De hecho fue mejor que así fuera porque la Constitución resultó ser un esfuerzo colectivo no atado a textos preconcebidos por comisiones con sus propias visiones y concepciones.
- El liderazgo de la Asamblea fue fundamental: si no existe una gerencia y conducción clara de los procesos de producción de textos, un proceso constituyente puede fácilmente fracasar. Las dificultades en este sentido hicieron que la Asamblea Constituyente contara con dos presidentes, compañeros de bancada política. Fernando Cordero condujo finalmente a la Asamblea al objetivo planteado inicialmente.

4. RESULTADOS

4.1. Resultados e impactos

La reflexión de si la Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008 produjeron resultados e impactos como herramienta de transformación de conflictos tiene también que ver con los siguientes factores:

- a) Los temas que se abordaron, profundos y fundamentales, que fueron durante la historia del Ecuador causas de generación de crisis en conflictos sociales prolongados, son los siguientes:

Cuadro No. 2:
Principales puntos de cambio estructural en la Constitución de 2008

PLANO	PRINCIPALES PUNTOS DE REFORMA ESTRUCTURAL
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Democratización de los factores de producción. • Diversificación y transformación de las formas de propiedad (acceso a tierras, agua, tecnología, etc.) • Reconocimiento de nuevas formas de organización económica (comunitaria, cooperativa, etc.) • Fortalecimiento de los derechos de los trabajadores. • Cambio de paradigma de desarrollo denominado “Buen Vivir”: un modelo de desarrollo singularizado, construido a base del Sumak Kawsay⁷⁹
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Reafirmación del concepto de interculturalidad, ligado al de pluri-nacionalidad del Estado. • Incremento de derechos colectivos para los pueblos indígenas y reconocimiento de pueblos afroecuatorianos y montubios⁸⁰ como sujetos colectivos de estas prerrogativas. • Expansión de beneficios del sistema de seguridad social. • Conceptualización de soberanía alimentaria • Extensión de derechos para migrantes ecuatorianos en el exterior. • Ampliación de derechos en todas las áreas
Político	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de la plurinacionalidad del Ecuador. • Carácter constitucional del Estado⁸¹ • Reconstrucción y racionalización estatal. • Descentralización del Estado • Recuperación de la planificación pública
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de derechos para la naturaleza • Regulaciones ambientales del desarrollo

Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

79 *Extraído de la cosmovisión indígena, el Sumak Kawsay es el estado de armonía entre la comunidad y el cosmos. El concepto de Buen Vivir coincide con algunos de sus puntos, y plantea nuevas nociones de bienestar, en franca contradicción con los modelos de desarrollo imperantes en la región.*

80 *Los montubios son campesinos del interior de la costa. (En el pasado se utilizaba el término para referirse a la gente de campo inculta o humilde). En 2008 se reconoció a este grupo humano como “pueblo”, de características culturales especiales --no asociadas solamente con su etnicidad sino también con su historia, tradiciones, costumbres, literatura, ubicación geográfica, etc. Ese reconocimiento les permite en teoría acceder a derechos colectivos, entre los cuales están ciertas formas de autogobierno. (Éstas todavía no se han desarrollado).*

81 *Un estado Constitucional de Derechos, (diferente al Estado Liberal, al Estado Social de Derecho o al Estado de Bienestar), significa una forma de organización social en la que el estado tiene como deber cumplir con los derechos signados en la Constitución y los ciudadanos pueden exigir cada uno de ellos, de forma judicial incluso.*

La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008 como herramientas de transformación de conflictos sociales

- b) Las asambleas constituyentes y las constituciones como instrumentos no son novedosas en el plano político y jurídico⁸², sin embargo históricamente, casi ninguna constitución en el Ecuador tuvo la perspectiva de transformar factores estructurales de conflictividad social, sino estuvieron relacionadas con la legitimidad de un nuevo gobierno de facto. La Asamblea Constituyente de 2007 en cambio fue el resultado de desencanto social y político de movimientos sociales que se vieron defraudados por la marginación y el escaso resultado de la Constitución de 1998.
- c) La elaboración de una nueva constitución no mejora per se las condiciones de vida de la gente⁸³. Sin embargo, la Constitución de 2008 puede considerarse aporte importante a la transformación de la conflictividad social puesto que logró tratar, a través de un proceso participativo e incluyente, los puntos fundamentales que fueron factores estructurales de la histórica desigualdad social.
- d) El proceso de la Asamblea Nacional Constituyente fue un factor que, como mecanismo, revistió características de herramienta de resolución pragmática y de corto plazo: desde el primer decreto presidencial en enero de 2007 convocando una consulta popular, pasando por el referendo aprobatorio de esta iniciativa, con las elecciones de asambleístas y el referendo que finalmente aprobó la Constitución resultante⁸⁴.
- e) Un factor trascendental por las implicaciones históricas de los conflictos socio-culturales en Ecuador es la constitución del Estado Plurinacional e Intercultural. Se abordaron puntos muy sensibles en la historia del país, al legado colonial y los pueblos ancestrales. Así, la sensibilidad al pasado, a los valores histórico-culturales y a las identidades nacionales y de grupo fueron abordadas por la Asamblea Nacional Constituyente por primera vez, como algo inherente a la sociedad ecuatoriana y, por ende, de necesaria consideración en las estructuras que habían generado durante toda la historia desigualdad,

82 *En la disciplina de construcción de paz se conoce a este tipo de procesos con otros nombres como reformas constitucionales, comisiones constitucionales, legales, etc. (Lund, 2001: 18).*

83 *Precisamente ese fue el argumento de los opositores a la Asamblea Constituyente cuando su conformación fue sujeta a votación popular. Es interesante que todo opositor o bien provenía de partidos políticos tradicionales que ya habían gobernado el país o de sectores ultraconservadores asociados con, por ejemplo, la Iglesia Católica, para quienes mantener el status quo resultaba ser la mejor opción desde el punto de vista estructural.*

84 *Las experiencias de transformación de conflictos en el mundo suelen girar en torno a procesos muy extenuantes, complejos y de larga data y en diversos niveles de actuación: reconciliación, justicia restaurativa, programas de desarrollo económico, etc. Estos procesos se asocian normalmente a conflictos sociales en donde los niveles de violencia física han alcanzado un carácter armado y por ello la transformación de conflictos como enfoque se considera la estrategia más exhaustiva y de largo alcance (Fisher; 2000: 8).*

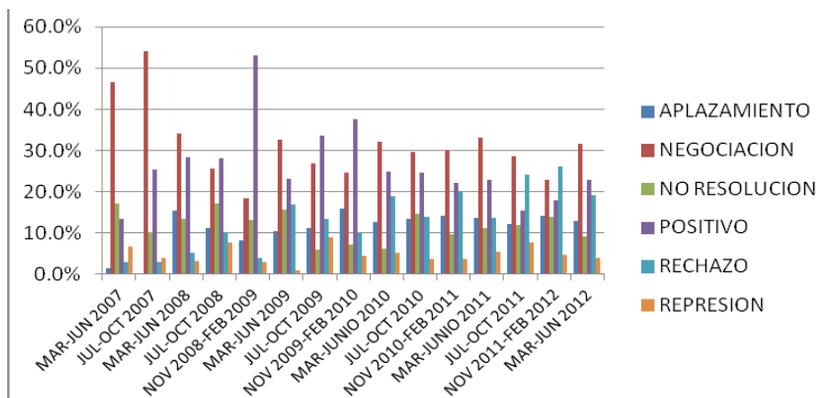
discriminación y, por tanto, conflictividad social. La Constitución resultante recoge el principio no desde lo multicultural, como la Carta de 1998, sino como un punto transversal que se puede encontrar en todo el articulado. Desde un punto de vista estructural, este reconocimiento institucional es la piedra angular de la reivindicación de los movimientos indígenas que maduraron en la década de los años 90. Es considerado asimismo un punto de partida para lograr un cambio de perspectiva en los ecuatorianos que permita superar, como causa profunda de conflictos sociales, la discriminación y el racismo contra pueblos indígenas y afroecuatorianos.

- f) Debe señalarse, desde la perspectiva de la transformación de conflictos sociales, que la intención de promover una asamblea nacional constituyente y una nueva constitución no fue eliminar o suprimir la conflictividad social. El eje del programa político del Presidente Correa que buscaba transformar las estructuras institucionales y jurídicas más fuertes –el cambio de la Constitución– preveía cambios muy importantes que agitarían y removerían arenas sociales. Esto traería consigo un sinnúmero de crisis que reflejarían lo que precisamente la transformación de conflictos presupone: que los conflictos son el motor de evolución de la sociedad. Así, los reportes presentan un nivel constante en la manifestación de crisis y en la forma de manejo de ellas⁸⁵. La conflictividad aumentó en el período de marzo a junio de 2008, cuando la Asamblea estaba en el punto más alto de producción y gestión. Por el contrario, en el período de octubre 2008 a octubre 2009, se nota una reducción del número de conflictos monitoreados. Esto podría haberse presentado ya que este período es el tiempo que la ciudadanía, los actores sociales y políticos tardaron en asimilar los cambios estructurales hasta generar nuevas sinergias para acoplarse o luchar contra ellos. El proceso que presenta mayor número de reportes de conflictividad social es el período que va desde octubre de 2009 hasta junio de 2012, entendible si se considera que la implementación de cambios estructurales genera también otros niveles de crisis. Las estrategias de manejo, por otro lado, parecen tener niveles constantes durante los periodos analizados. El único dato que cambia esta constante es la percepción positiva de las salidas a los conflictos sociales inmediatamente luego de la aprobación de la Constitución por parte de la Asamblea (de noviembre 2008 a febrero de 2009).

85 Fuente: mediciones de Conflictividad Social de José Sánchez Parga, disponibles en la Revista Ecuador Debate. La conflictividad en esta fuente se mide en función de crisis reportadas en diversos medios de comunicación.

La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008 como herramientas de transformación de conflictos sociales

Cuadro No. 3: Porcentaje de estrategia de manejo utilizada Frente al total de conflictos reportados



Fuente: José Sanchez Parga.

A pesar del tratamiento participativo de temas estructurales a cargo de la Constitución del 2008, el nivel de crisis por la dificultad operativa de su implementación a través de la generación de leyes secundarias puede aumentar. Un ejemplo claro es la aprobación del proyecto de Ley de Recursos Hídricos. La Constitución zanjó estructuralmente la cuestión del agua en el Ecuador, definiendo su acceso como un derecho humano, anulando cualquier posibilidad de privatización y definiéndola como un recurso estratégico manejado de manera pública o comunitaria, entre otras muchas salvaguardas y protecciones. Sin embargo, la implementación de la noción de quién es la “autoridad única del agua” provocó la protesta social de sectores indígenas entre septiembre de 2009 y mayo de 2010 (el período más intenso). Los movimientos indígenas proponen un consejo plurinacional mientras que el gobierno propone una secretaría. El conflicto por sus características aparenta tener un asidero político puesto que quien se constituye en autoridad asume también la rectoría de las políticas del sector. Las protestas alcanzaron en este período niveles de violencia que llegaron a segar vidas humanas. El gobierno manejó el conflicto de la manera tradicional: trazó canales de negociación a través de la Asamblea Nacional, el Ministerio de Interior y la Secretaría de Pueblos, Nacionalidades y Participación Ciudadana y controló la protesta a través del uso de la fuerza pública. De hecho, consiguió postergar su resolución a través del congelamiento del proyecto de ley, haciendo que las posiciones de los actores del conflicto no encuentren todavía terreno fértil para los consensos y que, de hecho, el conflicto desescale y se mantenga vigente hasta la fecha (Julio de 2013).

4.2 Seguimiento

Es importante decir que el proceso de transformación de conflictos sociales, si tomamos como referencia la Constitución de 2008, es muy corto todavía. Los cambios sociales que se pretende lograr desde la remoción y reconstrucción de estructuras se verán a mediano y largo plazo y la implementación de la Carta Magna en los años subsiguientes ha revelado innumerables problemas de implementación. Más allá de las complicaciones de gobernabilidad y gobernanza de cualquier régimen, uno de los factores que conspira contra dicha implementación es el alto presupuesto que demanda mantener un Estado garantista. El Estado ecuatoriano nutre sus arcas principalmente de la producción petrolera y esta no será eterna. La explotación minera abre nuevas expectativas pero a la vez devela conflictos socioambientales que ya han dado sus primeras manifestaciones. Otro ciclo de conflictividad social se avecina y éste generará a su vez nuevos cambios y sinergias.

4.3 Actualización

La Constitución de 2008 ya ha pasado por su primera reforma. En mayo de 2011 el Presidente Correa utilizó nuevamente un recurso electoral para modificar la Constitución: el referéndum. Esta vez presentó diez preguntas, de las cuales cinco reformaron la Carta Magna⁸⁶. Las reformas avaladas con un apoyo popular de 51,3% tuvieron que ver más con medidas políticas para combatir el estado de inseguridad que se ha incrementado aceleradamente, mediante la reestructuración de disposiciones que tienen que ver con los procesos penales. De igual manera, se recompuso el Consejo de la Judicatura para dar pie a una reforma integral de esta función, bajo el supuesto de que esta función del Estado no se había transformado suficientemente para dar cabida a la necesidad de operativizar los mandatos de justicia de la nueva Constitución.

- Se modificaron los plazos para la caducidad de la prisión preventiva;
- Se modificó el régimen de sustitución de medidas sustitutivas a la prisión preventiva;

Se prohibió a los socios y accionistas de entidades financieras participar en el capital de medios de comunicación;

⁸⁶ Se incluyeron también asuntos sometidas a la consulta popular como las corridas de toros, el funcionamiento de los casinos, el enriquecimiento privado no justificado, la aprobación de una Ley de Comunicación y la tipificación de delito de la no afiliación al Seguro Social por parte de empleadores privados obligados a ello.

- Se modificó la composición del Consejo Nacional de la Judicatura.

Otro elemento para el análisis es el mantenimiento de la popularidad del Presidente, quien fue reelecto por tercera vez en febrero de 2013 empezando el nuevo período el 24 de mayo de 2013. Como parte de su programa de gobierno, el Presidente ha anunciado nuevas reformas a la Constitución que eventualmente tendrían que ver con aspectos de la gobernabilidad territorial, como la división de competencias entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados en los temas de salud y educación. Otros dos temas también serían objeto de revisión en la Carta Magna: el uso de la acción de protección y la posible importación de semillas transgénicas.⁸⁷

BIBLIOGRAFÍA

- Azar, E., *The Management of Protracted Social Conflict: Theory & Cases*, Aldershot, Dartmouth, 1990 p12.
- Alava, Milton, *40 años de Constitucionalismo*, Ed. Voluntad, Quito, 2000, p. 31.
- Alava, Milton, *Relatividad del Derecho Constitucional*, Ed. Voluntad, 1976, p. 78.
- Bechler, Günter, *Conflict Transformation through State Reform en Berghof Hand Book of Conflict Transformation*, disponible en http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/baechler_handbook.pdf<http://www.berghof-handbook.net>, 2004, p. 8 (03-02-2013).
- Babbitt, Eileen F., *The New Constitutionalism: An Approach to Human Rights from a Conflict Transformation Perspective en Berghof Hand Book of Conflict Transformation*, disponible en http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue9_babbitt_comm.pdf, 2010, p. 70 (03-02-2013).w.berghof -
- Correa, Rafael, “Ecuador: de Banana Republic a la No República”, *Debate*, Bogotá, 2009, p. 50.

⁸⁷ Fuente *El Comercio*, disponible en: http://www.elcomercio.com.ec/political/Segunda-reforma-Constitucion-Ecuador-Correa_0_869913084.html (02-05-2013).

Decreto Ejecutivo No. 02, publicado en el Registro Oficial No. 08 de 25 de enero de 2007.

Decreto Ejecutivo No. 148, de 28 de febrero de 2007.

Fisher, Simon y otros, *Working with Conflict: Skills & Strategies for Action*, Zed Books-RTC, London, 2000, p. 8.

Fontaine, Guillaume, *Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: al aporte de las teorías de la gobernanza en Integración, Equidad y Desarrollo*, FLACSO, Quito, 2005, p. 132.

Guerrero, Patricio, *Aproximaciones conceptuales y metodológicas al Conflicto Social en Comunidades y Comunidades y Conflictos Socioambientales: Experiencias en América Latina* (comp. Pablo Ortiz), Abya-Yala, Quito, 1999, p. 35.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen a la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de diciembre de 2006”, disponible en:

http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relores/Indigenas/2006_ecuador_indigenas.pdf (01-02-13)

Lederach, John Paul. “Conflict Transformation.” *Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: October 2003 <<http://www.beyondintractability.org/bi-essay/transformation>> (03-02-2013). D

Lund, Michael, *A Toolbox for Responding to Conflicts and Building Peace*, en *Peace Building A field Guide* (ed. Luc Reyhler & Tania Paffenholz), Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder, 2001, p. 18.

Mitchell, Christopher, *Resolving Intractable Conflicts: a Hand Book*, (Pre-publication draft, available as “Handbook of Conflict Resolution: the Analytical Problem-Solving Approach”), Loch-Books & Institute for Conflict Analysis and Conflict Resolution (George Mason University), disponible en: <http://scar.gmu.edu/book/handbook-of-conflict-resolution-analytical-problem-solving-approach>, Arlington, 2005, ps. 11, 23 (03-02-2013).

**La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008
como herramientas de transformación de conflictos sociales**

- Parlevliet, Michelle, Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective en Berghof Hand Book of Conflict Transformation, disponible en http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue9_parlevliet_lead.pdf, 2010, p. 21 (03-02-2013).
- Plan Nacional de Buen Vivir. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, p- 49. Disponible en: <http://plan.senplades.gob.ec/presentacion> (01-02-13).
- Reglamento de funcionamiento de la Asamblea Constituyente (http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/reglamento_funcionamiento-asamblea-constituyente.pdf).
- Reporte de actividades llevado a cabo por la Unidad especial de Participación Social de la Asamblea Constituyente, llevado a cabo entre enero y julio de 2008. Disponible en :
http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/lotaip/informe_ups.pdf (01-02-13).
- Peña y Lillo, Julio E. 2009 “Procesos constituyentes en el mundo andino. Bolivia y Ecuador en perspectiva comparada” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año X, N° 25, abril.
- Sanchez Parga, José, Conflictividad socio-política, en Revista Ecuador Debate, Centro Andino de Acción Popular, Quito, Nos. 61-86 (2003-2012).
- Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución, Ed. Nacional, México D.F., 1970, p. 4
- Silva, Germán, La Teoría del Conflicto. Un marco teórico necesario. Prolegómenos. Derechos y Valores [en línea] 2008, vol. XI [citado 2013-01-24]. Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=87602203>. ISSN 0121-182X (02-02-2013).
- Unda, Mario, “Ecuador: un momento de definiciones”, OSAL**109** [AÑO VII N° 21 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2006].

CAPÍTULO CATORCE

Desmovilización de las Autodefensas

Oscar Manuel Gaitán Sánchez

Partners COLOMBIA

1. CONTEXTO

1.1 Breve historia y actores principales involucrados

Para abordar la problemática de las autodefensas en Colombia, es importante señalar que el país, en las últimas décadas, ha sido víctima constante y permanente de la presencia de conflicto armado⁸⁸, ya que las brechas sociales, la lucha de poderes políticos y económicos y las débiles estrategias políticas promovidas para mejorar las condiciones socio-económicas del país, han dejado un amplio margen social propicio para el surgimiento de grupos insurgentes, que argumentando abandonar la política de la paz, la igualdad social, y la defensa de los más débiles, se arman y acuden a los mecanismos de la violencia como estrategia de coerción y reivindicación social.

Precisamente, tomando como referencia el Bogotazo para el surgimiento de la época de la violencia en Colombia, en la década de los cincuenta un grupo de campesinos liberales se agrupa en autodefensas como respuesta a las agresiones oficialistas, lo que luego da surgimiento a las guerrillas comunistas de 1964. Para la década de los sesenta, luego de que desaparece el Frente Nacional⁸⁹ y de un proceso de negociación, desmovilización y rearme, varios líderes de las guerrillas, que sobreviven a la campaña de exterminio que acabó con la vida de su máximo dirigente (Guadalupe

88 *El surgimiento del conflicto en Colombia se asocia con el 9 de abril de 1948, fecha en la cual fue asesinado el candidato liberal Jorge Eliécer Gaitán, situación que generó el llamado “Bogotazo” y un largo periodo de enfrentamientos entre liberales y conservadores que dejó cerca de 300 mil muertos.*

89 *El Frente Nacional fue una coalición política pactada entre liberales y conservadores para reducir la violencia generada por los fanatismos partidistas. Este Frente estuvo vigente desde 1958 y terminó hacia 1974 y los liberales y conservadores se repartieron la presidencia, quedando con dos periodos cada uno.*

Salcedo) en la zona del Departamento del Tolima, conforman el grupo denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que toma las armas para, según sus ideales, defender los derechos de los más pobres. El surgimiento de este grupo insurgente, sumado a la debilidad latente del Estado, les permite impulsar una estrategia de fortalecimiento militar y avanzar en la presencia territorial en diversas zonas del país, en donde se generó reclutamiento forzado, masacres y actos de terrorismo, que a la postre también derivaron en el surgimiento de otros actores al margen de la ley (EPL, M-19, ELN). Estos grupos insurgentes también argumentan la defensa de los derechos de los más débiles, y con diferentes banderas políticas, llegando a diferentes zonas de cobertura geográfica, y disímiles estructuras y estrategias militares, se constituyen en presencias ilegítimas, todas ellas agobiantes y dolorosas para un país en desarrollo, que queda inmerso en un escenario de conflicto.

Esta precaria situación político-social, sumada a una situación generalizada de conflicto y a la presencia nociva de los grupos ilegales en varias zonas del territorio nacional, impulsan estrategias institucionales en las que el Estado adopta medidas políticas que se reflejan en asignaciones presupuestales y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, para mitigar el ataque feroz de estos grupos al margen de la ley. También se procuraba garantizar los derechos de los ciudadanos afectados por el conflicto armado, defender sus intereses particulares y al final, tratar de recuperar la institucionalidad en el territorio nacional. Estas circunstancias y la limitada capacidad institucional para mitigar el conflicto y los escenarios de corrupción al interior de las Fuerzas Armadas, evidencian en algunos sectores económicos (especialmente el ganadero y agrícola), la necesidad de conformar esquemas de seguridad privada, financiados directamente por particulares, dando surgimiento a incipientes esquemas de autodefensas.

Es así, con fundamento en la debilidad institucional para mitigar la guerra, y en desarrollo de una visión agresiva y de combate contra los grupos alzados en armas, que el Estado acudió a toda suerte de estrategias, a fin de generar alianzas que procuraran una mayor efectividad y eficacia a la hora de lidiar con este flagelo. Precisamente, hacia los años 50, y en procura de combatir las denominadas Guerrillas Liberales y/o Guerrillas del Llano, el Estado permite que el Ejército Nacional realice alianzas logísticas y operativas con grupos disidentes de las mismas, debido a que no contaba con la suficiente capacidad operativa para combatirlos;

Desmovilización de las Autodefensas

esta alianza dio origen a la conformación de los primeros⁹⁰ grupos paramilitares de autodefensa del país.

Las autodefensas se originan a finales de la década de los setenta, como grupos de campesinos organizados y financiados por diversos actores de la economía⁹¹ (ganaderos, terratenientes, comerciantes, multinacionales, etc.), además de sectores políticos de algunas de las regiones, para contrarrestar el continuo atropello de la guerrilla (de ahí el nombre de autodefensa), y también para ejercitar autoridad y control que el Estado era incapaz de ejercer.

Ese objetivo inicial de defensa, con el paso del tiempo se fue transformando en el control de territorios donde se ejercía el narcotráfico (realizando labores logísticas como la protección, el transporte de insumos y la producción –entre otras- y actividades comerciales y económicas como la comercialización, distribución y exportación de la droga)⁹², la estructuración de grupos de limpieza, la eliminación sistemática del apoyo social y popular de las guerrillas y en general de toda expresión política de izquierda (incluyendo precandidatos o candidatos presidenciales), así como un sinnúmero de actividades ilegales y criminales, entre las que también cabe destacar el control extorsivo al menudeo de la droga, a la prostitución, a las tiendas y cantinas, a los sistemas de transporte público, el robo de combustible y muchas más.

Con el paso del tiempo y el crecimiento exponencial, surgieron otros matices que fueron caracterizando a las autodefensas, como las acciones de terror (como el desplazamiento forzado, las masacres, el genocidio, la desaparición, entre otras) en contra de las comunidades, como estrategia de avanzada para la consolidación de negocios de grandes empresas nacionales, multinacionales y/o transnacionales (como socios o no) de megaproyectos industriales agrarios y de poder territorial. Estas acciones de los grupos paramilitares permiten inferir que, con el transcurso de los años, esta dejó de ser una guerra contrainsurgente y derivó hacia acciones de guerra que afectaron directamente al campesinado, a las comunidades ubicadas en corredores estratégicos para el movimiento de tropas, el tráfico de droga, así como en territorios donde se ubicaban

90 http://www.setianworks.net/indepaz:Home/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=59&Itemid=74&limitstart=40

91 *Paramilitarismo, desmovilización y reinserción: la ley de justicia y paz y sus implicaciones en la cultura política, la ciudadanía y la democracia en Colombia* / Dir. Oscar Mejía Quintana; coord. Andrés Fabián Henao. - Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008. Pág. 83

92 <http://www.camega.org/inicio/index.php/aulavirtual/cursos/lecturas/266-el-paramilitarismo-en-Colombia-lógicas-y-procesos>

recursos estratégicos para los inversionistas nacionales y/o extranjeras, y en general a la población civil.

En la década de los noventa surgen las Autodefensas Unidas de Colombia AUC -, apoyadas de manera abierta por algunos sectores del estamento (afirmaciones populares) y de manera soterrada por las Fuerzas Armadas (según investigaciones que se promovieron y promueven ante la Fiscalía General de la Nación). Al final de esa década, se realiza la agrupación nacional de todas las fuerzas paramilitares del país, bajo el mando de su máximo líder, Carlos Castaño, y se consolidan con una estructura federada y liderada regionalmente por diferentes comandantes, que con el tiempo se convertirían en figuras connotadas a nivel nacional, por su poder económico y militar.

En esta consolidación, las AUC pasó de tener tres mil hombres en 1995, con presencia en 25% del territorio nacional, a tener seis mil hombres en mayo de 1998, cuando se autodefinieron como “un movimiento político-militar de carácter antisubversivo, en ejercicio de los derechos a la legítima defensa, que reclama transformaciones del Estado, pero no atenta contra él”. Para esa época las AUC continuaron creciendo y llegaron a tener 20 mil hombres en el 2004, con presencia en 26 de los 32 departamentos del país y 49 frentes en operación. Su desmovilización final registró más de 30 mil miembros en 2006⁹³.

Los actores involucrados en el fenómeno del paramilitarismo, son:

- a. Grupos paramilitares, integrados por las AUC.
- b. Grupos guerrilleros (Aunque no fueron actores del proceso de negociación, se tienen en cuenta por ser determinantes de varios de los puntos acordados durante el proceso)
- c. Estado colombiano y especialmente las fuerzas militares
- d. La sociedad civil
- e. Las organizaciones de defensores de derechos humanos

Para el proceso de negociación, se vieron involucrados el Estado y los grupos paramilitares con acompañamiento de la Iglesia Católica y de actores internacionales, como la Misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP-OEA.

93 *Paramilitarismo, desmovilización y reinserción: la ley de justicia y paz y sus implicaciones en la cultura política, la ciudadanía y la democracia en Colombia / Dir. Oscar Mejía Quintana; coord. Andrés Fabián Henao. - Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008. Pág. 85*

1.2 Contexto Político

Es importante mencionar que, dada la violenta realidad del país y las agresiones indiscriminadas contra las poblaciones más vulnerables, el proceso de paz fue propuesto desde varios años atrás por los diferentes gobiernos de turno⁹⁴ (a partir de 1996), pero por razones políticas y económicas, no presentó un avance serio y concreto que permitiera la desmovilización del paramilitarismo.

En 2001, el entonces candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez bajo el lema “Mano firme, corazón grande”, en su campaña presidencial aseguró que si llegaba a la presidencia combatiría de manera frontal todas las manifestaciones de violencia y terrorismo (postura que fue apoyada por amplios sectores de la sociedad colombiana, debido a la inconformidad generalizada luego del fracaso de los diálogos con las FARC durante el gobierno anterior), pero que a su vez extendería invitación a una mesa de negociación a aquellos grupos que demostraran voluntad política de abandonar la lucha armada.

Una vez electo Presidente, Álvaro Uribe Vélez, con la intermediación de la Iglesia Católica (se contó con el apoyo del Obispo de Montería-Córdoba), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) manifestaron su intención de entrar en un proceso de negociación y posterior desmovilización, declarando un cese unilateral de hostilidades y un alto al fuego en las diversas zonas del país, (condición previa exigida por el gobierno).

Más que un proceso de negociación, los diálogos de los paramilitares fueron vistos por sectores de opinión como una estrategia en el marco de la Política de Seguridad Democrática del gobierno, para reducir los niveles de violencia reinantes para aquel entonces en todo el país, ya que las AUC eran consideradas como los mayores perpetradores de delitos y crímenes de lesa humanidad. La reducción de masacres⁹⁵ (para nombrar un caso) era percibida por la sociedad en general como un triunfo sobre los grupos violentos. Con el paso de los años, se descubrió que por orden del comandante paramilitar Jorge 40, no quedaban prohibidos los asesinatos a grupos de más de tres personas, sino que como nueva estrategia de guerra se debía desaparecer a las víctimas, para así registrar reducciones estadísticas en este delito.

94 *El gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), y luego el gobierno de Andres Pastrana (1998-2002)*

95 *“La metamorfosis de las AUC” En Semana, No. 1077, 23 de diciembre de 2002*

Aunado a estas circunstancias, se debe anotar que el escenario de negociación también se vio influenciado por los Estados Unidos de América, que en su estrategia para acabar el terrorismo y la lucha contra las drogas, prestaron apoyo financiero a Colombia, para lograr la paz y, en especial, desmantelar los cuerpos armados al margen de la ley: guerrilla y paramilitares.

Con estas premisas y con el objeto de recuperar la seguridad democrática y restablecer el orden público en algunas zonas del país, además de recuperar el territorio para la ciudadanía vulnerable y promover la presencia del Estado, se adelantaron los diálogos de paz.

1.3 Cronología del conflicto

Tal como se ha señalado, el conflicto colombiano desde los años 50 tiene diversos actores armados al margen de la ley, quienes según la época, han adoptado diversas estrategias conflictivas que se ejecutan y orientan en razón de las diferentes fuentes de financiamiento, necesarias para sostener su gesta revolucionaria o contra-revolucionaria. Es así como los grupos paramilitares, que venían conformados inicialmente como grupos de autodefensa y de protección privada y violenta de algunos sectores, hacen un viraje hacia la década de los 80 y 90, iniciando entonces una escalada del conflicto, precisamente cuando incursionan en el narcotráfico, ya que pasan de una posición de defensa a una de ataque, iniciando ocupación de territorios y desplazamiento de comunidades en las áreas de su influencia y de tránsito de drogas.

El país fue testigo pasivo durante las décadas de los ochenta y los noventa de cómo estos grupos ilegales, financiados con los recursos del narcotráfico y la extorsión, entre otros, crecieron en número y en control de diversas zonas del país, generando una oleada masiva de terror, de control territorial, político y social. Luego de agresivas represiones militares por parte del Estado, así como por divisiones de criterios al interior de los líderes de las autodefensas, en los inicios del siglo XXI mostraron interés de ingresar a un proceso de desmovilización. La deshumanización de la guerra por parte de estos actores, y el creciente número de hombres armados y redes de apoyo, hizo necesario iniciar conversaciones con el fin de poner fin a su participación como actores armados al margen de la ley.

Así, luego de esfuerzos importantes de algunos gobiernos, pero especialmente durante el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe

Desmovilización de las Autodefensas

Vélez (2002-2006), con la delegación expresa en el Alto Comisionado para la Paz Dr. Luis Carlos Restrepo, se promueven las mesas de conversaciones, que se concentraron en dos objetivos específicos: cese al fuego y entrega de armamento, y desmovilización; luego se adelantó la estrategia conocida como Desmovilización, Desarme y Reinserción.

1.3.1 Gestión del conflicto

Esfuerzos importantes de índole política y legal fueron desplegados para llevar a cabo el proceso de paz, toda vez que la normatividad vigente al inicio de los contactos exploratorios con las AUC, como la Ley 418 de 1997, que regulaba disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica, no dejaba en claro si los cabecillas podían participar en política. Esta ley luego fue remplazada por la ley 782 de 2002, que conformaba una batería inicial de herramientas jurídicas para avanzar en el proceso de negociación.

Dado que diversos sectores se opusieron a la propuesta inicial del gobierno, y la comunidad internacional también dejó constancia de sus reparos, la aparente impunidad de la que iba a gozar el grupo paramilitar fue transformándose en rebajas de penas y alternatividad en la ejecución de las mismas. Las leyes diseñadas se hicieron así bajo el supuesto de que se debía ser generoso con estos grupos para así lograr su desmovilización, y como parte de compromiso del gobierno con la comunidad internacional y organizaciones de víctimas, quienes se acogieran a estas leyes, debían contar la verdad de sus acciones y ofrecer bienes y/o dinero con el fin de reparar a sus víctimas. Estas iniciativas dieron surgimiento a lo que se conoce como la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) cuyo fin principal era "... la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional...".

El marco normativo que reglamentó la Ley de Justicia y Paz y la correspondiente revisión hecha por la Corte Constitucional (proceso de Control Constitucional, que se aplica en Colombia a todas y cada una de las leyes que expide la rama legislativa del Estado), encontró vacíos conceptuales, lo que promovió varios cambios, ajustándolos a la normatividad internacional y en especial al Derecho Internacional Humanitario. Lo anterior trajo consigo fuertes críticas por parte del

gobierno⁹⁶ (pues veían cómo la impunidad ofrecida se iba diluyendo) y de sectores afines a ambas posiciones.

Frente al proceso de desmovilización, la incorporación a los procesos de justicia y paz, las confesiones y la entrega de bienes para reparación e imposición de penas, el Estado colombiano diseñó nuevas instituciones, modificó algunas y reorganizó la arquitectura institucional con el fin de brindar las condiciones necesarias para la desmovilización; esto fue insuficiente dada la abrumadora cantidad de información, por lo que los procesos de Justicia y Paz se fueron rezagando, debido a que se antepone el proceso judicial del victimario a los mecanismos orientados a garantizar los derechos de las víctimas⁹⁷, convirtiéndose en un problema procedimental real, que frustró las intenciones de la ley de Justicia y Paz.

2. PROPÓSITO

2.1. Propósito del proceso de gestión

Con el objeto de fortalecer su política de seguridad democrática, el gobierno nacional de la época se trazó la meta de lograr la desmovilización de los paramilitares y propender por recuperar el terreno cedido, recuperar la institucionalidad y la presencia del Estado a través de sus instituciones y recuperar la seguridad para los miembros de la sociedad.

También se identificó como propósito del Estado, el generar un esquema de sostenibilidad de los acuerdos, en pos de lograr la permanencia de la población de las zonas militarizadas, y especialmente retornar la confianza en sus zonas, en el Estado, el ejército y la policía y, por último, apuntarle al logro de la paz.

Mediante las mesas de conversaciones, el acompañamiento de la comunidad internacional y el desarrollo de nueva legislación, el Estado pretendió que los miembros de los grupos de autodefensa del país se desmovilizaran, contribuyeran con la memoria histórica, con la reparación a las víctimas, y se sometieran a la justicia con los beneficios de alternatividad penal, siempre y cuando cumplieran los compromisos y los acuerdos. Por su parte los paramilitares tenían como propósito acogerse a los beneficios de la desmovilización, tales como reducciones

96 “La sedición del presidente” En Semana, No. 11318, 4 de agosto de 2007

97 Uprimny, Rodrigo. “Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano”, en Uprimny, Rodrigo, Saffon, María Paula, Botero, Catalina, Restrepo, Esteban. ¿Justicia transicional sin transición?, Bogotá: Antropos, 2006, pp. 17-44

Desmovilización de las Autodefensas

de penas, delación, etc., reconocidos en la denominada Ley de Justicia y Paz. También argumentaron como propósito la estructuración de la paz en Colombia.

3. ASUNTOS METODOLÓGICOS

3.1. Lugar

Las mesas de negociaciones se plantaron en la vereda Santa Fe de Ralito, ubicada en el municipio de Tierralta, en el departamento de Córdoba.

3.2. Convocantes

El gobierno nacional, en cabeza del Alto Comisionado para la Paz, y con el acompañamiento permanente del Presidente de la República y el Ministro de Defensa.

3.3. Facilitadores

La facilitación del proceso se adelantó con el liderazgo evidente de la oficina del Alto Comisionado para la Paz y sus calidades negociadoras, quien presentó una cuasi-estrategia de facilitación, estructurada a través de reuniones para abordar los diversos temas de discusión. Esta facilitación fue ejercida en principio por la Iglesia Católica, que además continuó sirviendo como agente de comunicación entre el Estado y los líderes de las AUC, en razón de la confianza construida y de su imagen de imparcialidad, ayudando en ocasiones a mitigar las tensiones existentes entre los miembros y las dinámicas de las mesas de negociación.

Por otra parte, apoyando la estrategia de negociación, y a solicitud del Presidente de la República, la OEA crea la Misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP-OEA, por lo que también se logró contar con observadores y verificadores internacionales, quienes acompañaron el proceso y facilitaron operativa, logística y políticamente todo el proceso de negociación.

Adicionalmente, en razón de la iniciativa de la misión internacional, se promovió su fortalecimiento y financiación, lo cual generó una positiva respuesta de los estados miembro y observadores a la solicitud realizada por el Secretario General de la OEA, el colombiano César Gaviria, para lograr ampliar el apoyo financiero y técnico de la Misión de Apoyo al proceso de Paz MAPP-OEA. Este pedido contemplaba la provisión de recursos financieros y materiales, así como profesionales, por parte de los países interesados en colaborar con esta iniciativa.

En razón de la loable finalidad de la misión, también se destaca la conformación del Grupo de Países Amigos de la MAPP-OEA⁹⁸, dentro de los que se encuentran Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Holanda, México, Noruega y Suecia. También se vinculó Bahamas realizando una segunda contribución en el mes de julio de 2006.

3.4. Perfil de los participantes

Dado que las negociaciones se realizaron directamente entre las partes, los perfiles fueron representantes del gobierno y de los paramilitares.

- El gobierno nacional: representado por el Alto Comisionado de Paz, quien tuvo la directriz específica de la Presidencia de la República de garantizar el desarme y la desmovilización, y no conceder reformas constitucionales y/o legislativas más allá de las definidas en el marco de la Ley de Justicia y Paz.
- Las autodefensas, la cabeza visible fue Salvatore Mancuso reconocido como líder político por sus postulantes, quienes tenían interés de que se les perdonaran todos los delitos y de promover el surgimiento de un espacio político.
- La misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP-OEA: representada por su Director Nacional, el Dr Sergio Caramaña, y expertos regionales, quienes actuaron como veedores del proceso y generaron una sensación de confianza y garantía de negociación transparente para ambos actores.
- La Iglesia Católica: Representada por el Obispo de Montería, y por el de Apartado (Monseñor Germán García Isaza) quien en razón de la confianza y posición neutral, apoyaba las jornadas de negociación, calmando los ánimos y las discusiones complejas, instando a retomar la senda de la negociación.

3.5. Punto de entrada

El inicio del proceso de acercamiento y de generación de acuerdos para la formalización del proceso de diálogo y desmovilización, se da cuando varios representantes de la Iglesia Católica (quienes hacen presencia en zonas donde las autodefensas han actuado de manera muy violenta),

⁹⁸ *Séptimo informe trimestral del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP-OEA). Agosto 30 de 2006*

Desmovilización de las Autodefensas

realizan contactos con los comandantes de los grupos presentes en sus territorios y a su vez llevan al gobierno el mensaje de los paramilitares de su voluntad de iniciar un proceso de diálogo. Si bien las autodefensas ven con buenos ojos las propuestas del gobierno y se identifican con sus políticas de defensa y seguridad, los contactos no se hicieron de manera directa, sino a través de la intermediación de la Iglesia Católica.

Como resultado de estos acercamientos, las Autodefensas Unidas de Colombia AUC ordenan el cese de hostilidades, como requisito que había exigido el Gobierno para dar inicio a las negociaciones para el proceso de desmovilización. Pese a la desaparición y muerte de Carlos Castaño, la AUC mantuvieron su intención de continuar en el proceso y cedieron el liderazgo político a Salvatore Mancuso, ideólogo y líder político, quien participó activamente durante las negociaciones.

Luego de los acercamientos iniciales y con el guiño del gobierno y el fortalecimiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y también con el apoyo de una comisión asesora del gobierno, se dan los primeros pasos para la conformación de las mesas de negociación. Estas iniciativas se fortalecen con la presencia de la MAPP-OEA, que con directrices políticas, equipo técnico y recursos financieros facilita el inicio y continuidad del proceso de negociación.

3.6. Cronograma

Toda vez que las conversaciones y los acuerdos fueron hechos a puerta cerrada, ni el gobierno ni las AUC informaron a la opinión pública sobre cuál era el cronograma de actividades acordado.

No obstante, se evidencian algunos hitos que resultan relevantes para todo el proceso:

- 2002. Inicio de los acercamientos para proceso de negociación, promovidos por algunos líderes del paramilitarismo y apoyados por la Iglesia Católica.
- 2003, 15 de junio. Firma del acuerdo de Santa Fe de Ralito por el Gobierno Nacional representado por el Alto Comisionado para la Paz y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) En dicho acuerdo, el gobierno y las AUC acordaron “dar inicio a una etapa de negociación”, teniendo como propósito la paz nacional, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el restablecimiento del monopolio de la fuerza en manos del Estado.

- 2003. Primeras entregas de armamento y desmovilización de paramilitares del Bloque Cacique Nutibara.
- 2004:
 - Bloque Bananero
 - Bloque Catatumbo
 - Bloque Calima.
- 2005
 - Autodefensas de Córdoba
 - Bloque Calima
 - Bloque Héroes de los Montes de Maria
 - Bloque Libertadores del Sur
 - Bloque Héroes de Granada
 - Bloque Centauros
 - Bloque Central Bolívar
- 2006 2006:
 - Bloque Mineros,
 - Bloque Resistencia Tayrona,
 - Bloque Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá
 - Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio
 - Bloque Norte
 - Frente Héroes del Guavire
 - Frente Héroes de los Llanos
 - Bloque Elmer Cárdenas.
- 2007. Finalización de las mesas de negociación en Santa Fe de Ralito, dando continuidad a los procesos de Justicia y Paz.

3.7. Metodología

Como se ha señalado, en razón de la impermeabilidad del proceso de negociación y de las instrucciones directas de la presidencia de la República, la metodología utilizada fue la de negociación directa entre los actores, es decir, el gobierno nacional representado por el Alto Comisionado para la Paz, y los paramilitares, quienes entregaron el liderazgo a Salvatore Mancuso, aunque varios comandantes asistieron y participaron en la mesa de negociación.

Durante todo el proceso de negociación, la oficina del Alto Comisionado para la Paz preparaba las agendas de cada una de las rondas de

Desmovilización de las Autodefensas

negociación. Una vez estructuradas, el Alto Comisionado se reunía con los voceros de las AUC y se discutían los puntos de las mismas; una vez acordada la agenda de trabajo y la logística, se daba inicio a la ronda de negociación, para la discusión de los diversos temas acordados.

Los funcionarios y representantes de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP-OEA servían al proceso como facilitadores y catalizadores cuando las conversaciones subían de tono o surgían diferencias entre las partes. Cuando se daba diálogo sin problemas, la MAPP-OEA solamente servía como acompañante de las mesas. La MAPP-OEA también apoyó la verificación del cese del fuego y de hostilidades durante las negociaciones, toda vez que la no observancia de estos acuerdos era cobrada políticamente en la mesa de negociación. En esta dinámica, la Iglesia Católica también prestó sus buenos oficios, interviniendo en los momentos en que el tono de las conversaciones y los ánimos de los actores del proceso se escalaba.

Ya en el momento de las desmovilizaciones y la entrega de armas, la MAPP-OEA era acompañante y verificador de los acuerdos; asimismo, durante las rondas de desarme, debido a que se realizaron en diversas regiones del país, se logró contar con la participación activa de los gobernadores, alcaldes y demás autoridades civiles, quienes acompañaban políticamente el proceso y facilitaban la logística para la concentración de la tropa a desmovilizar.

4. RESULTADOS

4.1. Resultados e impactos

El principal resultado que se puede evidenciar, es que luego de un proceso de negociación, se logró la desmovilización de los frentes de autodefensas en el país y se entregaron a la justicia los diferentes líderes y comandantes de la Autodefensas Unidas de Colombia AUC, así como los miembros de las milicias urbanas y rurales. Esta iniciativa política, y todo el proceso adelantado entre los actores, generan una consecuencia relevante para la historia política y social del país, cual es dar por terminada la insurgencia de un grupo armado al margen de la ley, reduciendo, en teoría, el escenario de conflicto en el territorio colombiano.

Se destaca que, para la fecha de terminación del proceso, se desmovilizaron un total de 31.671 miembros de los grupos ilegales despejando zonas

de tránsito comercial y consideradas áreas de relevancia para el país, como Puerto Boyacá, Magdalena Medio, Los Llanos Orientales, Norte de Santander, Montes de María, Córdoba, Guaviare, entre otras, lo cual implica una recuperación del territorio nacional y un avance en la iniciativa de promover presencia institucional.

El impacto inicial del proceso de negociación es el restablecimiento de la seguridad en algunas zonas del país, la recuperación de terrenos y tierras en las cuales no había presencia del Estado, así como el paulatino regreso de las familias y campesinos a los lugares de los que inicialmente fueron desplazados.

Como efecto de la recuperación de los territorios y el relativo restablecimiento de la seguridad social, el gobierno promueve la democracia participativa, se desarrollan programas de resocialización, de productividad, de solución de conflictos, de justicia, de convivencia ciudadana, etc.

4.2. ¿Qué factores hicieron posible o agilizaron el alcance de los resultados indicados?

- La decisión política del gobierno nacional, liderada por el Presidente de la República, quien articuló la decisión a su política de seguridad democrática.
- La intervención decidida del Alto Comisionado para la Paz, con su alta capacidad negociadora y claridad política del proceso de desmovilización.
- La participación de un organismo internacional como la OEA, que a través de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP-OEA, acompañó el proceso hasta el final y sigue haciendo monitoreo de los acuerdos.
- La Ley de Justicia y Paz, promovida por el gobierno nacional y aprobada por el Congreso de la República, en donde se ofrecen garantías y beneficios a los desmovilizados.

4.3. Seguimiento

La oficina del MAPP-OEA, así como algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), nacionales e internacionales, realizaron el seguimiento al proceso de paz y especialmente a la desmovilización

Desmovilización de las Autodefensas

de los paramilitares, y han reportado que en algunas zonas se están reagrupando y en otras están actuando como delincuencia organizada, dando surgimiento a las denominadas BACRIM (bandas criminales).

Precisamente en la zonas de los Montes de María, en el departamento de Córdoba y Magdalena, según reportes del Ministerio de Defensa Nacional, se ha señalado que muchos de los cabecillas y mandos medios de los paramilitares han decidido conformar pequeñas bandas criminales, que continúan extorsionando y delinquirando, pero especialmente continúan actuando como narcotraficantes o cuerpos armados al servicio del narcotráfico.

Aunque la misión de MAPP-OEA se creó con el mandato claro de acompañar el proceso de desmovilización y reintegración, continúa acompañando a los procesos de Verdad, Justicia y Reparación que se adelantan en las diferentes instancias judiciales. Se evidencia una importante demora en los procesos judiciales, en razón de la problemática que se deriva de la Ley de Justicia y Paz, según la cual primero debe haberse establecido la verdad de las situaciones delictivas, luego la justicia que determinará las condenas y alcances de las indemnizaciones, y luego la reparación a las víctimas.

Hay que anotar un giro impensable en el proceso, cuando el gobierno nacional, argumentando el incumplimiento de los paramilitares de los requerimientos del proceso de la Ley de Justicia y Paz, el 13 de mayo de 2008, ordena la extradición de 14 paramilitares a los Estados Unidos de América, entre los que se cuenta Salvatore Mancuso.

5. LECCIONES APRENDIDAS

5.1. Retos superados

Durante el proceso de negociación, el principal reto a superar fue la garantía de mantener el cese de actividades paramilitares y de acciones de guerra que afectaban a los militares y a la población civil, toda vez que fue una condición para mantener al proceso de negociación, pero se presentaron algunas actividades que pusieron en riesgo el proceso.

Otro reto a superar fue articular a los diferentes actores tanto de los diferentes comandos de los paramilitares como de la institucionalidad, para lograr que los desmovilizados se entregaran a las autoridades para ser juzgados con las nuevas prerrogativas legales. El apoyo de la MAPP-OEA fue determinante para superar estos retos.

Y, por último, otro reto identificado y superado, fue el mantener las mesas de conversaciones en razón de las radicales posiciones sobre algunos de los aspectos del proceso de negociación. Para superar este reto fue útil la presencia de la Iglesia (Obispo de Montería y Apartado), quien generaba confianza a los actores del proceso, y la veeduría de la MAPP-OEA.

5.2. Lecciones aprendidas del proceso y desafíos encontrados

El proceso de negociación entre el gobierno nacional y las autodefensas, es positivo en la medida en que permitió avanzar en la senda de alcanzar la paz, especialmente porque los actores, con altibajos y diferencias, enfocaron su metodología y esfuerzos en un mismo objetivo, que fue la desmovilización, el desarme y la reinserción.

En ese marco del proceso de negociación también cabe destacar:

- Reglas de juego pre-acordadas: Por primera vez se lograba desarrollar en Colombia un proceso con reglas para el diálogo, definidas antes de iniciar las negociaciones.
- Cese del fuego y de hostilidades: Aunque con el tiempo se verificó que se cumplió parcialmente, era la primera vez que un actor armado declaraba un cese unilateral como gesto de buena voluntad para el inicio de las llamadas conversaciones de Ralito.
- Zona de concentración: Como quiera que el previo proceso de diálogo con las FARC dejó un sinsabor en el país, ya que se había desmilitarizado una amplia zona para promover los diálogos de paz, generando el efecto negativo del fortalecimiento militar y de entrenamiento para la tropa de la guerrilla, se decidió para el caso de la desmovilización de las autodefensas, reducir el área y definir una zona para concentración del proceso de negociación. Es así como se pasó de una zona de aproximadamente 16.000 kilómetros cuadrados con el proceso de negociación con las FARC, a una zona de concentración en Santa Fe de Ralito de cerca de 600 kilómetros cuadrados, para el proceso con las autodefensas.
- La conformación de una misión internacional de apoyo, puesto que en ninguna negociación previa se había presentado esa figura. La intervención de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz generó un escenario de negociación rodeado de mesurada confianza y de garantías de transparencia por la presencia del organismo internacional y de una participación y acompañamiento que facilitó el proceso.

5.3. Recomendaciones que puedan servir para futuros procesos de diálogo

1. Identificar claramente a los actores del conflicto, vinculando el gobierno nacional, las fuerzas armadas, la sociedad civil, los facilitadores o negociadores y los entes neutrales (nacionales e internacionales) que garanticen el proceso.
2. Definir aspectos metodológicos conjuntamente, como ejes temáticos a discutir, agendas de los ejes temáticos, objetivos, desarrollo metodológico de las mesas de negociación, cronograma de negociaciones.
3. Permitir la participación de expertos en procesos de diálogo, que actúen como co-facilitadores del proceso, y suministren herramientas técnicas para guiar metodológicamente las discusiones.
4. Generar espacios que garanticen la neutralidad del proceso y en especial que velen por los intereses de los participantes, su seguridad y permanencia.
5. Promover la intervención de organismos internacionales, que actúen como veedores y /o garantes del proceso y/o de los acuerdos que se susciten.
6. Verificar la sostenibilidad de los acuerdos, especialmente cuando de ellos depende la reorganización de los cuerpos armados al margen de la ley.
7. Generar estrategias de resocialización y de capacitación para los desmovilizados, en áreas y temas que garanticen su productividad y el sustento de sus familias, así como el beneficio para la sociedad.
8. Definir un marco normativo que contemple las diferentes circunstancias legales asociadas a los procesos de diálogo, enmarcado dentro del concepto de justicia transicional.
9. Promover un rediseño institucional que acoja la estrategia del proceso de diálogo y que dé cabida a los nuevos reinsertados, o desmovilizados, como resultado del proceso.

6. ACTUALIZACIÓN.

Una vez que se revisa el proceso después de un tiempo, cabe destacar algunos hechos y situaciones que se suscitaron durante y con posterioridad al proceso de negociación:

- No se construyó la adecuada arquitectura institucional para recibir la cantidad de información en los ámbitos jurídicos y de memoria histórica. Colombia padeció durante décadas la insuficiencia institucional, y la existente es superada por toda la problemática social, situación que también padece la estructura del aparato judicial, para atender los procesos de Justicia y Paz. Pese a que la Fiscalía General de la Nación creó la Unidad de Justicia y Paz, no hay suficientes fiscales para atender esta situación.
- Faltó una mayor legitimación del proceso en el escenario internacional, pues fue evidente que muy pocos países se sumaron al proceso. Aunque fue publicitado internacionalmente, no hubo otros países aliados al proceso que ayudaran técnica o financieramente para avanzar en toda la estrategia de Justicia y Reparación.
- En el proceso de negociación hizo falta abordar temas como el narcotráfico y el aporte de los mandos superiores a los procesos de verdad y reparación. En la actualidad, como se señaló, hay grupos de desmovilizados que están al servicio del narcotráfico, generando inclusive luchas de los diferentes sectores del narcotráfico, por corredores y zonas de embarque.
- Debió hacerse una selección de procesos judiciales (tal vez de aquellos que al ser castigados socialmente se pudiesen denominar ejemplarizantes) para no desbordar las instituciones de investigación y judiciales. Esta iniciativa buscaba agilizar los procesos de Justicia y Paz, pero no representó un avance importante para la resolución de la situación jurídica de los paramilitares, que aún sigue en vilo.
- A la fecha han surgido las BACRIM (bandas criminales), conformadas por algunos paramilitares que participaron en el proceso de desmovilización. Estas bandas operan en diferentes zonas del país y según datos de la Fiscalía General de la Nación, conforman grupos de extorsión y al servicio del narcotráfico.

Desmovilización de las Autodefensas

- No se han cerrado los procesos de Justicia y Paz, en razón de la compleja estructura del aparato judicial en Colombia y los vaivenes jurisprudenciales al respecto.
- Se extraditó a algunos paramilitares, en interpretaciones extensivas de los parámetros legales señalados en la Ley de Justicia y Paz y como resultado de decisiones netamente políticas en las que el gobierno nacional dio un viraje total a los acuerdos establecidos.

EPÍLOGO

Proceso de Paz en Colombia Negociación entre el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

En el marco de la misma iniciativa que promovió el proceso de negociación con las autodefensas, que es la de lograr la paz en Colombia, el gobierno colombiano, en una estrategia negociadora de acercamiento y concertación, ha propiciado el inicio de las negociaciones con el mayor grupo armado al margen de la ley en Colombia que continúa flagelando el territorio nacional, las FARC.

Luego de la estrategia de acercamiento político impulsada por una comisión de notables conformada por el gobierno nacional (Alejandro Éder y Jaime Avendaño), y con las directrices de la presidencia de la República, se adelantaron algunas negociaciones secretas en La Habana con los delegados de las FARC (Rodrigo Granda y Andrés París), las que luego de avanzar en un preacuerdo para iniciar negociaciones, permiten que el 4 de Septiembre de 2012, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, anuncie el inicio del proceso de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC.

Las negociaciones se fundamentan en un “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” y dieron inicio formalmente el 18 de Octubre de 2012 en La Habana, Cuba. La delegación que designó el gobierno de Santos está liderada por el ex Vicepresidente Humberto de la Calle Lombana y apoyada por un ex comisionado de paz, un empresario colombiano, un general en retiro de la policía, y también un general retirado del ejército, entre otros.

Por su parte, la delegación de las FARC está liderada por el comandante del bloque Caribe y el comandante del bloque occidental; también Rodrigo Granda, quien estuvo preso y cuya captura derivó en una crisis diplomática entre el gobierno colombiano y el venezolano. También participan el alto mando del bloque oriental y negociador del Caguán, y el miembro de la comisión internacional de las FARC, entre otros.

El proceso de negociación se establece en tres fases, la primera que fue la etapa de acercamientos secretos (conversaciones exploratorias durante seis meses), la segunda que es la concreción de los acuerdos y la tercera que será la implementación de éstos. En la segunda fase, que es la más tensa del proceso, se debe precisamente discutir y construir acuerdos sobre varios puntos fundamentales para el restablecimiento de la paz en Colombia, como son:

- La política de desarrollo rural (de impacto histórico en la guerrilla)
- La participación política que tendrían miembros de las FARC ante un eventual desarme
- El fin del conflicto, y la lucha antidrogas.
- La reparación a las víctimas, tanto de las FARC como del Estado.

Se suma a esta estrategia de negociación la incorporación de veedores internacionales, Venezuela, Cuba, Noruega y Chile para que, al contrario de lo sucedido en el proceso de desmovilización de las autodefensas, estos veedores ofrezcan garantías de que la agenda se discuta en un marco de armonía y con una visión de paz, y respalden al gobierno colombiano en esta iniciativa.

BIBLIOGRAFIA

Paramilitarismo, desmovilización y reinserción: la ley de justicia y paz y sus implicaciones en la cultura política, la ciudadanía y la democracia en Colombia / Dir. Oscar Mejía Quintana; coord. Andrés Fabián Henao. - Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008

Romero, Mauricio. Paramilitares y autodefensas 1982-2003, Bogotá: Iepri, 2003.

Desmovilización de las Autodefensas

- “Desmovilización política y contra reforma paramilitar en Colombia”, en Sánchez, Gonzalo y Lair, ric (ed.). Violencias y estrategias colectivas en la Región Andina, Bogotá: Norma, 2004, pp. 335-376.
- “La desmovilización de los paramilitares y las autodefensas: riesgosa, controvertida y necesaria”, en Anuario Social y Político 2004, Bogotá: Iepri, 2005.
- Séptimo informe trimestral del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP-OEA). Agosto 30 de 2006
 - Uprimny, Rodrigo. “Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano”, en Uprimny, Rodrigo, Saffon, María Paula, Botero, Catalina, Restrepo, Esteban. ¿Justicia transicional sin transición?, Bogotá: Antropos, 2006, pp. 17-44

CIBERGRAFIA

http://www.setianworks.net/indepazHome/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=59&Itemid=74&limitstart=40

<http://www.camega.org/inicio/index.php/aulavirtual/cursos/lecturas/266-el-paramilitarismo-en-colombia-logicas-y-procesos>

“La metamorfosis de las AUC” En Semana, No. 1077, 23 de diciembre de 2002

“La sedición del presidente” En Semana, No. 11318, 4 de agosto de 2007

http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/L/lo_que_murio_con_castano/lo_que_murio_con_castano.asp?CodSeccion=53

CONCLUSIONES

Alicia Pfund

“Caminante no hay camino, se hace camino al andar” *(Antonio Machado)*

Como queda demostrado una vez más en las catorce experiencias de abordaje de conflictos en Latinoamérica, “abordaje” no debe entenderse como sinónimo de “resolución”. En algunos casos sí se llegó a soluciones duraderas, pero los resultados de cada experiencia son muy variados: en algunos casos hubo resolución parcial, en otros, después de años de trabajo, la resolución es aún lejana. A veces los resultados positivos del diálogo no tienen mucho que ver con el motivo por el que se inició el proceso. Lo que sí se encuentra en todos los casos es la siembra de semillas de convivencia y al menos el comienzo del camino hacia la comprensión mutua entre grupos en conflicto.

Se puede realzar como positivo que gobiernos nacionales y regionales, así como instituciones internacionales de financiación del desarrollo (IFI), organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos comunitarios estén usando los métodos y a los profesionales de nuestro campo. La democracia invita al diálogo, y el campo de Resolución de Conflictos ofrece los métodos. Mientras se acumulan experiencias y se refinan teorías del conflicto y su resolución, estamos presenciando el nacer de una forma de relacionarse más humanista, justa y civilizada.

A continuación se presentan algunas conclusiones basadas en la observación de los casos:

Papel del Estado

Entre los factores que dificultan los procesos de abordaje y resolución de conflictos figura en primera línea el rol del Estado. Es común que la legislación no se haya mantenido al día con la evolución social; las leyes fueron dictadas en épocas de gobiernos autoritarios, con métodos centralizados y arbitrarios, en tiempos en que la democracia era débil o inexistente. La evolución democrática hace que los ciudadanos sean cada vez más conscientes de sus derechos y exijan la consulta sobre lo que ocurre en sus territorios, aportando sus ideas sobre las estrategias para atender el desarrollo económico en su región. Otro problema de la legislación es la contradicción entre nuevas leyes, por ejemplo de protección al medio ambiente, con las tradicionales de apoyo a la producción.

En Panamá, la confusión de cómo operacionalizar la ley establece que los conflictos limítrofes entre departamentos se resuelvan mediante procedimientos administrativos de conciliación; lo mismo ocurre en Bolivia, adonde en caso de no arribarse a acuerdos la diferencia se resuelve a través de fallos de un Tribunal Supremo. En el capítulo respectivo vemos que la gran mayoría de las municipalidades están en disputas sobre límites internos, complicando la resolución de conflictos pendientes. En Guatemala (cap. 7) la confusión entre leyes y regulaciones afectó negativamente el proyecto. En Perú, el papel del Estado es también ambiguo entre responsabilidad del gobierno central y el provincial o departamental, que a veces llega a la ruptura del diálogo entre distintos niveles de gobierno. El caso de Costa Rica enfatiza la debilidad del Estado en resolución de conflictos, lo que hace que las disputas, también allí, se resuelvan en los tribunales de justicia.

La mayoría de las intervenciones del Estado en el abordaje de conflictos tienen lugar en casos de violencia, y el principal objetivo es la pacificación. Generalmente esta pacificación se logra, aunque en diferente medida, dependiendo de la complejidad del conflicto. Si bien la pacificación es un objetivo de todos los involucrados, el caso de Perú ilustra que, si bien todos los actores están interesados en la resolución, cada uno de ellos tiene diferentes razones:

- para el Estado lo importante es la pacificación social y la continuación de un proyecto de beneficio económico para el país;
- para la empresa es ejecutar su proyecto, y llevarse los beneficios materiales, y
- para la población (causante de los disturbios) es la justicia de las actividades y el mejoramiento de la calidad de su vida.

Sólo se llegará a una resolución duradera analizando y atendiendo las necesidades de todos los involucrados, en particular las de la población local.

Los procesos de diálogo favorecen el desarrollo socioeconómico.

Un aspecto que causa optimismo es la colaboración entre procesos de diálogo y las IFI en el diseño e implementación de sus proyectos: en los casos presentados encontramos al BID, Banco Mundial, UNDP, OEA, y USAID que después de años de frustrantes experiencias o éxitos parciales de sus proyectos, han visto que el trabajo de desarrollo no puede

CONCLUSIONES

progresar sin atender los intereses de las poblaciones de las áreas de los proyectos, y las causas subyacentes de pobreza, violencia y/o conflictos generados por injusticias y negligencias. Queda clara la importancia de atender el mejoramiento de las condiciones de vida que, en casos de conflictos, han causado su deterioro y los mantienen vigentes.

Las consultas comenzaron como un requisito de la evaluación del impacto ambiental en proyectos que pueden dañar el medio ambiente. Estos diálogos son un paso importante, y positivo siempre y cuando todos los actores participen en las decisiones de los proyectos. En realidad, en la mayoría de los casos el motivo de la consulta con la población afectada es informar y escuchar reclamos, pero al momento de tomar decisiones no siempre se tienen en cuenta. Típicamente, en las consultas de proyectos de desarrollo, las partes enfrentadas son

- A favor del proyecto: el Estado (nacional y/o local), la compañía multinacional, apoyada por la local, la parte de la población que se beneficiará con la creación de empleo, y
- En oposición: los pobladores de las comunidades afectadas, los grupos ambientales y de derechos humanos nacionales e internacionales.

En estos casos hay un gran desequilibrio de poder entre las partes, como se ilustra en el caso de Costa Rica. Un caso diferente e interesante de analizar es el de Chile (Cap. 9) en que la población con menos poder (campesinos de bajos ingresos) apoyó el proyecto hidroeléctrico —si bien con cuestionamientos y reclamos a la compañía ejecutora— ya que les favorecería con la creación de empleo. Otro sector de la población, de clase media que no se beneficiaría con las actividades del proyecto, y en cambio es conocedora del tema ambiental, se opuso. Una vez más queda demostrado que cada caso es único y el análisis debe iniciarse temprano en el proceso, y sin ideas preconcebidas.

Los procesos de consulta tienen el potencial de reducir la desconfianza, de abrir o reabrir canales de comunicación y fortalecer a la comunidad, como ocurrió en Argentina (cap. 11). Si bien esta consulta ocasionó un gran desgaste de recursos de las partes (vecinos, gobierno de la provincia, empresa de energía), el resultado lo justifica. En Guatemala (cap.6) un largo proceso de consulta y trabajo conjunto llevó a la creación de confianza entre partes que fueron antagonistas por siglos, y esta confianza facilitó la concepción de proyectos conjuntos.

Organizaciones Internacionales de Desarrollo pueden beneficiar el diálogo.

El otro lado de la moneda es que la participación de las IFI también tiene el potencial de beneficiar los procesos de diálogo a largo plazo en áreas clave:

- a. Pueden usar su influencia para motivar a los gobiernos a modernizar sus leyes e instituciones, aclarando roles y definiendo responsabilidades. Ya se indicó en varios casos la falta de claridad entre las instituciones participantes, sobre cuál de ellas es responsable de atender un determinado conflicto. En el análisis de sus proyectos las organizaciones pueden detectar legislación que necesita actualizarse, o es contradictoria, y apoyar a los estados a corregirlas.

Un ejemplo en el que esto no tuvo lugar es en Guatemala (cap. 3), con un proyecto preparado por una organización ambientalista internacional –Wildlife Conservation Society-- a ser financiado por otra agencia internacional –USAID-- en que el proceso involucró una maraña de entidades, algunas del Estado a nivel nacional y local, otras públicas y ONG. El proyecto se trabajó por tres años, y no se llegó a implementar. La idea del proyecto está aún vigente, y los organizadores tienen esperanzas de que alguna vez se implemente. Mientras tanto, durante tres años hubo gastos de recursos monetarios, desgaste de los participantes y tiempo perdido en el trabajo de un proceso que no fue bien diseñado. Este caso también ilustra la falta de claridad en el papel de las instituciones del Estado, y es un ejemplo de excesiva integración. Como se verá más adelante, si bien la integración de construcción de la paz con actividades en distintos sectores es muy positiva, su exceso puede paralizar un proyecto.

- b. Pueden asegurar, o al menos influir, en la continuidad de procesos de consulta a largo o muy largo plazo.

Los procesos de resolución de conflictos necesitan tiempo para llegar al origen de los problemas, identificar participantes que no son evidentes a primera vista, y dar tiempo durante su implementación para permitir la transformación de ideas, actitudes hostiles y prejuicios arraigados. Esto es difícil o imposible en el contexto de los tiempos políticos que requieren soluciones a corto plazo. A menudo un cambio de gobierno implica también cambio de políticas, como se ilustra en el capítulo 2 (Guatemala) en que cambios de gobierno, esperados e inesperados,

CONCLUSIONES

pueden causar el abandono un proceso que está avanzando positiva pero lentamente. Las organizaciones internacionales pueden incluir en el diseño de sus proyectos condiciones que dificulten el abandono de tales procesos.

c. Pueden incluir una visión global.

Los mercados internacionales pueden afectar las condiciones en un determinado lugar, como ocurrió en Bolivia, cuando la creciente demanda mundial por quinua causó enfrentamientos entre las comunidades, intensificando disputas por tierras productoras de quinua. Las IFI, con una visión global, pueden asegurarse que el proyecto no será perjudicado por eventos en otras regiones del mundo.

Comunidades Indígenas

Durante cinco siglos los habitantes originales del continente fueron explotados o en el mejor de los casos ignorados, sobre todo cuando se trataba de promover el progreso. Diferencias culturales, de cosmovisión y de lenguaje, y la falta de interés de la población dominante en integrarlos hizo que los indígenas no fueran tenidos en cuenta, o fueran considerados ciudadanos de segunda clase, sin derechos.

En general, con el pasar del tiempo, en vez de desaparecer o seguir en la marginalidad, en su mayoría los grupos indígenas crecieron en número, se educaron, y ahora están organizados y son conscientes de sus derechos como ciudadanos de sus países. Están al tanto de la legislación nacional e internacional, y saben que tienen el derecho de ser consultados en las actividades que se llevan a cabo en sus territorios.⁹⁹ Sin embargo, como ya se señaló, leyes poco claras o contradictorias entre sí, y la participación de actores hostiles, siguen siendo obstáculos graves.

La falta de claridad sobre qué implica la consulta crea falsas expectativas, cuando una de las partes la interpreta como entrega de información, y la otra como participación activa en las decisiones. De manera que el progreso es lento y accidentado. Nuevos conflictos surgen y los viejos se agravan cuando los indígenas tratan de hacer valer sus derechos por métodos violentos, y miembros de la sociedad dominante se niegan a renunciar a sus privilegios y aceptar la evolución social. Vimos en el capítulo 6 que en Guatemala, si bien el área en disputa le fue devuelta a la comunidad indígena como legítima dueña, el terrateniente que la

⁹⁹ Ver la nota pie 13, capítulo 2.

ocupaba fue compensado por el Estado para desalojarla, a pesar de haberse reconocido que la tierra no le pertenecía.

Debe destacarse la presencia de la Iglesia Católica en cuatro de los casos con poblaciones indígenas: tres en Guatemala y uno en Perú. A veces la colaboración es a través de capacitación comunitaria o participación en mesas de diálogo; en estos casos los religiosos contribuyen a la creación de un espacio neutral, y a calmar los ánimos en discusiones acaloradas. El caso en Perú, sin embargo, hace pensar en la posibilidad de un papel más protagónico de la Iglesia en el abordaje de conflictos, ya que en este caso dos sacerdotes fueron los principales facilitadores, asesorados por mediadores.

Construcción Integral de la Paz

El campo de resolución de conflictos crece, evoluciona y los conceptos se refinan. A medida que crece, las actividades trascienden la noción de “resolver” un “conflicto”; va más allá de la simple idea del profesional que llega donde hay un conflicto y lo resuelve o ayuda a resolverlo. Como se ha visto en los casos presentados, el escenario es cada vez más amplio e incluyente. Reflejo de esto es que en los últimos 10 ó 15 años ha surgido la expresión Construcción Integral de la Paz (Integrated Peacebuilding) reconociendo que

... desarrollo sin paz no es sostenible, y construcción de la paz sin desarrollo con frecuencia no es efectivo; muchas organizaciones y profesionales en agricultura, salud, ayuda humanitaria, y sectores relacionados están comenzando a integrar en su trabajo los conceptos y herramientas de la construcción de la paz.¹⁰⁰

Los capítulos de este libro demuestran esa integración, la necesidad de unir acciones que lleven a la paz: desde el programa comunitario con niños y adolescentes en Argentina, en el que, junto con educación para la paz se atienden sus necesidades básicas, pasando por complejas iniciativas de desarrollo, hasta las actividades de gobiernos centrales para atender temas que afectan a todo el país. Esto se vio en Ecuador, en la participación de la sociedad civil en la reforma de la Constitución; en Colombia, con acciones múltiples para retomar la confianza en las zonas en conflicto para la desmovilización de paramilitares, y en Guatemala (cap. 2) en la reforma de la ley de minería. Se puede señalar como

100 Ver: Zelizier, Craig (2013) *Integrated Peacebuilding*. Westview Press, p.5.

CONCLUSIONES

un ejemplo creativo de integración el laboratorio de conflictos en una facultad de ingeniería en Chile (cap. 12).

Los casos, tanto los exitosos como los otros, fueron seleccionados teniendo en cuenta su posible utilidad para los lectores. El libro se ofrece con la esperanza de que sirva de enseñanza, con miras a esa integración, para estimular el pensamiento, dar ánimo para seguir adelante, aprender y no perder de vista que todos ustedes, autores y lectores de este libro, de una forma u otra están haciendo camino, aportando su trabajo e inspiración en la creación de un mundo mejor.

AGRADECIMIENTOS

Este libro salió a la luz gracias a la colaboración desinteresada y entusiasta de muchos participantes. Fue para mí un placer trabajar en el libro, sintiéndome tan apoyada.

Quiero ante todo agradecer a los autores que contribuyeron sus casos. Con ello demostraron su compromiso con la resolución pacífica de conflictos, ya que no recibieron compensación alguna por su trabajo. No deja de admirarme la paciencia que tuvieron con mis múltiples pedidos de aclaraciones, de expandir o reducir, de cambiar el orden, tono, enfoque, etc. etc. A veces temía una reacción negativa, pero nunca fue así, para sorpresa mía. De manera que si el lector encuentra errores, pueden estar seguros que son míos y no de los autores. El Anexo II contiene información personal y medio de contacto de los autores.

También quiero unir mi agradecimiento al expresado por Dr. Chris Mitchell en la Introducción hacia Janet Murdock and Mery Rodríguez, que fueron las organizadoras de los talleres y las que tuvieron la idea de este libro.

Con respecto a Chris Mitchell, mi agradecimiento profundo hacia él, que primero compartió mi entusiasmo y me estimuló a editarlo, participó desde el principio del proceso desde la selección de casos hasta acceder a escribir la Introducción. Me siento gratificada por su confianza y apoyo, y profundamente enriquecida por contarle como mentor y amigo.

A la Dra. Susan Allan Nan, Directora del Center for Peacemaking Practice, y Jackelyn Greiff, Directora Ejecutiva, les agradezco su interés y apoyo en incluir la edición del libro entre mis tareas como coordinadora de la Iniciativa Latinoamericana del Centro.

Por último, y muy importante, mi agradecimiento al Dr. Francisco Rojas Aravena, Rector de la Universidad para la Paz (U-PEACE) por creer que el libro merecía publicarse, y por consentir en hacerlo en asociación con S-CAR.

ANEXO 1

GLOSARIO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

A

ACUERDO - 1. Un pacto, convenio, contrato, compromiso o amigable componenda. 2. Una resolución tomada por dos o más personas o adoptada en un tribunal, junta o asamblea. 3. Cuando dos o más partes deciden dotarse de normas que regulen sus actuaciones o su relación en el futuro. Un acuerdo puede ser escrito o verbal.

ADJUDICACIÓN – 1. Un proceso en el que el arreglo es dictado por un juez y basado en normas o parámetros legales. 2. Declarar públicamente que algo pertenece o corresponde a una persona o parte.

ADVERSARIO: El que se presume esté compitiendo por conseguir parecidos objetivos y con el cual no se establecen relaciones de cooperación o colaboración. Fácilmente un adversario puede transformarse en enemigo si llega a desarrollarse la percepción de peligro que conlleva el establecimiento de relaciones altamente competitivas encaminadas a impedir acceso a los objetivos deseados.

ALERTA TEMPRANA DE CONFLICTO – Un proceso para obtener y analizar datos y monitorear indicadores de conflictos con el propósito de identificar y recomendar opciones estratégicas para prevenir conflictos o para diseñar intervenciones pacíficas y colaborativas.

ALIANZAS: Acuerdos formales entre dos o varias personas o entidades que los transforma en una actitud de no agresión y de apoyo mutuo con el objetivo de obtener y repartirse equitativamente aquellos beneficios o ventajas que aporta la cooperación.

ARBITRAJE - Un método de resolución de disputas en el cual los opositores presentan su caso a una tercera persona imparcial (el árbitro) quien toma una decisión por ellos, la cual resuelve el conflicto. El arbitraje se diferencia de la mediación en que en la mediación, el mediador ayuda a las partes en conflicto a desarrollar su propia solución mutuamente aceptable, sin imponer criterios.

ARMONÍA: Equilibrio, serenidad, no denota tanto la ausencia de conflicto sino la capacidad de convivencia con el conflicto.

GLOSARIO

B

BUENOS OFICIOS – Todas aquellas maneras de intervenir en la solución de conflictos, es decir, resulta sinónimo de mediar, facilitar o conciliar.

C

CAMBIO SISTÉMICO – Implica ver más allá de un conflicto puntual y conectarlo con los otros conflictos que están ocurriendo a diferentes niveles de una sociedad para de esta manera entablar intervenciones estratégicas que tienen mayores posibilidades de enfrentar las causas estructurales de un conflicto, en particular patrones de exclusión, desigualdad e indignidad.

CAUSA PROXIMAL DE CONFLICTO – 1. Las causas inmediatas de un conflicto. 2. Condiciones, hechos o tendencias que desencadenan un conflicto o crisis, como por ejemplo el colapso de un gobierno, el recrudecimiento de una lucha de poder, o el aumento de la retórica de guerra.

CAUSA ESTRUCTURAL DE CONFLICTO – Los factores de larga duración que crean las condiciones para el estallido de la violencia. Por ejemplo, estructuras gubernamentales débiles, desigualdad entre grupos sociales, exclusión económica, cultura e historia de violencia.

COERCIÓN – Amenaza de uso de la fuerza para conseguir la sumisión y la obediencia.

COLABORACIÓN: Participación en los objetivos establecidos por otro con los que también nos identificamos o pretendemos apoyar.

CONCILIACIÓN – 1. La construcción o restablecimiento de relaciones entre partes en conflicto a un punto en el cual se hace posible que las partes trabajen conjuntamente hacia una solución de un problema. 2. Resultado de poner de acuerdo a varias personas o cosas que se hallaban enfrentadas. 3. Acción de hacer compatibles dos ideas o posiciones distintas. 4. La conciliación implica esfuerzos de una tercera parte para mejorar la relación entre dos o más partes en disputa. La conciliación puede llevarse a cabo como parte de una mediación o independientemente. Generalmente, el tercero trabaja con las partes enfrentadas para corregir malentendidos, reducir los temores y la falta de confianza, y mejorar la comunicación.

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Algunas veces esto concluirá en un acuerdo; otras veces, preparará el terreno para un proceso más amplio. 5. En muchos países de América Latina, conciliación es sinónimo de mediación; en otros países no lo es. En Brasil por ejemplo, la conciliación es un proceso institucionalizado vinculado a las estructuras judiciales donde el conciliador, designado por un juez, utiliza las mismas habilidades y técnicas del mediador, pero también ofrece consejos, opciones y criterios personales o basados en su conocimiento legal. La conciliación también difiere de la mediación en torno al grado de confidencialidad que se puede garantizar a las partes.

CONFIANZA - 1. El acto o estado de estar dispuesto a asumir riesgos y que basa el éxito en la ejecución o acciones de la otra parte. 2. La creencia de que las otras personas, incluso adversarios, cumplirán su palabra o las acciones esperadas. Ello implica que una de las partes se hace vulnerable ante un posible fallo, con la esperanza de que la otra parte no tomará ventaja de dicha vulnerabilidad sino que responderá asumiendo el curso de acción deseado. Acciones de confianza mutua a lo largo del tiempo permiten el desarrollo de una relación de confianza.

CONFLICTO - 1. Un fenómeno natural que resulta de un proceso interactivo en el que se busca formar una noción común de una acción o evento. 2. Una disonancia, presuntamente incompatible, de percepción, expectativa, interpretación, expresión, intención, recurso, recompensa, valores, objetivos o intereses entre dos o más partes. 3. Lo que ocurre cuando dos o más partes presumen que sus intereses son incompatibles y toman actitudes u acciones hostiles que consisten en neutralizar, herir o eliminar a sus rivales. 5. Una disputa organizada, diferendo o desacuerdo de proporciones relativamente importantes, que a menudo abarca múltiples cuestiones que puede escalar a la medida que cada una de las partes actúa para “ganar”. 6. Se refiere a un fuerte desacuerdo o enfrentamiento de intereses o ideas. 7. Una lucha, competencia, querrela, que implica un gran esfuerzo físico o verbal, que puede ser inamistoso o no, para lograr la supremacía sobre un asunto. 8. Situación de difícil salida.

CONFLICTO PROLONGADO – Una lucha de larga duración y generalmente violenta entre grupos comunitarios o actores inter-estatales en torno a necesidades básicas como la seguridad, el reconocimiento y la aceptación, el acceso a las instituciones políticas y la participación económica.

GLOSARIO

CONFLICTO ARRAIGADO, RESISTENTE O INTRATABLE-

Aquellos conflictos que perduran durante mucho tiempo, y que se resisten a la mayor parte (o a todos) los intentos de resolución. Como regla general, estos conflictos tienen que ver con desacuerdos en torno a valores, a asuntos relacionados con la distribución de recursos, y a cuestiones de dominación y/o de necesidades humanas insatisfechas, todos los cuales son problemas no negociables.

CONFLICTO VIOLENTO – Conflictos donde una o más partes recurren al uso de la fuerza. Puede abarcar distintas situaciones que van desde un sobrevuelo militar, a un ataque de un solo soldado a un civil, hasta una guerra abierta con el resultado de un elevado número de víctimas. La violencia puede ser unilateral, como es el caso del genocidio.

CONSENSO – 1. Un acuerdo general en el que todas las partes están conformes con una misma solución. 2. El consenso es una forma de convenio que enfatiza la cooperación y la búsqueda de la solución más ventajosa posible para todos bajo las circunstancias imperantes. El consenso se alcanza mediante el intercambio de información y perspectivas, la discusión en grupo, la persuasión y síntesis de ideas. Existen, por lo tanto, varios niveles de consenso: a) Cuando todos aceptan con satisfacción la decisión lograda, b) Cuando el acuerdo es suficiente pero no plenamente satisfactorio, o c) Cuando se registra desacuerdo pero no se trata de obstaculizar al grupo.

CONSTRUCCIÓN DE PAZ - El proceso y las actividades que buscan la transformación constructiva de los conflictos y la creación de un ambiente sostenible de paz. La transformación de un conflicto va más allá de la solución de un problema o la administración del mismo. Se busca tratar las causas fundamentales y otros elementos del conflicto, incluso la conceptualización del conflicto y la estructura de las relaciones entre los actores.

CONSTRUCCIÓN DE PAZ POST-CONFLICTO – Una acción preventiva para mitigar el resurgimiento del conflicto armado. Se caracteriza por emprender procesos y actividades para crear las condiciones necesarias para una paz sostenible en una sociedad afectada por la guerra. Es un proceso amplio que contempla la participación y colaboración de un sinnúmero de actores responsables de una amplia gama de asuntos tales como la desmovilización y reintegración social de excombatientes, la reconciliación social, la reforma institucional y la repatriación de refugiados, entre otros.

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

CONVENIR – Una modalidad para encarar el conflicto que se caracteriza por una actitud que favorece las concesiones recíprocas. El que utiliza esta modalidad para resolver conflictos, estima que para ganar algo hay que estar dispuesto a ceder otra cosa.

CONVOCAR - El individuo u organización que inicia y promueve una iniciativa de diálogo y que reúne a los actores para participar en ella.

COSMOVISIÓN – 1. Interpretaciones profundamente arraigadas sobre la naturaleza del universo. Es un enunciado de cómo son las cosas. La cosmovisión es lo que da soporte a los valores, ética, percepciones y decisiones. Los conflictos que ocurren donde se comparte la misma visión del mundo son más fáciles de resolver que aquellos donde existen diferentes visiones del mundo. 2. Creencias primordiales sobre cómo se conforma su entorno social. Involucra definiciones de lo que es bueno o malo; creencias acerca de quién hace qué y por qué; las causas de los hechos y sus consecuencias; y definiciones de “nosotros” y “ellos”.

CUESTIÓN: 1. El problema en sí – el asunto en discusión en el marco de una negociación-. 2. El origen de una contienda o conflicto. 3. La dificultad que se presenta para la realización de una cosa y que debe ser resuelta. 4. El tema que se está por resolver.

CULTURA – 1. Conjunto de modos de vida, costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico e industrial en determinada época, zona o grupo social. 2. Costumbres, preferencias o esquemas de análisis y de comportamiento compartidos por un grupo de personas definible. El grupo puede compartir características geográficas, sociales, económicas, raciales o étnicas. 3. Los derivados de la experiencia, más o menos ordenados, aprendidos o creados por los individuos de una población, incluyendo esas imágenes o codificación y sus interpretaciones (significados) transmitidas por las generaciones anteriores, de los contemporáneos, o formadas por los individuos mismos. Ninguna población puede caracterizarse adecuadamente como una cultura única o por un solo descriptor cultural. La cultura no es compartida perfectamente por los individuos en una población, pues cada grupo social en una sociedad y cada individuo de esa misma sociedad interpreta e integra diferentemente la cultura de esa sociedad específica.

CULTURA DE PAZ - 1. Manera de vivir sin violencia. 2. Costumbres, hábitos, estructuras y actitudes sociales inspirados en la no-violencia y los procesos pacíficos de convivencia. Las culturas de paz usan con

GLOSARIO

efectividad los métodos pacíficos de solución de conflictos como la conciliación, la mediación y el diálogo en todos los sectores y niveles de la sociedad.

D

DEFENSOR DEL PUEBLO – 1. En algunos países de América Latina, es la persona o institución pública establecida para proteger a los ciudadanos de los errores de la justicia o de los abusos de poder de los gobiernos o de las administraciones públicas. 2. También se conoce como “ombudsman” y en portugués como “olvidor”.

DELIBERACIÓN – Es un proceso de toma de decisión participativa que enfatiza un análisis crítico de todas las perspectivas existente en torno a un conflicto y el razonamiento lógico de todas las alternativas viables para de esta manera llegar a decisiones consensuadas para resolver un problema o conflicto.

DESACUERDO - Una diferencia de opinión o perspectiva sobre la cual las personas no pueden ponerse de acuerdo.

DESHUMANIZACIÓN – Un proceso psicológico que emplean las personas para despojar de cualidades humanas y personales a un enemigo, lo que hace más fácil perseguirlo y derrotarlo.

DIÁLOGO - El diálogo, como mecanismo, es utilizado para resolver conflictos complejos donde existen múltiples partes involucradas. Los diálogos suelen tener un diseño único de acuerdo a su objetivo. Entre posibles objetivos figuran, entre otros: proveer información; establecer relaciones de respeto y confianza; identificar y aclarar cuestiones y valores compartidos; presentar perspectivas y criterios; desarrollar ideas y opciones; redactar recomendaciones y establecer acuerdos por consenso. Muchas veces los diálogos no tienen como objetivo cambiar opiniones y posiciones, sino promover un espacio donde todas las perspectivas y criterios pueden ser presentados de una forma segura y constructiva. Otras veces el objetivo del diálogo es encontrar una redefinición de un problema difícil y polarizante y ofrecer a un segmento mayor de la población una oportunidad para presentar sus creencias e ideas. La meta principal de los diálogos es cambiar las relaciones entre los participantes. El cambio o la acción es un objetivo secundario del diálogo. La solución de problemas puede ser una consecuencia del diálogo, siempre y cuando las partes estén dispuestas en mantener vivo

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

el proceso. En América Latina el diálogo es visto como un mecanismo clave para contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática por tratarse de un proceso dinámico que ayuda a resolver conflictos a través de la comprensión mutua, la deliberación crítica de las alternativas viables y la formulación de posiciones consensuadas por los participantes del proceso.

DIÁLOGO POLÍTICO - Es un proceso que reúne a múltiples instituciones y sectores para abordar problemas sociales complejos que no han podido ser resueltos adecuadamente a través de ninguna institución política individualmente. El diálogo permite generar confianza, definir el problema y establecer una comunicación más clara entre los diferentes actores sociales, que son parte tanto del problema como de la solución. El diálogo político implica la ampliación de espacios públicos de participación ciudadana en la toma de decisiones, y es un proceso de expresión y canalización de necesidades, intereses e ideas de diferentes sectores de la sociedad.

DINÁMICA DE CONFLICTO – Se refiere al hecho de que todos los conflictos cambian a lo largo del tiempo y pueden pasar por fases claramente reconocibles que podrían ayudar al observador a analizar el conflicto o a una tercera parte a juzgar el momento apropiado para una iniciativa externa en el manejo del mismo.

DIPLOMACIA - Las prácticas y los métodos formales mediante los cuales los estados conducen sus relaciones internacionales, incluyendo el intercambio de embajadores, el envío de mensajes utilizando representantes oficiales y la participación en negociaciones cara a cara.

DISPUTA - El reconocimiento de un desacuerdo.

E

ESCALADA DE CONFLICTO – 1. Un aumento en la intensidad de un conflicto. Pasar de una oposición leve a tácticas más duras y antagónicas
2. Un proceso en el que dos partes se involucran con creciente intensidad en un conflicto, en la medida en que comprometen más recursos para ganar la lucha. Los conflictos se escalan con rapidez y facilidad, es mucho más difícil lograr una disminución de su intensidad.

ESCUCHA ACTIVA – Oír con la intención de entender el significado del enunciado.

GLOSARIO

ESPECIALISTA EN CONFLICTO – Un experto en materia de conflicto y su resolución que tiene el conocimiento, capacidad y experiencia para diseñar y facilitar procesos de diálogo y resolución de conflictos. Es una persona que maneja una serie de herramientas, metodologías, habilidades y técnicas que ayudan a personas o grupos a encarar constructivamente un conflicto.

ESPIRAL DE CONFLICTO – Ocurre cuando los adversarios en un conflicto intensifican sus esfuerzos, uno tras otro, como respuesta a la intensificación, real o percibida, del esfuerzo del otro lado. Es el resultado de la escalada continua del conflicto.

ESTANCAMIENTO - Etapa de un conflicto donde ninguna de las partes tiene los recursos para superar a la otra. Es el punto en el que ninguno de los lados está dispuesto a abandonar la lucha pero tampoco tiene la capacidad de perseguir una campaña lo suficientemente agresiva para lograr sus objetivos.

F

FACILITACIÓN – Proceso a través del cual un tercero maneja un proceso interactivo entre personas reunidas para un propósito, pero no interviene en la sustancia del conflicto. Aunque utilizado como sinónimo de mediación, para algunos teóricos del campo de resolución de conflictos, la facilitación difiere de la mediación en cuanto al número de participantes, la complejidad de los asuntos tratados y de los intereses de las partes, la apertura del proceso y el compromiso previo de las partes a negociar.

G

GATILLO, DISPARADOR, DETONANTE – Los eventos inmediatos o acciones sorpresivas que desencadena la violencia o el escalonamiento de un conflicto hacia la violencia. Son ejemplos de tales acciones el asesinato, secuestro o encarcelamiento de un líder, o una elección fraudulenta.

GESTIÓN DE CONFLICTOS - 1. Término genérico que cubre toda una gama de maneras positivas de manejar o administrar el conflicto. 2. Sin embargo, para algunos teóricos, la gestión de conflictos más bien se refiere al manejo a largo plazo de los conflictos y de las personas involucradas en ellos, de tal manera que no surja una escalada

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

descontrolada. El objetivo no es resolver los problemas sino minimizar su impacto negativo. 3. Puede ser sinónimo de regulación de conflictos.

H

HERRAMIENTAS DE DIÁLOGO – Una metodología sistematizada para la organización de procesos de diálogo. Usualmente estas metodologías pueden ser comparadas en cuanto a su propósito, contexto y el tipo de resultado esperado.

I

IMPARCIALIDAD - Que no juzga ni toma partido de ninguna parte y no recibe beneficio de una solución u otra del problema.

INTERESES - 1. Son las razones subyacentes o declaradas que motivan una persona o parte en conflicto. 2. Los deseos y preocupaciones que motivan a las personas a asumir una determinada posición en un conflicto. Los intereses de partes en una disputa pueden ser mutuos, separados, conflictivos, y no-conflictivos.

J

JUSTICIA - 1. La rectificación de errores y la restauración de relaciones basadas en el respeto, la equidad, el honor y la verdad. 2. Método de solucionar conflictos mediante la aplicación de normas legales establecidas.

JUEZ DE PAZ – Persona de reconocida solvencia moral, elegida por la comunidad, para ejercer los buenos oficios y contribuir a la solución de conflictos entre vecinos, basándose en el sentido común, la ecuanimidad y las costumbres del lugar.

M

MADUREZ DEL CONFLICTO – Etapa en que un proceso de paz tiene mayores posibilidades de iniciarse y en que los procesos de resolución tienen mayores posibilidades de lograr un impacto significativo en un conflicto prolongado y arraigado.

MEDIACIÓN – 1. Un proceso de resolución de conflictos en el que una tercera persona, sin poder de decisión, intercede para auxiliar a las partes enfrentadas en la búsqueda, por ellas mismas, de una solución

GLOSARIO

mutuamente aceptable. La mediación es un proceso voluntario y puede ser confidencial. El mediador trabaja para ayudar a las partes a establecer y mantener la comunicación, restaurar la relación entre las partes, definir las cuestiones a tratar, aclarar percepciones, identificar los intereses mutuos y separados, y las opciones de solución del problema. La asistencia se relaciona más al proceso que a la sustancia de la contienda.

2. Una intervención en el conflicto para promover reconciliación, acuerdo, compromiso, y/o entendimiento.

MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ – El mantenimiento de la paz implica prevenir o poner fin a la violencia al interior de, o entre, estados-nación por medio de la intervención de una tercera parte externa que mantiene separados a los adversarios. A diferencia del establecimiento de la paz, que implica negociar la resolución a los asuntos en conflicto, la meta del mantenimiento de la paz es simplemente la prevención de mayor violencia. Tradicionalmente, el mantenimiento de la paz se realiza con el consentimiento de las partes en conflicto. El mantenimiento de la paz implica controlar a los adversarios en conflicto de tal modo que al menos dejen de destruir bienes, a los otros, y/o a sí mismos.

MISIONES DE IMPOSICIÓN DE LA PAZ – La imposición de un acuerdo por una tercera parte poderosa. En las misiones de imposición de la paz se busca suprimir el comportamiento conflictivo de las partes con una fuerza aun más poderosa.

MISIONES DE ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ – 1. Es un término usado a menudo para referirse a la negociación de la resolución de un conflicto entre individuos, grupos, o naciones. Va más allá del mantenimiento de la paz y pasa a ocuparse de los asuntos en conflicto. Sin embargo no llega tan lejos como la construcción de la paz, la que se orienta a la reconciliación y la normalización de las relaciones entre gente común.

MISIONES DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ – Un proceso de restablecimiento de las relaciones normales entre las personas. Requiere la reconciliación de diferencias, la disculpa y el perdón por perjuicios pasados, así como el establecimiento de lazos de cooperación entre los grupos, sustituyendo las relaciones antagónicas o competitivas que existían. La construcción de la paz implica la superación del problema que desencadenó el conflicto en primera instancia.

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

N

NEGOCIACIÓN – 1. Un intercambio creativo de puntos de vista, ideas, información, opciones en un esfuerzo constructivo para encontrar un acuerdo que satisfaga a ambas partes. 2. Un intercambio de promesas. 3. El proceso en el que dos o más partes presentan a los otros sus demandas y deseos con el objetivo de determinar lo que se puede o no ajustar. La negociación implica compromiso y cooperación en cuanto a que los términos se elaboran entre partes directamente afectadas. La negociación también supone trueques y regateos cuando las partes priorizan sus exigencias con el objeto de determinar qué es lo que estarían dispuestos a ceder para que el acuerdo sea posible. Aunque una parte en conflicto pudiera no conseguir todo lo que desea mediante la negociación, el hecho de que se preste a ella indica que cree que un acuerdo negociado es preferible a la continuación del conflicto. 4. Las negociaciones consisten de un número de elementos separados pero interrelacionados. Primero, necesariamente implica alguna forma de contacto directo, cara a cara, entre representantes de las partes rivales, quienes se encuentran para intercambiar compromisos, ofertas y contraofertas, intentando las dos partes lograr para ellos el mejor resultado posible. Segundo, este proceso generalmente se acompaña con el intento de disuadir al representante opuesto a usar posiciones rígidas en temas dominantes, por medio de llamamientos a compartir estándares de moralidad, concesiones y decididas condiciones generales fuera del marco de negociación y, algunas veces, una audiencia externa si el oponente se muestra recalcitrante e inflexible.

NEUTRALIDAD: Una posición formal de no participación en los asuntos que generan un conflicto o guerra.

O

OPCIÓN – Posibilidades de soluciones de un problema que puedan satisfacer los intereses y necesidades de las partes

P

PARTE - Un individuo o grupo de individuos con cierta base para involucrarse en la solución de un problema o negociación.

GLOSARIO

PAZ – 1. La ausencia de violencia física u otros tipos de métodos de provocar daño directo o indirecto, como es la violencia estructural o cultural. 2. El bienestar que resulta del acto de encauzar el conflicto hacia fines productivos. 3. El establecimiento de lazos suficientemente fuertes entre partes, como para soportar las amenazas a la estabilidad. 4. Situación que hace posible la conducción no violenta y creativa de conflicto.

PAZ NEGATIVA – La ausencia de violencia de todo tipo. Las políticas de paz negativa pueden enfocarse en una perspectiva de presente o de futuro inmediato o cercano. Puesto que la estabilidad y el orden pueden mantenerse mediante un sistema opresivo, la paz negativa es compatible con la violencia estructural.

PAZ POSITIVA – Una situación caracterizada por la presencia de valores sociales tales como respeto a los derechos humanos y políticos, la oportunidad económica y la existencia de instituciones que mantienen la paz por medio de procesos integrantes. La eliminación de las diversas formas de discriminación (de clase, étnica, edad, religiosa, racial, y sexual) es una condición previa para la realización humana. Las metas de la paz positiva tocan muchas cuestiones que influyen en la calidad de vida, incluyendo el crecimiento personal, la libertad, la igualdad social, la equidad económica, la solidaridad, la autonomía y la participación.

PODER – 1. Es la capacidad para lograr que las cosas se realicen. Es la habilidad de controlar los recursos o influenciar las decisiones. 2. La capacidad de conseguir lo que se desea o influir en el futuro. Puede lograrse mediante la fuerza o por la cooperación y la integración.

POSICIÓN – 1. La postura. 2. Declaraciones de las partes o actores que expresan “lo que se quiere.” 3. Son las exigencias superficiales que le hacen las partes al adversario.

PREVENCIÓN DE CONFLICTOS – Acciones y medidas que llevan a la prevención, mitigación, y resolución de conflictos inter-estatales o intra-estatales. Una estrategia preventiva eficaz requiere un enfoque amplio que incluya las medidas políticas, institucionales, diplomáticas, humanitarias, de derechos humanos, de desarrollo u otros tomados por la comunidad internacional en coordinación con actores regionales y nacionales. Esta definición implica un concepto más amplio de seguridad humana que ultrapase las esferas tradicionales de paz-guerra y desarrollo.

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

PROBLEMA – 1. Una situación que no está funcionando bien, en la que se desperdician recursos o se impide la realización de una actividad necesaria. 2. Fricción ocasionada por diferencias.

PROCESO – 1. Serie de pasos o acciones que se toma con la intención de facilitar un cambio. 2. La aplicación de habilidades ejecutadas de forma consecutiva.

PROCESO DE SOLUCIÓN DE PROBLEMAS – 1. Un trabajo cooperativo de partes en conflicto a fin de solucionar un problema común encauzando el conflicto por una serie de etapas, que son: a) identificación del problema, b) identificación de los intereses, c) elaboración de opciones y d) selección de opciones para un acuerdo. El concepto que viene del inglés “problem-solving.” 2. También es conocido en español como: Resolución conjunta de problemas.

PROVENCION DE CONFLICTOS – Término propuesto por John Burton que designa la manera de evitar la aparición de conflictos sin gestionar su represión sino mediante la solución de las causas que los generan como son la injusticia social, la provisión de las necesidades básicas de las personas y el ejercicio de la democracia real.

R

RECONCILIACIÓN – 1. Recomponer o armonizar una relación. 2. El proceso por el cual las partes en conflicto, en lugar de firmar simplemente un acuerdo poniéndole fin, toman medidas reales conducentes a perdonar las antiguas transgresiones, superar el pasado y admitir los errores personales, y así señalar una nueva relación y un nuevo comienzo. La reconciliación tiene por motivación el deseo de transformar la relación entre los adversarios, de modo que la línea divisoria entre ellos se vuelva innecesaria. Es un proceso curativo emocional y espiritual. La reconciliación tiene cuatro procesos: la búsqueda de la verdad, de la justicia, de la paz y de la misericordia.

REGLAS DE JUEGO – Las normas de conducta para un proceso de resolución de conflictos como una negociación, una mediación, un diálogo u otro proceso en el que se busca tomar decisiones por vía del consenso. Estas reglas tienen que ver con el comportamiento de los actores, el rol y comportamiento del facilitador o mediador, la metodología del proceso, la forma de tomar decisiones en grupo, y la sustancia de las discusiones. Las reglas de juego son indispensables para cualquier

GLOSARIO

proceso colaborativo porque ayudan a crear un ambiente seguro para el diálogo, ayudan a las partes a asumir responsabilidad por el proceso y ayuda a desarrollar el proceso de forma respetuosa y eficiente.

REGULACIÓN DE CONFLICTOS – La conclusión de una disputa al ponerse de acuerdo las partes, de forma tal que no se alteran las causas fundamentales el conflicto. Muchas veces, es una solución temporal al conflicto.

RELACIÓN – 1. Trato, correspondencia, comunicación de una persona con otra. 2. Historia, positiva o negativa, que vincula a las personas. Los problemas relacionales pueden estar vinculados al nivel de confianza entre las partes, diferencias en torno a cómo cada parte desea ser tratada por la otra, o conceptos diferentes del grado de interdependencia entre ellos.

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS – La solución permanente de una disputa o conflicto por medio de la satisfacción de las necesidades e intereses de ambas partes. Se toma en consideración las cuestiones fundamentales que ocasionaron el conflicto. En vez de simplemente gestionar las cuestiones tangibles, se busca llegar a las raíces del conflicto.

S

SEGURIDAD HUMANA: Término usualmente relacionado con el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994, que incluye en la definición del término la seguridad económica, alimentaria, salud, medioambiente, además de la seguridad personal, comunal y política. La seguridad humana es un concepto que se enfoca en el ser humano y no en el territorio y los gobiernos como punto de referencia. Se relaciona a las amenazas a la supervivencia y seguridad humana de todas las fuentes, sean ellas militares o civiles. La seguridad humana no es independiente de la seguridad nacional o de Estado, dado que la seguridad de Estado no debería ser una meta por sí sola, sino una manera de proveer seguridad al pueblo.

SEGUNDA VÍA DIPLOMÁTICA – 1. Un diálogo no oficial, o incluso negociaciones entre ciudadanos corrientes, sobre temas que generalmente están reservados a los diplomáticos. 2. Esfuerzos y actividades no oficiales entre naciones que sirven para construir relaciones y crear confianza mediante el intercambio de recursos humanos, culturales o

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

intelectuales. 3. Una interacción informal y no oficial de miembros de grupos o naciones adversarias con el objetivo de desarrollar estrategias para influir en la opinión pública y dirigir recursos humanos y materiales para resolver el conflicto. La segunda vía diplomática intenta minimizar las limitaciones que los gobiernos tienen para explorar las estrategias para la reconciliación, especialmente en conflictos emocionales donde la opinión pública es importante.

T

TERCERA PARTE – Se refiere a una persona que se ve involucrada en una disputa intentando ayudar a las partes a resolver el problema. Puede ser una parte neutral externa o puede estar involucrada en el conflicto y asume un rol de mediador para ayudar a hallar una solución mutuamente aceptable.

TERMINACIÓN DEL CONFLICTO – Una manera de poner fin a un conflicto. Normalmente es una solución basada en el poder, en que una de las partes suprime la disputa eliminando la capacidad de la otra parte de plantear el problema.

TRANSFORMACIÓN – 1. Cambios substanciales en el contexto, en las estructuras sociales o institucionales, o en las partes o actores mismos, de manera que haya una reducción de los conflictos en el presente y un decrecimiento en la frecuencia de los conflictos futuros. 2. Es un paso significativo más allá de la resolución de conflictos o una evolución de ésta. Tiene particular importancia en los conflictos asimétricos, en los cuales el objetivo es transformar las relaciones sociales injustas. Implica una profunda transformación de las partes, sus relaciones y de la situación que generó el conflicto. 3. Se utiliza para referirse a una mejora en un conflicto. El concepto refleja la idea de que los conflictos perduran y evolucionan con el tiempo según las acciones de los actores.

TREGUA – Detención temporal del combate y de las hostilidades con la finalidad de llevar a cabo iniciativas de carácter humanitario o con la finalidad de iniciar un proceso de negociación de cara a la finalización del conflicto.

GLOSARIO

V

VALORES – 1. Es la escala de atribución ética de lo que es bueno o malo, deseable o indeseable, etc. Las diferencias de valores son las creencias fundamentales distintas de las personas sobre lo que es malo, correcto, etc. Cuando los valores personales difieren significativamente, el conflicto resultante es frecuentemente difícil de resolver, dado que la gente no está dispuesta a cambiar o comprometer sus valores o creencias fundamentales.

VIOLENCIA – 1. Abuso de la fuerza. 2. Fuerza ejercida para obligar a una persona a hacer lo que no quiere. La violencia puede ser verbal, física, psicológica o institucional.

VIOLENCIA ESTRUCTURAL - La manera como las instituciones y las políticas dañan o destruyen los valores y el desarrollo individual. Incluye las condiciones en las que a una persona se le impide, por privación social o represión política, alcanzar sus propias aspiraciones, pero donde no hay una obvia reacción violenta dada la debilidad de la minoría y la eficiente política de la mayoría.

Fuentes:

Barrueco, Alberto, Régnier Brigitte, and Vejarano, Beatriz, English-Spanish Glossary. Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University, Mayo 2001. <http://www.gmu.edu/departments/ICAR/Espanol.html>.

Diccionario de Conflictología. Centro de Recursos sobre Conflictología. <http://www.conflictologia.net/diccionario.htm>

Términos Técnicos Utilizados en Resolución Alternativa de Conflictos. Fundación Libra. Argentina.

ANEXO 2

SOBRE LOS AUTORES

Álava, Rubén.

Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Master en Conflictos y Paz Sustentable por la Universidad Católica de Lovaina (KULEUVEN), Bélgica. Desde 2008 hasta la actualidad se desempeña como asesor técnico en el componente Reforma del Estado, en el Programa Modernización y Descentralización del Estado (PROMODE) de GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), Ecuador. Es además consultor privado. alpcran@hotmail.com



Amado, Al.

Director en Ecuador de la Iniciativa para el Estado de Derecho del Colegio de Abogados “ABA” de EE.UU. y Director Fundador del Proyecto Latinoamericano de Colaboración en la Educación. Tiene más de veinte años de experiencia como abogado litigante, árbitro y mediador. Posee grado de Juris Doctor (J.D.), Universidad Emory en Atlanta, Georgia, y Legum Magíster (LL.M.), Universidad de Texas – Austin donde sus estudios interdisciplinarios enfocaron en derecho internacional, resolución de conflictos y Estudios Latinoamericanos. Es instructor, entrenador y miembro de facultades de derecho en los EE.UU. y en otros países. alamado@mac.com y al.amado@americanbar.org.



Chinchilla Miranda, María Teresita.

Licenciada en Arqueología. Directora Técnica de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén, ACOFOP. Graduada de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Educación en Resolución de Conflictos: Resolución y Transformación de Conflictos, Comunicación Constructiva y Mediación.



PROPAZ Guatemala; Desarrollo Académico en la Transformación de Conflictos Sociales: Vinculando Teoría y Práctica” Universidad Javeriana de Bogotá. teresitachinchilla@hotmail.com



Curuchelar, Graciela Beatriz.

Abogada, Notaria, Mediadora. Autora de Mediación y Resiliencia. Formación básica en gestión, resolución y transformación de conflictos, Fundación Editora Notarial, Buenos Aires 2008, y Modelos de Mediación Colección Complementaria, Fundación Editora Notarial, Buenos Aires, 2012. Fundadora de las organizaciones MEDIANTE PROCESOS PARTICIPATIVOS Y PACIFICOS, y UMBRALES. Directora del Sub-Centro de Mediación del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires en Morón. Titular de Técnicas de Negociación en la Universidad del Salvador, Autora de CAFEMEDIANTE. Formadora de Mediadores en Universidades de Argentina, Chile y Colombia. Consultora en resolución pacífica de conflictos en empresas, organizaciones y escuelas. graciela.curuchelar@hotmail.com www.medianteprocessosparticipativosypacificos.org



Castillo Colindres, Arcenio.

Profesor del área social humanística en la Universidad Mariano Gálvez de Guatemala y Asesor Profesional, coordinando el área de Asistencia Pedagógica y Dirección Escolar en la Dirección Departamental de Educación de Santa Rosa del Ministerio de Educación de Guatemala, desarrollando entre otras cosas, procesos de acompañamiento didáctico en los establecimientos educativos de los niveles preprimario, primario y medio, de educación escolarizada, asimismo brinda asesorías en el área de gestión y administración escolar. Doctor en Estudios Internacionales de Paz, Conflictos y Desarrollo, por la Universidad Jaume I, Castellón, España. Participó e impartió seminarios, talleres y congresos sobre género, coeducación, educación para la paz, gestión y transformación de conflictos, entre otros. Coordina

y asesora procesos de gestión y/o resolución de conflictos. aczuko@yahoo.es

Egaña González, Juan Enrique.

Especialista en resolución de conflictos, procesos de negociación y desarrollo de habilidades blandas. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile; Postulado en Gestión de Conflictos, Universidad de Antioquia, Colombia; Licenciado en Historia, Universidad Católica de Valparaíso. Actualmente es Profesor Adjunto de Pre y Post Grado de la Escuela de Ingeniería Comercial de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Valparaíso, y profesor invitado en universidades nacionales y extranjeras. Participó en labores académicas y de consultoría en Argentina, Colombia, Bolivia, Guatemala y República Dominicana. www.conflictologos.blogspot.com - juan.egana@uv.cl



Gaitán Sánchez, Oscar Manuel.

Abogado, Diplomado en Derecho Probatorio y actualización en Derecho Probatorio en la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Comercial y en Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, con formación en Mediación, Conciliación y Arbitraje Nacional e Internacional. Cursa Doctorado en Derecho en la Universidad de Buenos Aires-Argentina. Experiencia específica como Mediador, Conciliador y Árbitro, docente universitario, con experiencia en dirección y ejecución de proyectos internacionales, dirección de equipos de trabajo y administración de recursos de cooperación internacional. Director Ejecutivo de Partners Colombia, organización que promueve el cambio democrático y la transformación de conflictos a través de procesos de diálogo participativo. oscargaitan@partnerscolombia.com www.partnerscolombia.com





Galicia Guillen, María del Carmen.

Docente e investigadora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Consultora para programas de Save the Children , PNUD, Foro de la Mujer, en Guatemala, integrante de la Red GUCAL, para la calidad académica en América Latina. Maestría en Administración de Recursos Humanos, Licenciatura de Trabajo Social, Curso de Especialización en Coaching Educativo, Universidad de California-Universidad del Valle de Guatemala . madca2@hotmail.com



Huamani Ober, Giselle.

Tiene más de 20 años de experiencia trabajando en procesos colaborativos para el manejo y la transformación de conflictos. Formada en el Instituto de Análisis y Manejo de Conflicto (ICAR-GMU), donde estudió su doctorado, su trabajo se ha enfocado en el diseño y facilitación de procesos de diálogo, solución de problemas, mediación, y capacitación a diversidad de actores en distintos contextos de conflictos en Latinoamérica, Europa Oriental, Irlanda del Norte, Sudeste de Asia. Ha vivido y trabajado en diversos países conduciendo programas e intervenciones, y en la institucionalización de mecanismos y políticas públicas para el manejo de conflictos. giselle.huamaniober@gmail.com



Llapur, René.

Trabaja como consultor en resolución de conflictos, en asesoramiento y gestión profesional a organizaciones, a través de tres caminos: la prevención (organización y redacción de pautas internas), la capacitación (a directivos y personal de organizaciones) y la mediación (como una forma adecuada de gestionar conflictos ya producidos). llapur@consensum.com.ar

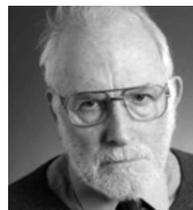
Maselli Loaiza, Claudia Caterina.

Directora del Bufete Popular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, de la cual se tituló como Abogada y Notaria, Mediadora acreditada por la Fundación Libra de Argentina, egresada del 8ºCurso de Verano ICAR-OEA “Transformación de Conflictos: vinculando teoría con práctica”. Consultora en temas de justicia en proyectos de USAID, PNUD, Universidad Del Valle de Guatemala, Escuela de Estudios Judiciales. Experiencia profesional en arbitraje y docencia universitaria sobre MARC, en temas de integración centroamericana como Secretaría Técnica de la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia y en formación y asesoría en proyectos políticos y de estado de derecho en la Fundación Konrad Adenauer. ccmaselli@gmail.com.



Mitchell, Christopher.

Profesor Emeritus en S-CAR, George Mason University, donde trabaja en los aspectos prácticos y teóricos de los procesos de paz. Es autor de numerosos libros, entre ellos *The Structure of International Conflict* (Macmillan & St Martins Press; 1981), *Peacemaking and the Consultants' Role* (Gower Press & Nichols Publications; 1981), y (con Keith Webb) *New Approaches to International Mediation* (Greenwood Press; 1988). También publicó *Gestures of Conciliation* (St Martins Press/Macmillan; 2000), *A Handbook of Conflict Resolution* (Frances Pinter/Continuum 1995) y (con Landon Hancock) *Zones of Peace* (Kumarian Press; 2007) y *Local Peacebuilding and National Peace* (Continuum; 2012). Anteriormente fue académico en Gran Bretaña: University College, London School of Economics, University of Surrey y University of Southampton. cmitchel@gmu.edu





Mora Espinoza, Álvaro Enrique.

Doctor en Derecho Administrativo por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Académico de la Universidad Nacional de Costa Rica en el Centro de Investigación y Docencia en Educación. Académico de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Especialista en Resolución de Conflictos, con diversas publicaciones en libros y revistas tanto a nivel nacional como internacional. Ha sido expositor en universidades de Costa Rica y de Iberoamérica en temáticas de los valores, la ética, la bioética, derecho y RAC. almorae@hotmail.com



Peterson St-Laurent, Guillaume.

Estudiante de doctorado en la Universidad de British Columbia, Canada. Trabajó previamente sobre la deforestación y la colonización de los bosques en la frontera agrícola del este de Panamá durante su maestría en la Universidad McGill, Canada. Su trabajo documentó los usos de la tierra, percepciones, necesidades, aspiraciones y conflictos territoriales de los colonos (inmigrantes a la frontera agrícola) con miras a entender si y cómo podrían ser tomados en cuenta en las políticas de REDD+. guillaume.petersonst-laurent@mail.mcgill.ca



Pfund, Alicia.

Coordinadora de la Iniciativa Latinoamericanas en el Center for Peacemaking Practice de la Facultad de Análisis y Resolución de Conflictos (S-CAR), Universidad George Mason de Fairfax, Virginia, USA; asesora en Latinoamérica del Decano de S-CAR, Editora de *From Conflict Resolution to Social Justice: the Work and Legacy of Wallace Warfield*, (Bloomsbury; 2013). Mediadora en la corte del estado de Maryland. Su carrera previa fue en desarrollo en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C. Alicia tiene una maestría en antropología social de American University. apfund@gmu.edu

Potvin, Catherine Jeanne.

Catedrática del departamento de biología de la Universidad de McGill, Canadá y científica asociada del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales en Panamá. Obtuvo su doctorado de la Universidad Duke, Carolina del Norte. Durante su carrera ha trabajado en temas relacionados con el cambio climático global. La Dra. Potvin publicó más de 90 artículos en revistas científicas internacionales y editó dos libros. La importancia de su obra fue reconocida en 2012 por la Medalla Miroslaw Romanowski de la Sociedad Royal de Canadá.



Quiroga Trigo, María Soledad.

Socióloga y escritora. Ha dirigido procesos de análisis y gestión de conflictos, educación y desarrollo sostenible. Ha sido Ministra de Educación de Bolivia. Tiene más de 30 publicaciones (libros y artículos) propios y en colaboración con otras personas. Actualmente es Gerente de Información, Investigación y Análisis de Conflictos de la Fundación UNIR Bolivia. msquiroga@unirbolivia.org



Robledo, María Juliana.

Mediadora con postgrado en Derecho, Economía y Administración del Medio Ambiente. Especializada en procesos de diálogo en conflictos socioambientales, y procesos colaborativos para el diseño e implementación de políticas públicas sobre conservación y desarrollo sustentable. Trabajó con organismos internacionales (BID, PNUD), gubernamentales nacionales y locales, en la Universidad del Salvador y para la Fundación Cambio Democrático. Miembro del círculo de aprendizaje para constructores de paz coordinado por John Paul Lederach, integra la Comunidad Regional de Práctica y Aprendizaje del Proyecto de Diálogo Democrático de PNUD y es miembro fundador del Grupo Confluencias. Coordinadora del Programa Integrado Trinacional, para fortalecer las capacidades



de comunidades indígenas para la defensa de sus derechos y el uso y manejo sostenible de los territorios tradicionales en el Gran Chaco. julianarobledo@hotmail.com.



Rungruangsakorn, Carlos.

Doctor en Ciencias Sociales (U. de Cuyo, Argentina), Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente (PUC). Especializado en gestión ambiental, participación ciudadana y conflictos socioambientales. Autor de varios libros, tales como: Gestión Ambiental Local: Modelos e indicadores; El Fin del Petróleo y El Cambio Climático, Alcances de la Participación Ciudadana, etc. Es Jefe del Depto. de Gestión Ambiental Local del Ministerio del Medio Ambiente, donde se ha destacado por crear e implementar el Sistema de Certificación Ambiental para Municipalidades. Además se encuentra desarrollando su tesis doctoral sobre el rol del Estado en los Conflictos Socioambientales, comparando Chile con Argentina. rsakorn@mma.gob.cl

Experiencias Latinoamericanas en el Abordaje de Conflictos

La Universidad para la Paz y la George Mason University han unido esfuerzos para poner a disposición del público iberoamericano un texto académico de especial significación sobre Experiencias Latinoamericanas en Manejo de Conflictos. Este libro analiza diversas formas de conflictividad que se expresan en la región Latinoamericana y Caribeña. A saber, conflictos ambientales, conflictos étnicos, conflictos comunitarios y conflictos de orden político y militar. El análisis de los casos provee información esencial para el análisis de los mismos referida al contexto en cual estos se producen, así como el análisis del proceso de resolución de los mismos, en sus diferentes ciclos. Cada análisis de caso concluye con recomendaciones que pueden ser de utilidad en situaciones similares en la región y fuera de ella.



School for Conflict Analysis
and Resolution

www.scar.gmu.edu



University for Peace
Universidad para la Paz



www.upeace.org