

COMUNIDADES Y CONFLICTOS
SOCIOAMBIENTALES:
EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS EN
AMÉRICA LATINA

COMUNIDADES Y CONFLICTOS
SOCIOAMBIENTALES:
EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS EN
AMERICA LATINA

Pablo Ortiz - T.
(Compilador)



Embajada Real de los Países Bajos

Ediciones UPS
ABYA -YALA - Programa FTTP/ FAO - COMUNIDEC
1999

**COMUNIDADES Y CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES:
Experiencias y desafíos en América Latina**

1era Edición
1999

Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Teléfono: 562-633 / 506-247
Fax: (593-2) 506-255
Quito-Ecuador
Correo electrónico:
E-mail: abya-yala@abyayala.org.ec
editorial@abyayala.org.ec

Programa Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP)
FAO
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson
Apartado 17-12-833
Telefax: (593-2) 506-267
Correo electrónico:
E-mail: ftpp@upsq.edu.ec

COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo
Eloy Alfaro 1824 y Bélgica (3er piso)
Telefaxes: 546362 - 553643
Quito, Ecuador

Compilación y
Edición:

Pablo Ortiz-T

Diseño y diagramación: Abya-Yala Editing

ISBN: - 9978-04-478-7

Impresión: Impresiones Digitales Docutech

INDICE

Presentación III

Introducción V

Capítulo I :Reflexiones y Propuestas teórico - conceptuales

Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socioambientales a través de la forestería comunitaria. Pablo Ortiz-T..... 7

Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social. Patricio Guerrero A. 35

Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socioambientales. René Orellana H. 89

Territorialidad de pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia y el marco conceptual de la resolución de conflictos según Peter Wallensteen. Roberto Balza A. 109

Conflictos en forestería comunitaria en América del Sur. Carlos Villareal 123

La dimensión de género en el manejo alternativo de conflictos socioambientales: una exploración preliminar. Susan Poats. 141

Condiciones necesarias para el manejo de conflictos socioambientales Lourdes Endara Tomaselli 155

Pauta para el manejo de conflictos. Una perspectiva metodológica. Víctor Hugo Torres 161

Ordenamiento territorial: ¿Inventario de recursos o inventario de conflictos?
Manuel Briceño 167

Participación comunitaria y alternativas ambientales
Augusto Angel 181

Capítulo II: Experiencias y casos

Comunidades rurales en conflicto: Una fotografía. Rolain Borel..... 193

Casos Yuracarés e Izoceños: Derecho consuetudinario
y recursos naturales. René Orellana 201

Del otro lado de la luna: litigios y pleitos
Miguel Donayre 211

Iniciativas locales, voluntarios nacionales y manejo de conflictos
socioambientales en América Latina. Fernando Rosero 227

Participación en los conflictos ambientales amazónicos.
Esperanza Martínez 239

Los conflictos socioambientales. Una perspectiva anacrónica.
Teodoro Bustamante 257

Paralegales comunitarios y medio ambiente
Manolo Morales F. 265

Conflicto y manejo sustentable de recursos naturales en la Amazonía
ecuatoriana. Iván Narvaez 273

Bolivia: la guerra de los pozos en Vinto y Sipe Sipe. Carlos Crespo 293

Capítulo III: Bases metodológicas para el tratamiento de Conflictos Socioambientales

Conflictos...¿sociales, ambientales, socioambientales?...
Conflictos y controversias en la definición de conceptos
René Orellana 331

Hacia una propuesta de manejo participativo de conflictos socioambientales Pablo Ortiz T.	345
Mecanismos legales y alternativos para el manejo de conflictos ambientales. Liliana Díaz R.	369
Protegiendo los derechos de propiedad colectiva. La búsqueda de una solución provisional. Brendan Tobin.	383
Medios alternativos de solución de conflictos en comunidades indígenas ecuatorianas. Elizabeth García y Jaime Veintimilla.	397
La consulta Baha'í: una herramienta para solucionar conflictos Donald Stewart.	409
Resolución de disputas públicas. Claudio Creamer	417
Introducción a las metodologías participativas. Galo Ramón	433
Naturaleza de los conflictos socioambientales, estrategias de apoyo utilizadas y condiciones necesarias para su manejo: perspectiva desde la planificación. Antonio Bernales	451
Breve referencia de los autores.	465

Presentación

COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo en nombre del Programa FTTP de la FAO y de la Editorial Abya Yala, pone en consideración de los lectores del país y la región el libro Comunidades y Conflictos Socioambientales: Experiencias y Desafíos en América Latina. Este libro representa un esfuerzo de colaboración interinstitucional, dirigido a llenar un vacío de información y reflexión sobre temas relacionados con el manejo ciudadano de conflictos.

Los artículos que conforman el libro y sus autores participaron en diferentes eventos: cursos, encuentros, talleres, conferencias nacionales e internacionales y muestran la vocación por constituir una Plataforma Institucional en el Ecuador diri-

gida a facilitar y apoyar las iniciativas que en este campo vienen realizando organizaciones de base, entidades especializadas y personas involucradas en acciones colectivas.

Estamos seguros que este libro será un referente clave para todas las personas e instituciones que de una u otra manera están involucradas en el campo del manejo colaborativo de conflictos socioambientales.

Carlos Moreno M.
DIRECTOR EJECUTIVO
COMUNIDEC

Introducción

El propósito del presente libro consiste en poner a consideración del público interesado, instituciones públicas y privadas, universidades, organismos no gubernamentales, de cooperación para el desarrollo y organizaciones rurales en general, los temas y quizás los textos más relevantes discutidos a lo largo de un proceso de reflexión colectiva de cerca de dos años en torno a los denominados conflictos socioambientales que involucran a comunidades rurales, sean campesinas o indígenas de la región, especialmente Centroamérica y las áreas andino-amazónicas de Ecuador, Perú y Bolivia.

Se trata de 26 autores de varios países que ponen a consideración de un público más amplio, aquellos avances, en unos casos, productos finales o experiencias, en otros, que fueron discutidos en algunos de los eventos promovidos por el Programa FTTP en asocio con algunas instituciones locales. Todos ellos, han tenido como denominador común, no solo el compromiso por desarrollar una lectura propia, desde la realidad latinoamericana sobre el tema de manejo o tratamiento de los conflictos socioambientales, sino la lucha por apoyar las reivindicaciones populares por mayor participación y transparencia en los procesos que deciden la suerte

de los recursos de bosques, aguas y suelos de los cuales dependen no solo comunidades rurales campesinas e indígenas para su sobrevivencia, sino también economías nacionales en su conjunto.

Y es que a fines de siglo, existe un creciente interés por la relación estrecha entre recursos naturales, pobreza y conflictos. Según la FAO, no debemos perder de vista que muchas de las personas desprovistas de los recursos esenciales para sobrevivir en la región, también viven en las áreas más vulnerables desde el punto de vista ambiental. El 80% de los pobres en América Latina están asentados en tierras marginales caracterizadas por su baja productividad y una alta susceptibilidad a la degradación ambiental, incluyendo tierras áridas, suelos de baja fertilidad y laderas pendientes.

Sin duda, la degradación ambiental que resulta cuando las personas utilizan estas tierras marginales para procurarse madera combustible y para sembrar cultivos de subsistencia y comerciales, empeora su pobreza y abre la posibilidad a situaciones conflictivas.

Las estadísticas de conflictos muestran que existe una correlación directa entre deterioro de los recursos naturales, pobreza y las probabilidades de surgimiento

de conflictos. Una variable adicional importante que debe ser tomada en cuenta en ese marco, es la capacidad de presión y movilización de esas poblaciones involucradas. O en otros términos, su nivel de organización y expresión públicas.

Y a medida que los cultivos comerciales desplazan las actividades de subsistencia, las comunidades rurales se van marginando y excluyendo todavía más, viéndose forzadas a instalarse en tierras ambientalmente frágiles. Esas son las condiciones que constituyen el telón de fondo de los conflictos socioambientales, y la FAO, a través de la Unidad de Forestería Comunitaria y las instituciones coasociadas al Programa de Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP), ha buscado desarrollar propuestas que lleven a que los actores involucrados no solo desactiven conflictos y neutralicen su escalada, sino fundamentalmente a que reflexionen y definan sus responsabilidades o papel frente a la economía, al medio ambiente y a la cultura o los procesos de toma de decisiones, y adicionalmente, para que miren en los conflictos la oportunidad para fortalecerse y hacer efectiva su participación en la definición del nuevo siglo.

En América Latina, este proceso se inició en septiembre de 1993 con el "Primer Seminario sobre Resolución de Disputas en Comunidades Forestales", celebrado en San José, Costa Rica, con el co-auspicio de Resolve, la Universidad para la Paz y el FTPP. Dicho evento permitió intercambiar información sobre los conflictos existentes,

sus características y estrategias recurrentes en la región, así como constatar las potencialidades y limitaciones de las opciones alternativas para que las comunidades rurales involucradas puedan manejarlos adecuadamente. De hecho, la inquietud fundamental se concentró en la falta de estrategias viables y adecuadas en un contexto político, cultural y social complejo como el latinoamericano.

La inquietud en referencia fue asumida por el FTPP-Ecuador y, a finales de ese mismo año, en co-auspicio con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), se crearon, dos "Grupos de Trabajo" en Ecuador y Perú, que en su primera fase se propusieron sistematizar y analizar los principales conflictos y sus impactos comunitarios y ambientales, derivados de problemas centrales como fueron: la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana; y la tenencia de la tierra en la Amazonía Peruana, Departamento de Loreto. Ambos grupos de trabajo tuvieron una actuación regular que se extendió por algo más de un año; y, en el caso del grupo de trabajo ecuatoriano, los resultados se tradujeron en el libro publicado con el nombre de "Marea Negra en la Amazonía: conflictos socioambientales derivados de la explotación petrolera" (1995). En Centroamérica al mismo tiempo, la Universidad de La Paz (UPAZ) con el apoyo del FTPP, promovió numerosos talleres con las organizaciones campesinas e indígenas,

Introducción

llegando a desarrollar varios materiales de capacitación en el tema, especialmente a través de programas de radio.

Dicha etapa dejó en claro dos elementos importantes en torno al tema: la escasa atención que las Ciencias Sociales de la Región habían dado al análisis de este tipo de conflictividad, y como corolario obvio, la inexistencia de una propuesta viable que recoja opciones estratégicas, metodológicas e instrumentales para que los actores más vulnerables en una relación de conflicto en torno a recursos naturales puedan recurrir con éxito a canales legítimos, pacíficos, alternativos y participativos.

Para entonces, al interior del FPPP, componente latinoamericano, se había decidido desde 1995, coordinar un proceso que apunte a profundizar el conocimiento teórico y empírico sobre los conflictos socio-ambientales; y a partir de ello, la preparación de una “propuesta metodológica”. Con ese antecedente, se desarrollaron dos eventos seguidos: el uno en San José, Costa Rica, con el curso denominado “Resolución de Conflictos en el Manejo de Recursos Naturales, entre el 3 y el 20 de octubre de 1995, coordinado por el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA); y el otro en Quito, Ecuador del 13 al 16 de noviembre del mismo año, un Seminario Taller Internacional sobre “Manejo Alternativo de Conflictos Socioambientales”, al cual asistieron especialistas de varios países de la región, de América y Europa, con el coauspicio de la Comisión Asesora Ambiental de la Presi-

dencia de la República del Ecuador (CAAM), la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y el Centro de Investigaciones Derecho y Sociedad (CIDES). Estos dos eventos tuvieron la finalidad de compartir y analizar los avances teórico y metodológicos relativos al manejo alternativo de este tipo de conflictos. Se presentaron varias ponencias y se discutieron algunos aportes metodológico-instrumentales del trabajo que venía desarrollando FPPP América Latina. Parte de esos documentos están compilados en el presente volumen.

Entre enero y abril de 1996, se realizó la conferencia electrónica mundial “Tratamiento de conflictos en torno a los recursos naturales a través de la forestería comunitaria” cuya coordinación latinoamericana fue encargada al FPPP-Ecuador, con el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Este evento permitió acceder a importante información sobre casos y avances teóricos relativos a conflictos socioambientales en el resto del mundo, particularmente en Asia y África y, de hecho, enriquecer con estas experiencias la construcción de una propuesta metodológica regional. Paralelo a este evento se constituyó la Segunda fase del Grupo de Trabajo Ecuador, en el que participaron representantes de 15 organismos no gubernamentales (ONGs). Dicha Conferencia Electrónica Mundial, produjo en 1997, un documento titulado “Addressing Natural Resource Conflicts through Community Forestry”, que consta de cuatro módulos.

Todo el proceso anotado permitió diseñar la primera versión borrador de la propuesta metodológica sobre “Gestión Participativa de Conflictos Socioambientales”, la cual fue sometida a discusión y análisis de 17 especialistas de 10 países, a través del “Taller electrónico internacional de discusión sobre el documento de propuesta para una guía metodológica para el manejo de conflictos en torno a recursos naturales” celebrado entre el 29 de abril y 19 de julio de 1996. Este análisis fue efectuado, paralelamente, por los Grupos de Trabajo nacionales de Ecuador y Perú.

Igualmente una segunda etapa de validación se inició entre junio y agosto de ese año, en el que se implementaron nuevos talleres en Centroamérica, Ecuador, Perú y Bolivia. En el caso peruano, en Lima, se desarrolló un Seminario Nacional con la participación de 20 delegados de ONGs y organizaciones de base de distintas regiones. También se implementó un Taller de validación y capacitación en metodologías participativas en Manejo de Conflictos con la coordinación de FTTP Lima y el Centro EORI, en Puerto Maldonado, en la región de Madre de Dios, al sur de la Amazonía Peruana, cerca de la frontera con Brasil y Bolivia. Igualmente en Cusco, organizado por el Centro Bartolomé de Las Casas y Casa Campesina, se realizó un taller con líderes campesinos de la denominada Región Inka.

En Bolivia, se ejecutaron en este tiempo tres eventos: el primero, la participación del FTTP y WWF como auspician-

tes del II Curso Regional de “Manejo y Resolución de Conflictos Ambientales”, que tuvo como sede la Universidad Gabriel René Moreno, en Santa Cruz y anfitriones a la Red de Forestería Social, al CERES y al Grupo de Trabajo sobre Conflictos Ambientales de Cochabamba. El segundo evento se desarrolló en coordinación con CERES-FTTP Cochabamba, y el Comité Coordinador de las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba, que aglutina a los campesinos cocalleros de la Región del Chapare. Y finalmente, también se implementó un curso de validación y capacitación en metodologías participativas para el análisis y planeación de estrategias frente a conflictos, con funcionarios y técnicos de varios municipios del distrito de Cochabamba, involucrados en conflictos por bosques, aguas y tierras en esa región. En Costa Rica, en el Centro de Capacitación “Montaña Clara María”, se desarrolló en el mes de agosto de 1996, el Taller de Acción en Manejo Adecuado de Conflictos.

Ha sido fundamentalmente un proceso colectivo de trabajo con comunidades rurales (sean campesinas o indígenas) en varios países de América Latina, bajo la modalidad de talleres y encuentros de base. Pero también alimentado por la reflexión teórica y académica multidisciplinaria. Las herramientas participativas de trabajo en estos talleres, cursos, seminarios, conferencias y encuentros, han permitido sobre todo que los miembros, hombres y mujeres por igual, de las comunidades rurales, excluidas generalmente de los proce-

Introducción

sos de tomas de decisión, tomen la palabra, se reconozcan y visualicen sus propias capacidades.

Una vez madurado el proceso, a mediados de 1997, el Programa FTTP, apoyó la organización del III Curso Regional de “Gestión Ambiental y Tratamiento de Conflictos Socioambientales”, promovida por dos instituciones ecuatorianas, Comunidec y la Universidad Politécnica Salesiana (UPS). Dicho evento contó con la participación activa de delegados de Bolivia, Colombia y Perú, entre profesionales, funcionarios de organismos estatales, no gubernamentales e incluso de empresas privadas. También lo hicieron en forma destacada líderes indígenas y promotores locales de varias organizaciones campesinas. En este curso, intervinieron además varios especialistas en distintas áreas del tema de gestión ambiental y tratamiento de conflictos socioambientales. Sus ponencias o documentos de apoyo, también se encuentran recopilados en el presente libro.

A lo largo de 1997 y la primera mitad de 1998, las oficinas de FTTP Perú, Ecuador y Costa Rica continuaron apoyando el trabajo de facilitación capacitación y transferencia de metodologías a varias instituciones ligadas a las comunidades rurales de sus respectivos países. Varios organismos ya han dado pasos en firme en la institucionalización de algunas de estas propuestas conceptuales o metodológicas de manejo o tratamiento de Conflictos.

En Perú, la Casa Campesina de Cusco y el Centro Bartolomé de Las Casas, se

encuentran empeñados en fortalecer un equipo técnico de apoyo al trabajo con las organizaciones campesinas de la región del sur andino. En Lima, el Grupo Peruano de Resolución Conflictos, ha organizado varios eventos y promovido diferentes actividades de cara a plantear reformas legales.

En Ecuador, en noviembre de 1997 se constituyó la Red Alternativa de Conflictos (RAC) por iniciativa de la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) de la cual el Programa FTTP forma parte y apoyó, a otras instituciones contrapartes como Comunidec y el Programa Regional de Bosques Nativos Andinos (Probona) de UICN e Intercooperación, en el trabajo con algunas organizaciones indígenas amazónicas de las zonas de Pastaza y Napo en Ecuador. En esa línea también dio asistencia técnica al proyecto de capacitación de líderes indígenas de los pueblos Shuar y Achuar, ejecutado por la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (Aldhu y la Unesco, y a la Universidad Politécnica Salesiana (UPS) en la implementación de varios cursos académicos, y el diseño curricular.

Es en ese marco de experiencias, reflexiones preliminares y discusiones, que el presente texto debe ser abordado. Son los primeros pasos de una búsqueda de respuestas a múltiples preguntas, todas ellas complejas y difíciles de responder con fórmulas.

Para facilidad de Ud. amigo/a lector/a, el libro está dividido en tres partes fun-

damentales: Se inicia con un capítulo en torno a reflexiones y propuestas teórico-conceptuales. Allí, R. Orellana, L. Endara, P. Guerrero, P. Ortiz-T. y R. Balza, tratan de sintetizar y destacar los aspectos más relevantes del debate teórico conceptual existente alrededor de los denominados conflictos sociales y socioambientales. Otros textos como los de V. H. Torres, M. Briceño o S. Poats, abordan más específicamente la temática en el contexto del desarrollo local, el ordenamiento territorial y la cuestión de género, respectivamente. En todos los autores, incluido A. Angel, es recurrente el énfasis en el problema de la participación, la identidad, las capacidades locales y las nociones de desarrollo que atraviesan y definen las posiciones de los diferentes actores presentes en la dinámica de los conflictos en torno a recursos naturales.

La segunda parte del libro, a pesar de que se denomina “Experiencias y Casos”, no está exento de algunas reflexiones teórico-conceptuales generadas a partir de procesos concretos y específicos, tal como lo plantean T. Bustamante, I. Narváez y R. Orellana. No se tratan de simples descripciones o sistematizaciones de situaciones locales, o de estudios de caso, en estricto sentido, sino de un “pensar en voz alta” o compartir dudas y preguntas, surgidas al calor de la dinámica social y política de algunos de los conflictos a los cuales se refieren. En los casos que nos presentan E. Martínez, R. Borel, F. Rosero, M. Morales, M. Donayre y C. Crespo, queda en claro la enorme riqueza de experiencias desarro-

lladas por las comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil, para defender derechos y reivindicar mayor participación, sin que ello se reduzca a una simple protesta o antagonismo con el orden establecido, sino más bien al diseño de propuestas alternativas de gestión, de gobierno, de normatividad, de tomas de decisión, que anuncian, de alguna manera, los nuevos vientos y parámetros que servirán de base para la definición de políticas, normas y roles del Estado, las empresas, las organizaciones sociales en torno a la gestión y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el nuevo siglo.

Finalmente, en la tercera parte del libro, están recogidas algunas experiencias y reflexiones en torno a “Bases Metodológicas para el Tratamiento de Conflictos Socioambientales”. G. Ramón plantea una lectura panorámica, retrospectiva, crítica y provocadora en torno al tema de las metodologías participativas, destacando, al igual que P. Ortiz-T., la importancia de las mismas en cuanto al objetivo de empoderar a las organizaciones de base, promover cambios, enfrentar la pobreza y buscar una mayor equidad. D. Stewart, C. Creamer y A. Bernaldes ponen a consideración algunas pautas en torno a los denominados procesos de consulta y diálogo respectivamente, destacando la importancia de tomar en cuenta las percepciones entre las partes, las estructuras comunicativas y los roles que los terceros pueden cumplir. L. Díaz, B. Tobin, E. García y J. Veintimilla, abordan sus experiencias jurídicas y de trabajo con

Introducción

comunidades rurales, especialmente indígenas, para plantear algunas ideas claves en torno a alternativas de manejo de conflictos, tales como la que cualquier propuesta alternativa de manejo de conflictos, tiene que ser compatible con su propia cultura, así como con las normas legales del Estado. O aquella que “no se trata solo de reconocer y crear espacios de participación para las comunidades rurales, sino de fortalecer su capacidad para que puedan ocupar adecuadamente esos espacios”.

En suma, el texto que Ud. tiene en sus manos, marca el final de una etapa y el inicio de otra. Muchas instituciones y personas que buscan y trabajan por días mejores para que las comunidades locales eleven su calidad de vida y aprovechen racionalmente los recursos naturales, han

dado, con el apoyo del Programa FTP estos primeros pasos. La continuidad de este proceso de acompañamiento a las comunidades y organizaciones rurales dependerá de todos. FFTP agradece al apoyo de cada una de las instituciones y personas que hicieron posible esta publicación, con mención especial a COMUNIDEC, Abya Yala y Ediciones UPS.

*Programa FFTP
Quito, enero de 1999*

Capítulo 1

**REFLEXIONES Y PROPUESTAS
TEÓRICO-CONCEPTUALES**

Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socioambientales a través de la forestería comunitaria

Pablo Ortiz-T.

1. Apunte inicial

El Programa de Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP-FAO), dentro de su proyecto de Análisis, Sistematización y Manejo Alternativo de los Conflictos Socioambientales en Comunidades Rurales, a través de la Forestería Comunitaria, ha impulsado una experiencia colectiva de trabajo, de diagnóstico participativo con las comunidades y organizaciones campesinas como base principal para el diseño de una propuesta metodológica aplicable a aquellos conflictos relacionados a los recursos del bosque. El diagnóstico participativo como opción metodológica frente a los conflictos en torno a los recursos del bosque, posibilita una reflexión y aproximación no solo al conocimiento y evaluación de los conflictos socioambientales, sino que en tanto instrumento y herramienta transferida para uso de las comunidades, potencie sus propias capacidades de conocimiento de los conflictos, diseño de estrategias y propuestas de manejo alternativo

(Anderson, J.et.al. 1996, p.5 y ss; Orellana, 1996, p.2).

Los objetivos propuestos durante esa fase fueron fundamentalmente, desarrollar un trabajo colectivo, desde una perspectiva popular, de evaluación y diagnóstico de los conflictos socioambientales que atraviesan estas comunidades u organizaciones rurales; poner al alcance de los participantes herramientas y métodos para el diagnóstico y evaluación de sus propios conflictos; potenciar el uso de sus propias experiencias y herramientas; conocer las experiencias y habilidades individuales de los participantes en el diseño de marcos conceptuales, uso de técnicas y estrategias de manejo de conflictos; sistematizar los resultados como fuente para la elaboración de una Propuesta Metodológica para el Manejo de Conflictos Socioambientales desde las Comunidades Rurales involucradas (Ortiz-T., 1995, p.10; Varea, et.al., 1995, p.108 y ss).

Para ello optamos metodológicamente por el diagnóstico, seguimiento y

evaluación participativos (DSEP), que se centra en la relación y comunicación recíproca entre el facilitador y las comunidades. En el DSEP se combinan tanto elementos conceptuales, metodológicos como instrumentales. Para ello se ha partido en general del intercambio de experiencias de las organizaciones y comunidades participantes en los talleres tanto en la Amazonia ecuatoriana (comunidades de campesinos, colonos e indígenas de Sucumbíos, Napo, Pastaza) y en la región andina, con comunidades indígenas de la Sierra Central, en la provincia de Chimborazo. La idea ha sido contrastar y aprender de aquellas lecturas planteadas desde una racionalidad popular, reafirmando todo el tiempo en la necesidad que tienen, las comunidades debidamente organizadas, de manejar adecuadamente sus conflictos socioambientales (Ortiz-T., 1995, p.23 y ss). Por ello creemos precisamente que deben potenciar y afinar sus capacidades, conocimientos, recursos y herramientas teórico-prácticas en procesos de manejo y negociación de conflictos. No se trata de diseñar una propuesta al margen de los procesos de conocimiento y saber de las comunidades rurales. Sino tomarlo como un insumo central, que pueda ser reforzado/complementado o ampliado con aquellos conceptos y herramientas metodológicas provenientes de un amplio espectro de disciplinas académicas. Creemos también que las disciplinas académicas, particularmente en las Ciencias Sociales deben ser lo suficientemente flexibles como para acoger y recuperar

esos saberes, que pueden aportar mucho al ámbito conceptual y teórico del quehacer investigativo y académico (Orellana, 1996, p.4).

Sin duda, en todo lo que se refiere al saber en torno al fenómeno de los conflictos socioambientales, que involucran a las comunidades rurales hay una visión muy clara de la importancia que tienen las organizaciones y sus dificultades. Las metodologías participativas posibilitan que los actores campesinos, colonos o indígenas, manifiesten las posibilidades reales de definir demandas e intereses comunes. De la experiencia desarrollada podemos concluir que éstas están condicionadas a la satisfacción de demandas diversas, que debidamente se encuentren expresadas y acogidas en esa demanda común (Ortiz-T., 1995, p.31). La organización por los principios que la justifican, debe premiar en alguna medida a los que creen en ella. Cuando las organizaciones de base se plantean la necesidad de comprender mejor de qué tipo de conflicto se está hablando, es muy probable que se planteen también las salidas y las estrategias frente al mismo, así como las herramientas adecuadas, para su conocimiento y manejo. La comunidad hace o tiene en ese marco, la posibilidad de plantear una tipología de conflictos. Estos están asociados básicamente a los problemas que los generan, a las causas y motivaciones: si son recursos económicos en disputa se trata de un conflicto económico; si son espacios de participación en toma de decisiones se trata de

conflictos políticos; si se trata de deterioro de recursos naturales e impactos en las personas y familias se trata de conflictos socioambientales. Es decir, las comunidades tienen la posibilidad concreta de diferenciar los conflictos que la atraviesan y hacer una tipología propia, que contribuye a su vez a precisar las tipologías convencionales, como lo señalaremos más adelante (Ortiz-T., 1995, p.14; Orellana, 1996, p.3).

La legitimidad de la propuesta del conjunto de las organizaciones de base, parte del reconocimiento de una demanda sentida a niveles muy particulares. Esto no siempre se logra sin problemas previos que precisamente pasan por recoger demandas inmediatas -económicas, materiales- a las cuales muchas veces tienen que subordinarse las demandas culturales, políticas y ambientales. O dicho en otras palabras: lo socioambiental y político-cultural será relevante en la medida en que acoja lo económico e inmediato. Lo futuro tiene sentido en la medida que exprese lo coyuntural. Lo global-regional algún significado adquiere si va subordinado a lo local.

2. Nociones básicas del conflicto socioambiental y sus orígenes

Con este breve apunte inicial, deseáramos pasar a desarrollar el objeto central del presente texto. Una breve revisión de la literatura especializada y el diálogo con comunidades rurales (particularmente campesinas/colonas y ciertos segmentos

de comunidades indígenas), revelan una pobreza alarmante en la conceptualización de los conflictos, y más aún de aquellos que se relacionan con el manejo de recursos de la naturaleza. Tomaremos en cuenta para la discusión, los elementos que en las Ciencias Sociales se han desarrollado al respecto. La definición del concepto "conflicto" sigue siendo evasiva a pesar de los esfuerzos de las investigaciones sociales por clarificarla. Si hacemos un poco de historia, no debemos olvidar que la tesis de resolución de conflictos fue una de las preocupaciones centrales de las teorías de relaciones internacionales en ese tránsito del paradigma idealista al realista en los años 50 y a principios de los 60. Incluso a finales de esa década estuvo sometida a cuestionamiento y oposición. El realismo por ejemplo, criticó de estas teorías idealistas aquellos supuestos en torno a la existencia de una simetría entre las partes, pasando por alto las asimetrías básicas del sistema mundial al igual que al interior de las unidades nacionales y las entidades sociales. Los trabajos de Coser (1970) y Boulding (1973) en este sentido son ilustrativos. La influencia del marxismo y del estructuralismo durante los años 60 y 70 posibilitó poner en evidencia las estructuras asimétricas del orden internacional, a pesar de que los Estados seguían siendo considerados los actores centrales.

La preocupación común por el fenómeno del conflicto necesita del trabajo teórico sobre conceptos básicos de análisis, de modo tal que diferentes perspectivas

y diferentes observaciones puedan ser puestas en forma conjunta. Hay mucho trabajo por hacer, pero numerosos avances se han elaborado en lo concerniente a la relación entre la escasez de recursos, su deterioro y el desarrollo de los conflictos. La sistematización de reflexiones teóricas en torno al tema nos lleva a pensar que aún hay un largo camino por recorrer para ir más a fondo en la teoría general del conflicto y en su resolución, así que queremos poner a consideración para la discusión otras ramificaciones de éste.

El conflicto lo entendemos como una situación social, como un proceso en el cual un mínimo de dos partes pugnan al mismo tiempo por obtener el mismo conjunto de recursos escasos. Esta definición significa que los conflictos en torno a los recursos naturales son fenómenos sociales que involucran condiciones mínimas tales como: la escasez, el deterioro o la privación. Y en la actual coyuntura histórica del orden mundial, de expansión del mercado y la respectiva incorporación de territorios, está llevando a una agudización de las presiones en torno a los recursos naturales, incidiendo en su escasez, deterioro y privación.

En ese sentido, hay tres requisitos básicos para que esta escasez, deterioro o privación de recursos naturales, particularmente forestales, conduzca un conflicto manifiesto, de tal manera que represente un serio desafío para la vida y la propiedad o el control sobre bienes y recursos: la presencia de actores, la existencia de ciertas

salidas o alternativas de solución variable y la acción o conducta de los actores.

La escasez y privación de los recursos naturales juega un rol muy particular ya que al mismo tiempo es parte de la salida de la contención (la incompatibilidad) y un factor en la creación de estructuras sociales. Por ejemplo, es un elemento en la formación de los actores. Como vemos, el análisis del deterioro o privación de los recursos naturales o su escasez es un factor inicial muy importante en los procesos de manejo de este tipo de conflictos.

Por otro lado, existe la tendencia generalizada a tomar conflicto y violencia como términos sinónimos y a aceptar de entrada la inevitabilidad de los conflictos como violentos: una herencia inconciente de las concepciones hobbesianas de “estado de naturaleza” de las sociedades humanas. Incluso muchos han constatado que la periodicidad de la historia y de los procesos económicos está relacionada al inicio o término de conflictos violentos, cuya terminología se ha generalizado en torno al tema.¹

La existencia de diferencias de orden social, económico, político, étnico, religioso al interior de las sociedades, y fundamentalmente el no reconocimiento de las mismas que deriva en disputas, intolerancia y dominación de las fracciones más fuertes sobre las más débiles, es la principal fuente de la violencia y de los conflictos.

Esto lleva a considerar que todo conflicto surge de las siguientes causas o

de la combinación de varias: Los bienes en juego; Los principios en juego (intereses); El territorio en juego; Las relaciones implícitas (supuestos, creencias). El conflicto incluye así intereses opuestos entre individuos o grupos en una situación de suma cero. Estos intereses opuestos deben ser reconocidos para que exista el conflicto, e involucrar la creencia, por cada actor, de que su oponente obstaculizará (o ya ha obstaculizado) sus intereses. En ese sentido, el conflicto es un proceso que implica acciones y re-acciones: surge de relaciones existentes entre grupos o individuos, aunque también hay el caso de la inacción o evasión de una de las partes, como forma de enfrentar el conflicto.²

Con frecuencia estos motivos se superponen y actúan simultáneamente. El desigual acceso y aprovechamiento de los escasos recursos necesarios para la supervivencia de las sociedades, junto con las contrapuestas percepciones e intereses alrededor de los mismos, son en ese sentido fuente de conflictos, como los llamados socioambientales.

3. Necesidades, Intereses e Incompatibilidades entre Actores

Obviamente, para hablar de conflictos socio-ambientales tienen que existir actores sociales (partes interesadas) -stakeholders- para que un conflicto transite de una fase embrionaria, de latencia, de problema, a una fase manifiesta y de conflicto propiamente dicho, para que sea posible la

acción. En un nivel básico -como por ejemplo, los modelos de negociación de conflictos convencionales existentes en administración de empresas- los individuos pueden ser actores. Pero en el momento en que hablamos de procesos y fenómenos sociales ligados al control, uso y manejo de recursos naturales escasos o deteriorados el interés está concentrado en entidades colectivas (grupos sociales, comunidades, organizaciones, gremios) los mismos que se encuentran dotados de ciertas capacidades (estructura organizativa, identidad, definición de demandas, reconocimiento). A pesar de todo este señalamiento, la orientación hacia el actor en el análisis de los conflictos socioambientales ha sido rebatida y se ha enfatizado la necesidad de estudiar también los conflictos entre procesos y racionalidades de control, uso y manejo de los recursos naturales. Es ilustrativo en este sentido, el debate en torno a la concepción misma de la naturaleza presente al interior de ciertos discursos y prácticas.

Es necesario que haya por lo menos una salida (solución) para las incompatibilidades: por lo menos dos partes que simultáneamente pugnan por controlar, adquirir o beneficiarse de los mismos recursos naturales escasos o deteriorados. Sin embargo, esta salida o solución no necesariamente tiene que ser percibida por las partes.

Finalmente, tienen que existir acciones, es decir, comportamientos conscientes de las partes a fin de conseguir los

objetivos. Las acciones van acompañadas de actitudes y en algunas ocasiones de acciones que llevan a cabo las partes en una “zona gris” de las percepciones. El comportamiento rara vez es tan fácil de interpretar como normalmente se cree. Por ejemplo, las acciones que una parte percibe como no conflictivas, o incluso como mutuamente constructivas pueden ser consideradas por la otra parte como hostiles y destructivas aun en aquellas situaciones en que las partes se dan cuenta de los roles opuestos que están jugando y en qué consisten las incompatibilidades.

En este sentido las acciones difieren de otros elementos en la definición del conflicto. Aun en los casos en que una parte niega que una determinada acción está dirigida contra el oponente, la parte que se considera víctima encuentra dificultades en compartir este punto de vista.

La naturaleza de “zona gris” que poseen algunas acciones tiene que ver con el hecho que en la mayoría de los conflictos socioambientales, hay algo sobre lo cual las partes no están de acuerdo - (por ejemplo, las incompatibilidades en torno al concepto de bosque presente en muchas etnias y aquellas que manejan muchas agencias estatales y empresas). O sea que, ambos pueden estar luchando de manera simultánea por otros objetivos que involucran recursos del bosque aparentemente menos escasos. Algunas acciones pueden sacar a la luz estas “compatibilidades” y de esta manera reducir tensiones en un conflicto determinado que eventualmente

conduzca a una transformación del mismo.

La imagen de la triple naturaleza de los conflictos ha sido ampliamente utilizada en las teorías de resolución de conflictos como una manera didáctica de ilustrar sus complejidades. La imagen triangular del conflicto fue originalmente introducida por Johan Galtung pero ha sido popularizada por algunos otros como J. P. Lederach (1993) o C. Pendzich (1994). No incluye a los actores o a la formación de actores y, además, tampoco se acomoda fácilmente al proceso de reversión de la formación de los conflictos, es decir, a la parte teórica que concierne a la construcción o formación de nuevos órdenes sociales y ambientales

Los conflictos socioambientales en esa línea, aparecen siempre en muchas de las relaciones sociales, pero tienen una graduación que los hace ir desde simples desacuerdos manejados de manera informal, no institucional, hasta confrontaciones que implican violencia y tendencia al aniquilamiento del otro. Estas relaciones sociales, involucran siempre alguna forma de comunicación. Sin esta comunicación no se pueden establecer expectativas comunes, interacciones que permitan la relación. En los conflictos socioambientales, la comunicación permite el intercambio de mensajes reivindicatorios respecto a los derechos en disputa y a hacer explícitos los procedimientos que las partes determinan, bien unilateralmente cada parte o bien de mutuo acuerdo, para resolverlo.

En cuanto a las tipologías, podemos mencionar como criterios generales a considerar que los conflictos pueden ir, en graduación sucesiva, desde sencillos desacuerdos entre individuos o familias, sin mayor repercusión social (intracomunitarios), hasta las guerras que involucran conglomerados amplios (interestatales), pasando por conflictos entre grupos, comunidades (intercomunitarios), entre instituciones de mayor o menor alcance (interinstitucionales). Desde el punto de vista de las relaciones de poder podemos encontrar básicamente dos entradas: entre actores más o menos iguales (simétricos) y entre desiguales (disimétricos). Desde el punto de vista de los escenarios y repercusiones, pueden ser locales, regionales, nacionales y globales.

La resolución o transformación de estos conflictos se desarrolla por dos vías posibles: la agonal (de *agon*, conflicto no violento, formal, negociado) y la polemial (de *polemos*, confrontación violenta, guerra). Cualquiera que sea la vía, el manejo de un conflicto implica cambio en la voluntad de los oponentes, bien que uno se imponga y cambie totalmente la voluntad del otro, o bien que cambien, de manera variable ambas voluntades. La calidad de resolución del conflicto dependerá de la modalidad de cambio elegida.

Si el conflicto se lo asume como inevitable y consustancial a las relaciones sociales, no necesariamente su connotación será negativa. Puede ser entendido como un componente clave de la vida y

una necesidad fundamental de las personas y las sociedades. Por ende, puede verse como una oportunidad para el cambio y motor del mismo.

Sin negar las consecuencias negativas de estos conflictos, como por ejemplo, el costo personal, familiar y social, la frustración, la hostilidad, el gasto de energía, la destrucción y/o ruptura de las relaciones, se puede presumir que estas consecuencias son el resultado de la forma de participar en ellos.

Se puede decir en consecuencia que hay la posibilidad real de que los actores puedan adquirir conocimientos y apropiarse de las herramientas necesarias para asumirlos y resolverlos de manera creativa, dialogal, democrática y no violenta. De esta manera se pueden identificar algunas consecuencias funcionales del conflicto, como por ejemplo, el incremento de la innovación y de la creatividad, la realización de los cambios necesarios, el aumento de la motivación y la cohesión de grupo, el restablecimiento del equilibrio de poder y la concordia en las relaciones, el desarrollo de habilidades, la reasignación de recursos, etc.

Por todo ello, el Proyecto de Manejo de Conflictos Socioambientales del FTTP considera que no se trata de eliminar o de desaparecer los conflictos, sino de aprender a regularlos o transformarlos, de manera que se examinen sus efectos constructivos, con la participación de los propios actores, fundamentalmente las comunidades rurales.³

En las comunidades rurales el conflicto se lo entiende como parte de la vida cotidiana, familiar, organizativa. En forma más latente que manifiesta está presente en el marco del conjunto de las relaciones sociales existentes. El problema fundamental radica en su no reconocimiento, asunción o aceptación. Es frecuente el temor y el desconocimiento del conflicto. Priman como se lo puede verificar en muchos casos, los elementos negativos, identificándolo con la violencia, la destrucción, la desgracia y la irracionalidad o como algo indeseable y obstáculo que debe evitarse o eliminarse a toda costa. La propuesta del FTPP precisamente plantea a las comunidades rurales el cambio de óptica y la discusión a cerca de los prejuicios existentes en torno a los conflictos presentes, particularmente los socioambientales. Por ello, se considera fundamental promover y difundir una concepción alternativa de los conflictos, entendiéndolos como situaciones que combinan elementos positivos y negativos, necesarios para la vida de las personas y las comunidades. En buena parte su dinámica, su desarrollo, su crecimiento, su transformación continua, dependen de la existencia de conflictos.

La propuesta del FTPP-FAO en ese marco, busca que los actores, particularmente las comunidades rurales involucradas, puedan enfocar su reflexión y diseño de propuestas alrededor de cinco diferentes problemas en relación a los conflictos en torno a los recursos naturales.

1 Primero, la cuestión relativa a la formación, origen o surgimiento del conflicto conduce a que las comunidades rurales -con el apoyo inicial de un facilitador- analicen las contradicciones que afrontan en su interior y en su relación con otros actores externos. Contradicciones todas estas inherentes a la estructura social en la cual viven: el proceso de formación de los actores, la influencia de los actores, las necesidades, los intereses y las posiciones que éstos poseen y/o expresan, en tanto menos o más favorecidos (topdog-underdog) en relación al conflicto y al control, uso o manejo de los recursos naturales.

Este es el elemento que de manera más clara ha marcado la experiencia de nuestro trabajo en el FTPP-FAO en aquellos conflictos ligados a la forestería comunitaria. Este elemento es tan importante para los intereses de las comunidades rurales, dado que los actores pueden ser (y frecuentemente lo son) formados precisamente para emprender un conflicto en particular, es decir, que el conflicto se construye adentro del proceso de formación de los actores en sí mismo.

2 Segundo, esta propuesta conduce a que las comunidades rurales analicen las incompatibilidades, es decir, los objetivos que las mismas partes se proponen (o como son vistos por los agentes externos -la visión ex situ o emic-). Con frecuencia los agentes externos enfocan casi exclusivamente las cuestiones relativas a las posi-

ciones -o sea, las actitudes, los discursos, las declaraciones formales-. Ambos análisis son necesarios pero la incompatibilidad en sí misma requiere ir más allá, para desentrañar los intereses y las necesidades de los principales actores involucrados. Esto requiere un mínimo de información sobre la historia de las partes y, en particular, del destino que han tenido las diferentes propuestas de manejo de conflictos. Sólo un análisis de este tipo puede revelar cuáles son las incompatibilidades “reales” entre los actores, muy distintas de sus posiciones.

3 La propuesta, como se señala en el Diagrama [1] en la pag.11, muestra un enfoque del comportamiento en sí mismo, que es tal vez en donde la investigación clásica en torno a conflictos interestatales puso énfasis. No debemos olvidar que el primer ímpetu de la teoría de resolución de conflictos provino de la “revolución conductista” (behavioral revolution) (Vásquez, 1983, p.34); la facilidad con la que se hizo posible el comprender la naturaleza del conflicto a partir de las acciones públicas y plenamente identificables de las partes. Según estos estudios, el comportamiento de las partes en relación a los conflictos tienen que examinarse en términos de transferencia positiva o negativa de valores entre las partes. Las acciones negativas, como la conducta hostil y destructiva entre las partes, induce o mantiene el conflicto. Las acciones de índole positiva -lo que denominan conducta amistosa y constructiva-

entre dos partes contendientes reduce el conflicto y puede incluso transformarse en una relación colaborativa. Como ya señalamos anteriormente en todo esto hay involucrado un problema de percepciones. Algunas, y tal vez probablemente la mayoría de las acciones son entendidas de la misma manera por las partes, pero otras pueden ser muy difíciles de interpretar.⁴

Por ejemplo, la interpretación de ciertas acciones estratégicas implementadas por actores poderosos, frente a las comunidades locales a través de programas de desarrollo comunitario o ayuda económica o asistencia, por una parte puede ser entendida como una maniobra destinada a la cooptación y el control, pero por otra puede ser entendida como una acción que promueve el fortalecimiento de las comunidades locales. Las percepciones distintas y contradictorias pueden así reflejar las incompatibilidades existentes entre las partes.

Un ejemplo de acciones que pueden ser interpretadas como positivas por las dos partes antagónicas de un conflicto podría ser el caso de Ecuador en 1994, de la firma del acuerdo en torno a la Ley Agraria entre los gremios de hacendados, las organizaciones campesino-indígenas y el gobierno. El tamaño de la “zona gris” de estas interpretaciones puede variar durante un conflicto, y de hecho, el grado de acuerdo o desacuerdo de estas interpretaciones de la conducta es un indicador del estado en que se encuentra un conflicto como el aludido.

Si las dos partes -hacendados y campesino-indígenas concuerdan en que las acciones son negativas, como ocurrió con los conflictos de tierra en la región de San Pablo del Lago entre 1990 y 1991, el conflicto es muy intenso. Igual con el caso presentado entre el INEFAN y los colonos de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno (Garcés, 1995, p.367 y ss). La dirección del movimiento, por supuesto, puede ser determinada solo por medio del análisis de las fases previas del conflicto y establecer si hay incompatibilidades o no, es algo a determinarse con diferentes instrumentos analíticos.

4 Es fundamental que todos los actores principales involucrados en el conflicto (en particular las comunidades rurales), analicen la cuestión de las incompatibilidades y la asistencia de objetivos compatibles entre las partes. En este aspecto es donde menos se ha trabajado, al punto que no existe un análisis riguroso y serio, realizado en este campo. No existe rigor teórico y empírico respecto a las incompatibilidades. Aún priman los temores, los prejuicios, los mitos, los estereotipos, las visiones reduccionistas y simplificadas del otro, y sobre esa base definitivamente no se puede seguir pensando en propuestas viables y fundamentadas de tratamiento de los conflictos.

5 Finalmente situamos el componente de diseño de estrategias de manejo de conflictos en torno a los recursos, por parte de las comunidades rurales, en especial para aquellos casos en que enfrentan a actores con mayores influencias y poder (económico, político y de información).

Los diferentes vínculos entre todos estos distintos elementos que pueden ser estudiados. Por ejemplo, ¿qué alternativas son aquellas que más probablemente pueden agudizar conflictos? ¿Cuál es la conexión entre acción constructiva en un nivel (la desactivación de los conflictos) y acción constructiva en otro (satisfacción de las necesidades de las comunidades rurales e implementación de modelos alternativos de uso de los recursos naturales)? ¿Qué tipo de compatibilidades se requieren entre los distintos actores para que una propuesta de manejo alternativo de aprovechamiento de los recursos naturales y de tratamiento de conflictos se implemente?

Algunas de estas inquietudes surgidas en el seno de los encuentros promovidos por el FTTP, nos han llevado a constatar que existe particularmente en las comunidades rurales, una urgencia respecto a sistematizar sus experiencias y acciones dentro de los conflictos socioambientales. Urgencia que está ligada a los obstáculos y limitaciones existentes en su constitución como actores sociales y políticos. Esa es una de las razones para que hayamos acometido en este trabajo esa tarea metodológica no tan fácil de conseguir, pero tampoco

co tan difícil como para pensar que está al alcance solamente de grupos, promotores y facilitadores altamente cualificados o experimentados.

4. Elementos del diseño de una estrategia de manejo de conflictos socioambientales

Diagrama (1)



A continuación concentremos nuestra atención en la cuestión del manejo de conflictos socioambientales. Y lo que el diagrama [1] planteado puede sugerir en relación a esto.

1. Primero, el manejo de conflictos socioambientales puede significar mover el sistema entero de actores, salidas y acciones alejándolo del enfoque de la incompatibilidad y llevándolo hacia un enfoque basado en la compatibilidad. En una situación así, las incompatibilidades -es decir, los intereses opuestos- permanecen,

pero el enfoque (la posición) se ha cambiado a fin de reducir el énfasis en el conflicto. Esta estrategia de distracción de intereses implica, por ejemplo, hacer sobresalir los múltiples intereses comunes que existen entre dos partes involucradas en un conflicto que tiene como escenario original un territorio dado: la cuestión de la conservación o manejo sustentable de recursos, los problemas de seguridad, la preocupación por el deterioro de las condiciones de vida, etc.

2. Segundo, la reducción de las acciones extremas de no-resolución (represivas desde el poder y maximalistas desde los sectores subalternos) pueden ser enfatizadas introduciendo modelos de relación negociada y de mediación, como los desarrollados por Resolve. Algo análogo a lo que se desarrolla a escala bélica con las "Peace Keeping Forces" de las Naciones Unidas (ONU). En esta categoría de acción se pueden incluir los intentos por cambiar la percepción que las partes tienen del conflicto por medio de la educación para la tolerancia y la convivencia democrática, educación ciudadana, consideraciones normativas respecto a la heterogeneidad cultural y las acciones no violentas (construidas sobre reglas que restrinjan las salidas violentas y destructivas) con altos costos para las comunidades rurales. Lo importante en ese sentido, es que las comunidades rurales sean fortalecidas, a pesar de que se mantengan inalterables las incompatibilidades. Solo bajo esa premisa el

conflicto podrá transitar a otros niveles y con otros medios (estrategias y tácticas de acción no violenta).

El problema o consecuencia -quizás inevitable- de estas dos estrategias es el mismo: ambas pueden ampliar el escenario original del conflicto en torno a los recursos naturales. Al introducir nuevas alternativas al interior de este tipo conflicto con la esperanza de desviar la atención, éstas pueden acarrear lo contrario, la agudización de la atención y el descubrimiento de nuevas áreas de conflicto (étnico, religioso, político).

Dado que la incompatibilidad básica de por sí ya es suficiente, no se requerirá demasiada ingenuidad de ambas partes para absorber los nuevos elementos dentro de los viejos. Sin embargo, hasta ahora no hay estudios que nos puedan decir cuál es la estrategia o bajo qué condiciones una de estas estrategias puede resultar en una reducción más que en una ampliación de la contienda. Otras incompatibilidades pueden ser más fácilmente abordadas de esta manera, por ejemplo, soluciones específicas para problemas intra e intercomunitarios.

3. Tercero, el manejo de conflictos puede ser dirigido a trascender las incompatibilidades, tal como éstas son percibidas por las partes. Esta es una forma de usar el concepto de manera más restringida y es la modalidad que preferimos en el contexto, es decir, cuando “manejo” significa que los actores involucrados prefieren

encontrar una solución a la incompatibilidad básica (intereses) de manera tal que éstas (libre y voluntariamente) expresan su satisfacción con la salida (transformación del conflicto) encontrada. Esta estrategia no implica que de manera prioritaria o necesaria se intente desviar la atención o reducir el nivel de acción.

Sin embargo, en ella no se excluyen el primero y el segundo cursos de acción y de, hecho, puede producirse una importante interacción. Por ejemplo, un acuerdo de no agresión y establecimiento del diálogo frecuentemente se considera como el primer paso hacia el arreglo de la incompatibilidad, y por consiguiente puede ser parte de una estrategia integral que lleve a la transformación del conflicto. Lo importante en conflictos disimétricos -como los que involucran a las comunidades rurales vs. actores hegemónicos como el Estado/empresas- es garantizar y procurar paralelamente en todo ese proceso el fortalecimiento de las organizaciones, identidades, consensos y cohesiones internos y necesidades de los primeros, las mismas que no son objeto de negociación (en el sentido de que implique ceder terreno a las propias comunidades).

Lo importante en el proceso de manejo del conflicto -en su etapa de diseño e implementación de estrategias de negociación y procedimiento- es la idea de encontrar áreas de mutuo interés, que amplíen el campo de acción y maniobra invitando a un cambio de actitud de las partes. De allí la importancia del diseño e implementa-

ción de propuestas desde las comunidades rurales (éstas definen sus prioridades e intereses y procuran que la otra parte [Estado/empresas] estén convencidas que apoyar propuestas basadas en aquellas demandas puede resultar mutuamente conveniente).

En la acción siguiente se trata igualmente, de hacer un intento por discutir sistemáticamente los medios para trascender incompatibilidades particulares a fin de indicar la serie de posibilidades que actualmente existen/

4. Cuarto, aquí se examinan los problemas de formación del conflicto relacionados a las estrategias de manejo y negociación, la transformación de los actores y los términos de su relación futura. Esta estrategia envuelve la disolución de las formaciones conflictivas existentes y su transformación. La cuestión central radica en la relación entre los actores centrales involucrados, que es probablemente la básica y una de las cuestiones más difíciles de tratar en el análisis de los conflictos en relación al diseño de estrategias alternativas de manejo.

a) Primero, se debe abordar el problema de la existencia de los actores en tanto tales. ¿Existen realmente como actores? ¿Hay realmente un interés definido, una posición expresada, una demanda configurada? Si es cierto que el interés de cada una de las partes es asegurar su propia sobrevivencia -lo cual es casi un hecho

irrefutable en el caso de las comunidades rurales forestales y discutible en el caso del Estado y de las empresas u otros actores poderosos-, los intentos de manejar y transformar los conflictos por medio de la eliminación del otro, significan más bien su prosecución y no la búsqueda de una salida. Es obvio que siempre los poderosos, están en una situación de incomparable ventaja como para considerar esta opción entre las estrategias a adoptar. De allí la insistencia en el fortalecimiento de las organizaciones de base como premisa central y en el establecimiento de un cuadro de alianzas múltiples.

Si algún significado debe considerarse al evasivo (pero políticamente efectivo) concepto de "interés nacional", éste consiste en la supervivencia del proyecto de Estado-nación como una entidad propia y diferenciada. Pocos decisores -en el caso de los Estados y de las empresas- aparecen dispuestos a abandonar su poder recibiendo a cambio algo que no signifique un incremento de su propia posición, a menos que se establezca un proceso ordenado que proporcione alguna oportunidad para recuperar su influencia. Pocas unidades organizativas aceptarán fácilmente su desmantelamiento. En muchas ocasiones pareciera ser que la esencia de los conflictos es siempre política al consistir el móvil de la mayor parte de decisiones y acciones, la supervivencia organizativa, la existencia como actor, pasando a segundo plano otros propósitos de mayor amplitud o que plantean orientaciones determinadas como

el impulso a nuevos modelos de aprovechamiento integral y sustentable de los recursos naturales. Por consiguiente, toda estrategia que se proponga como objetivo central la disolución de las partes -en un sentido de suma cero- será rechazada por éstas de manera enérgica en la mayoría de casos y situaciones donde exista un mínimo de organización fuerte, identidad, constitución de demandas, etc.

b) El segundo problema que parece brindar mayores perspectivas, consiste en que los distintos actores -particularmente las comunidades rurales- también luchan por la obtención de un reconocimiento, el cual es visto como el signo del derecho a existir, preferiblemente en un nivel de igualdad. De parte del Estado o de las empresas ese interés puede girar en torno a la legitimidad y/o mejoramiento de imagen, respectivamente. El reconocimiento es un importante valor en sí mismo y es un mecanismo por medio del cual los actores involucrados implementan o se insertan al entorno.

Esta cuestión aparece como el sujeto de muchas de las discusiones de los conflictos entre desiguales (disimétricos), cuya esencia radica con frecuencia en la ausencia de una voluntad de los actores dominantes para escuchar, apreciar, incorporar o tratar con las preocupaciones, necesidades (o intereses) de las comunidades rurales. El llamado “underdog” (actor subordinado o dominado) tiene que protagonizar así un conflicto para desencadenar

en igual condición -en sentido formal en un escenario más amplio, nacional o global y en sentido real en un escenario local- a fin de ser aceptado como actor -reconocido como interlocutor válido- y escuchado como tal. En tanto este reconocimiento significa un cambio en la correlación de fuerzas, el “topdog” o actor dominante es de esperarse que habrá de resistir a ello y de ahí deriva la lucha.

Una rápida mirada a la historia moderna muestra que muchos de los conflictos actuales están ligados a la búsqueda de reconocimiento por parte de aquellos actores como los pueblos indígenas que habían permanecido relegados de los escenarios públicos, viéndose a sí mismos como actores que se levantan en contra de posiciones de subordinación (“underdog positions”).

c) El tercer problema en la disolución de las formaciones conflictivas socioambientales también implica tratar con la cuestión de la formación de actores en sí misma. Con frecuencia acontece que los actores son portadores del conflicto socioambiental, lo cual significa que la mera formación de un actor supone de alguna manera el inicio del conflicto. Por lo tanto la potencialidad de todo orden social y ambiental para formar nuevos actores y nuevos conflictos debe estar permanentemente en la agenda de la investigación (caso del conflicto de tierras, a los conflictos por el agua, los bosques, los cerros, y las áreas protegidas, y conflictos por la biodi-

versidad y conflictos en torno al patrimonio genético).

En este sentido creemos que una agenda de trabajo en materia de manejo de conflictos de ninguna manera tiene que estar limitada al monitoreo, a la sistematización, al diagnóstico y a la evaluación, que son fundamentales y básicos pero insuficientes. Los estudios, y el trabajo deben centrarse también en la sistematización de experiencias en la formación de propuestas alternativas de manejo de conflictos, en la construcción de propuestas nuevas o diferentes de uso, control y manejo de los recursos naturales. Reconociendo en ello la especificidad de cada experiencia, su heterogeneidad y posible conexión/relación/ -por contraste o semejanza- con un proceso local de conflicto presente en otro ámbito nacional y continental.

5. Estrategias y escenarios en la Superación de Incompatibilidades

Las incompatibilidades pueden definirse como situaciones en las cuales dos o más partes luchan por adquirir al mismo tiempo, los mismos recursos escasos. El análisis y la propuesta de manejo de conflictos al momento de enfocarse en las incompatibilidades, trata de superar o trascender la contienda entre los actores. En cierto sentido las teorías racionalistas y convencionales de resolución de conflictos son muy conservadoras, en tanto pretenden “aceptar” a los actores, “legitimar” plenamente su posición a partir del reco-

nocimiento mutuo. Es probablemente relevante en ciertos tipos de conflictos (particularmente en aquellos que involucran a actores simétricos). Pero cuando hablamos de conflictos en torno a recursos naturales del bosque, que involucran a actores asimétricos, la propuesta de manejo de conflictos debe ir más allá del congelamiento de un determinado *status quo* social y ambiental. Un conflicto de esta naturaleza no es resuelto porque se haya simplemente acordado no agredirse ni adoptar medidas de hecho (movilizaciones o represión). Trascender o superar las incompatibilidades implica impulsar un proceso de remoción, cambio y transformación del *status quo*, sobre la base de una premisa: las necesidades integrales de las comunidades rurales y la preservación, cuidado o recuperación de los recursos naturales escasos, deteriorados o arrebataados.

De estas definiciones se infiere que una incompatibilidad posee tres elementos básicos: objetivos, posiciones e intereses que se excluyen mutuamente, tiempo escaso y recursos naturales escasos o deteriorados en extremo. Todos estos elementos están articulados de tal suerte que los objetivos mutuamente excluyentes involucran a la escasez de tiempo o de recursos naturales.

La manera como las posiciones son asumidas por los actores influyen la disponibilidad de tiempo y de recursos. Si los objetivos y posiciones son formulados en una manera absoluta, la salida al conflicto y su transformación puede encontrarse de

manera más viable, por ejemplo, si los actores involucrados luchan por obtener un cierto número, en lugar de cierta parte de los recursos disponibles. Las cantidades con número fijo pueden ser incrementadas o puede encontrarse un mecanismo que dé un poco a cada quien. Si por el contrario, los objetivos se proponen y las posiciones se asumen en términos relativos, la salida al conflicto puede ser muy compleja y difícil. Si el actor A desea el 55 por ciento del control y beneficios de todos los recursos disponibles en disputa, y el actor B desea la misma parte, obviamente la división no funcionará, pues las dos partes desean tener más que la otra. Más para A que para B levanta una barrera al manejo de conflictos, y sobre todo a las garantías de duración de acuerdos.

En consecuencia, los objetivos y posiciones pueden cambiarse, y también se pueden cambiar los recursos naturales por otros recursos intangibles. La escasez puede no ser total aun cuando con frecuencia parece que lo es. En esta perspectiva, los otros recursos pueden estar asociados a la preservación de espacios de vida, identidades, organizaciones, etc., por parte de las comunidades rurales; y a imagen, fortalecimiento institucional, reputación, legitimidad, por parte del Estado y/o de las empresas. Como resultado, las incompatibilidades envuelven dos interrogantes fundamentales en el tratamiento de conflictos en torno a recursos naturales, ¿es susceptible de variación la escasez y deterioro de los recursos de la naturaleza? y recono-

ciendo que el deterioro de la naturaleza es invariable y/o creciente, ¿son las posiciones de los actores modificables en una forma que se pueda promover una salida o transformación del conflicto?

6. Conflictos, escasez y deterioro de los recursos del bosque

Cuando hablamos de bosques, en términos de la forestería comunitaria, no estamos hablando solamente de recursos forestales, sino fundamentalmente de espacios de vida en el sentido que le han otorgado muchas culturas y comunidades rurales en todo el mundo. Esto significa que el bosque no es solamente un conjunto de recursos materiales -en el sentido de stocks- como se puede desprender de las concepciones presentes en muchos grupos empresariales y en muchos Estados. Cuando hablamos del bosque como espacio de vida, estamos hablando de un conjunto de elementos materiales e inmateriales, a pesar de que la economía del mercado, y particularmente el eco-capitalismo pretenda otorgarles valores monetarios a estas otras variables intangibles (la internalización de externalidades) (Martínez-Allier, 1994, p.4 y ss.).

Esto es muy importante al momento de definir posiciones y plantear objetivos del conflicto desde la perspectiva de las comunidades rurales. La más importante distinción desde el punto de vista del manejo de conflictos en torno a recursos naturales desde las comunidades rurales radi-

ca precisamente en la manera cómo se formulan los objetivos, cómo se construyen las demandas y cómo se toman las posiciones, sea que todos éstos se definan en términos de suma variable (cuantitativamente) o en términos de suma cero (un cierto tipo de ordenamiento, una prioridad).

Ilustremos esto con un caso en el que está presente un recurso inmaterial y otro material: espacio/identidad y capital.

Si los objetivos de los actores involucrados en este conflicto están formulados en términos absolutos, la cuestión fundamental radica en saber si los recursos naturales pueden ser incrementados y/o divididos. Incrementar los recursos naturales disponibles en un conflicto que involucra capitales implica que otros recursos monetarios y materiales que previamente no se habían incluido deban ser movilizados y obtenidos, por ejemplo, a través de mecanismos de financiamiento, donativos o simplemente redefiniendo los recursos disponibles. Si los fondos disponibles se incrementan, ambas partes pueden satisfacer simultáneamente sus objetivos. La tarea del manejo de conflictos en nuestra propuesta se circunscribe entonces a encontrar medios para incrementar los recursos disponibles para las comunidades rurales. En lo concerniente a los recursos simbólicos y no materiales, como el espacio de vida, la identidad, la participación en la toma de decisiones, estos recursos deben ser extendidos de forma paralela al incremento de los recursos materiales. Incluso el manejo del conflicto en términos materiales puede

facilitarse con la ampliación y reconocimiento de estos recursos para las comunidades rurales por parte de los actores dominantes. Si solamente se toman en cuenta los recursos materiales, ignorando la importancia y el peso que tienen los recursos simbólicos, cualquier propuesta en torno a los primeros se convierte en obsoleta o irrelevante.

En todo esto es importante mencionar que en la cuestión de los procedimientos y en el proceso mismo de manejo de los conflictos en torno a los recursos naturales, entran en juego dos elementos claves: el tiempo y el dinero. La combinación de recursos monetarios y temporales de alguna forma ayuda a controlar las incompatibilidades particulares, pues hace posible que los actores encuentren una salida y un acuerdo sin modificar sustancialmente sus intereses (y particularmente las comunidades rurales). Así el actor A (empresa extractiva del bosque) puede satisfacer su demanda de X unidades del recurso R durante el período t1, y el actor B (comunidades locales) pueden obtener las deseadas Y unidades del mismo recurso durante el período t2. Es decir, con la ayuda del tiempo los recursos pueden incrementarse. De esta manera el conflicto encuentra una salida y se transforma, al tiempo que se puede mitigar la escasez del recurso natural.

¿Qué se puede decir de otros recursos fijos como el territorio? ¿Qué ha sucedido en los casos de los territorios indígenas tradicionales en muchas partes del mundo, afectados por la expansión de

fronteras de sus respectivos Estados? En estos casos, la expansión de las fronteras y soberanías estatales ha sido a costa de los territorios étnicos, por la sencilla razón de que el territorio no puede expandirse. Si la actitud de un grupo de actores (como los Estados y muchas empresas) hacia los territorios es instrumental -por ejemplo, obtener los beneficios la explotación de determinado territorio-, el conflicto puede ser reformulado en términos de una explotación común o en una justa repartición de los beneficios y de las pérdidas. Si algo ha transformado a la Cuenca Amazónica en un escenario de agudos conflictos socioambientales es precisamente la injusta distribución de costos y beneficios. Estos últimos, se han concentrado exclusivamente en las empresas extractivas y en los Estados, mientras que los costos sociales y ambientales golpean indiscriminadamente a los pueblos indígenas, colonos y campesinos que habitan en esta amplia región del planeta.

Si las actitudes -especialmente de los actores dominantes- en el caso de la Cuenca Amazónica fuesen semejantes a las de muchos pueblos indígenas que habitan en esos territorios, más emotivas o simbólicas y contuviesen valores que son reverenciados por las creencias, la cuestión podría convertirse en un asunto de preservación y reordenamiento del uso del espacio. En muchas situaciones como en el conflicto inter-estatal entre Ecuador y Perú, un análisis más cercano puede revelarnos que el recurso disputado no es la porción

de territorio en sí mismo, sino el control de éste. Por consiguiente, los dos Estados se encuentran interesados en el control sobre esa tierra más que sobre la tierra en sí misma. De allí que tales lugares comunes que se especulan como la posible existencia de minerales o hidrocarburos sea irrelevante. El recurso escaso que realmente se encuentra en disputa entonces, es el control: las dos partes piensan -desde sus respectivas percepciones- que no pueden tener igual control al mismo tiempo. Sin embargo, el control es un fenómeno que -aunque no sea tan fácilmente medido como un bosque, un lago o ciertas porciones de tierra- sigue siendo un recurso variable. De hecho, la ausencia de una clara definición del concepto de "control" simplifica la búsqueda de posiciones compatibles.

No debemos olvidar que hay diferentes formas de control, tales como el control que se define en función de la soberanía o el derecho a la participación. Por lo tanto, retomando el ejemplo del conflicto inter-estatal Ecuador-Perú, para una transformación y salida de ese conflicto se pueden imaginar formas de dividir el control sobre el territorio actualmente en disputa. Una parte puede ejercer el control en términos de soberanía, otra en términos de administración y a los pueblos indígenas en esa situación de frontera se les podría plantear la posibilidad de elegir entre ciudadanía o vecindad (un área territorial de residencia sin derechos políticos sobre ninguno de los dos Estados). De esta forma no es imposible incrementar o dividir un re-

curso tan limitado como el territorio: puede ser el recurso escaso del control territorial el que se modifique en lugar del espacio físico. Inclusive, es posible encontrar una salida a un conflicto territorial como el ecuatoriano-peruano, llevando a las partes a decidir que no se ejercerá control alguno por ninguna de ellas en ese territorio. La neutralización puede ser así, otra posible salida.

En el caso de los conflictos territoriales inter-étnicos, el control está ligado a muchos valores tales como el prestigio y el estatus. De manera similar, estos recursos pueden incrementarse creando puestos específicos al interior de una jerarquía administrativa o descentralizando la autoridad gubernamental, de tal forma que se creen más poderes de hecho y éstos puedan dividirse entre los contendientes.

La situación se vuelve más problemática como ya hemos mencionado, cuándo los objetivos se formulan en términos relativos. Este es el caso cuando el actor A (empresa) demanda más que el actor B (comunidades locales), sin que sea importante cuanto más obtiene A en términos absolutos. También un acuerdo según el cual A y B obtendrán su parte en el debido tiempo, puede dejar el problema de quién va a recibir su parte primero. El conflicto se convierte así en un conflicto de prioridad. Estos conflictos pueden basarse en el prestigio, con una de las partes reclamando superioridad de una manera u otra (moralmente, con base en la edad, históricamente, legalmente, militarmente, etc.), pero

también pueden originarse en el temor de que el acuerdo puede no durar, de modo que cada actor desea asegurar su propia parte.

Ser “primero” involucra el recurso no material del tiempo: obtener “más” con frecuencia implica recursos materiales. En el último ejemplo, el problema de nuevo, es de medida. Tener más depende de “¿más de qué?”. Las cantidades pueden no aparecer como particularmente claras a los actores, y en consecuencia, será preciso encontrar fórmulas para satisfacer tal reivindicación sin que la parte opuesta tenga el sentimiento de sufrir una “pérdida”. De hecho, muchos conflictos basados en una distribución relativa de recursos naturales pueden ser tratados como si fuesen conflictos sobre números absolutos. Las cuestiones relacionadas con la prioridad -el ser primero- suelen ser más complicadas y difíciles de manejar. Cuando el recurso en disputa es el tiempo, es evidente quién obtiene su parte primero; cuando el control es lo que se disputa puede ser generalmente aceptado que ciertos recursos naturales sean más importantes que otros. Estos conflictos en el caso de los bosques son muy frecuentes y son muy complejos de superar al menos que una de las partes (particularmente el Estado/o las empresas) cambien voluntariamente sus objetivos. Eso no significa que las propias posiciones de las comunidades rurales -en muchos casos- no sean sometidas también a revisión.

7. De las posiciones a los intereses: cambio voluntario de objetivos (CVO)

¿Cuál es la relevancia del modelo de resolución convencional de conflictos para aquellos casos que involucran a comunidades rurales forestales? Tanto los conflictos de carácter absoluto como aquellos de naturaleza relativa ya descritos, pueden superarse por medio del cambio voluntario de objetivos por uno o más de los actores involucrados.

En nuestra propuesta debemos resaltar el concepto de Cambio Voluntario de Objetivos (CVO), en el sentido de que éste no se produzca como resultado de una situación de fuerza sobre una de las partes. La propuesta de manejo alternativo de conflictos socioambientales en ese sentido busca construirse sobre el principio del libre consentimiento de las partes, como garantía de legitimidad y transparencia de las negociaciones, y de satisfacción de las necesidades irrenunciables de las comunidades rurales.

Cuando hablamos de cambio de objetivos, creemos que esto significa que una posición previa, sostenida por una o ambas partes, sea modificada o abandonada. Los cambios de posición en ese sentido pueden ser unilaterales o multilaterales: en el primer caso una parte abandona su posición para favorecer un acercamiento con el oponente. En ese caso, consideramos desde el punto de vista de las comunidades rurales que esto es posible casi en una sola dirección en aquellos conflictos dis-

métricos: desde el actor más fuerte a favor del más débil y no a la inversa. Para el débil abandonar ciertas posiciones puede significar un callejón sin salida que ponga en riesgo su propia existencia. En el segundo caso, también muy importante, ambas partes cambian (en forma simultánea o consecutiva). No obstante debemos ser enfáticos en señalar que ningún actor puede cambiar fácilmente sus posiciones previas dada la cantidad de energía, recursos materiales y tiempo invertidos en su formulación y defensa. Por lo tanto, necesitan un formato de legitimidad para cambiar sus posiciones. En el caso de las comunidades rurales y sus organizaciones, esto es fundamental en la medida en que no se ponga en peligro su existencia, su integridad o cohesión.

Según autores como Wallensteen, hay por lo menos cinco patrones de pensamiento básico que se usan -en forma separada o conjunta- por los distintos actores para legitimar cambios de posición en las deliberaciones públicas (y probablemente también en el proceso de toma de decisiones internas):

- La validez de las posiciones en función de resultados, costos, beneficios y riesgos;
- En qué medida (los objetivos e intereses centrales) ya han sido alcanzados;
- Los procedimientos adecuados (para manejar el conflicto) se están aplicando ahora;

- Los objetivos de la otra parte se frustraron;
- Si la contraparte ha cambiado sus posiciones y objetivos, es probable que entonces nosotros también podamos hacerlo.

En esta lista, las razones para modificar las posiciones y los objetivos se describen en términos de “correcto” o “equivocado”, de “conveniente” o “inconveniente” para reforzar el punto. En realidad, los actores que están involucrados en conflictos en torno a recursos naturales, rara vez van a aceptar de manera explícita que se haya producido un giro profundo en la posición. En la mayoría de los casos, los cambios se anunciarán de manera abierta sólo si se ha producido un cambio drástico en la posición del actor, a partir de cambios en la correlación de fuerzas al interior del propio actor (nuevo liderazgo, cambios en la jerarquía de las unidades de toma de decisión) o si los actores principales opuestos llegan a establecer un acuerdo (en donde se enfatizará en los logros y beneficios alcanzados, relegando a un segundo plano, aquello que queda pendiente, particularmente lo que la otra parte no ha cumplido).

Los actores en ese sentido, pueden llegar a la conclusión que se han venido adoptando posiciones y persiguiendo objetivos “equivocados”, al hacer notar que tal o cual posición u objetivo no se pueden lograr y que se han apartado de principios elementales. Los cambios en las prioridades son los que ocurren con mayor proba-

bilidad. Por ejemplo, los actores pueden coincidir eventualmente en que la mutua sobrevivencia es preferible al continuo peligro de destrucción. Los costos de continuar y mantener el conflicto abierto, pueden sobrepasar los beneficios.

Las posiciones y los objetivos pueden cambiarse también cuando uno de los actores se da cuenta que sus demandas son excesivas y sobredimensionadas. De hecho ésta parece ser la razón más común para reducir demandas. Al principio, generalmente las demandas de un actor pueden ser muy generales, en la medida que se espera una rápida victoria, pero cuando el conflicto enfrenta a un actor muy fuerte y se prolonga demasiado -con sus respectivos costos y desgastes- algunas reivindicaciones son abandonadas, presumiblemente en favor de las que el actor considere como las más esenciales. El procedimiento inverso es, por supuesto, también posible: en lugar de aferrarse de manera intransigente definida y muy particular, el actor puede hacer posible una salida al conflicto y un acuerdo incluyendo objetivos adicionales.

En el caso de los bosques, la justificación clásica (en el cambio de objetivos) suele ser tal vez que la “combinación adecuada” se ha alcanzado. El compromiso y la transacción involucran un dar y un quitar y en su forma más compleja, un “trato por paquete” implica tantos elementos distintos que resulta imposible para los mismos actores (sin mencionar a los que están afuera) averiguar quién ha ganado y quién

ha perdido. Por consiguiente, los principales actores podrán decir que la “mezcla o combinación correcta” se ha alcanzado y esto puede ser cierto si el acuerdo demuestra que es durable.

Cabe recordar en este marco, la sugerencia de Johan Galtung en torno a la institucionalización de la resolución de conflictos. Encontrando un procedimiento que está fuera de la contienda, los actores pueden ponerse de acuerdo para cambiar posiciones y objetivos. En este caso, las decisiones serán el resultado de procedimientos que han dado a cada uno de los actores igualdad de oportunidades. Aunque las salidas propuestas no sean las más deseadas, ni las óptimas desde el punto de vista ambiental y social, el procedimiento es lo que se ha aceptado por las partes y así éstas pueden aceptar resultados no siempre muy favorables.

El momento adecuado para intentar intervenir en el manejo de un conflicto, constituye otro tipo de problema a discutir. ¿Cuál es el momento adecuado o la fase del conflicto para intervenir en su manejo y tratamiento? Algunos autores como Touval o Zartan (1990) sugieren que debe darse previamente un proceso de maduración del conflicto. El asunto del tiempo, el del “momento apropiado” pertenece así a los aspectos de procedimiento técnico del manejo de conflictos socioambientales. Para poder promover una negociación es importante que el conflicto se consolide en forma tal que se clarifiquen quiénes son realmente los actores involucrados y cuáles

son las posibles alternativas de tratamiento y resolución.

8. Lo específico de los conflictos disimétricos

Definitivamente la fórmula o el modelo que ha dominado las propuestas estratégicas de manejo de conflictos, en general ha partido de un supuesto bastante lineal: la existencia de un campo de racionalidad común a todos los actores involucrados, donde según estas tesis, los actores o partes involucradas comparten en mayor o menor medida, un conjunto de valores centrales, basados en un argumento racional. Se presume -dentro de un reduccionismo weberiano- que existe un actor racional que opera en función de determinados fines. Si existen tales actores, es posible llevarlos a una mesa de negociaciones y encontrar una solución “win-win” (victoria-victoria) que sea aceptable para ambas partes (Rupesingue, 1994, p.73).

Compartiendo la crítica planteada por Rupesingue creemos que estos enfoques contienen un fuerte imperativo ideológico de igualdad formal, propio del pensamiento jurídico liberal, en el cual existen Estados consolidados, políticamente estables y en cuyas sociedades los conflictos son de carácter simétrico. En ese marco, estos Estados juegan un rol mediador o de árbitro a través de todo el sistema jurídico formal. Sin embargo, desde la perspectiva de sociedades como las nuestras cabría preguntarnos cuán relevante es ese mode-

lo de interpretación, y en qué medida los procesos de constitución de nuestros Estados-nación no han generado escenarios y actores, tales como el propio Estado, que en lugar de aparecer como mediador o tercera parte aparece directamente involucrado como actor en los conflictos en torno a los recursos naturales, a los territorios, etc., en tanto compite, busca ejercer controles y dominios, excluye, coopta, hegemoniza, establece alianzas y fija órdenes.

Muchas veces cuando el nivel de confrontación es mayor y la voluntad del oponente no es respetada o es respetada sólo en apariencia, hay poca voluntad de cambiar su propia posición. A veces una de las partes no acepta la mediación, y la búsqueda de un mediador que sea aceptado por ambas partes, se torna en un desafío difícil de alcanzar, donde probablemente el arbitraje o la intimidación sean los procedimientos alternos a asumirse.⁵

Estas normas compartidas funcionan como nexos estables entre las situaciones y las acciones que determinadas condiciones dadas exigen.

A la vez, "situaciones dadas" -como una disputa o un conflicto- que son reconocidas por los participantes -evocan expectativas y disposiciones normativas específicas que se manifiestan en una determinada conducta.

El modelo de mediación o negociación de disputas o conflictos -que estaría dentro de lo que se conoce como acción concertada- no solo requiere que los actores hayan tenido una formación normativa

similar, sino que también compartan percepciones comunes respecto al conflicto o la disputa, a la situación que se encuentran. Sólo si se cumple esta última condición, podría considerarse que, mediante normas apropiadas (propias de una cultura con elementos tolerantes) determinen sus acciones conjuntas. La pregunta a responderse es cuál es la relevancia que estos elementos tienen en muchos contextos socio culturales y étnicos.

En síntesis, a nivel de los conflictos disimétricos podemos encontrar los siguientes elementos particulares:

- a) El reconocimiento disimétrico: sólo una de las partes es considerada legítima, las otras no;
- b) Una de las partes es favorecida por las reglas existentes sobre la otra;
- c) Participación asimétrica en la toma de decisiones: cuando una de las partes controla la información, posee recursos y tiene acceso a más poder respecto a la otra.

Reuniendo estas asimetrías se constituyen los aspectos fundamentales de la relación dominante-dominado ("topdog-underdog). Obviamente la distribución del poder en los conflictos en torno a los recursos naturales es muy sesgada y desigual. A partir de que el momento que las asimetrías o injusticias se han observado y descrito, una organización o un conjunto de organizaciones pueden establecerse y

algunas de éstas legítimamente prepararse para conducir un conflicto con resultados inciertos. Por eso la propuesta con comunidades rurales debe considerar este importante punto, en torno a la prevención y la provención.

De acuerdo con Christopher Mitchell (1981), el proceso de manejo de conflictos incluye todas las técnicas empleadas para prevenir el desarrollo de situaciones conflictivas, impedir que resulten en comportamiento destructivo o ponerle fin al mismo, remover sus causas por medio de algún acuerdo o negociación.

Diferentes técnicas son aplicables en cada momento o etapa del desarrollo de los conflictos. En una etapa de conflicto latente, se podría hablar de evitación de conflictos, incidiendo en las percepciones existentes en los distintos sectores involucrados, y por lo tanto en la definición de sus demandas. Por ejemplo, se puede informar sobre la pertinencia (económica y ecológica) de no explotar recursos en cantidades y ritmos que afecten a las generaciones futuras y a las otras especies de manera irreversible. O sobre los efectos positivos de incluir a las comunidades rurales en los beneficios y en la cadena de toma de decisiones respecto a la extracción de recursos por parte del Estado o las empresas, a fin de que sus propuestas o demandas tengan cabida. Se puede igualmente informar y promover en las empresas y el Estado de los impactos positivos (económicos, políticos y ambientales) de incluir a las comunidades rurales en la toma de de-

cisiones y en la distribución de los beneficios de la extracción de recursos del bosque, incorporando propuestas de aprovechamiento sostenible integral.

En conflictos ya abiertos, se puede hablar de prevención, entendida ésta en términos negativos, en el sentido de impedir que el conflicto escale a niveles de incomunicación y violencia. Es fundamental allí establecer puentes, por la vía de la mediación o la conciliación (Pendzich, 1995, p.6). Como sugiere Mitchell, el proceso de manejo de los conflictos se concentra principalmente al nivel del comportamiento de los actores adversarios. Donde priman conductas y estrategias coercitivas sobre las consensuales, hay que aclarar que éstas (dentro de una vía polemial) no son efectivas, ni seguras para resolver el conflicto, especialmente desde una óptica de interés comunitario -de menos poder.

La tarea de los mediadores y de los conciliadores debe centrarse así, en crear condiciones de equilibrio de poder -por ejemplo, vía apertura en la toma de decisiones- entre las partes involucradas en el conflicto, para que primen los elementos consensuales, en los cuales se sacrifican algunas de las demandas a cambio de la satisfacción de otras.

Esta desactivación o encausamiento del conflicto a niveles de manejo y diálogo entre las partes, puede ser muy parcial y temporal si no se apunta a las percepciones y demandas de los actores. El objetivo básico debe centrarse en un manejo duradero, consensual (que no implique una re-

nuncia total de las demandas e intereses básicos de los actores) y de cooperación entre las partes.

Resulta interesante considerar las conceptualizaciones de John Burton y Frank Dukes, en torno a estos aspectos. Estos autores introducen una diferenciación entre *disputas* sobre intereses, las cuales son una característica normal de las relaciones y parte integral de un sistema competitivo, y *conflictos* que están profundamente arraigados en las necesidades humanas y que con frecuencia requieren una reestructuración importante del ambiente y las políticas para su resolución.

Con frecuencia los dos están ligados y los primeros pueden ser síntomas de conflictos subyacentes. En las disputas los asuntos son negociables y no involucran la alteración de instituciones y estructuras.

El arreglo de los conflictos como resultado de un acuerdo al que se ha llegado por medio del regateo o de procesos judiciales puede ser apropiado para las disputas, pero cuando se trata de conflictos que giran en torno a necesidades básicas o valores, el mecanismo adecuado es la resolución. Es decir, que mientras el arreglo puede darse por medidas coercitivas (arbitraje), el regateo o la negociación, en los que el poder relativo de las partes determina el resultado, la resolución exige la transformación de las relaciones mediante el abordaje de la solución de problemas que generaron el conflicto.

Puesto que el término de “prevención” denota “control”, Burton y Dukes

han introducido el vocablo “*provención*” el cual implica que se tomen medidas para remover las fuentes del conflicto e implantar condiciones de manera que los comportamientos sean controlados por relaciones valoradas y colaborativas. El reconocimiento del otro, la comprensión de sus intereses, los posibles puntos de confluencia o acceso, etc. La provención, por tanto, implica una anticipación del futuro, de manera que se tomen medidas para remover las fuentes de conflictos probables⁶, creando un ambiente conducente a relaciones no conflictivas y cooperativas.

En resumen, la provención se preocupa por los problemas sociales en general, por alterar el ambiente que conduce al conflicto y por crear un ambiente que lo mitigue. El obstáculo epistemológico central que debe enfrentar todo intento de derivar conocimientos a partir de la práctica y los procesos sociales es asegurar el paso que saca conclusiones generales (aplicable a distintas circunstancias) a partir de una situación particular (una práctica concreta).⁷

En ese contexto, el diseño de nuestra propuesta está cargada de intencionalidad y opción de trabajo participativo con las comunidades rurales, con el fin de articular objeto, objetivos, circunstancias, acciones y recursos de manera más o menos homogénea. La búsqueda de esta articulación programática constituye una serie de estrategias que, en su forma más simplificada, se pueden expresar así: “si realizamos estas actividades es probable que ob-

tengamos estos resultados". Todo ello pasa inevitablemente por la reflexión y el trabajo directo con las comunidades rurales, sin cuya presencia y participación no es posible tener certeza alguna de eficacia o validez en torno a lo que estamos pensando y debatiendo.

9. Bibliografía

- Afzalur, R.1992
Managing Conflict in Organizations, Praeger Publishers.
- Anderson J, Gauthier, M., et.al. 1996
Addressing Natural Resource Conflicts Through Community Forestry: Setting The Stage, Paper for E-Conference FTTP-FAO. Forestry Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Azar Edwar E., 1990
The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases, Aldershot: Dartmouth.
- Boulding, K. 1973
Economic Issues in International Conflict, Kiklos VI, New York.
- Burton J.y Dukes F., 1990
Conflict Practices in Management, Settlement and Resolutions, New York, St.Martin's Press.
- Coser, L.1970
Nuevos Aportes a la Teoría del Conflicto Social, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Cottan, R.1986
Understanding Negotiations: The Academic Contribution, New Papers Series, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Fisher R.1994
"El potencial de la construcción de la paz: construyendo un puente entre el mantenimiento de la paz y la promoción de la paz", en revista *Estudios Internacionales IRIPAZ N°9*, Guatemala, enero-junio.
- Galtung, J.
"Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and 1990 Peacebuilding", en *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research II*, Copenhagen, Christian Ejlers.
- Gamman J.A.1994
Overcoming Obstacles in Environmental Policymaking. Creating Partnerships Through Mediation. Sheldon Kamieniecki, editor, State University of New York Press, New York.
- Garcés, A.
"Los Colonos de la Reserva Faunística Cuyabeno. Conflictos 1995 por uso de tierras", en Varea, A.et.al., *Marea Negra en la Amazonía. Conflictos Socioambientales vinculados a la Actividad Petrolera en el Ecuador*, Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN, Quito.
- Kriesberg, L. 1975
Sociología de los Conflictos Sociales, Editorial Trillas, México
- Lederach, J.P. 1992
Enredos, Pleitos y Problemas. Una Guía Práctica para Ayudar a Resolver Conflictos, Edcs.Clara-Semilla, Guatemala.
- Martínez-Allier, J. 1994
"Ecological Economics and Environmental Policies: a Southern European view", mimeo, Paris. Conference on Models of Sustainable Development.
- Mitchell, C. 1981
The Structure of International Conflict, Londres, Macmillan.
- Orellana, René 1996
Conflict Management and Diversity: a Local Perspective, Paper for E-Conference FTTP, CERES-FTTP, Cochabamba.

Capítulo I: Reflexiones y Propuestas teórico-conceptuales.

Ortiz-T., P. 1996

Issues Paper on Collecting and Analyzing Data on Conflict and Community Forestry, Paper for the FTTP E-Conference.

Ortiz-T., P. 1995

"Community Treatment of Socio-Environmental Conflicts. Moving toward a Proposal from Latin America", Latin American Paper for E-Conference: "Treatment of Conflicts Regarding Natural Resources Through Community Forestry", FTTP-FAO, Quito-Roma.

Ortiz-T., P. 1995

"Hacia una Propuesta Comunitaria de Manejo de Conflictos Socioambientales", *Revista Bosques, Arboles y Comunidades Rurales*, N°26, FTTP-FAO, Quito.

Pendzich, C. 1994

The Role of Alternative Conflict Management in Community Forestry, FAO, Working Paper, Roma.

Pruitt, Dean y Jeffrey Rubin 1988

Social Conflict: Escalation, Stalemate and Entrapment, New York, Random House.

Rupesingue, K. 1994

"Governance and Conflict Resolution in Multiethnic Societies", en *Ethnicity and Power in the Contemporary World*, K.Rupesinghe & Valery Tishkov (eds), Yokyo, United Nations University, Forthcoming.

Touval S., Zartan 1990

La mediación internacional en la teoría y en la práctica, Boulder, Westview Press.

Touzard, Hubert 1982

La Mediación y la Solución de Conflictos, Barcelona, Editorial Herder.

Varea, A. (comp.) et.al. 1995

Marea Negra en la Amazonía. Conflictos Socioambientales vinculados a la Actividad Petrolera en el Ecuador, Abya-Yala, ILDIS, FTTP, UICN, Quito.

Vásquez, J. 1983

The Power of Power Politics: A Critique, New Brunswick, Rutgers University Press.

Wallensteen, P. 1989

Peace Research, Achievements and Challenges, Uppsala.

Wallensteen, P. 1986

"Incompatibility, militarization and Conflict Resolution", en *Global Militarization*, Boulder, Colorado, Westview Press.

Notas

- 1 Tradicionalmente la violencia se ha entendido de una manera bastante limitada, como el ejercicio deliberado de la fuerza para causar daño físico a las personas o su propiedad. Sin embargo, desde el punto de vista de educación-acción para la paz, es necesario ampliar su significado para incluir la coacción de carácter psicológico y la intención de hacer daño moral, así como la posibilidad de que la violencia pueda ejercerse contra la naturaleza.
- 2 Siguiendo la propuesta de Juan Pablo Lederach, es conveniente pensar el conflicto en términos de un triángulo conformado por el problema, las partes (personas o grupos) y el proceso. Johan Galtung lo planteó en términos de estructura, actitudes y comportamiento. Las partes serían fundamentalmente los actores.
- 3 Retomamos la vieja propuesta de Coser, Lewis, "Nuevos aportes a la teoría del conflicto social", Buenos Aires, Amorrortu Edts., 1970.
- 4 Las visiones de los actores sociales involucrados en los conflictos, deben por fuerza dejar muchos importantes fenómenos sin explicación, o darles solo una explicación *ad hoc*, o una explicación basada en supuestos incoherentes derivados de más de una visión. La visión más pura no es necesariamente el funda-

mento de las teorías más convincentes, y mucho menos de las más válidas. En el análisis de los conflictos podemos tener simplemente datos para discriminar entre una teoría y otra. Los hechos no “hablan por sí mismos”. Hablan a favor o en contra de teorías encontradas. Los hechos pueden hacer trizas una teoría, pero nunca pueden demostrar que es correcta. En última instancia, hay tantas visiones como seres humanos, y más de una visión presente en los actores puede ser coherente con un hecho dado, pero nunca puede otorgar a una teoría dada el *imprimatur* definitivo. La verificación empírica puede servir para revelar cuál de las teorías que sometemos a nuestra consideración es más coherente con lo que se conoce fácticamente.

5 Entre las principales perspectivas sociológicas que se ocupan del análisis de la acción social, ha sido tradicional considerar que las acciones ordinarias están gobernadas por reglas o determinadas por normas morales y de este modo, especificar el mecanismo fundamental mediante el cual las colectividades configuran e imitan las actividades de sus miembros. Según Talcott Parsons, las normas morales se interiorizan para constituir las disposiciones de necesidad de los individuos en un proceso de socialización que, en lo esencial consiste en un condicionamiento mediante la administración de premios y castigos.

6 Ibidem., p. 161.

7 Los peligros del paso de una premisa particular a una conclusión general están ya planteados en la lógica aristotélica pero en la aspiración de la sistematización, la dificultad va más allá de los tropezones que arriesga quien no cumple con las reglas formales. La consideración de la práctica en sí misma solo permite pasar del particular concreto (una experiencia singular) a lo particular abstracto (un rasgo repetido en distintas experiencias), pero no sale del conocimiento empírico, ni genera directamente teoría, conocimiento teórico al de las generalizaciones empíricas.

Desde allí que buena parte de lo que se hace en nombre de la sistematización, aunque se quieran añadir otras epistemologías, expresan el más puro positivismo.

Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social

Patricio Guerrero Arias

A modo de introducción

El conflicto es una realidad presente en toda la historia de la sociedad y la cultura humana; en un sentido general podríamos decir que abarca todas las dimensiones de la vida, desde la guerra hasta la elección de helados;¹ pues en toda sociedad, así como entre los individuos y las relaciones que establecen, hay tensiones internas que llevan al conflicto y al cambio. La perspectiva de la diversidad y la diferencia, como otra realidad que se expresa en las identidades individuales, sociales o de las culturas, nos permite entender que ningún ser humano, sociedad o cultura, es igual a otra, que cada una tiene sus propias formas de representación, de racionalidad, de intereses, necesidades y objetivos, que hacen que surjan diferencias, que al no ser debidamente canalizadas, se convierten en conflictos.

El conflicto en consecuencia, no puede seguir siendo analizado como una disfunción que conduce al desequilibrio

social y pone en peligro el orden establecido, como plantean funcionalistas y positivistas conservadores, para quienes el único modo válido de evitar esa disfunción, es mediante la imposición de una ingeniería social que se apoya en técnicas conductistas, que garantizan el “buen encauzamiento” de la conducta humana. Por el contrario, el conflicto y el cambio constituyen, la condición natural de toda socio-cultura, mas no la estabilidad y el orden. Por ello, el conflicto debe ser visto desde su dimensión dialéctica y política, reconociéndolo como un hecho normal que está presente en la cotidianidad y la experiencia del hombre y las sociedades, en toda relación individual o colectiva. Esto no quiere decir que no veamos las consecuencias, muchas veces graves, deshumanizantes y trágicas que un conflicto puede traer para los hombres y las sociedades y que se evidencian en dolor, muerte, sufrimiento, destrucción, miedo, etc. Por ello mismo debemos estar claros de que, si bien el conflicto es una realidad, que no podemos evitar ni deste-

rrar, pero sí debemos aprender a manejarlo en la búsqueda de prevenir y eliminar sus efectos violentos y destructivos y canalizarlo adecuadamente para que sea una fuente de transformación, crecimiento y desarrollo de las sociedades.

Si bien la existencia de conflictos es algo natural a la sociedad, no lo son las causas que los provocan, distinción que se hace necesario tener presente en su análisis y en el diseño de metodologías para solucionarlos, pues en realidades como las de nuestro continente, los conflictos tienen su raíz en claras causas estructurales, marcadas por la dominación, la dependencia, el subdesarrollo, la marginalidad y las asimetrías sociales, escenario dentro del cual se profundizan las desigualdades sociales y por consiguiente, se agudizan los conflictos.

Si tanto la realidad natural, como la realidad social y cultural -especialmente estas últimas- se desarrollan a través de los conflictos, la reflexión sobre este tema no puede estar ausente de la discusión teórica. Es por ello que distintas ciencias buscan acercarse desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas al análisis del conflicto. Se formulan conceptualizaciones diversas en relación al tema al que hace referencia, conflicto social, psicológico, cultural, político, ambiental, etc. Lo que está claro, es que la complejidad social que atraviesa actualmente el mundo, plantea no sólo una diversidad y complejidad de conflictos, lo que hace imposible que puedan ser explicados desde una sola pers-

pectiva teórica, sino que se hace necesario un enfoque multidisciplinario para poder enfrentarlo y buscar solucionarlo. Otra característica importante, es que se empiezan a ver las dimensiones políticas que el conflicto encierra, dado que son actores sociales los que se encuentran presentes en la vivencia de la conflictividad. Los nuevos enfoques buscan acercarse mucho más al mundo de los actores y sus realidades; esto no sólo se muestra como un recurso metodológico imprescindible, sino que es la única forma de poder estructurar propuestas reales de solución de conflictos.

El presente documento busca aproximarse a la problemática del conflicto, desde algunas perspectivas teóricas; no sólo en relación al conflicto ambiental -al cual específicamente hacen referencia los documentos analizados-; sino que hemos considerado importante hacerlo en relación al conflicto social en general, apoyándonos en otras fuentes teóricas, para así poder aportar en algo a la discusión teórica y metodológica, así como sobre otras cuestiones que en los documentos de evaluación de talleres y seminarios sobre este tema, no han sido suficientemente abordados.

Este no busca ser un documento analítico de lo producido, sino sintetizar la discusión en torno al tema; sin embargo, hemos creído importante introducir reflexiones sobre algunas posturas, que tienen la intencionalidad de aportar mínimamente a la discusión de un aspecto tan importante de la vida social como el conflicto.

I. ¿Qué es un conflicto? algunas distinciones conceptuales

Un acercamiento etimológico nos muestra que la voz latina **conflictus**, significa simplemente “colisión”, “choque”; luego fue extendida a la de “batalla”, “confrontación” y “combate”. Actualmente, con “conflicto” se designa cualquier tipo de encuentro entre fuerzas opuestas, sea que estén marcadas por la violencia o no; es decir, alude no sólo a la consumación de la lucha entre opuestos, sino a la tensión entre ellos. Este concepto lo emparenta con otros como los de “oposición”, “antagonismo”, “disputa”, “competencia”, “antinomía”, los mismos que deberían distinguirse claramente si se quiere hacer un estudio sistemático de la conflictividad, pues muchos autores ven en ellos diversas expresiones, intensidades y niveles del fenómeno que explicarían igualmente tipos diferentes de conflicto².

El concepto de conflicto para Gluckman³ hace referencia a las tensiones que se dan en el corazón mismo del sistema social, a las oposiciones provocadas por la estructura misma de la organización social; los otros términos se podrían aplicar a desórdenes superficiales de la vida social. Max Weber encontraba que una relación social es de lucha cuando la acción se orienta a la búsqueda de imponer la propia voluntad contra la resistencia de la otra u otras partes, pudiendo ser mediante la violencia directa, cuando para llegar a una solución se suspenden los instrumentos ordi-

narios y se apela a instrumentos fundados en la imposición del más fuerte; aunque no es necesario que exista una violencia física efectiva para que exista conflicto. Para Coser, en la línea de Weber, lo que diferencia al conflicto de otras formas de interacción social, es que éste siempre implica el uso de la fuerza, mientras que para Marx, la noción de poder es el eje fundamental.⁴

Para algunos autores, el conflicto no puede ser reducido al concepto de competencia. De ahí que se hacen necesarias algunas distinciones conceptuales. La **competencia** hace referencia a una lucha esencialmente pacífica, en la que los rivales buscan alcanzar el mismo fin empleando los mismos medios y ajustándose a las mismas normas; en el **conflicto**, los objetivos, los medios y los fines son diferentes. Otros van más allá y plantean que se puede diferenciar competición y conflicto en relación a la noción de poder; si la búsqueda de control sobre el otro, ya sea de su conducta o sus recursos, es la meta aspirada, el eje crucial y el único medio de conseguir esa meta, es un conflicto; mientras que la competencia motivada por el deseo de ganar, no llega a ser conflicto, salvo en el caso de que la meta que se busque implique la necesidad imperativa del control del comportamiento del adversario y conduzca a la negación del otro.⁵

También se plantea una diferencia cualitativa en relación al conflicto y la **contradicción**. Se afirma que una característica del conflicto es que éste siempre será observable empíricamente; mientras que la

contradicción no es observable, sino infe-rible de una oposición lógica o ideológica entre las partes. Para Firth, el conflicto -que puede estar basado en percepciones erróneas, en intereses y fines diferentes, que provoquen una temporal falta de ajuste entre las partes en pugna- puede resolverse; pero en la contradicción, no es posible tal resolución. Gluckman sostiene que la contradicción se refiere a aquellas relaciones de principios y procesos contrapuestos dentro de la estructura social, que inevitablemente conducirán al cambio radical del modelo. Para Marx, el conflicto se refiere a la lucha de grupos rivales de una sociedad cuyos valores y objetivos resultan incompatibles, mientras que la contradicción se expresa entre diferentes subsistemas dentro de la estructura social, cuya confrontación sólo puede ser resuelta mediante la transformación de la estructura misma de la sociedad; dentro de ella, los distintos sectores sociales que mantienen contradicciones de clase por ejemplo, con valores y fines opuestos, pueden convivir incluso durante tiempos prolongados sin conflictos; pero la falta de conflicto no basta para negar la contradicción, ésta existe y solo podrá ser resuelta con la transformación radical de la estructura social.⁶

Una cuestión importante a no descuidar en el análisis del conflicto, es su aspecto relacional, pues se entiende por conflicto a un proceso de interacción social básico, un peculiar modo de relación entre dos o más partes, que consiste en acciones y reacciones mutuamente opuestas, que

pueden implicar incompatibilidad, o la tendencia a su mutua exclusión. El conflicto implica entonces un mínimo de contacto y visibilidad -no necesariamente cara a cara-, es una relación e interacción social en la que las partes relacionadas no se “unen”, sino más bien se “des-unen”; una relación que establece la ruptura o separación de una forma de relación; la relación conflictiva se verifica dentro de un contexto social, e incluye un componente de poder. Consecuentemente, se podría decir que los elementos de todo conflicto son la existencia de partes y motivos, y las relaciones de poder⁷.

Es importante considerar este aspecto relacional del conflicto, en consideración a los actores y el poder, pues a menudo se comete el error de no considerarlo, cuando en realidad en el conflicto, las partes están realmente relacionadas, no son mutuamente indiferentes, ni están desconectadas entre sí, pues les unen intereses, objetivos, necesidades, proyectos, que pueden o no ser diferentes, frente a los cuales tienen posturas distintas o discordantes, que conducen a la negación, ya que cada parte en conflicto busca negar al “otro”, y como consecuencia es igualmente negado por el “otro”; sin embargo de ello, paradójicamente, existe siempre en todo conflicto, ya sea en su origen, desenvolvimiento o resolución, un elemento relacional, relación que a su vez está íntimamente articulada con el poder.

Se entiende al poder como la capacidad que tiene un hombre o una agrupa-

ción de hombres para producir efectos intencionales sobre sí mismos y sobre los demás, así como sobre las cosas. El poder significa la posesión de una capacidad para tomar y llevar a cabo decisiones que afectan nuestra propia vida, para controlar la conducta de los demás, o para transformar objetos y recursos. Por ello, en las relaciones conflictivas siempre se involucra una intencionalidad de poder que pretende ganar el control sobre los objetos, los recursos o posiciones escasas, o de influir en el comportamiento del otro en cierta dirección; en definitiva, en todo conflicto se evidencia la búsqueda por adquirir y la adquisición por ejercer y el ejercicio del poder⁸.

Otro aspecto que debe ser considerado es el de la dialéctica de la oposición; esto ayuda a ver que en todas las manifestaciones específicas de la cultura, se encuentran dos estructuras conflictivas básicas: la oposición entre *unidad y diversidad* y entre *el cambio y la permanencia*, oposición que se relaciona con los elementos anotados: actores, causas y poder. A la primera estructura se la denomina también sincrónica, pues es en sí independiente de la dimensión temporal, se trata de la incompatibilidad entre lo homogéneo y lo diverso, entre lo regular y lo excepcional, entre la universalidad y la especificidad, entre lo simple y lo complejo. En la segunda, se habla de conflictividad diacrónica, pues esta estructura tiene que ver con la dimensión temporal del conflicto: con el antes y el después, con el cómo llegó a ser lo

que es ahora; allí se enfrentan, lo “retrospectivo” y lo “prospectivo”, la estabilidad y la renovación, la tendencia a proteger lo logrado o a lograr lo nuevo; allí se confrontan el mantenimiento conservador del orden dominante, o la transformación revolucionaria del mismo.

Finalmente, es importante ver que en la relación entre estas dos estructuras básicas de la oposición, se pone de manifiesto también la confrontación entre *identidad y diferencia*, pues unidad y permanencia, son formas presentes en la identidad y la construcción de la misma, así como multiplicidad y cambio, son formas de diferencia. Sin embargo, vale aclarar que la oposición identidad-diferencia, no explica toda la conflictividad, y se hace necesario, articularla a la dialéctica de la oposición en su dimensión diacrónica y sincrónica y ver el juego de relaciones que entre ellas se establece; por ello podemos ver que pueden construirse identidades sincrónicas, con una diferencia diacrónica, o a su vez una identidad diacrónica con una diferencia sincrónica; de lo contrario no podríamos llegar a entender el proceso de construcción de identidades de los nuevos actores sociales que están emergiendo, en la búsqueda de definir sus propios espacios simbólicos, de representaciones y significaciones, así como los nuevos hechos socio-políticos que crean nuevos escenarios de conflicto.

II. Diversos enfoques teóricos

Diversas son las perspectivas de análisis teórico del conflicto; cada una de las ciencias se acerca desde marcos conceptuales particulares de su acción, ya sea desde una perspectiva psicológica -que sitúa el conflicto en el nivel de las relaciones individuales-, desde una perspectiva sociológica -que pone su acento en la estructura y entidades sociales-, una orientación psicosociológica -que sitúa al conflicto en la interacción de variables del individuo y la sociedad-, la antropológica -que busca entender los contenidos simbólicos que se encierran en el conflicto desde la perspectiva de la cultura-, los socioambientalistas -que ven en el ambiente y su relación con lo social las causas del conflicto en que se pone en juego la calidad de vida de la gente-, etc. Sin embargo, dado que el conflicto es una situación multidimensional compleja, está siendo estudiada desde una perspectiva multidisciplinaria, como la única estrategia posible que puede posibilitar la elaboración de una teoría más acabada del conflicto.

A) El enfoque psicológico

El conflicto se define como el estado de un organismo sometido a fuerzas contradictorias. El conflicto es una situación universal y cotidiana. Cuando un individuo frente a un problema debe escoger entre soluciones posibles (teoría de la decisión), puede enfrentar un conflicto, o en

relación a los roles que debe adoptar en relación a su pertenencia a un grupo de referencia (teoría de los roles), etc. El conflicto puede ser intrasíquico, consciente o inconsciente; este último corresponde al nivel de los deseos, quejas, impulsos, alrededor del cual gira todo el enfoque psicoanalítico que vincula al conflicto con el desarrollo psíquico del individuo y sin el cual no habría evolución.

Un eje de esta corriente es tratar de explicar el rol de la agresión en el conflicto, sea personal o social. La agresión se considera, como una conducta cuya finalidad es la de matar, herir, dañar, perturbar a alguien; destruir los bienes o apoderarse de los mismos, conducta que puede o no ir acompañada de violencia física. Algunos explican la conducta agresiva y por tanto el conflicto, como un comportamiento cuya fuente está en un impulso instintivo del hombre, para otros es una respuesta individual a la frustración derivada de las restricciones que tiene frente a la realidad exterior, se explica además por la acumulación de tensiones en el individuo; la agresión es un comportamiento instrumental, una manera gratificante para llegar a un fin.

B) El enfoque psicosociológico

Este busca explicar el conflicto desde la perspectiva de la psicología social, la misma que interrelaciona el plano individual con el de la sociedad, buscando comprender la interacción del individuo y los sistemas sociales, considerando que en el

conflicto interpersonal o intergrupal, siempre se enfrentan individuos, aunque implique a organizaciones; el conflicto, es producido y conducido por individuos, por ello este enfoque puede contribuir a aclarar las variables personales y de situación en el contexto de los conflictos, que muchas veces no se consideran. El conflicto se conceptualiza como una situación compleja, que se define primero por una determinada estructura de las relaciones sociales, que puede enfrentar a individuos (conflicto interpersonal), a grupos (intergrupal), a organizaciones sociales (conflicto social), a naciones (internacional), etc.; pero la naturaleza del conflicto puede ser muy variada, así los actores pueden perseguir metas diferentes, fines antagónicos, defender valores contradictorios, intereses opuestos, que se pueden expresar en los medios, las tácticas o estrategias a implementar para alcanzar sus objetivos, así como pueden darse situaciones conflictivas en las que los adversarios persiguen un mismo fin aunque de manera competitiva; en cada situación, la influencia sobre el otro o el total control de la conducta del otro (poder), son la meta perseguida, o bien el medio para alcanzar la meta.

Esta perspectiva puede contribuir a ver en el análisis del conflicto, no sólo los aspectos estructurales evidentes, manifiestos, instrumentales o estratégicos de éste, caso en el cual estaríamos hablando de un **conflicto manifiesto**; sino también la necesidad de considerar los aspectos afectivos, emocionales, expresivos, que se manifies-

tan en los actores que intervienen en el mismo, aquí se trata en cambio de un **conflicto latente**, en el que se encuentran, las percepciones, las representaciones, los imaginarios, los estereotipos, los sentimientos que los actores acumulan y experimentan en relación al otro; este aspecto subyacente puede connotar los aspectos más estratégicos del conflicto, por ello es importante no descuidarlos, pues a veces el conflicto manifiesto, no puede ser sino un aspecto sintomático de un conflicto latente.

Desde un punto de vista metodológico, se hace igualmente necesario considerar que el desarrollo de un conflicto depende de un sinnúmero de variables, en las que también encontramos variables, estructurales y estratégicas, así como emocionales y afectivas, razón por la cual el análisis del conflicto debe hacerse considerando por igual estas dos dimensiones. Entre las múltiples variables que podemos encontrar se pueden señalar:

- Las características de las partes enfrentadas, sus valores, aspiraciones y objetivos, sus actitudes de cara al conflicto, sus recursos intelectuales, estrategias y tácticas posibles.
- Sus relaciones mutuas anteriores, la evolución de las actitudes de uno respecto al otro.
- La naturaleza que originó el conflicto, su extensión, su significado motivacional, su periodicidad.

- El ambiente social en cuyo seno se desarrolla el conflicto, aliento, resistencia, apoyo o disuasión para la resolución del mismo, normas y reglas institucionales que lo regulan.
- Los públicos y sus relaciones con el tema del conflicto y sus intereses puestos en juego por éste.
- Las estrategias y las tácticas empleadas, utilidades positivas y negativas.
- Las consecuencias del conflicto para cada parte, los cambios posibles derivados del conflicto, el prestigio o poder que se puede ganar o perder.

C) El enfoque social del conflicto

Este se ha hecho desde varias perspectivas propias de las ciencias sociales, especialmente desde la sociología y la antropología. Algunos ven en el conflicto un fracaso, una disfunción social que pone en riesgo el equilibrio y la armonía de la estructura social, mientras que para otros, el conflicto es necesario para el funcionamiento de la vida social y su progreso. Dos posturas se confrontan en relación al conflicto, la que lo explica desde la perspectiva funcionalista, y la que lo hace desde la teoría del conflicto.

1. Los enfoques funcionalistas

La teoría funcionalista considera como principio que toda sociedad es una estructura armónica, un sistema estable de

elementos interdependientes, cuya función es el mantenimiento del orden y el sistema social; éste no es sino un conjunto de individuos que cooperan mancomunadamente para obtener un fin común. Desde este enfoque, el conflicto sólo es una disfunción del orden natural de la sociedad, que debe ser corregida y eliminada mediante la educación, la formación y una organización que considere la diversidad de intereses existentes.

La estratificación social, según los funcionalistas, es inherente al propio funcionamiento del sistema, cuya función es la de proporcionar un sistema de recompensas materiales o simbólicas, para que dicha desigualdad funcione y así se mantenga el orden social, mediante la integración de grupos diferentes con intereses económicos y políticos comunes; la estratificación social se la ve como inhibitoria del conflicto social, la desigualdad social es así el precio de la estabilidad social. Lo que no dice esta teoría es que dicha estabilidad sólo es posible mediante mecanismos de coacción y represión, y que la estratificación social, en lugar de atenuar el conflicto, es la base para alimentarlo.

La noción de sistema total integrado y de equilibrio ha sido heredada de la antropología colonial británica de Malinowski y Radcliffe-Brown, cuyo análisis desconoce la posibilidad del cambio y del conflicto, la función de los hombres y la cultura es la de mantener el equilibrio del sistema social. Esta formulación tiene una profunda connotación ideológica y ha sido y

es utilizada para justificar la dominación y la expansión colonial y neocolonial, ideologización peligrosa que crea una falsa conciencia, apoyándose en principios instrumentales y organicistas, según los cuales las fuerzas que luchan por poner fin a la dominación, son equiparadas con las de los gérmenes patógenos que provocan la enfermedad y alteran el equilibrio del organismo sano, vale decir el orden social establecido, razón por la que deben ser eliminados. No ver la existencia del cambio hace del funcionalismo una corriente profundamente conservadora, que niega además la dialéctica de la historia; por ello puso a los pueblos oprimidos fuera de la misma y les impuso otra historia de dominación, al negarles la posibilidad de potencialidades para el cambio, al no verles como sujetos capaces de transformar la historia.

II. La teoría del conflicto

Los fundamentos de la misma se formulan ya con Heráclito y Polibio, pasan luego al mundo árabe con Ibn Khaldun; buscan ser una respuesta a la apología de la violencia, a la instrumentalización del poder descrito por Maquiavelo, cuyas formulaciones se convertirán en premisas del pensamiento político occidental; posteriormente, el análisis del conflicto será retomado por Hobbes, Hegel, y profundizado por Weber y Marx⁹.

La teoría del conflicto surge como una respuesta a los modelos de equilibrio,

y sostiene que no son el equilibrio, la estabilidad y el orden las condiciones naturales de la sociedad, pues dicha estabilidad se funda en la coerción y la fuerza; por el contrario, afirma que son el cambio y el conflicto características siempre presentes en toda organización social y la vida misma.

La teoría del conflicto hace del poder, el centro de la situación del conflicto social. La distribución desigual del poder, se convierte en el factor y causa determinante de los conflictos sociales. Como consecuencia de esa asimetría en la distribución del poder, se expresa una profunda estratificación social, resultante de la lucha continua y desigual por la posesión de bienes, servicios, y recursos escasos, que se encuentran monopolizados por las clases que tienen acceso al poder, las mismas que para mantenerlo y preservar el orden social dominante no sólo recurren al uso de la violencia y la fuerza, sino también al uso de una violencia simbólica que se impregna en el sistema de valores, creencias, representaciones y en los imaginarios sociales, que tienden a reproducir y reafirmar el orden dominante; por tanto la estratificación social no es sólo el resultado, sino además la generadora de conflictos sociales; éstos son, sobre todo, auténticos conflictos de poder.

D) El enfoque socioambiental

Si partimos de la consideración de que el medio ambiente es el amplio esce-

nario donde se desarrolla la vida humana, donde se articulan los procesos sociales, ecológicos, tecnológicos, culturales y políticos, y todos aquellos procesos que se relacionan con la vida humana, no resulta extraño la cada vez más creciente preocupación por los temas socio-ambientales, pues allí se ponen en juego la cuestión de la satisfacción de las necesidades básicas y el nivel y calidad de vida. En consecuencia, el ambiente es también un escenario de conflictos, pues en todas partes del mundo, la búsqueda por un manejo equilibrado y sustentable del ambiente y de los recursos que de éste se extraen, inevitablemente conduce a conflictos, pues allí se enfrentan intereses, necesidades y objetivos de actores sociales que pugnan por la apropiación, uso, transformación y control de los recursos naturales¹⁰.

El problema ambiental es evidentemente un problema político y esto no puede, por tanto, descuidarse del análisis del conflicto, pues cada vez está más claro que ambiente, Estado y sociedad civil, se muestran como un trinomio que se hace más evidente en las relaciones a nivel mundial. Así lo muestra la incorporación de los temas ambientales en el contexto de la institucionalidad oficial y de la población, y si bien esto es reciente, tiene una importancia profunda ya que está directamente relacionado con las condiciones y la calidad de vida de una población cada vez más numerosa, que enfrenta conflictos muy serios para su supervivencia y que está bus-

cando construirse espacios propios para la gestión de sus necesidades¹¹.

Es cada vez más claro el hecho de que existe una íntima relación entre el deterioro de la calidad de vida, los conflictos ambientales y los conflictos sociales, como consecuencia de la implementación de medidas de ajuste estructural impuestas por las políticas macroeconómicas neoliberales, que han tenido gravísimas consecuencias sociales, económicas, políticas como ambientales, pues sólo han favorecido a los sectores monopólicos y han deteriorado cada vez más las condiciones de vida de la población.

Es importante por ello, no olvidar que en realidades como las de nuestro continente, los conflictos tienen su raíz en claras causas históricas estructurales, marcadas por la dominación, por una profunda dependencia, por la agudización del subdesarrollo, la marginalidad y las asimetrías, desigualdad y verticalidad sociales, resultantes de la imposición de un determinado orden económico, social y político, que favorece la reproducción de las condiciones de dominación y reafirma una estructura vertical del poder ejercido por determinadas minorías; escenario dentro del cual se acentúan profundamente las desigualdades sociales y por lo tanto se agudizan los conflictos. En consecuencia, si las causas del conflicto ambiental como social, se deben a causas estructurales propias de un orden de dominación, se hace necesaria, la construcción de un nuevo orden, que transforme dichas relaciones de

dominación y de ejercicio de poder, que abra posibilidades para que los pueblos puedan construir sus propios caminos y respuestas, para que puedan por sí mismos decidir sobre su futuro¹².

Una vez que nos hemos aproximado conceptualmente al conflicto y revisado brevemente el abordaje teórico sobre el mismo, nos referiremos a continuación sobre las premisas, tipos, niveles y funciones del conflicto.

III. Premisas del conflicto

En términos generales, podríamos anotar entre las premisas de los conflictos, las siguientes:

- El conflicto es algo normal, constituye una fuente de cambio de la sociedad.
- En todo conflicto esta implícito un problema de poder. El conflicto no surge por generación espontánea, tiene sus causas y sus efectos, muchos de los cuales son profundamente estructurales, en los que se expresa una forma desigual en la distribución del poder social; el poder es el centro de las situaciones de conflicto.
- Todo conflicto es una relación de interacción entre una o más partes
- El conflicto no implica ruptura o cese de la interacción social.
- El conflicto en sí mismo no es el principal problema, sino más bien el cómo éste puede ser manejado.
- El conflicto requiere por lo menos de dos partes analíticamente distintas, actores, organismos, grupos, individuos, colectividades, comunidades, etc.
- El conflicto siempre será observable empíricamente y por lo tanto es posible de ser medido, ya sea en su intensidad, y/o en las manifestaciones e interacciones múltiples que provoca.
- El conflicto implica un mínimo de contacto y visibilidad.
- Los conflictos se ocasionan por la escasez de "posiciones", es decir, la condición por la cual un objeto no puede ocupar dos lugares al mismo tiempo, o cumplir dos funciones diferentes; un rol no puede ser desempeñado simultáneamente por dos o más actores, ni llevarse a cabo dos comportamientos prescritos distintos.
- Se ocasionan también conflictos por la escasez de "recursos", o sea, la condición en la cual, el suministro de objetos deseados, es limitado de tal modo que las partes no pueden poseer todo lo que desean de algo, frente a lo que diferentes juicios de valor subyacentes pueden condicionar la demanda o necesidad de recursos y posiciones escasas; de ahí que los valores mutuamente incom-

patibles, excluyentes u opuestos, son características inevitables de conflicto.

- En el conflicto funciona un principio de “causalidad múltiple”, es decir, que no existe ninguna fuente básica o única de conflicto.
- El conflicto no puede existir sin acción.
- El conflicto es esencialmente dinámico, tanto las condiciones, como las situaciones de los actores, se hallan en constante cambio, no pueden ser estáticas. Ello implica que también las estrategias, tácticas y métodos de resolución deben ser igualmente dinámicos.
- Todo conflicto tiene un fin.
- Todo conflicto implica un costo, sea social, económico, político, cultural, simbólico, el mismo que debe ser considerado en el momento de buscar su resolución.
- Todo conflicto es distinto, no hay conflictos iguales, todos tienen sus propias particularidades, sea en relación a sus causas, escenarios, o a los actores que intervienen en el mismo; por esta razón, deben ser analizados en forma igualmente particular y los métodos, tácticas y estrategias que se empleen para su resolución dependerán de su propia especificidad y diferencia.

IV. Tipos y niveles de conflictos

Conflicto intrapersonal. Es aquel en el que interviene una sola parte, se puede considerar un conflicto entre el individuo y el ambiente, o entre actor y naturaleza.

Conflicto interpersonal. Aquel que se da entre dos o más personas.

Conflicto intragrupal. Entre dos o más grupos.

Conflicto real, o también llamado **conflicto instrumental.** Surge más de la incompatibilidad de objetivos. Se caracteriza por la búsqueda de una meta específica a la cual se opone un adversario, por la existencia de fines y medios opuestos, por la incompatibilidad de deseos, necesidades, valores e intereses. Este cesará cuando los actores hayan encontrado un medio satisfactorio para el logro de sus objetivos.

Conflicto irreal, conocido también como **conflicto expresivo**, surge de la necesidad de liberar tensiones por lo menos de parte de uno de los protagonistas, de la hostilidad desviada, de la ignorancia y el error, no se orienta hacia resultados específicos y cesará cuando la tensión haya retornado a un nivel suficientemente bajo.

Conflicto latente. Es aquel que hace referencia a los aspectos subyacentes que se encuentran en los actores, ya sean afectivos emocionales, expresivos. El conflicto

latente designa las representaciones, las actitudes, las percepciones, los estereotipos, o los sentimientos que los actores en conflicto experimentan y que no pueden dejarse a un lado en el análisis del conflicto social, pues ellos pueden connotar los aspectos más racionales y estratégicos del conflicto.

Conflicto manifiesto. Es aquel que hace referencia a los aspectos evidentes del conflicto; éste a veces no es más que un aspecto sintomático de un conflicto latente.

Conflicto inducido. Surge del desequilibrio o ambigüedad de las relaciones de poder. Cuando los representantes de los grupos en conflicto tienen fines propios que alcanzar, aparte de aquellos fines que se encuentran en disputa entre los grupos, la búsqueda de prestigio puede ser un ejemplo de ello. Este tipo de conflicto es más fácil de solución por los procesos normales de mediación.

Conflicto institucionalizado. Se caracteriza por reglas explícitas, por comportamientos previsibles y continuidad, tal es el caso de las negociaciones colectivas.

Conflictos no institucionalizados. Son en cambio lo contrario, desorganizados, difíciles de predecir, aunque la búsqueda de solución se dé en marcos institucionalizados; como serían por ejemplo, un

motín, o la mayoría de los conflictos raciales.

Conflicto extremo. Es aquel conflicto violento agresivo que recurre siempre a medios coercitivos y en el que hay la intencionalidad de destruir o causar daño a una de las partes.

Conflicto diplomático. Es aquel que no recurre a la violencia y busca medios persuasivos para su resolución.

Conflictos primarios cara a cara. Son aquellos en los cuales se enfrentan directamente la mayoría de actores implicados en los mismos, como puede ocurrir en un mitin o en los contactos raciales o étnicos en los que las relaciones conflictivas son directas.

Conflictos secundarios o interpuestos. Aquí no se enfrentan todos los actores de las partes implicadas, sino aquellos que son sus representantes. Vale aclarar que si bien el conflicto influye y tiene consecuencias en cada parte en conflicto, en el momento de la búsqueda de su solución, se enfrentarán sólo quienes los representan. En un conflicto entre comunidades indígenas con una empresa petrolera por ejemplo, no se enfrentan todas las comunidades ni todos sus miembros, ni tampoco todos quienes hacen la empresa, los valores opuestos constituyen fuentes de conflictividad; los conflictos ideológicos son conflictos de valores que pueden clasificarse se-

gún la significación del choque de valores absolutos, entre aquellos que se consideran “superiores” frente a otros que son vistos como “inferiores”, confrontación en la cual uno de ellos debe triunfar sobre el otro. Ejemplo de esto, son los conflictos resultantes de actitudes etnocéntricas o racistas, el conflicto entre dogmas religiosos o el de las ideologías políticas.

Conflicto cultural. Esta expresión en tan amplia que su uso abarca a veces los otros tipos de valores referidos y aspectos de la cultura que se encuentran en cada uno de ellos. Los conflictos entre culturas podrían abarcar desde los conflictos de religiones, de ideologías, de derecho, etc., y en ellos pueden encontrarse aspectos manifiestos, latentes, reales o irreales o de los otros antes anotados.

Considerando lo anterior, pensamos que se plantea como una necesidad cada vez más urgente tomar la variable de la cultura, como un eje importante - no el único- que se expresa en toda situación conflictiva, sea ésta social, política, ideológica, ambiental, etc., y que generalmente ha sido ignorada. Muchos de los fracasos en la implementación de proyectos, que en lugar de solucionar problemas se vuelven fuentes de conflicto, así como el error en la aplicación de metodologías y técnicas para la resolución de conflictos, tienen que ver con la no consideración de la cultura, entendida ésta como una construcción específicamente humana resultante de la praxis del hombre, como un sistema de

símbolos, de significaciones, de praxis y de sentidos que permiten a los individuos y a los grupos ordenar el mundo; al ser un modo de representar la realidad requiere formas concretas en la conducta humana, moldeando de manera sorprendente las percepciones de los individuos frente a las distintas realidades que construye y enfrenta, esto es lo que determina que la cultura esté presente en todas las dimensiones de la vida, de la praxis humana y de la acción social.

Otros autores como Colombes¹³ hablan de tres grandes tipos de conflictos:

Conflictos institucionales. Son aquellos que están provocados y regulados por la cultura con la finalidad de buscar la reducción o eliminación de las formas de hostilidad y abrir un espacio para el disenso y por tanto, el mantenimiento del orden; sin ellos, la ruptura y separación social sería muy frecuente, cumplen una función estabilizadora. En un primer grado de este tipo de conflictos, estarían los casos simples de rivalidad institucionalizada, que son más bien una competencia en donde las metas coinciden con lo querido por el orden social. En un segundo grado, las situaciones originadas por esta rivalidad, que parecen exceder el marco de la competencia institucional de lo querido por la cultura y se convierten en verdaderos conflictos aunque al no basarse en una verdadera contradicción suelen desaparecer al finalizar el evento que los originó, pero no son conflictos profundos que con-

duzcan a un gran desgaste social. En un tercer grado está un tipo de conflicto que si bien produce daño social, no llega a la aniquilación del adversario ni a la ocupación del territorio; se trata de expiar un agravio a través de un combate ritual, el mismo que está regulado por la cultura, regulación que tienden a fortalecer la cohesión y el orden social del grupo.

Conflictos históricos. Son aquellos que procuran resolver una contradicción real y profunda de la sociedad y cuya superación impulsará el desarrollo social y pasos adelante hacia procesos liberadores. Así, encontramos los conflictos de clase dentro de un grupo étnico, o los que enfrentan a éstos con la sociedad nacional con miras a reducir o poner fin a su discriminación y explotación. Los conflictos históricos pueden ser sociales, económicos, políticos, religiosos, según sean los elementos y fuerzas que entren en juego.

Conflictos faccionales. Son los que no responden a una contradicción real profunda ni están institucionalizados por la cultura, muchas veces son provocados por la misma sociedad dominante ya sea directa o indirectamente; por ello resultan perjudiciales para las sociedades o grupos que sufren la dominación, pues les impiden ver con claridad las razones últimas que los provocan, así como a los verdaderos responsables, y mantener frente a ellos una actitud unitaria para la lucha, pues estos

conflictos contribuyen a la separación social en facciones con intereses separados.

Estos conflictos pueden ser también sociales, económicos, políticos o religiosos. Entre los sociales podemos citar por ejemplo, a los que envuelven a dos comunidades vecinas por cuestiones de linderos, de tierra, o control del agua, pero que no entrañan una real opresión. Entre los políticos podrían estar la división interna de un pueblo en torno a los intereses del ejercicio del poder, las disputas entre caciques o autoridades locales. Entre los económicos, la división de una comunidad en dos empresas cooperativas que se disputan el control de una misma actividad o del mercado. Entre los religiosos, las frecuentes divisiones entre católicos y evangélicos que se viven en las comunidades indígenas o entre miembros de distintas sectas religiosas, que pueden muchas veces llegar a hechos de violencia y sangre.

Los conflictos faccionales han sido siempre un recurso de la sociedad dominante para dividir a los sectores explotados, para minar su unidad y evitar así sus respuestas organizativas, su movilización, y lograr su debilitamiento y evitar se constituyan como sujetos históricos, como lo están haciendo las compañías petroleras en la Amazonia, al promover conflictos al interior de las comunidades indígenas, o de éstas con los colonos a fin de que no vean las verdaderas causas y los responsables del ecodidio autorizado que están provocando en el Oriente. Lo que buscan los dominadores al alimentar este tipo de con-

flictos faccionales, es evitar que éstos se vuelvan conflictos históricos, que permitan el cuestionamiento de las causas más profundas y estructurales de la dominación, que conduzcan a la maduración política de los dominados, a su fortalecimiento organizativo, y a una acción movilizadora más vital, que impulse su construcción como sujetos históricos, que posibilite avanzar en la lucha por su verdadera liberación.

Conflicto de lealtades. Este es un tipo de conflicto en el que se expresa mucho más el impacto de la cultura, por ello consideramos importante hacer una referencia sobre el mismo en base al análisis propuesto por Gluckman desde una perspectiva antropológica, que nos permite poder entrar a tratar de profundizar un poco más la complejidad social a partir de la consideración de los elementos simbólicos que se expresan en un conflicto y cómo los actores sociales los operan¹⁴.

Gluckman parte de la constatación de que una característica de la organización social y religiosa de las sociedades tradicionales, la constituye su entrelazamiento, unidad y ramificación, pues una comunidad se halla íntimamente entrelazada y unida, pero al mismo tiempo se encuentra profundamente ramificada. Por muy grande que pueda ser la división de un grupo, éste se ramifica en otros a través de innumerables contactos, como una forma de evitar ser absorbido; en dicha relación, múltiples planos sistematizados se in-

terrelacionan entre sí posibilitando que el conjunto de la sociedad mantenga una integración que sería inexistente si los planos permaneciesen aislados, lo que fomentaría mucho más la desunión y los choques; al enfrentarse entre sí se originan divisiones que generan un complejo de grupos, pero que no llegan a romper la unidad social.

Gluckman señala que para el análisis del conflicto de lealtades es importante hacer algunas distinciones conceptuales. El **conflicto** se refiere como ya antes anotábamos¹⁵ a las oposiciones que son provocadas por la estructura misma de la organización social; emplea **cooperación, asociación y afiliación**, para referirse a los lazos superficiales entre personas o actividades; **solidaridad** para una interrelación que está más arraigada; y, **cohesión** para señalar los principios fundamentales que dan unidad a la estructura misma del sistema social. El **conflicto de lealtades** es un conflicto de afiliación, de deber, de derecho, de obediencias, así como también de principios de organización, considerando que en las sociedades tradicionales, el cómo se hacen valer los derechos y se reparan las ofensas, constituye uno de los mayores problemas a enfrentar y solucionar. Los conflictos de lealtades, cumplen la función de impedir que al interior de la organización social las facciones que lo integran se lancen con toda su fuerza a una lucha en la que intervengan todos sus miembros; es allí donde entra en juego la fuerza unificadora de los símbolos y de lo ritual, para devolver la cohesión social y para solucionar

el conflicto. El papel del ritual, de la religión, de los mitos, las creencias místicas, es aquí fundamental, pues actúan como una fuerza unificadora, que hace que se respeten los lazos sociales establecidos no por la coerción o la fuerza de las sanciones. Es inevitable que muchas personas se muevan por su propio interés, pero sin el reconocimiento de sus obligaciones; si éste no se produce, la fuerza de las creencias, obligará a que ellos las cumplan, caso contrario perdería el apoyo de quienes mantienen dichas creencias y crean con ese acto un elemento de ruptura en su relación social simbólica, lo que implicaría la desgracia del abandono, que en muchas de nuestras culturas, equivale a la propia muerte social, razón por la cual se encuentra obligado a tener que justificar su fe en dichas creencias, para no quedar fuera de la estructura social, la misma que logra así mantener su integración¹⁶.

Muchas sociedades, así como otros grupos sociales más pequeños, consiguen su integración a través de las lealtades divididas de sus miembros. En ese tejido de relaciones que son establecidas por la costumbre y la tradición que se ven fuertemente reforzadas por las creencias y reafirmadas en la acción ritual, se posibilita el fortalecimiento de la cohesión social. Esta división de lealtades, constituye un factor general de la vida social, en situaciones de dominación, una sociedad puede continuar funcionando en base a la fuerza, pero para alcanzar cierta estabilidad, los dominadores, deben establecer relaciones con

los dominados, que anulen la división frente a ellos, pero que alimenten la división entre los dominados, lo que muestra como dice Gluckman,¹⁷ que “dividir para reinar” no es tan solo una táctica maquiavélica, sino un principio de cohesión social.

La importancia de este enfoque sobre el conflicto desde la cultura y lo simbólico, aporta una perspectiva teórica y metodológica que se refiere a un aspecto hasta ahora muy poco considerado en el análisis del conflicto y su resolución y que posibilita entender cómo los grupos sociales se mantienen unidos por sí mismos, operando un universo simbólico que es el que da sentido a sus prácticas sociales; por ello, no se puede descuidar el análisis de ese mundo simbólico, ver cómo opera la racionalidad propia de su cultura, en el momento de equilibrar sus relaciones y llegar a la resolución de sus conflictos; así podríamos comprender mejor por ejemplo, que las sanciones sobrenaturales, las normas de autodefensa, la venganza, muchas veces la guerra, o la violencia, no reflejan el “instinto primitivo” de dichas sociedades, como sostiene el etnocentrismo occidental, sino que son respuestas socio-culturales y políticas que actúan para tratar el conflicto y dar orden, equilibrio y cohesión al funcionamiento social.

V. El contexto social del conflicto

Un principio de todo conflicto, es que éste se produce en el medio circundante, del cual recibe su influencia, pero

sobre el que a su vez influye. Es por ello que se hace necesario, investigar el conflicto tomando en consideración el sistema social global en el que ocurre, el cambio social de múltiples formas sobre el conflicto, modificando continuamente las bases de los intereses potencialmente en disputa y las posiciones relativas de poder de los individuos y los grupos sociales. Es importante no olvidar que a medida que se modifica la potencialidad del valor del contexto social, surgen nuevas demandas, nuevas condiciones potenciales para el apareamiento de conflictos. El crecimiento demográfico, la migración, los procesos de colonización, la acción ecocida de las empresas, el incremento del turismo, y demás fenómenos resultantes de una mayor complejidad social, se vuelven fuentes de conflicto que afectan a la naturaleza y al número de las partes y actores que entran en él, así como a los instrumentos y medios para su resolución¹⁸.

De lo anteriormente señalado, Mack/Sneyder hacen algunas proposiciones al respecto, como las siguientes: Como resultado de los cambios profundos en el seno de las sociedades, se producen alteraciones importantes en el equilibrio de las fuerzas de dicha sociedad, pero será la organización social la que determine el número y el tipo de las partes que entren en conflicto; así, en una sociedad industrial urbana compleja, el conflicto real será llevado adelante por grupos altamente organizados que tengan miembros diversos y representantes especializados; en una so-

ciudad comunal menos compleja, se tenderá a conflictos interpersonales más directos, cara a cara. La diferenciación social determinada por el estatus, roles ocupacionales, posiciones de poder, etc., tenderá a generar líneas de coincidencia o de ruptura, a la constitución de grupos diferenciados que igualmente pueden entrar en cooperación o en conflicto.

En sociedades libremente organizadas que tienen muchas presiones cruzadas e influencias distintas sobre sus miembros y grupos, según Coster¹⁹, se reduce la posibilidad de conflictos únicos, rígidos e intensos, que lleven a la división total de la sociedad o a un gran segmento de ella, permitiendo mayor estabilidad a pesar de que haya un gran conflicto; para ello dispone de instituciones que cumplen la función de válvulas de seguridad y canalizan las hostilidades reduciendo las respuestas conflictivas o haciéndolas manejables. Conviene no olvidar en relación a esto, lo señalado por Gluckman sobre los conflictos de lealtades.

Otro aspecto importante del contexto social del conflicto se refiere al hecho de que por más serio que éste sea entre individuos o grupos, siempre habrá desinteresados o neutrales que funcionarán como terceras partes, que buscarán una solución; si el conflicto divide totalmente a una comunidad local, nacional o internacional, la solución se torna extremadamente difícil; por ello la presión que en pro o en contra de su solución puedan ejercer terceras partes, vecinos desinteresados pero afectados,

constituye uno de los principales límites para su duración, extensión e intensidad.

La permisividad y disponibilidad de los instrumentos del conflicto, dependen evidentemente del contexto social; el empleo de armas de fuego para la solución de conflictos interpersonales, se encuentra estrictamente controlado por la mayoría de las sociedades; en muchas culturas, esta forma de resolución se ha trasladado a la esfera ritual simbólica en la que su resolución depende de los códigos culturales socialmente producidos. Sin embargo, uno de los principales problemas del orden social, es el control del conflicto violento; por ello, investigar y determinar qué tipo de medidas sociales conducen a un conflicto no violento, es una preocupación actual.

Otra proposición señala que mientras más integradas están las partes en conflicto de una sociedad, hay menores probabilidades que éste sea violento. No olvidemos que orden y conflicto son estados constantes de todo sistema social; si bien pueden parecer opuestos, éstos pueden y deben existir juntos y, lo que es más, su relación determina el grado de estabilidad social; de ahí que el equilibrio estabilidad-inestabilidad, es resultante del éxito o fracaso del sistema normativo en la regulación de los conflictos, pues como ya veíamos, el cambio social, su ritmo y dirección constituyen una fuente básica de éstos, ya que a medida que el orden social sufre una transición, surgen nuevos intereses, incompatibilidades y antagonismos que generan

conflictos, frente a los que las normas reguladoras permitirán soluciones aceptables, o serán modificadas o violadas, lo que denotará las verdaderas relaciones de poder entre las partes²⁰.

Una recomendación metodológica que debe ser considerada en el análisis del conflicto, es la necesidad de realizar comparaciones entre los distintos contextos sociales correspondientes, ya que los contextos de los conflictos, industriales, internacionales, socioambientales, por ejemplo, difieren enormemente. Por esta razón, las proposiciones no son igualmente válidas para todos, de allí la necesidad también de generar estrategias particulares que consideren las condiciones diversas de los contextos sociales. Una de las razones por las que las proposiciones del conflicto étnico no son aplicables al conflicto religioso, es que el contexto social es diferente aunque los dos se produzcan al interior de una misma sociedad²¹.

Finalmente, es importante no dejar de apreciar la importancia que tiene la cultura y lo simbólico dentro del conflicto. Como venimos insistiendo, esto implica que el conflicto debe ser considerado también en el contexto de las necesidades, creencias, representaciones, imaginarios, percepciones, valores y actitudes de los individuos y grupos sociales, pues un conflicto real u objetivo, por ejemplo, puede en sí mismo inducir al prejuicio, a los estereotipos, a las descalificaciones desfavorables y a la hostilidad; de ahí que la relación entre las características de las partes y la

interacción conflictiva, es recíproca, no unilateral.

Lo anterior nos puede permitir comprender mucho del porqué de las conflictividades raciales, interétnicas, o la xenofobia que se están haciendo cotidianas en el mundo; entender que la reacción que el portador de una cultura determinada puede experimentar ante la presencia de representantes de culturas diferentes, no responde a características unívocas; la aceptación de lo diferente, puede ser una fuente de conflicto, que se expresa en el rechazo discriminador de ese otro cultural. Muchas de las respuestas que resultan funcionales para un determinado grupo social, pueden ser una fuente potencial de conflicto. Un ejemplo de ello es el **etnocentrismo**; esa actitud que está presente en toda cultura, por la cual juzgamos y valoramos la cultura ajena con los parámetros de la propia, que si bien puede ser un factor de cohesión y afirmación de identidad de un grupo, se puede convertir en un obstáculo sociocultural, en una postura ideológica que nos lleva a descalificar culturalmente al “otro”, a lo diferente, cuando llega al desconocimiento del “otro”, situación que inevitablemente genera y agudiza los conflictos.

El etnocentrismo se encuentra a pocos pasos de una concepción discriminadora que genera conflictos más profundos. El **racismo** implica una visión del “diferente” mucho más cerrada que conduce a su agresión. La lectura etnocéntrica del otro cultural, si bien lo ve como inferior, no le

cierra la posibilidad de superación, para que ascienda hacia el “nosotros”. Para el racismo en cambio, la condición de inferioridad no es modificable, ya que la raza, el color de la piel, dependen de condiciones biológicas que son inmutables. En el racismo, la lectura de la diferencia se hace a partir de lo biológico; eso ha permitido la construcción de una falacia ideológica, que es fuente permanente de conflictos, pues conduce a la negación, al odio del “otro”, que se basa en tres supuestos principales: la supuesta existencia de razas puras; su supuesta superioridad biológica y por tanto psicológica y cultural, pero sobre todo la legitimación de la dominación ejercida por dichas razas en nombre de su supuesta superioridad racial, cerrando así toda posibilidad para superar los conflictos que dicha diferencia genera.

El racismo no es sino un mecanismo ideológico, una coartada más de la dominación, que forma parte de un mecanismo más general y agresivo de conflicto con el “otro”, con lo diferente, como lo muestra por desgracia un comportamiento humano cada vez más corriente, como es el caso de la xenofobia, que es a su vez una expresión de una concepción mucho más peligrosa; la **heterofobia**, que se caracteriza por una actitud de rechazo más agresivo, ya no sólo a una cultura, o una raza, sino al mismo prójimo, a la negación del propio ser humano.

Tenemos entonces tres dimensiones ideológicas, el etnocentrismo, el racismo y la heterofobia, generadoras permanentes

de conflictos; frente a ellas, una multiplicidad de situaciones interculturales que inducen, desde las percepciones, los imaginarios, las representaciones y valores que las sociedades y las culturas van creando, a los prejuicios, los estereotipos, a las descalificaciones desfavorables, hasta llegar a la hostilidad, la violencia, la negación del "otro" y en muchos casos a su propia liquidación. Por ello, la necesidad de considerar estas variables ideológicas, en el análisis del conflicto y su resolución, siempre en relación al contexto en donde se producen.

El rol de los valores es sumamente necesario, pues la incompatibilidad de valores, es siempre causa de conflicto. El estudio de los valores, estados de cosas preferidos, normas de conducta, criterios de elección entre las diversas metas y acciones, etc., de las partes es inevitable. El conflicto ideológico muchas veces puede implicar que un valor básico para una de las partes, es negado por la otra; por ello, estos tipos de conflictos son los más difíciles de resolver, pues mientras más grande sea la pretensión o la negación de los valores del otro, como veíamos en las tres dimensiones ideológicas analizadas, es menos probable que pueda resolverse el conflicto.

VI. Funciones del conflicto social

Como el conflicto forma parte del proceso social, es necesario analizar sus funciones, para ver si éste es negativo, -una fuente de desintegración social-; o por el

contrario, es un factor positivo de socialización en el nivel colectivo -un hecho normal de toda sociedad que determina la dirección del cambio social y define el grado de bienestar de la sociedad. Entre las funciones más importantes del conflicto social podemos señalar las siguientes:

El conflicto contribuye al fortalecimiento de la identidad de los grupos enfrentados, pues establece una delimitación necesaria de sus fronteras. Es durante un conflicto que un grupo se percata de lo que lo une, lo define y lo diferencia de otros, reafirmando así su conciencia e identidad social, de clase, cultural o étnica²².

El conflicto refuerza la cohesión interna de los grupos en confrontación. La guerra por ejemplo, se vuelve un factor de centralización de un país. Un ejemplo de esto lo encontramos en relación a los conflictos armados, los mismos que posibilitan al poder, no sólo una centralización de las distintas fuerzas sociales, sino su desmovilización por sus propias propuestas y una manipulación del mismo para viabilizar la implementación de sus proyectos, en nombre de la supuesta defensa de la patria.

El conflicto reduce la tensión y permite el mantenimiento de la interacción social en condiciones de tensión, contribuye a aclarar los objetivos y lleva al establecimiento de normas grupales, ya que en ausencia de conflicto, las relaciones de ajuste terminarían en subordinación y no en acuerdo²³.

Aunque parezca paradójico, el conflicto aproxima a las partes beligerantes.

Generalmente existen normas cultural y socialmente establecidas que limitan y reglamentan el conflicto y su resolución y que permiten el establecimiento de relaciones e interacciones entre las partes; en el curso del conflicto o a su finalización se asiste a la elaboración de nuevas normas, reglamentos, leyes, que ritualizan el conflicto y establecen una nueva forma de relación social que tienden a asegurar un mínimo de previsibilidad del conflicto a futuro²⁴.

El conflicto establece o mantiene un equilibrio de poder. El conflicto es frecuentemente la única posibilidad que tienen las partes de poner en confrontación y probar sus fuerzas relativas. El conflicto pone en práctica fines, principios, objetivos e intereses irreconciliables, resultantes de una repartición desigual del poder, que caracteriza a toda sociedad humana. La huelga, el levantamiento por ejemplo, son posibilidades que tienen los trabajadores y los indígenas para hacer una demostración de poder, pero sobre todo, para verificar ese poder. A menudo, las negociaciones en un conflicto laboral o con nacionalidades indígenas no avanzan, hasta cuando se ha declarado la huelga o se ha producido un levantamiento. La función del conflicto por tanto, es la clarificación y estabilización de las relaciones de poder, cumple así una función social positiva, al permitir que un sistema social no se cosifique, que cambie y refuerce los intercambios y los procesos de socialización. El conflicto es en consecuencia, también un mecanismo de ree-

quilibrio de fuerzas que vienen a mantener y consolidar los sistemas sociales²⁵.

Es también el motor no sólo del cambio social, sino de la creación continua de la sociedad por sí misma, pues toda sociedad, como anotaba Touraine²⁶, se crea a sí misma, pues es un sistema de relaciones y de acciones resultantes de una acción social, de decisiones o de transacciones de una dominación o de conflicto entre las partes que la conforman; la producción de la sociedad se efectúa por medio de las relaciones de esas partes en conflicto, que se articulan en torno a polos de tensión, entre el pasado y el futuro, lo heredado y lo que está por construirse, la reproducción de lo existente, o la producción de lo nuevo; por una parte, la sociedad vive de esta tensión y por otra, su creación, su producción y su cambio, no pueden ser sino resultantes de conflictos.

Las proposiciones anteriores muestran que el conflicto es un hecho siempre presente en la vida y la sociedad humana, que juega funciones sociales muy importantes, lo que no implica desconocer que éste puede ser a menudo disfuncional y tener elevados costos de distinto tipo; por ello uno de los aspectos más difíciles en el análisis del conflicto social, es llegar a establecer cuál es la línea divisoria entre las funciones constructivas y disfuncionales del conflicto, aunque se sabe que las dos son dos caras de una misma moneda. Sabemos también que a pesar de los conflictos violentos y costosos, toda sociedad subsiste y encuentra una forma de resolver-

los, de ahí que es importante y necesario, el distinguir las consecuencias socialmente útiles y perjudiciales del conflicto. Una forma para diferenciar sus aspectos funcionales y disfuncionales, consiste en identificar las condiciones en las cuales las consecuencias disfuncionales pueden ser minimizadas. Es fundamental por tanto, investigar cómo y por qué las consecuencias disfuncionales del conflicto llegan a predominar sobre las funcionales; pero lo es más todavía, avanzar en la búsqueda de respuestas que aminoren los costos del conflicto, hacer que éstos sean manejables y solucionables, o mejor aún, que en lo posible, se puedan evitar los conflictos.

VI. El conflicto en relación al poder

Un análisis holístico del conflicto no puede limitarse tan sólo a describir los orígenes, las causas o las funciones sociales del conflicto social, sino a ver cómo se expresa la articulación con uno de los hechos esenciales que lo provocan: su relación con el poder; aspecto, por otro lado, que no ha estado suficientemente tratado en seminarios-taller y otros eventos que en torno a la discusión sobre resolución de conflictos se han realizado, como por ejemplo, el organizado en 1993 en Costa Rica por la FAO y Resolve, el mismo que al ser evaluado dejó claro, que una de sus limitaciones fue justamente, no haber abordado temas relacionados con el problema del poder, que resulta fundamental -según allí mismo se anota- para ubicar el contex-

to real en el que interactúan los actores que se hallan inmersos en un conflicto²⁷.

En consideración de esto, pensamos, se hace necesario hacer algunas breves referencias, en torno a esta problemática.

El poder, cuya conceptualización ya habíamos hecho anteriormente, indiscutiblemente constituye el centro que atraviesa toda situación de conflicto social. De ahí que ha sido preocupación de los estudiosos de la teoría del conflicto, el estudiar las implicaciones del poder en los conflictos, ya sean interpersonales o intergrupales y responder a algunas interrogantes que de allí surgen, como: la cantidad de poder que poseen los adversarios, la igualdad o desigualdad en torno al mismo, y cómo éstos inciden en el desarrollo o resolución de los conflictos; conocer cuál es la naturaleza del poder que se posee y si esto tiene influencia sobre las estrategias y el comportamiento de los actores sociales involucrados. Estas interrogantes, a su vez, determinan análisis diferentes²⁸.

A) Los aspectos cualitativos del poder

Al hablar de los fundamentos del poder social, algunos autores definen el poder de un individuo (A) sobre otro (B), como la influencia potencial del primero sobre el segundo. El poder de A sobre B, es resultante de todas las fuerzas que actúan en un momento determinado *T*. La influencia se verifica, en el cambio que se produce en B originada por la acción de A, in-

fluencia en la que actúan tanto las fuerzas inducidas por A, como las fuerzas de resistencia de B; la influencia de A sólo será efectiva si las fuerzas inducidas de éste, son superiores a las fuerzas de resistencia de B²⁹.

Touzard señala que las fuentes del poder son cinco:

El poder de recompensa. Hace referencia al poder que tiene A de procurar a B una gratificación a cambio de un determinado comportamiento, o de reducir o encubrir -creemos nosotros-, los efectos negativos que tal influencia tiene en realidad, para que la percepción de B no perciba el trasfondo de poder que encierra. Esto se evidencia cotidianamente en nuestras sociedades en donde la mayoría de actos y el control social se ejercen a través de un sistema institucionalizado de premios y castigos.

El poder de coerción. Se refiere a la capacidad que tiene A de someter a castigo a B si éste no acata lo que A ordena. Este tipo de poder supone que A puede impedir a B salirse del campo de la situación que enfrenta, para escapar a la amenaza de castigo, es lo que muchos denominan, la "vigilancia necesaria".

El poder legítimo. Es el que se sustenta en el reconocimiento que B le otorga a A, para que éste fundamente su derecho para ejercer una forma de poder sobre B. Es lo que comúnmente se conoce como

autoridad, que no es sino una forma de ejercicio y utilización del poder con el consentimiento de los miembros de una sociedad; es el poder autorizado que presupone el consenso entre dos personas o grupos, aunque siempre en las sociedades estratificadas, quien tiene poder trata de hacer aparecer sus intereses como de los demás para conseguir sus fines, pero siempre también a costa de las metas, objetivos y las necesidades de otros individuos y grupos. Este tipo de poder se encuentra en las organizaciones sociales de estructura jerárquica y caracteriza las relaciones entre superiores y subordinados.

El poder de referencia. Es aquel que descansa en la identificación de B con A, de esta manera B se deja influir por A, porque valora a A; así tenemos el poder carismático de algunas personas que tienen prestigio social, político o religioso, el mismo que es manipulado para el ejercicio del poder.

Poder de competencia. Se origina en los conocimientos particulares de A, que son reconocidos por B; es la típica forma de poder del conocimiento, del saber, o de la posesión de la información, como formas evidentes de poder; es el poder que posee el "experto" y que presupone la confianza de B de que A no hará mal uso de sus conocimientos para aprovecharse del desconocimiento o no posesión de B de esas fuentes del poder.

A estas cinco fuentes se añade también otra. El **poder de información**. Este es un aspecto muy importante en el desarrollo del conflicto y que garantiza el éxito de la negociación, del que depende la implementación de las estrategias apropiadas y de cómo y cuándo emplearlas, así como la evaluación de su efectividad. El poder de información, es sin duda uno de los aspectos tácticos más importantes de una negociación; quien más y mejor información tenga sobre el adversario, sobre sus estrategias, objetivos, intereses, necesidades, tiene mejores posibilidades de resolver el conflicto a su favor, pues no podemos olvidar que la información es también otra de las formas y recursos para el ejercicio del poder³⁰.

El conocimiento de esta tipología y de la descripción de las bases del poder social, resultan muy útiles para el análisis del conflicto, pues allí se expresa una doble interacción del desarrollo del conflicto con la naturaleza del poder; por ello, es importante considerar que el desarrollo del conflicto depende en gran medida del tipo de poder que está en juego, y que la intensidad y la resolución del conflicto no dependen únicamente de la cantidad de poder que poseen las partes, sino además de la naturaleza de ese poder, pero a su vez la naturaleza de ese poder puesto en acción, viene influida por la intensidad del conflicto.

Es importante en consecuencia, analizar cada tipo de poder en una doble situación, una situación unilateral de po-

der asimétrico, en la que uno posee el poder y el otro no; y en una situación bilateral, en la que ambos poseen la misma cantidad de poder y tratan de extraer las consecuencias previsibles del conflicto. En el análisis de un conflicto diádico, será necesario tomar en consideración las características de las dos partes, de las percepciones de sí y del otro y de las fuentes de poder que pueden utilizar cada una de ellas. Esto podría ayudar a prever qué base de poder utilice en realidad cada parte, ya que esto alterará las percepciones que cada parte tenga de sí misma y de la otra, así como las reacciones de uno frente al otro; ya sea para “reaccionar hacia” o para “alejarse”, o para “reaccionar en contra”, ya que la utilización de un tipo de poder de una de las partes, provoca inevitablemente la reacción de la otra, que puede verse obligada a emplear un poder distinto; de ahí la importancia de analizar este juego de poder ligado a la naturaleza del mismo, ya que no sólo permitirá un mejor conocimiento de los conflictos diádicos, sino que además podría ayudar a la prevención de sus resultados.

B) Los aspectos cuantitativos del poder

No se trata aquí tanto de la naturaleza del poder, sino de la cantidad que posee cada adversario y de las implicaciones que esto tiene en el desarrollo del conflicto. Lo que se pregunta aquí, es si *¿varían* las estrategias y los resultados de un conflicto cuando los adversarios poseen más o me-

nos poder?, y ¿cuáles pueden ser las estrategias del fuerte y del débil?, ¿cuáles son las variables que influyen en la implementación de una determinada estrategia cuando hay asimetría del poder? La manipulación de la cantidad de poder, se hace ya sea por el control que ejerce A sobre los resultados de B, como por la cantidad de recursos de los que dispone cada una de las partes en conflicto al inicio del mismo. Podemos encontrar dos tipos de situaciones³¹:

Situaciones de igualdad de poder.

En este caso pueden darse hipotéticamente varias situaciones: que las dos partes puedan manipular una respuesta que cierre al adversario la posibilidad de control, a lo que algunos llaman “amenaza bilateral”, o sea que los dos o ninguno posean ese poder. Se ha demostrado que como resultado, se obtiene que las ganancias conjuntas de las partes son menores en situación de amenaza bilateral, intermedias en las de amenaza unilateral, y hay ganancias más altas para las partes, cuando ninguna de ellas emplea el recurso de la amenaza, lo que se explica porque la amenaza actúa como un mecanismo de “escalada del conflicto”, pues el empleo de una amenaza provoca una contra-amenaza, y así sucesivamente. Este proceso de escalada se caracteriza, por la inducción de actitudes hostiles y por la escasez de la comunicación entre las partes, lo que refuerza las bases efectivas del conflicto, agravándolo y dificultando su resolución³².

Situaciones de poder desigual. Se refiere a las situaciones cuando el poder de coerción no es el mismo para cada adversario. Aquí el poder consiste en reducir las posibilidades de ganancia del adversario; en tales casos, las ganancias conjuntas de las partes son intermedias, más elevadas que en el caso de las amenazas bilaterales, pero menores que en la ausencia de amenazas. El juego de poder que aquí se da, muestra que los juegos de poder cuando son débiles, son más colaboradores y sumisos que en situaciones de poder simétrico y que las ganancias son más elevadas cuando más marcada sea la disparidad de poder. Conjuntamente con esto, la noción de credibilidad de la amenaza y la importancia del castigo, están relacionadas a la sumisión, ya que en una situación de disparidad de poder, el débil no tiene otra opción que no sea la de someterse, aunque antes de hacerlo puede que busque un restablecimiento del equilibrio, recurriendo a veces a la amenaza, pero cuando no es grande la desigualdad con el adversario, o empleando otras estrategias, como pueden ser, el quitarle al fuerte algún elemento que el débil supone que el fuerte valoriza, como un modo de reducir la disparidad inicial de poder; la huida de la situación, o una acción agresiva desesperada, estrategias que la parte débil buscará innovar, actitud que posee una actitud constructiva para la parte débil en el curso del conflicto y que resultan ser las únicas manifestaciones de poder del débil para oponerse al más fuerte³³.

C) Las coaliciones

Constituye un aspecto importante a considerar en el análisis en relación al poder y el conflicto. Hablamos de coalición cuando se establece la unión entre dos o más individuos o grupos que mantienen divergencias en relación a principios, valores, o frente a los medios a emplearse para lograr sus objetivos a largo plazo, pero que deciden unirse temporalmente dejando a un lado sus diferencias, para enfrentar a uno o más adversarios, frente a quienes hacen causa común por encontrarse en situación de desigualdad de poder para enfrentarlo por separado. Es importante distinguir la diferencia entre coalición y grupo. En un grupo es necesario un consenso fundamental mínimo, y se mantiene una identidad con especificidad propia, mientras que la coalición apunta a un objetivo inmediato y no presupone un profundo consenso, pues cada miembro de la coalición mantiene su identidad; por ello, una coalición puede llegar a romperse cuando la situación, o una de las partes considera que ya no se hace necesaria dicha unión³⁴.

Las condiciones para una coalición efectiva, las señala Touzard basándose en la teoría de Gamson³⁵, y son las siguientes:

- 1 La decisión debe tomarse en el seno de un conjunto de más de dos partes que buscan elevar sus ganancias.
- 2 Ninguna solución logra maximizar las ganancias de todos los miembros.

- 3 Ningún miembro posee el poder absoluto sobre todos los demás.
- 4 Ningún miembro posee poder de veto.

Junto con ello se deberán considerar varios parámetros como: El poder de cada uno de los miembros, el conocimiento de las ganancias y las pérdidas de los que no son miembros de la coalición, las preferencias estratégicas no utilitarias, como las afinidades interpersonales o ideológicas, así como del “punto de decisión eficaz”, o sea la cantidad de poder necesario para controlar la decisión.

A lo anterior se añade la consideración de dos nociones: la de **coalición ganadora mínima**, esto es una coalición tal que la defección de uno solo de sus miembros le impedirá ganar, y la **coalición ganadora menos costosa**, o sea la coalición ganadora mínima que disponga de un total de recursos lo más cercano posible al punto de decisión; finalmente considerar que para que se forme coalición es necesario que haya reciprocidad de elección entre los participantes; así, la coalición que se constituye dentro de estos límites es la coalición ganadora menos costosa. No hay que olvidar, sin embargo, que en la realidad social y política estas preferencias no utilitarias que forman parte de los aspectos afectivos y subyacentes del conflicto, como las ideológicas o personales, hacen más complicado el problema, ya que nunca resultan ser iguales entre quienes establecen una coalición, diferencia que a veces puede llevar a su ruptura, de ahí la im-

portancia de considerar el peso que cada parte da a estas preferencias no utilitarias en el momento de establecer o evaluar una coalición³⁶.

Todo lo anteriormente anotado en relación a los aspectos cualitativos y cuantitativos del poder, resulta particularmente útil en situaciones de países como los latinoamericanos, que mantienen y reproducen una profunda desigualdad de poder, que provoca conflictos entre instituciones sociales que tienen abismales diferencias en relación a la cantidad de poder que disponen para su ejercicio; de ahí que una preocupación central, es la de “¿cómo utilizar las técnicas de resolución de conflictos cuando existen grandes diferencias de poder?”³⁷. En situaciones de desigualdad de poder, los problemas de negociación se tornan serios y complicados por distintas causas. Así, un sector podría estar en condiciones de negarle a otro recursos que le son necesarios: agua, empleo, tierra, etc. Podría estar más articulado al sistema formal institucional para hacer pesar más sus propuestas, así como las partes más débiles podrían optar por ampliar su relación con grupos más fuertes para desarrollar estrategias conjuntas tendientes a equilibrar un poco su situación desigual de poder, y elevar su capacidad de negociación, pues cuando un grupo más débil considera y valora su capacidad para negociar termina asumiendo un poder que creyó no tenía al principio, lo que le permite ir afirmando distintas fuentes de poder, como pueden ser: buenas ideas de cómo resolver conflic-

tos de larga duración, el legitimarse políticamente ante una comunidad local o nacional, disponer de mayor información sobre recursos locales, así como ir desarrollando su capacidad para la movilización social. Por ello es imprescindible realizar un balance distintivo de la naturaleza del poder que está en juego, considerando no sólo los mecanismos formales, sino fundamentalmente las respuestas culturales no formales que emplean las partes más débiles para la resolución de conflictos, impulsándolas y revitalizándolas en la perspectiva de lograr la afirmación organizativa, política y movilizadora de dichas organizaciones³⁸.

De todo lo anteriormente anotado, podemos concluir que el conflicto es una situación multidimensional y que por lo tanto debe ser estudiada desde una perspectiva multidisciplinaria e integrada, haciéndose necesario establecer una pluralidad y diversidad de niveles de análisis, de estrategias y métodos, que hagan posible su manejo y resolución, que respondan a la propia diversidad y pluralidad de la realidad social y cultural de nuestros países.

VII. La resolución de conflictos

Si partimos del hecho de que un grupo social es un sistema de tensiones, que encuentra en su cultura y en sus instituciones los mecanismos para su equilibrio y estabilidad, a través de un continuo proceso de conflicto, de escisiones, de exclusiones, de confrontaciones, por el choque

de discusiones, que de no producirse no sería posible la recreación social, su cambio, transformación y desarrollo y podría significar que la sociedad se anquilese y pueda incluso desaparecer, entenderemos la importancia que tiene en toda cultura, la negociación para la solución del conflicto. Una sociedad es también una negociación permanente entre sus miembros, así como con su entorno, y más profundamente entre las variables de las que sus miembros son portadores: poder, comunicaciones, afinidades, moral, principios, creencias, ideologías, etc.,. De ahí que negociar a partir de las relaciones de poder que las marcan, hace surgir como dice Anzieu³⁹, relaciones de sentido.

Si todo conflicto resulta más o menos costoso para cada una de las partes en confrontación, éste no puede durar demasiado y por tanto es imprescindible que una situación en disputa termine, ya sea mediante la aniquilación de una de las partes, o por la discusión y el arreglo entre ellas, que impone que éstas deban entrar en un proceso de negociación y diálogo para solucionarlo. La tendencia actual en el mundo es la de buscar que todo conflicto se resuelva por procedimientos de discusión, negociación o mediación. Podemos ver por tanto, la importancia que tiene el tratamiento de la resolución de conflictos, ya que la negociación es una respuesta sociocultural, no sólo porque se sustenta en el lenguaje, sino porque además la resolución de conflictos impone el reemplazar ciertas leyes de la naturaleza

por aquellas que han sido construidas por la cultura. La antropología ha contribuido a demostrar que toda sociedad ha producido formas diversas de procedimientos de mediación, de arbitraje, de conciliación, de convenios, de acuerdos o transacciones para la resolución de sus conflictos, sea al interior de sus propias sociedades y culturas, ya entre sus miembros, o con otras sociedades.

A) Modos formales y no formales de resolución

Ya antes habíamos señalado la importancia de considerar desde una perspectiva antropológica, la función que la cultura juega dentro del conflicto y su resolución, pues esto nos permitirá acercarnos a la comprensión de cuáles son los intereses socio-políticos de un grupo dentro de una sociedad, y cuáles los mecanismos, las respuestas, tácticas y estrategias que dichas sociedades emplean para la resolución de sus conflictos, ver que muchas de las disputas son resueltas no en referencia a un derecho formal dominante regulado por el poder, el derecho occidental, sino que se aplican mecanismos informales de resolución que han sido desarrollados por toda sociedad, los mismos que se anclan en la racionalidad propia de su cultura, en lo simbólico, en un derecho que tiene profundas raíces de ancestralidad, en las que fundamenta su sistema jurídico y su normatividad para la administración de justicia, que responde a sus características so-

cio-políticas y culturales y que durante tanto tiempo no sólo se ha preservado, sino que ha mostrado su efectividad.

Este es un hecho que no podemos descuidar en el momento de un proceso de resolución de conflictos, y mucho más en realidades pluriculturales, multiétnicas como las nuestras, marcadas por la diversidad y la diferencia, frente a las que el sistema impositivo, vertical, coercitivo y homogeneizante de administración de “justicia” del Estado, resulta ineficaz, pues generalmente no contribuye a la real resolución de los conflictos, sino que más bien, muchas de las veces, ha ayudado a agravarlos y reproducirlos.

Como la propia diversidad de las culturas, los conflictos que se presentan son diversos; éstos pueden ir desde la disputa por la posesión, el uso o la distribución de recursos escasos, conflictos familiares, entre vecinos, interfamiliares, intercomunales, por el incumplimiento de tareas comunales, o la violación de normas sociales o culturales, simbólicas del grupo, para cuya resolución entran en acción mecanismos culturales de sanción, que por lo general tienen una intencionalidad educativa y buscan la resocialización del infractor, ya sea para que se dé una reparación efectiva de los daños o las violaciones de la normatividad, o para que así pueda insertarse al grupo social, funcionando, como plantea Gluckman, conflictos de lealtades; estos mecanismos simbólicos posibilitarán, no la “armonía del todo social” como a veces se propone⁴⁰, haciéndonos in-

currir en una equívoca abstracción mítica propia del funcionalismo, sino que lo que se restablecerá, es el equilibrio social y la integración del grupo, mediante sanciones que van desde los castigos físicos, hasta las sanciones sobrenaturales y rituales. La antropología jurídica, la antropología política, la etnopolítica, están ahora poniendo énfasis en el análisis de los modos formales e informales de regulación de la conducta social y de la resolución de conflictos⁴¹.

Es importante señalar que la organización social y el derecho, son características propias de todas las sociedades, pero no todas poseen mecanismos formales para ejercer la autoridad e imponer la ley. Un punto importante en relación a la variación en la organización social, es el grado en que los roles políticos, las instituciones y los procesos son diferenciados de otros aspectos de dicha organización social, y otro es el grado en que la autoridad y el poder se centraliza o se difunde por la sociedad; estos dos aspectos de la variabilidad se relacionan con la complejidad social, el número de grupos, clases, etc., y los modos como se interrelacionan entre sí⁴².

En relación a esta complejidad social, los antropólogos han definido varios tipos de organización social según el grado de complejidad, a cada uno de los cuales corresponde una forma concreta de resolver su subsistencia de densidad poblacional, un sistema económico y de ordenamiento social. Pero en todas las sociedades, incluso las sencillas, sus miembros tienen

intereses contrapuestos, ya sea entre viejos y jóvenes, hombres y mujeres, etc., que no desean lo mismo; unos desean cosas que otros poseen o se entra en conflicto por el manejo y control de bienes escasos; por ello, todas las culturas han desarrollado disposiciones estructurales para resolver los conflictos de un modo ordenado y que eviten consecuencias perturbadoras, y dada la existencia de una gran diversidad de formas de organización social, así como del tipo de conflictos que en ellas se produce, existen también diversos métodos y mecanismos empleados para la resolución de conflictos. De ahí que el análisis que se haga de la resolución de conflictos en los diversos tipos de sociedad, implica no descuidar además, los tipos de relaciones sociales en las que surgen las disputas, así como las relaciones sociales sobre las que actúan sus sistemas jurídicos. Veamos unos pocos casos, como los que Nanda nos propone a modo de ejemplo⁴³.

La organización de banda es un tipo de sociedad menos compleja, propia de los cazadores y recolectores, y compuestos por familias nucleares que viven juntas y se asocian en un territorio para el desarrollo de sus actividades productivas. La reciprocidad es su patrón económico dominante. Son comúnmente "igualitarias", hay poca especialización de roles y diferenciación en cuanto a riqueza, prestigio y poder entre sus miembros. No hay liderazgo formal, los líderes suelen ser personas de cierta edad y se caracterizan por sus cualidades en sus actividades centrales, pero no gozan

de privilegios especiales. Aunque la cooperación y la reciprocidad minimizan los conflictos entre sus miembros, éstos de hecho existen e implican a casi todos ellos. Existen pocas instituciones formales para resolver los conflictos, pero operan mecanismos sociales que entran en juego para su resolución y el mantenimiento del orden; así, entre algunos grupos, los conflictos se resuelven por medio de amenazas simbólicas, de disputas rituales, que pueden ser combates físicos, o duelos de canto, en los que se pelea con las palabras, quien más aplausos recibe del público gana la contienda; así se resuelve el conflicto y se restablece el orden social. Los mayores, los consejos de ancianos, o una autoridad ritual, cumplen el papel de mediadores.

La organización tribal es característica de las sociedades de horticultores y pastores. Sus unidades políticas son los grupos de parentesco unilineal, que son los dueños de los recursos económicos básicos. Están integradas económicamente tanto por la reciprocidad como por la redistribución. No existen diferencias marcadas en relación a la riqueza, el status y el poder. Tienen líderes pero carecen de una jefatura centralizada y de posiciones formales que sean fuentes de poder político. La resolución de conflictos se la hace por medios más formales que en las bandas; a veces se encuentran sistemas complejos y especializados para su resolución; se acostumbra el uso de mediadores, que pueden ser los ancianos o quienes posean autori-

dad simbólico-ritual como los shamanes, que actúan como mediadores y jueces en la resolución del conflicto. No todas las ofensas terminaban en un proceso; éstos sólo se producían cuando se tenía una duda sobre lo que se juzgaba; la carencia de autoridad política central para imponer las decisiones, hacía que los mediadores recurriesen a la influencia adicional de las fuerzas sobrenaturales para asegurar que la gente cumpliera, y se procedía por juramento o por una *ordalía*, que era un modo de comprobar la inocencia o culpabilidad de una persona someténdola a pruebas rituales dolorosas y peligrosas, que eran controladas por fuerzas sobrenaturales quienes definían su inocencia o culpa; así los jueces y mediadores no tenían que poner en prueba su prestigio. A veces se podían producir también conflictos violentos que conducían a la guerra; ésta sin embargo, podía verse como una respuesta adaptativa para limitar el crecimiento poblacional, o para proveerse de recursos escasos y mujeres.

En las jefaturas o cacicazgos, el parentesco es el más importante principio de la organización social, pero se compone de segmentos que son estructural y funcionalmente diferentes entre sí. Existe un sistema de rangos, lo que implica diferencias de posición y status entre ellos y sus miembros. Existe también un liderazgo centralizado; el cacique, que tiene una posición de autoridad socialmente reconocida, sustenta mucho de su poder en la redistribución ritual de bienes; la autoridad centrali-

zada ejerce el control social y mantiene el orden a través de un sistema ya institucionalizado para ello. El conflicto y la violencia interna son reducidos, pues el cacique tiene la autoridad de dictar sentencia, castigar a quienes infringen la ley y resolver los conflictos, ya sea recurriendo a las leyes, o con el apoyo de las fuerzas sobrenaturales; la autoridad del cacique para mantener el orden y resolver conflictos, es respaldada por su control del poder simbólico de las fuerzas sobrenaturales, así como por el control administrativo, económico, político y militar, al que recurre para evitar un desorden interno que ponga en riesgo su poder.

Las sociedades Estado constituyen una forma más compleja de organización social. El Estado es una forma jerárquica y centralizada de organización política, en la que un gobierno central tiene el monopolio legal sobre el uso de la fuerza. Se caracterizan por una profunda estratificación social; la estructura social ya no se fundamenta en el parentesco, sino que incorpora otros grupos y clases propias de su estructura estratificada, una persona ya no es miembro de la sociedad por el parentesco, sino por la ciudadanía. En las sociedades Estado, el gobierno tiene como tarea poner en funcionamiento la sociedad. El Estado mantiene absoluto control de todas las actividades; controla el proceso económico, el trabajo; intervienen en el intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios mediante una compleja red de mercado.

Para ejercer el monopolio del uso de la fuerza, el Estado ha creado un código de leyes que determina cómo y cuándo ejerce dicha fuerza para el control social. La resolución de conflictos se hace por medio de este conjunto de leyes dictadas por un cuerpo legislativo, autorizadas e impuestas por instituciones formales como los aparatos judiciales o los aparatos de represión, que también controla; las leyes tienen un carácter coercitivo, jerárquico, vertical y homogeneizante, pues se aplican en forma general para todos, sin considerar las diferencias ni la diversidad social y cultural de los grupos que la integran, apoyadas en sus aparatos de represión a quienes el poder acredita para aplicar todo tipo de castigos, desde multas, encarcelamiento, tortura y hasta la muerte; leyes y medidas que responden a los intereses de las clases que detentan el poder y buscan su reproducción.

B) Consideraciones básicas sobre la resolución de conflictos

Como vemos, toda sociedad desde su cultura ha generado respuestas, sean éstas formales o no formales, para la resolución de los conflictos que enfrenta. Es tanta la importancia que tiene la resolución de conflictos, que para algunos se ha convertido en una verdadera ciencia multidisciplinaria⁴⁴ que contribuye a la identificación de las raíces de los conflictos y al análisis de la dinámica de los mismos, y que tiene como objetivo promover el empleo

de medios pacíficos para su resolución, a fin de lograr que las partes puedan llegar a resolver sus problemas y obtener resultados que les sean mutuamente beneficiosos y les permitan satisfacer sus intereses y necesidades y por tanto la consecución de la paz entre los distintos actores sociales.

La resolución de conflictos para Pendzich⁴⁵, hace referencia a un campo multidisciplinario de investigación acción, que incluye estudios sobre economía, psicología, comunicación, estudios sobre la paz. Es clara la omisión que se hace de la necesidad del enfoque antropológico, si se considera la importancia de la función que juega la cultura, en el origen, desarrollo y resolución de los conflictos. La resolución de conflictos busca además, la aplicación de ciertas metodologías y una participación activa de los actores en la toma de decisiones, pues trata de orientar el cómo la gente puede tomar mejores decisiones colectivamente sobre problemas que le son vitales, por ello “reconoce” -tal vez sería mejor decir “valora”- que las formas tradicionales de resolución de conflictos son fuentes de cambio y fuerza, que pueden contribuir a un reforzamiento del poder de las organizaciones locales o a la creación de otras nuevas sustentadas en la tradición, para poder hacer frente a las nuevas situaciones que a diario tiene que enfrentar. Vale no olvidar sin embargo, como se advierte, que la resolución de conflictos es tan sólo una de las posibles estrategias que las personas o grupos pueden emplear para el logro de sus objetivos; las estrategias lega-

les, la acción política, los programas de conciencia educacional y pública, entre otras, son igualmente válidas. Es importante considerar que cuando hablamos de resolución de conflictos, como señala Touzard,⁴⁶ nos referimos a una perspectiva a corto plazo y localizada, en la que el conflicto se define por unas metas que cada parte busca alcanzar; de ahí que el fin de un conflicto no implica que la situación conflictiva haya desaparecido, y que el conflicto abierto haya quedado descartado para siempre, ya que en muchas ocasiones, si bien se han logrado soluciones inmediatas que son aceptables para las partes y los acuerdos han podido alcanzar algunos objetivos y otros no, esto ha permitido que el conflicto abierto se detenga, pero no que se anule definitivamente, pues puede ser que la situación conflictiva se mantenga en forma latente.

En relación al costo del conflicto, éste es diverso. Desde el plano psicológico, porque todo conflicto exige un movimiento mayor de energías para alcanzar las metas propuestas, de los individuos, de los grupos o de las categorías sociales que se confrontan; desde el punto de vista, social, cultural o económico, basta ver las consecuencias del último conflicto bélico con el Perú. La consideración de lo costoso que puede resultar un conflicto, determina muchas veces la detención del mismo, pues una de las partes o las dos se detienen al considerar que el costo del conflicto resulta muy elevado; será aquí, donde intervengan las regulaciones sociales y

culturales del conflicto, mediante la aplicación de normas y reglas que ritualizan, por así decirlo, la situación conflictiva, posibilitando su ordenamiento y resolución⁴⁷.

Estas normas de resolución de conflictos, se hallan más o menos precisadas en ciertas culturas como las tradicionales, en las que los enfrentamientos están claramente codificados, como en el caso de los combates rituales -anteriormente citados-; mientras en otras culturas, como la occidental, los conflictos están menos codificados y su resolución dependerá del acuerdo e interacción entre los beligerantes; esto implica en consecuencia, el intercambio de signos, de referentes simbólicos sobre la representación de la victoria o la derrota entre los adversarios; el conflicto se detiene en estos casos luego de la evaluación de la fuerza de las partes, y porque la paz obtenida de una negociación, es preferible a la paz resultante del exterminio de una de ellas. De ahí que una investigación que se oriente a la búsqueda de comprensión de esta dimensión simbólica que hace que los individuos acepten soluciones negociadas, intermedias, e incluso a veces la derrota, es de vital importancia en el análisis de la resolución de conflictos, como lo es también la investigación para conocer los elementos simbólicos que conducen al conflicto⁴⁸.

VIII. Los modos de resolución de conflictos

Los modos de resolución de conflictos pueden considerarse como un conjunto de estrategias, de tácticas, de métodos, de reglas, de procesos, que se aplican para poder manipular la necesidad de resolución de un conflicto que tienen las partes beligerantes. Es importante considerar que existen estrategias, tácticas, reglas, procesos diferentes, que producirán resultados distintos en situaciones diversas. Esto se debe a que cada conflicto en sí mismo también es diferente, tanto por las motivaciones que lo originan, las circunstancias en que se producen, los escenarios donde se desarrollan, como por los actores que intervienen. Por tanto, cada conflicto debe ser tratado de acuerdo a sus propias particularidades y especificidad y requiere de una estrategia, de un proceso, que responda a cada caso, pues existen modos de resolución que son apropiados para algunos sistemas conflictivos, pero para otros no, lo que permite concluir que los modos de resolución están íntimamente relacionados con la naturaleza misma del conflicto⁴⁹.

La resolución de conflictos, según Pendzich⁵⁰, se refiere a un conjunto de premisas sobre el conflicto, el cambio y poder. Una primera premisa señala que todo conflicto es indispensable para el desarrollo y cambio social, y que además es un derecho de los actores, considerando que cada actor tiene perspectivas diferentes pero válidas y legítimas; por lo tanto, el problema no es el conflicto en sí mismo, sino

el cómo llegar a una resolución que sea satisfactoria para la mayor parte de los actores sociales y que haga posible, no tanto una unidad quimérica, sino más bien encontrar soluciones viables a sus problemas.

Una segunda premisa sostiene que cuando las partes llegan a un nivel de mutua agresividad, se hace necesario restablecer la comunicación entre ellas, pero sin olvidar que no es suficiente llegar a establecer un proceso de relaciones comunicativas y constructivas entre las partes, sino que se deben abordar los aspectos reales del conflicto para avanzar hacia la solución del mismo.

La premisa tercera reconoce la legitimidad de los diferentes puntos de vista de cada una de las partes sobre lo que se considera mejor para una determinada sociedad. Muchas veces, cada una de las partes en conflicto mantiene en forma particularmente exclusiva una postura sobre cómo resolver sus problemas; de ahí la importancia de mejorar la comunicación entre los distintos grupos de interés, para ayudar a una mejor comprensión de los intereses y necesidades de los otros; esto generará mejores condiciones para una resolución mutua de sus diferencias.

Otra premisa íntimamente ligada a ésta, es el respeto del derecho -que tienen todos los afectados por un problema- de ejercer un rol directo y ampliamente participativo en la solución de sus problemas; por lo tanto, hay que buscar su participación activa en la toma de decisiones que tienda a reforzar el poder de decisión local

de las comunidades, entendiendo que una solución será más duradera si todos los involucrados se comprometen para que ésta sea posible. El reforzamiento del poder de las comunidades, deberá tomar en consideración los aspectos socioculturales de las mismas, procurando potenciar los aspectos más positivos, funcionales y efectivos que éstas han desarrollado tradicionalmente para la resolución de conflictos; así, los ancianos o las autoridades con poder simbólico, podrían actuar como sus legítimos mediadores, pero el objetivo más importante es el reforzamiento del poder en la toma de decisiones de las comunidades.

A) Procesos para la resolución de conflictos

Si existe una diversidad de conflictos y cada uno con una particularidad propia, se debe considerar que también deben ser diversas las estrategias y procesos empleados para la resolución de los mismos. Para ello, es importante no olvidar que todo conflicto, como un sistema de interacción social, se verifica dentro de un contexto social e incluye un componente de poder; por eso, en el momento de la implementación de un proceso de resolución, hay que tener siempre presente el rol que cumplen los elementos claves de todo sistema de conflicto: las partes, los motivos y las relaciones de poder; así como considerar la trayectoria que sigue el conflicto, que puede expresarse en el aumento de la tensión entre las partes, pasar luego al reforza-

miento de los derechos y el poder, recurrir a las estrategias legales hasta llegar a la negociación. Hay que estudiar por tanto, las ventajas o desventajas de dichas estrategias, que pueden ir desde el no hacer nada, hasta el uso de la violencia sea ésta directa o simbólica, la negociación directa, la mediación, o a la adopción de la vía legal⁵¹.

Los procesos o modos de resolución de conflictos que sugieren las premisas antes anotadas son la mediación, la conciliación, la facilitación y la negociación. Estos constituyen procesos colaborativos y voluntarios, puesto que definen situaciones en conflicto cuya resolución está en manos de las partes beligerantes y se deriva de la interacción que se establece entre ellas, puesto que los grupos en conflicto se reúnen voluntariamente con la finalidad de tratar de lograr una solución, no tanto “armónica” como se afirma⁵² -cosa que pensamos resulta muy idílica-, sino más bien de hallar una resolución real, que sea mutuamente aceptable y ventajosa para las partes en conflicto.

La resolución del conflicto no implica, como hemos dicho, la aplicación de un sólo proceso para todas las situaciones, sino que éstos varían según la diversidad de circunstancias, así como las barreras existentes para resolverlo, como puede ser el grado mayor o menor de polarización o desconfianza entre las partes, el nivel de comprensión de los problemas que éstas tengan, el número de actores involucrados, la conciencia sobre el costo que puede im-

plicar el conflicto, los diferentes niveles del poder en disputa; todo esto implicará el empleo de un modo de resolución o la combinación de varios, pero siempre estos procesos deben adaptarse a las situaciones y circunstancias específicas de cada conflicto, deben considerar las situaciones concretas de cada escenario y no descuidar, las necesidades y las características socioculturales de los actores involucrados⁵³.

Entre los modos o procesos más empleados de resolución de conflictos podemos encontrar:

Negociación. Es un proceso social de resolución de conflictos, que consiste en un procedimiento de discusión que se establece entre partes adversas, cara a cara, por medio de representantes oficiales, cuyo objetivo es llegar a un acuerdo que sea mutuamente aceptable para todos. La negociación se produce generalmente dentro de un marco más o menos codificado y normativo, que determina las condiciones en las que se deben dar las discusiones⁵⁴.

Mediación. Se trata de una negociación entre las partes en conflicto, en presencia de una tercera que es neutral, que busca un acuerdo entre ellas que lleve a la solución del conflicto. Los mediadores no tienen poder para tomar una resolución, o peor para imponer una solución a las partes beligerantes, sólo son un catalizador, cuyo papel consiste en facilitar la relación

entre las partes y la búsqueda de una solución del conflicto⁵⁵.

Conciliación. Es la tentativa de un tercer grupo neutral de comunicarse separadamente con los grupos en conflicto, con la finalidad de lograr una reducción de las tensiones y establecer un acuerdo sobre el proceso para la solución del conflicto⁵⁶.

Facilitación. Se refiere a la ayuda de un tercer grupo neutral, para posibilitar el que se lleve a cabo una reunión productiva y se amplíen los canales de comunicación entre las partes en conflicto.

A más de éstas, Touzard señala otra estrategia importante para la resolución de conflictos:

Arbitraje. Aquí las partes en conflicto se someten al juicio de una tercera parte neutral. A diferencia del *mediador*, que cumple un mero papel funcional y carece de poder para imponer una decisión, el *árbitro* goza de todo el poder para formular una resolución que tiene fuerza de ley y que por lo tanto debe ser acatada por las partes beligerantes.

B) Aspectos estratégicos de la resolución de conflictos

Dos puntos de vista se pueden considerar en relación al problema de la resolución del conflicto social: La necesidad de efectuar cálculos anticipados de los resultados del poder, y la sustitución por méto-

dos en pequeña escala (discusión o voto) de los métodos en gran escala (levantamiento, huelga o guerra) en las oposiciones de poder. En efecto, las partes que entran en conflicto necesitan saber con anticipación si se puede llegar a una decisión con un modo de resolución o con otro. Si, como ya señalábamos, una de las funciones del conflicto es la clarificación y estabilización de las relaciones de poder, los modos de resolución que omitan este aspecto o no puedan influir en estas relaciones, resultarán evidentemente inefectivos⁵⁷.

Es importante no olvidar el papel que juega en la resolución de conflictos la proporcionalidad del poder de las partes; casi siempre éstas manejan diferentes proporciones de poder, más-menos capacidad económica, influencia política, información, apoyo institucional y de la opinión pública, acceso o control de los medios de información, etc.; esto determina que quien tenga una mayor proporcionalidad de poder, aunque no tenga la justicia de su parte, tiene posibilidades mayores de que el conflicto se resuelva a su favor; de allí que se sostiene, que la cantidad y calidad de los actores involucrados en un conflicto, y la proporción de poder que éstos disponen, resulta determinante en la forma como un conflicto llega a su resolución⁵⁸.

En consideración de lo anterior, la búsqueda de soluciones a los conflictos sociales que sean ventajosas para las partes involucradas, requiere de ciertas estrategias que deben ser implementadas funda-

mentalmente por los sectores menos favorecidos, a fin de construir y fortalecer el poder de la parte más débil, que permita incrementar su potencialidad para que puedan acumular fuerza para las negociaciones y para la toma de decisiones; el reforzamiento del poder de las comunidades constituye el aspecto más estratégico de todo proceso de resolución de conflictos⁵⁹.

El reforzamiento del poder de las comunidades implica necesariamente un fortalecimiento de su cohesión interna y de sus instrumentos organizativos, así como la ampliación y afirmación de sus procesos de participación comunitaria en la discusión de sus problemas y en la toma de decisiones, una revitalización de su acción movilizadora, una maduración de sus propuestas y discursos políticos; todo ello le permitirá construirse como sujeto político.

Este avance en la construcción de la comunidad como sujeto político, está sujeto a una dialéctica de tres momentos⁶⁰, que van desde la *necesidad* que implica el “yo carezco”, el de la *aspiración*, que equivale al “yo espero”, y finalmente el de la *demandas*, que equivale al “yo lucho”. Cada uno de estos momentos tiene contenidos cualitativos socio-políticos propios. Así, responder sólo a las necesidades y aspiraciones, no posibilita desarrollar procesos de acción, de organización y lucha de los sectores sociales que sufren la dominación, cuando más, se establecen instituciones para solucionar las necesidades más inmediatas; en cambio responder a las demandas implica reconocer un proceso de

lucha de la población, para enfrentar problemas estructurales y de poder, que requiere de una estructura organizativa fortalecida, de una más vital acción movilizadora; pero sobre todo, implica la construcción de propuestas políticas en las que se evidencie la maduración de su discurso ideológico y político. Hacer que la comunidad avance a este nivel de demandas, implica en consecuencia, fortalecer su poder, y ése es, como hemos dicho, el objetivo estratégico más importante de la resolución de conflictos.

Otro aspecto importante es examinar la extracción social de los representantes y buscar su legitimación en la medida en que respondan a los objetivos, intereses y necesidades de aquellos a quienes representan; esto posibilitará que exista coherencia entre lo que los representantes negocian, con lo que ha sido definido colectivamente por la comunidad. Por ello, resulta imprescindible el fortalecimiento de la capacidad organizativa de las bases y establecer mecanismos de control de la gestión de sus representantes. Esto impone a su vez, la necesidad de superar las limitaciones de la representación y el liderazgo, estableciendo canales más eficaces de participación comunitaria, lo que implica por una lado, viabilizar flujos continuos y permanentes de información entre los representantes y el resto de la comunidad, y por otro -y eso es lo más importante- impulsar procesos de democratización interna que se orienten sobre todo a cambiar el sentido de la representación misma, haciéndola

más democrática y menos cacical, a fin de que la mayoría de los miembros de una comunidad tenga la capacidad y la oportunidad de representación⁶¹.

Es importante no olvidar la dialéctica que se produce en el conflicto, en relación a las identidades de los actores sociales, pues éstas también entran en confrontación; sabemos que los actores sociales no son estáticos, ni lo son las identidades colectivas que construyen, por lo tanto hay que considerar continuamente la variación de su identidad y tener claro que cada uno de ellos representa una forma particular de racionalidad, de identidad propia y distinta, resultante de su especificidad cultural⁶².

Igualmente, en relación a los actores, un aspecto estratégico es el de conseguir la legitimación social de los actores comunitarios, para que estén en mejores condiciones de ganarse el entorno, la opinión pública, el apoyo de otras fuerzas sociales, nacionales o internacionales. La legitimación de los actores hará posible la consecución del eje estratégico de la resolución de conflictos, legitimar el derecho de participación de las comunidades y sus organizaciones en la toma de decisiones, sobre aspectos que atañen a su propia existencia; en definitiva, el reforzamiento del poder comunitario, su fortalecimiento organizativo, una más efectiva acción movilizadora y su construcción como sujeto político.

C) El análisis y manejo del conflicto⁶³

El manejo de conflictos no puede ser posible sin un previo análisis profundo sobre los mismos, que nos permita ubicar con precisión el conflicto en su ámbito correspondiente, conocer cuál es el contexto en el que se produce, las causas que lo provocan, sus dinámicas estructurales, el desarrollo que tiene, ubicar a los actores involucrados, los intereses que defienden y las posiciones que mantienen; así como conocer los escenarios en los que se desarrolla, todo lo que resulta necesario para definir las tácticas y estrategias que se requieren para su resolución.

Un aspecto clave para el análisis y el manejo de conflicto, es el de disponer de información completa, clara, ordenada, sistematizada, que posibilite a la comunidad un conocimiento real de todo el desarrollo del proceso del conflicto. La propuesta metodológica del grupo de trabajo FTTP, ILDIS, UICN sobre manejo de conflictos, plantea inicialmente la necesidad de ubicar al conflicto en el ámbito correspondiente, es decir, caracterizarlo, darle un nombre, ya que esto posibilitará la definición de una estrategia a aplicarse, lo que ayuda a ver hacia dónde se va a llegar.

Es indispensable articular el análisis del conflicto, por más local que pueda parecer, en relación a las dinámicas estructurales que allí se expresan, considerando que ninguna comunidad vive aislada y que todo conflicto social tiene causas estructurales subyacentes, mucho más profundas

de las que pueden aparecer en la superficie. El análisis estructural, permite entonces llegar a descubrir las causas subyacentes del conflicto, que son las que generalmente lo complican. El análisis estructural del conflicto permite clarificar además los escenarios donde éste se produce.

En relación al concepto de escenario, para el análisis del conflicto, pensamos que puede resultar también útil aplicar el concepto de *arenas*, propuesto por Gluckman⁶⁴. El escenario ubica el espacio donde se produce el conflicto, las arenas muestran espacios distintos que pueden estar fuera de los límites del escenario del conflicto, pero precisan el espacio o espacios reales concretos donde éste se desarrolla, confronta y resuelve. Las arenas no sólo se refieren a los contextos materiales, sino también a otros donde se expresan contenidos simbólicos, como en la comunicación, lo jurídico, etc. Por ejemplo, el escenario del conflicto de las nacionalidades indígenas del Oriente con las petroleras, es la Amazonía Ecuatoriana o un espacio delimitado de ella, pero las arenas reales donde se disputa su resolución no necesariamente están allí mismo, ni una sola, sino que pueden ser los diversos espacios donde se asientan las instituciones que intervienen en su resolución; por ejemplo: el Congreso Nacional, el Tribunal de Garantías Constitucionales, los tribunales de justicia, los medios de información, etc., o como en el caso de los Cofanes, la arena del conflicto sale del escenario nacional para

trasladarse a la arena de los tribunales estadounidenses.

Este concepto de arena puede resultar más útil y preciso, cuando se propone el diseño de “escenarios” donde se preven las etapas de resolución. Allí en realidad lo que se encuentran son diversas arenas en donde el conflicto surgido en un escenario específico, se traslada y continúa a un espacio nuevo, a una arena real en la cual el conflicto se confronta y se resuelve.

Si bien la guía metodológica plantea un corte sincrónico, como puerta de entrada para el análisis del conflicto -es decir, abordar los aspectos históricos (Item 2 de la guía), para poder conocer el contexto sociopolítico regional y los antecedentes en relación al conflicto, pensamos que puede resultar metodológicamente más conveniente⁶⁵, no sólo para la presentación del informe sobre el conflicto, sino para el trabajo concreto con la comunidad en su tratamiento, el discutir el conflicto inicialmente desde una perspectiva sincrónica; es decir, la situación presente del conflicto, pues eso está más ligado a la vivencia inmediata de la gente, a una situación real que enfrenta todos los días y ante la cual busca soluciones concretas, lo que puede facilitar una participación comunitaria más amplia.

La consideración de la situación presente o sincrónica del conflicto, nos debe permitir llegar a precisar las causas evidentes o detonantes que desencadenaron el conflicto y junto con ello, conocer cómo surge, cómo se ha desarrollado, la versión

emic, es decir, desde adentro de la comunidad, y la versión *ethic*, o sea desde afuera, por ejemplo: la visión del Estado, de los medios de información, o de las ONGs, -lo que en la guía consta en el numeral 4, en relación al *proceso mismo del conflicto*-.

En cuanto al análisis de *La naturaleza del conflicto* (numeral 5 de la guía), es imprescindible analizar si el énfasis es económico, cultural, político, ambiental. Esto nos permitirá determinar el tipo de conflicto, así como su naturaleza espacial, para saber si el conflicto es local, intracomunal o intercomunal, intrarregional o interregional, o internacional, y determinar los sectores afectados por el conflicto.

En relación a los actores (numeral 3 de la guía) es necesario que se considere la multiplicidad de actores involucrados en el conflicto, no sólo en relación a la comunidad como señala la guía, o sea a los actores intracomunales, sino involucrando también a otros actores con quienes una comunidad interactúa, sean éstos intercomunitarios, extracomunales, o los que pertenecen a la sociedad nacional, como pueden ser, entre otros, los agentes externos, las empresas, las ONGs, la Iglesia, movimientos sociales solidarios, así como el Estado y sus representantes, que son los actores que están generalmente presentes en los conflictos.

A más de analizar los aspectos señalados en la guía en relación a los actores, no se puede dejar de considerar la cuestión de la identidad de los mismos; ésta no puede verse sólo desde un punto de vista

individual, sino esencialmente cultural; de ahí la importancia de incorporar como variables necesarias de análisis, la cuestión de los valores, las representaciones, las percepciones y el mundo simbólico de los actores involucrados en un conflicto.

No se puede descuidar tampoco el modo como interviene cada actor, qué acciones desarrolla, cuándo lo hace; para esto, será importante medirlo en consideración a otras variables, como su identidad de género, su posición social, su status o situación de clase, su edad, su formación, etc., que nos permitirán tener una visión más holística sobre los actores sociales involucrados en el conflicto y sus interacciones múltiples.

En relación al análisis de los resultados o de los posibles resultados (numeral 7 de la guía), la capacidad del actor para la solución del conflicto o para la consecución de sus intereses (7. 1), debe hacerse, considerando la forma como éste maneja o accede a las diversas fuentes de poder analizadas, pues esto posibilitará evaluar mejor las estrategias utilizadas (7. 3) por los actores, así como, si se han llegado a cumplir los objetivos propuestos, o parte de ellos (7. 3. 2); pero creemos, se debe incluir además en la guía, el análisis de por qué se logro o no tal cosa.

Finalmente, si se realiza el análisis de conflictos que ya han ocurrido, es importante no olvidar evaluar si en el manejo y la resolución de los mismos se cumplió con su aspecto más estratégico, el reforzamiento del poder comunitario, su for-

talecimiento organizativo, el avance hacia su consolidación como sujeto político.

D) Condiciones necesarias para una negociación

Es evidente que la importancia de la negociación como un proceso social para la resolución de conflictos es cada vez mayor en el mundo contemporáneo. El objetivo de la negociación consiste en que dos o más partes en conflicto puedan llegar a un acuerdo por medio de conversaciones o intercambio de opiniones entre sus representantes, pero para que se produzca un verdadero proceso de negociación, son indispensables ciertas condiciones.

Un punto de partida para toda negociación, es el papel fundamental que juega la motivación de negociar. Sin una sólida motivación de una parte y de la otra para llegar a un acuerdo mutuamente aceptable, toda negociación fracasa. La motivación deviene de la existencia, junto a las divergencias que genera el conflicto, de otra condición importante: la existencia de un mínimo de intereses comunes o complementarios. Cuando hay un interés común o intereses complementarios, las partes pueden lograr un beneficio mutuo solamente mediante la cooperación y sumando mutuamente esfuerzos, si falta este mínimo de intereses comunes o complementarios ninguna negociación puede llevarse a efecto⁶⁶.

Seguidamente hay que tener claro que el uso de la negociación a veces tiene

resultados limitados, ya que supone una situación de independencia y de autonomía que sea recíprocamente reconocida por las partes. Esta es otra condición necesaria, que implica no tanto un verdadero equilibrio de fuerzas entre las partes, sino una relación de fuerzas que no sea demasiado desigual. La negociación no puede emprenderse si el conflicto no ha hecho posible cierto equilibrio del poder entre las partes; cuando no se produce este reajuste de fuerzas y el poder de uno prevalece considerablemente sobre el otro, el conflicto no se resolverá mediante la negociación, sino por el aniquilamiento del más débil. La negociación supone una relación de poder no demasiado asimétrica entre las partes, sin embargo, es evidente que lo importante, es considerar la naturaleza y la distribución del poder entre las partes y lo referente a los puntos del conflicto⁶⁷.

No hay que olvidar en consecuencia, que la ruptura de esa asimetría y de ese relativo equilibrio de fuerzas, ha sido el resultado de la emergencia de los actores sociales generalmente excluidos del poder, que en su proceso de constitución como sujetos históricos han logrado disminuir tal asimetría y obligar a los más fuertes a tener que negociar; han sido entonces las luchas sociales, los mismos conflictos, los que han impulsado este proceso de resolución de conflictos.

Vale sin embargo no olvidar que este modo de resolución tiene limitaciones, pues la negociación en sí misma no genera un proceso de cambio de las relaciones

de poder de las fuerzas sociales, ni termina con las bases estructurales en las que se sustenta el poder real, que son las que causan y reproducen los conflictos y la desigualdad social. La negociación puede ayudar a lograr cierto equilibrio de esas fuerzas sociales, pero no es un factor de cambio del poder. La negociación es otra forma más de resolver conflictos, una vez que se han producido y llegar aunque sea en forma parcial, a cambios en las relaciones de fuerza entre las partes en conflicto⁶⁸.

E) El proceso de la negociación

Para poder establecer los mecanismos que entran en juego en un proceso de negociación, no se puede dejar de lado la referencia a las fuentes de poder. Así: poder de coerción, de recompensa, de competencia, de referencia, el poder legítimo y el poder que se basa en la posesión de la información, deben ser considerados en el proceso de negociación, pues en él, siempre estarán presentes una o varias de estas fuentes de poder⁶⁹. La cuestión en relación al poder en juego no sólo permite aclarar la situación del conflicto, sino que además es aplicable para el proceso de negociación, que también consiste en el ejercicio de una forma de poder, pues cada parte trata de influir sobre la otra u otras con el fin de obtener las mayores ventajas posibles; aunque a diferencia del conflicto, la negociación supone unas reglas que evitan el intento de alguna de las partes de ejer-

cer el control total sobre la otra. Entre los procesos que se pueden encontrar en una negociación siguiendo a Touzard tenemos⁷⁰:

F) El proceso de coerción

Esta es la fuente de poder más empleada en los conflictos sociales. La coerción se encuentra en la negociación, no como expresión de violencia directa, sino en el plano verbal, ya que toda negociación no es sino una prolongación del conflicto entre las partes, por ello el proceso de coerción es un recurso que lo continúa en forma distinta en el plano de la negociación.

La amenaza es otra forma muy frecuente de presión en las negociaciones. La amenaza de endurecer posiciones, la amenaza de ir a un levantamiento si no se aceptan las propuestas, amenaza de romper una tregua establecida o de terminar con las mismas negociaciones, etc., son algunos ejemplos de este recurso, que se aplica con el objetivo de disuadir al adversario de que persista en su comportamiento intransigente, pues esa actitud generará consecuencias (sanciones, pérdidas, daños). Con frecuencia, la amenaza se plantea como medio de presión, con la esperanza de no ponerla en práctica, pues la ejecución de una amenaza no sólo reaviva el conflicto, sino que tiene costos para las partes.

Una amenaza tendrá efectividad, según la percepción y evaluación que las

partes hagan de sus riesgos y sus costos, pues si el adversario la percibe como más costosa para él que para quien la profiere y ejecuta, tratará de que la amenaza no se cumpla y llegar a un acuerdo; pero si la amenaza se ignora, quien la formuló deberá entonces elegir entre cumplirla a pesar del costo anunciado o renunciar a hacerlo. Al cumplir con la amenaza, las posiciones de quien la formuló pueden verse reforzadas en las negociaciones posteriores, su firmeza y determinación será una carta de triunfo, así como el no llevarla a efecto debilitará sus posiciones. Lo aconsejable es tratar de llegar a acuerdos que eviten el tener que proferir amenazas y peor aún el llevarlas a cabo.

Junto con el poder basado en la coerción, la negociación pone en juego un poder basado en la información y en la competencia. En la negociación se expresa lo incierto y lo probable; quien posee más información tiene poder sobre su adversario. El desarrollo de la negociación tiene por objeto permitir esa adquisición progresiva de información, pues el primero que logre saber un poco más sobre los móviles del adversario, de su voluntad real o no de llegar a un acuerdo, de su estrategia, de sus puntos débiles y de los de su irreductible intransigencia, tendrá un cierto poder sobre éste. Es por ello que muchas de las negociaciones se asemejan a un juego de posiciones, en el que cada uno quiere hacer creer al otro lo que no es, disfrazar lo que pretende, para que sea el otro el primero

en descubrirse, a fin de minar un poco el poder del adversario.

G) El proceso de persuasión

Es aquél en el que aparecen todas las tácticas de argumentación. Cada uno tratará de demostrar al otro de que le asisten razones para plantear sus demandas y tratar de convencer del beneficio que el adversario puede obtener cuando cede a sus exigencias. Se trata de un juego muy sutil en el que las fuentes de poder que emplea quien argumenta pueden ser muy variadas: la información, la competencia, la gratificación y con menos frecuencia, la coerción. Es en este terreno en el que se despliegan mejor las habilidades de los negociadores, de ahí que las cualidades personales y la habilidad del negociador, sean una condición esencial para el éxito de la negociación.

H) El proceso de acomodación que lleva al acuerdo

Se inicia con las cuestiones que pueden facilitar un acuerdo entre las partes, para ello es importante postergar las cuestiones espinosas y crear un clima de confianza relativa. Esto ayuda para que se continúe el juego del regateo y las contrapropuestas, en las que cada parte irá modificando poco a poco su posición inicial, hasta que se hagan posible mutuas concesiones. El compromiso se establece entonces en un punto intermedio entre las dos

posiciones iniciales, habiendo sido las concesiones recíprocas, aunque no necesariamente simétricas, las que posibilitan un acuerdo. El compromiso es una posición intermedia, no el único mecanismo de conciliación; a veces puede hacerse uso de la innovación cuando ante posiciones hasta ese momento inamovibles, germina una idea nueva, una posible solución; al plantearse el problema en nuevos términos, el obstáculo infranqueable puede ser rodeado y se puede llegar a un acuerdo que lo más habitual es que sea un compromiso en el cual nadie ha ganado ni ha perdido realmente y que las dos partes puedan estar más o menos satisfechas. Las partes que se han puesto ya de acuerdo en algunos puntos importantes, tendrán la sensación de haber logrado algo y de que la negociación no es un fracaso, sino que por el contrario está resultando útil.

I) Criterios básicos de una buena negociación

Una buena negociación para la resolución de conflictos, a más de considerar los aspectos antes señalados, debe considerar algunas variables, como por ejemplo, establecer reglas claras para que se lleve adelante este proceso entre ellas, tener claridad de los objetivos que se buscan, disponer de actores con capacidad para enfrentar la negociación, conocer los factores, valores, representaciones que participan en una negociación, para poder evaluar no sólo cuánto se gana en ella, sino

cuánto se deja de perder; se deben precisar los aspectos que son o no negociables, tratando de que no sea una simple concesión, o llegar obligatoriamente a consensos, sino un acuerdo que satisfaga los intereses de cada parte; pero sobre todo, como ya antes mencionamos, que permita la potencialidad de los sujetos en conflicto, a fin de construir poder fortaleciendo la parte más débil, para que puedan acumular fuerza para futuras negociaciones, pues saber cómo se puede negociar es ya una forma de adquirir algo de poder, éste constituye el aspecto más estratégico de todo proceso de resolución de conflictos⁷¹.

Entre los criterios básicos que se señalan para una buena negociación⁷², podemos anotar los siguientes:

Hay una etapa previa muy importante a la realización del diálogo, éste no es el comienzo de un proceso de negociación, previamente se debe saber qué se va a llevar a la mesa de negociación y llegar a ésta con varias propuestas.

Resulta útil hacer una distinción entre una negociación táctica y una negociación estratégica. La *negociación táctica*, permite que el negociador logre aminorar la actitud tirante e intransigente que puede mantener la otra parte, eliminar los elementos no racionales del conflicto, aportar nuevas soluciones para que la otra parte pueda abandonar posturas rígidas que dificultan la negociación sin sentir que pierde. La *negociación estratégica* está dirigida a buscar conseguir en lo posible, los objeti-

vos propuestos y solucionar definitivamente el problema.

Un aspecto que garantiza el éxito de la negociación es la información. No olvidemos la referencia que hacíamos a ella como fuente de poder, pues de ésta depende la implementación de las estrategias apropiadas y de cómo y cuándo emplearlas, así como la evaluación de su efectividad. Disponer de información en relación al conflicto, puede contribuir a generar opinión pública, ampliar aliados y obligar a la otra parte a sentarse en la mesa de negociaciones. La información que se maneje sobre las debilidades de la otra parte, es sin duda, uno de los aspectos tácticos más importantes de una negociación. De ahí la importancia de la información, pues una negociación no es sino una confrontación de argumentos en la que quien tiene más y mejores argumentos puede resolver el conflicto a su favor, y ello depende de quien más y mejor información maneje, no olvidemos que también en la información se muestra otra forma de poder⁷³.

No se debe descuidar la importancia del conocimiento de las diferencias culturales y cognoscitivas entre negociadores, pues el conocimiento de la cultura y de los valores del adversario parece producir un efecto positivo sobre la percepción del grupo y la percepción recíproca de los negociadores. Orígenes étnicos y culturales distintos suponen casi siempre diferencias en el plano de los valores y la estructura cognoscitiva. Una negociación intercultural ofrece menos ocasión de hacer

emerger los valores de los negociadores que en una negociación intracultural, de ahí que en un contexto intercultural la negociación será mas trabajosa que en un contexto de cultura idéntica. Igualmente cuanto mayores sean las diferencias cognitivas entre negociadores de culturas diferentes o de la misma cultura, mayor será el desacuerdo en el plano de las opiniones y por tanto más difícil la negociación. Todo esto reafirma la importancia que tiene el conocimiento de los puntos claves de la cultura del otro, pues hace más positiva la percepción del adversario, mejora la percepción del clima del grupo y en definitiva, facilita la negociación⁷⁴.

Otra variable que no puede descuidarse se refiere a las actitudes y representaciones entre partes y negociadores, aspectos que se vinculan con la historia de las relaciones entre las partes y la mayor o menor distancia social existente entre ellas. Por lo general, los miembros pertenecientes a un mismo grupo tienden a una mejor comunicación y a dar opciones más cooperativas que aquellos que pertenecen a grupos distintos; vale no olvidar sin embargo, que la comunicación entre las partes no es de ninguna manera un elemento de disminución del conflicto, lo que hace es reforzar su tendencia sea competitiva o cooperativa. En una situación de conflicto, las diferencias en las representaciones entre las partes despierta estereotipos recíprocos, que generan un refuerzo circular de las actitudes y el conflicto entre las partes; un ejemplo de esto lo veíamos cuando

analizábamos las expresiones de etnocentrismo, racismo y heterofobia, que demuestran que las representaciones parecen estar más estereotipadas cuando más difieren los grupos entre sí; por ello, la importancia del conocimiento de las representaciones entre los grupos.

Negociar de buena fe es una norma importante para una buena negociación, norma que es quizá la más general de todas, pero que tiene una enorme importancia ética y moral, pero es también la más difícil de definir. Negociar de buena fe significa evitar mantener sistemáticamente posiciones que se sabe que son inaceptables para el adversario, así como evitar comportarse de manera tal que cualquier acuerdo sea parcial o no, resulte imposible. No negociar de buena fe implica que una de las partes llega a la negociación sin la voluntad y el interés de llegar a algún acuerdo⁷⁵.

Es importante entrar a negociar con fuerza, a fin de mejorar las alternativas de un acuerdo, evaluando si una alternativa responde al interés de quien negocia. La fuerza no implica la aplicación de la hostilidad, la agresividad o la violencia personales; por el contrario, éstas deben ser evitadas, pues pueden producir efectos desastrosos en la negociación. Se debe tener la capacidad de manejar las diversas fuentes de poder, entre las que junto a las ya analizadas, también podemos encontrar otras que podrían ser empleadas por las comunidades locales: el poder de la creatividad y de buenas ideas sobre cómo resolver satis-

factoriamente un conflicto, la legitimación política ante la comunidad local, regional, nacional o internacional, para aprovechar la siempre ventajosa influencia de fuerzas externas, como por ejemplo el apoyo de organismos internacionales, pero sobre todo el poder de la organización y la capacidad de movilización comunitaria para poner las soluciones en práctica⁷⁶.

La consideración de la función que cumple la presión del tiempo en la negociación, es un aspecto muy importante a considerar, pues la presión del tiempo y la existencia de plazos facilitan la conclusión de un acuerdo.

El fortalecimiento de la cohesión interna de una comunidad, de sus formas organizativas, fortalece también la capacidad de negociación, afirma su identidad y por tanto incrementa su poder. De igual forma, el establecimiento de alianzas más amplias con otro tipo de organizaciones solidarias, contribuye a un incremento del poder, que fortalece la capacidad de la comunidad para la presión y la negociación con la otra parte en conflicto, reafirmando el principio de que es mejor “unirse para ganar, que aislarse para perder”⁷⁷.

Es indispensable saber diferenciar entre asuntos, posiciones e intereses, para poder sentarse prioritariamente; más en los intereses, que en las posiciones, ya que quedarse en las posiciones dificulta la concertación; de ahí la necesidad de desarrollar una capacidad de flexibilidad y apertura, para entender las razones propias y de los otros frente a las diversas situaciones,

evaluándolas objetivamente, sin cerrarse en una sola posición, sino considerando opciones múltiples.

Dar muestras de flexibilidad es una norma indispensable para una buena negociación, pues la inflexibilidad sistemática se considera un error. La flexibilidad puede adoptar diversas formas, formular algunas modificaciones en la posición inicial, mostrar la intención de considerar las proposiciones del adversario, o incluso modificar la propia posición, cuando se vea la necesidad de un cambio mutuamente favorable. La noción de flexibilidad es esencial para cualquier proceso de innovación y creación en la negociación, que tiene como corolario evitar cualquier ultimátum que implique la terminación de un proceso de negociación⁷⁸.

La reciprocidad en las concesiones es también una consecuencia de las negociaciones de buena fe y de flexibilidad. No conceder nada cuando la otra parte ha hecho concesiones, significa una inobservancia de las reglas del juego que están presentes en toda negociación⁷⁹.

Hacer honor a los acuerdos parciales constituye una norma importante, que implica que cuando en el desarrollo de la negociación se ha llegado a acuerdos sobre algún punto en disputa, éste no podrá volver a ser cuestionado y deberá ser respetado por las partes, aunque lo más común es que esto frecuentemente no se cumpla, pero esta norma viene a cumplir una función instrumental específica, evitar que la negociación se convierta en una

cuestión interminable, y que los acuerdos parciales vayan abriendo caminos para un acuerdo definitivo entre las partes en conflicto⁸⁰.

Es más importante impulsar la cooperación que la competencia; tratar no sólo de satisfacer el propio interés, sino también el de la otra parte. La inversión de posiciones en la negociación, avanzar de la competencia a la cooperación, permite una ganancia mutua, pues la colaboración puede lograr resultados ventajosos para las dos partes.

Los acuerdos deben ser viables, técnica y políticamente factibles, y procurar satisfacer los intereses de las partes y desarrollar incentivos, ya que éstos posibilitan que se dé un mejor cumplimiento de los acuerdos.

J) Obstáculos a la solución de conflictos

El incumplimiento de los criterios básicos para una buena negociación puede ser considerado uno de los primeros obstáculos para llegar a la solución de conflictos; pero además, consideramos importante referirnos a otros, que han sido formulados a partir del estudio comparativo de distintas experiencias, realizadas en el Seminario-taller organizado por FAO y Resolve en Costa Rica; allí se discutieron diversas limitaciones, que requieren ser consideradas y que por su pertinencia, las señalamos a continuación⁸¹:

La existencia de diferencias culturales y de racionalidades distintas de los di-

ferentes actores sociales, hace difícil la comprensión y la mutua aceptación de las partes en conflicto.

Si los procesos de negociación son muy prolongados, pueden provocar un desgaste de los aliados, a lo que contribuye la situación de pobreza, lo que impone como una necesidad el realizar un balance temporal del proceso de negociación, para adoptar con prontitud las acciones que sean necesarias.

El no llevar varias propuestas alternativas para manejarlas conforme la situación lo requiera, y el no tener flexibilidad para escuchar las propuestas de la otra parte, puede entrapar la negociación.

En relación al papel del arbitraje, se cuestiona la supuesta neutralidad del mediador. El problema de la neutralidad del mediador es una cuestión siempre espinoza; si bien el mediador es útil, porque a veces las partes enfrentadas tienen poca experiencia de negociación y a veces se genera una dependencia de éste; se señala que debe haber un compromiso del mediador, ya que también tiene su propia racionalidad y principios, los mismos que no pueden coincidir con los de alguna de las partes, lo que es mucho más evidente en la parcialidad que continuamente ejerce el Estado.

Débil compromiso institucional por la dependencia de personas; si éstas se cambian, se pierden esfuerzos, tiempo, recursos, igualmente los cambios de dirigentes y políticos pueden generar dificultades.

La falta de una consulta permanente con las bases y de una mayor fluidez de la comunicación entre éstas y sus representantes, el no prevenir a la comunidad del posible riesgo del fracaso, en función de los intereses de los adversarios, el predeterminar a las comunidades con expectativas y objetivos de los agentes externos que no corresponden a su especificidad cultural ni a sus necesidades e intereses, dificulta la resolución del conflicto.

La poca consolidación de los sujetos de las comunidades, una vez que ha sido resuelto el conflicto, y la dificultad de garantizar la vigencia y el cumplimiento de los acuerdos.

K) El fortalecimiento comunitario

Considerando que son las comunidades las que se encuentran en menor desventaja en un conflicto, el aspecto estratégico más importante de la resolución del conflicto, es buscar, no tanto que la comunidad “gane”, sino lograr su fortalecimiento comunitario y organizativo, en definitiva, el reforzamiento del poder de la comunidad. Este fortalecimiento del poder comunitario permitirá una elevación de su autoestima, de su autoconfianza, así como la reafirmación de su identidad, y hará que la comunidad se encuentre reafirmada, capacitada, en mejores condiciones para enfrentar nuevos retos, pero sobre todo fortalecida orgánicamente, madura políticamente y con fuerza movilizadora para exigir sus demandas.

Para poder hacer posible la consecución de este eje estratégico de la resolución de conflictos, nos referiremos finalmente a las recomendaciones que al respecto se hicieron en el taller ya referido, y que pensamos resultan igualmente pertinentes. Las siguientes son las recomendaciones⁸²:

El conocimiento de los problemas que tiene que enfrentar una comunidad, contribuye a su consolidación social.

Fortalecer las organizaciones existentes, y de ser necesario crear otras nuevas; contribuir, por ejemplo, a la formación de uniones para constituir organizaciones de segundo grado, así como también buscar ampliar las alianzas con otras organizaciones, locales, regionales o nacionales, a fin de lograr que los actores se ganen el entorno, la opinión pública y puedan conseguir su legitimación social.

Socializar el conflicto en la población, a fin de elevar la conciencia sobre el papel protagónico que juega toda la comunidad en el mismo. Hay que clarificar con la comunidad, su participación en todos los momentos del conflicto, reflexionar con ella sobre sus causas y sus consecuencias, los costos que le pueden implicar, así como sobre la forma de solucionarlos, los objetivos que se propone alcanzar en ello, y sobre todo en el proceso de negociación, resolver cuáles serán sus representantes, ver qué otros actores entran en juego, así como considerar los intereses, los valores de la otra parte en conflicto y su proporcionalidad del poder que maneja; en particu-

lar, lograr la participación comunitaria en la toma de decisiones para la resolución del conflicto.

Es importante ampliar la difusión y la capacitación de la comunidad, implementando metodologías participativas sobre manejo alternativo de conflictos, así como sobre los mecanismos formales de negociación y otros aspectos jurídicos y políticos.

Para ampliar la capacitación sobre manejo y resolución de conflictos se hace necesario organizar cursos, seminarios, talleres, etc., dirigidos fundamentalmente a los líderes y dirigentes, que actúan generalmente como representantes de la comunidad en el proceso de negociación, para romper la dependencia que a veces se genera frente a mediadores externos; junto con ello, elaborar materiales didácticos para ampliar la capacitación y la difusión comunitarias.

Contribuir al fortalecimiento de los procesos autónomos comunitarios, agilitando la resolución de conflictos de la forma participativa más amplia posible, y siempre tomando en consideración sus especificidades socioculturales.

Elaboración de diagnósticos participativos que ayuden a desarrollar la autoestima, a incrementar su capacidad negociadora y a fortalecer las formas jurídicas y de derecho de la comunidad, que se sustentan en su tradición cultural.

Es importante en el proceso del conflicto, sistematizar las prácticas cotidianas para elevar el conocimiento sobre el mis-

mo, contrastando las propias experiencias con las de otros, y así poder aprender de los errores y evitar en lo posible el volver a cometerlos.

Coordinación permanente entre las bases y sus representantes; mejorar los canales de comunicación que hagan posible una mayor fluidez comunicativa entre ellos. Junto con ello, hay que desarrollar y perfeccionar los mecanismos comunitarios de control de las bases sobre los dirigentes o sus representantes.

Si bien puede ser necesaria la ayuda externa, ésta no puede en ningún caso sustituir la capacidad y el derecho de la comunidad para resolver por sí misma sus problemas. Por ello el técnico no debe atribuirse la representación de la comunidad, ni el informe técnico sustituir la opinión de ésta; de ahí la necesidad de evaluar en forma comunitaria dichos informes, así como la gestión de los técnicos y demás agentes externos.

Organizar sistemas de información a través de canales continuos, que actúen en varios sentidos, ya sea hacia la comunidad internacional o hacia la comunidad nacional y la local, que permitan el intercambio de información en relación a los diversos problemas que enfrenta la comunidad, sean éstos sobre aspectos ecológicos, económicos, sociales, políticos o culturales. Es importante buscar un intercambio de información con comunidades que han enfrentado conflictos. Estas redes de información posibilitarán un intercambio más fluido de

experiencias tanto a nivel nacional como internacional.

Estandarizar el uso del lenguaje en relación a la resolución de conflictos, dada la posibilidad de divergencias semiológicas que pueden darse entre las partes.

Diseñar metodologías e instrumentos de resolución de conflictos, que se ajusten a las características económicas y socioculturales de nuestros países, sin descuidar el aspecto estratégico de la resolución de conflictos que no es otro que -vale la pena reiterarlo- contribuir a lograr el reforzamiento del poder de la comunidad, pues esto permitirá su fortalecimiento organizativo, la reafirmación de su identidad, su maduración política, la mayor potencialidad de su acción movilizadora para luchar por sus demandas; en definitiva, su construcción como sujeto político e histórico.

Bibliografía

BALLON, Francisco/IZKO, Xavier. Et. Al. 1993
Derecho pueblos indígenas y reformas del Estado. Colección Abya-Yala. # 2 Ed. Abya-Yala. Quito.

COLOMBRES, Adolfo 1991
La hora del Bárbaro. Ediciones del sol. Buenos Aires.

FTPP-FAO 1994
"Aprendiendo a tratar los conflictos". En: *Revista Bosques, Arboles y Comunidades Rurales*, # 22. FТПP-FAO. Quito.

FTPP - ILDIS - UICN s/f
Metodología de solución de conflictos en la Amazonía. Guía para la elaboración de trabajos. (Mecanografiado) Quito.

GARCIA, Maria Pilar 1991
"Presentación". En: *Ambiente, Estado y Sociedad*. CENDES-USB. Caracas.

GLUCKMAN, Max. 1978
Política, derecho y ritual en la sociedad tribal. Akal Editores. Madrid.

KOWII, Ariruma 1992
"El derecho Internacional y el Derecho de los pueblos indios". En: *Pueblos indios Estado y Derecho*. C.E.N. Quito.

LEDERACH, Juan Pablo 1992
Enredos, pleitos y problemas. Una guía práctica para ayudar a resolver conflictos. Ediciones Clara Semilla. Guatemala.

MACK, Raymond / SNYDER, Richard. 1974
El análisis del conflicto social. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.

MALIANDRI, Ricardo. 1984
Cultura y conflicto. Investigaciones éticas y antropológicas. Editorial Biblos. Buenos Aires.

MARCS 1993
Desfaciendo entuertos IPRECONM. Lima.

NANDA, Serena 1994
Antropología Cultural. Adaptaciones socioculturales. Instituto de Antropología Aplicada. Quito.

PENDZICH, Christine s/f.
"Manejo de conflictos y disputas en el sector forestal. ¿Un sendero fuera de los bosques?" En: *Revista Bosques, Arboles y Comunidades Rurales*. #19-20. FТПP-FAO. Quito.

TOUZARD, Hubert 1981
La mediación y la solución de los conflictos. Editorial Herder. Barcelona.

VILLARREAL, Carlos s/f.
Estudio de caso: Conflicto OPIP-CIA ARCO. Comentario. (Mecanografiado) Quito.

Capítulo I: Reflexiones y Propuestas teórico-conceptuales.

Notas

- 1 Cfr. Mack/Snyder. 1974: 8
- 2 Cfr. Maliandi. 1984: 8
- 3 Cfr. Gluckman. 1978: 138
- 4 Cfr. Colombres. 1993: 284
- 5 Cfr. Touzard. 1991: 49
- 6 Cfr. Gluckman. *Op. cit.*: 139. También Cfr. Colombres. *Op. cit.*: 284-285
- 7 Cfr. Mack/Snyder. *Op. cit.*: 22
- 8 Cfr. *Ibid.* También. \ Colombres. 1993: 293
- 9 Cfr. Colombres. *Op. cit.*: 283. También en Desfaciendo entuertos. 1993: 4
- 10 Cfr. Pendzich. En: Revista árboles y comunidades rurales. No. 19-20: 4
- 11 Cfr. García. 1991: 17
- 12 Cfr. FTTP-ILDIS-UICN. Metodología de solución de conflictos en la Amazonía
- 13 Cfr. Colombres. *Op. cit.*: 286-291
- 14 Cfr. Gluckman. *Op. cit.*: 138-139
- 15 *Vr supra.* Distinciones conceptuales
- 16 Cfr. Gluckman. *Op. cit.*: 140
- 17 Cfr. Glickman. *Op. cit.*: 141
- 18 Cfr. Mack/Snyder. *Op. cit.*: 35-36
- 19 Cit por Mack/Snyder. *Op. cit.*: 37
- 20 Cfr. Mack/Snyder. *Op. cit.*: 39
- 21 Mack/Snyder. *Ibid*
- 22 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 42
- 23 Cfr. Mack/Snyder. *Op. cit.*: 40-41
- 24 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 44
- 25 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 45
- 26 Cit por Touzard. *Ibid*
- 27 Cfr. Aprendiendo a tratar los conflictos. En: Árboles, bosques y comunidades rurales. No. 23: 47
- 28 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 56
- 29 Cfr. Touzard. *Ibid*
- 30 Cfr. Villarreal: 4
- 31 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 59
- 32 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 60
- 33 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 61
- 34 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 62
- 35 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 63
- 36 Cfr. Touzard. *Ibid*
- 37 Cfr. Aprendiendo a tratar los conflictos. *Op. cit.*: 44
- 38 Cfr. Pendzich. *Op. cit.*: 8
- 39 Cit. por Touzard. *Op. cit.*: 14
- 40 Cfr. Mecanismos no estatales de resolución de conflictos. En : Desfaciendo entuertos: 12
- 41 Cfr. Ballon/Izko. Et. Al. 1993. También Cfr. Kowii. 1992. Cfr. Nanda. *Op. cit.*
- 42 Cfr. Nanda. *Op. cit.*: 265-266
- 43 Cfr. Nanda. *Op. cit.*: 261-284
- 44 Cfr. Desfaciendo entuertos.: 4
- 45 *Op. cit.*: 4-7
- 46 Cfr. *Op. cit.*: 77-78
- 47 Cfr. Touzard. *Ibid*
- 48 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 79
- 49 Cfr. Mack/Snyder. *Op. cit.*: 62-63
- 50 Cfr. *Op. cit.*: 4-7
- 51 Cfr. Aprendiendo a tratar los conflictos: 43
- 52 Cfr. Pendzich. *Op. cit.*: 7
- 53 Cfr. Pendzich.: *Ibid*
- 54 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 80. También Cfr. Pendzich. *Ibid*
- 55 Cfr. Touzard. *Ibid.* También Cfr. Pendzich. *Ibid*
- 56 Cfr. Pendzich. *Ibid*
- 57 Cfr. Mack/Snyder. *Op. cit.*: 71
- 58 Cfr. Villarreal: 5
- 59 Cfr. Aprendiendo a tratar los conflictos: 46
- 60 Tomado de las reflexiones de Lourdes Endara. Comunicación personal
- 61 Cfr. *Ibid*
- 62 Cfr. *Ibid*
- 63 En relación a este punto, se considera la propuesta metodológica diseñada por el Grupo de trabajo de FTTP, ILDIS y UICN sobre el manejo de conflictos socioambientales en la Amazonia por efecto de la actividad petrolera. Dicha propuesta, consideramos, resulta útil no sólo para el análisis y manejo del conflicto socioambiental, sino también para el conflicto social en general y frente a la cual hacemos algunas sugerencias
- 64 Cfr. Gluckman. *Op. cit.*
- 65 Esta recomendación fue discutida por los equipos del CIDES y de Antropología Aplicada, de la UPS
- 66 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 102
- 67 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 99

- 68 Cfr. Touzard. *Ibid*
69 Ver supra: Aspectos cuantitativos del poder
70 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 122-136. También. Cfr. Lederach. 1992.
71 Cfr. *Op. cit.*: 44
72 Cfr. *Ibid*
73 Cfr. Villarreal: 4
74 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 189-190
75 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 119
76 Cfr. Pendzich. *Op. cit.*: 8
77 Cfr. Villarreal. *Ibid*
78 Cfr. Touzard. *Op. cit.*: 120-121
79 *Ibid*
80 *Ibid*
81 *Op. cit.*: 46
82 Cfr. Aprendiendo a tratar los conflictos:46-47

Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socioambientales

René Orellana H.

Introducción

En la medida en que el tema que motiva el presente ensayo está relacionado con los llamados recursos naturales, y por consiguiente con los escenarios “rurales”, la pregunta que guía nuestra reflexión, en este documento, es ¿cuál es la percepción existente en nuestras sociedades con respecto al medio ambiente?, o más bien, obviando este concepto que ya resulta elaborado, ¿cuál es la percepción existente en nuestras sociedades con respecto a la naturaleza? ¿cuáles son las características de estas percepciones? ¿a qué lógicas y procesos responden? ¿cuáles son los actores o sociedades que los enarbolan?, y finalmente, ¿cuáles son las actitudes concomitantes con estas percepciones?

Esperamos que discurrir a lo largo de posibles respuestas a las interrogantes planteadas pueda permitirnos un acercamiento a la comprensión de la naturaleza

de los conflictos socioambientales, es decir, a la esencia de los mismos.

La voluntad de deambular en los mundos subjetivos que producen percepciones, nos exigirá movernos en dos dimensiones: la dimensión del fenómeno y la de la esencia; con incidencia en la segunda, en la perspectiva de ponernos en los zapatos de los actores, protagonistas de estos conflictos, abstrayéndonos de sus actos, y entender cómo es que ellos ven a la naturaleza, y cómo esta visión se traduce en prácticas, lógicas y procesos.

Ciertamente hemos de partir de algunos estudios de caso, para aprehender el imaginario que explica la acción de las sociedades sobre la naturaleza.

El documento desprende una preocupación, la necesidad de trabajar un marco teórico que nos permita llegar justamente a comprender la naturaleza de los conflictos.

Las propuestas aquí planteadas serán por consiguiente tan sólo intentos de aproximación a este marco teórico, que re-

quiere una construcción colectiva y procesual.

1. Lo ideológico en la concepción de la naturaleza

La teoría de los recursos escasos nos parece insuficiente para entender los conflictos. La escasez hace alusión a aspectos cuantitativos, a razones formales y manifiestas de los conflictos pero no escarba en las motivaciones invisibles, en las percepciones.

Por otro lado, entender la escasez de recursos como motivación causal, distrae nuestra atención de otros aspectos relacionados con recursos naturales, aspectos que tienen que ver con sistemas de tenencia, irracionalidad en las formas y extensiones poseídas y explotadas, desigualdad en la distribución de recursos, etc.

La teoría de la escasez parece ser lo suficientemente elástica como para permitir explicaciones de disputas incluso alrededor de valores y normas. Así, se pretende explicar aquellos conflictos, cuya comprensión escapa a una manifestación puramente cuantitativa de los recursos materiales (léase naturales), como escasez de derechos, escasez de reconocimiento, de leyes, de equidad, de sostenibilidad, etc., dependiendo de las circunstancias que envuelven a éstos.

Lo socioambiental es parte de dinámicas más complejas, en las cuales se ven implícitas muchas variables, que al entrar en juego configuran problemas y disputas,

cuya comprensión exige perspectivas de lectura que consideren la dialéctica de su existencia.

La escasez es sin duda una perspectiva de abordaje, pero tiene el peligro de estancarse en la forma, en lo manifiesto, y no permitimos trascender a la esencia. Hablar de escasez de determinados valores, por ejemplo, puede obviar la variedad y vitalidad dialéctica de muchas valoraciones concomitantes con cada uno de los valores. Así, sostenibilidad puede tener diferentes valoraciones dependiendo de diferentes imaginarios o mundos ideológicos y culturales, o para hacerlo más simple, de diferentes percepciones, lo mismo puede ocurrir con conceptos como equidad o con acceso, uso, etc.

De modo que no podemos hablar de escasez de sostenibilidad si no consideramos la variedad de concepciones que pueden existir alrededor de este término y el hecho de que estas concepciones responden a sistemas de pensamiento, a sistemas de valores y percepciones diferentes.

La hipótesis de que partimos es que, alrededor de la naturaleza o con respecto a ella, el hombre produce concepciones, valores, percepciones, es decir, una visión de la naturaleza y de sí mismo dentro de ella. Esta visión es una construcción subjetiva que se produce y reproduce socialmente.

Es a partir de esta visión que el hombre desarrolla hábitos y prácticas con respecto a la naturaleza.

Las ideas o conceptos construidos con respecto a la naturaleza conformarán

un mundo ideológico, una racionalidad determinada, que guiará la actitud y las acciones sobre o con la naturaleza. Estos mundos ideológicos son creados y recreados por sociedades. Su encuentro o desencuentro puede, por lo tanto, resultar en conflictos en la medida en que unos piensan de manera distinta a otros.

Hay pues, en síntesis, factores conceptuales, imaginarios y simbólicos en el nivel ideológico y cultural de las sociedades, los cuales hacen referencia a la naturaleza.

II. El nivel ideológico y los conflictos

El nivel ideológico se traduce a su vez en dos niveles: en un nivel normativo y otro operacional. El primero hace alusión a reglas y normas y el segundo a prácticas (que traducen una actitud) relacionadas con la naturaleza.

Entre ambos niveles existe una relación interactuante y por consiguiente mutuamente determinante.

El nivel normativo está formado por reglas y normas formales, no formales, oficiales, institucionales, estatales, tradicionales, etc. Es decir, son aquellas reglas y normas que responden a una percepción de la naturaleza, a un mundo de valores relacionados con esta última, y se traducen en instituciones que norman (o intentan hacerlo) el nivel operacional. En cualquier caso, el espíritu del sistema normativo radica en el nivel ideológico.

Las normas forman sistemas, que pueden ser tradicionales, es decir, que responden a comunidades o sociedades tradicionales que producen un conjunto de reglas que guían sus acciones; o pueden ser formales u oficiales, es decir, responder a sistemas mayores representados por un poder institucionalizado (el Estado).

Las posibilidades de convivencia entre sistemas normativos tradicionales y formales son variadas. Los primeros pueden existir dentro de los segundos, sin ser reconocidos por éstos; pueden existir bajo formas simbióticas, subterráneas, o como expresión de actores no reconocidos como tales en el mapa de relaciones sociales de las sociedades modernas; y ser enarbolados justamente como parte de interpelaciones y demandas de actores que portan mundos ideológicos y culturales diferentes al hegemónico.

El nivel operacional está relacionado con prácticas de uso, acceso, manejo y/o explotación de la naturaleza. Cada una de estas prácticas forma casi un entramado con el nivel normativo y su referente madre, el nivel ideológico.

Estos tres niveles, unidos, forman una totalidad.

Ciertamente no se trata de un compacto sólido, todo lo contrario, se trata de un tejido vivo y movedido, cuyo discurrir vital manifiesta cambios y contradicciones a su interior y con respecto a otros tejidos ideológicos normativos y operacionales.

El nivel operativo, por tanto, puede manifestar conflictos a su interior, en térmi-

nos de inaplicabilidad de ciertas normas o reglas y su desencuentro con prácticas contrarias, lo que ya manifiesta cambios al interior del mundo subjetivo de la sociedad. O puede manifestar conflictos con otros sistemas normativos (formales o tradicionales), al producirse un desencuentro con respecto a cierta práctica relacionada con el nivel operacional.

El nivel operacional puede manifestar también conflictos en términos de uso, acceso, manejo y explotación de la naturaleza. Estos conflictos pueden darse al interior de una sociedad (entendida como una totalidad, es decir, como un entramado normativo, operacional e ideológico), o entre sociedades que expresan diferentes totalidades.

El conflicto, que engloba a los tres niveles de la totalidad -en la medida en que existe un nivel de comunicación entre éstos-, es un evento en el que juegan otras dos variables emergentes de la dinámica dialéctica de la totalidad o de ésta con respecto a otra u otras, a saber, las necesidades y los intereses.

Las necesidades y los intereses pueden ser societales (colectivos, comunales, étnicos, dependiendo de la sociedad que se habla) o parciales (individuales o grupales, incluso étnicos si es parte de un conglomerado societal) en la forma; y operacionales, ideológicos o normativos en el contenido.

Tanto las necesidades como los intereses expresarán conceptos y valores, y en

tanto tales, harán referencia al mundo ideológico y cultural.

Pero las necesidades y los intereses no son estáticos, surgen de los desencuentros, y encuentran en el conflicto un espacio de realización, entendido éste como satisfacción.

Los intereses y necesidades pueden o no reflejarse en el nivel normativo -y el hacerlo o no puede ser causal de conflicto-. Pero de hecho dibujan su espacio de desencuentro en el nivel operacional, en términos de necesidades e intereses por acceso, uso, manejo y/o explotación de la naturaleza. Volveremos sobre esto, más tarde.

III. El concepto socioambiental a partir de dos ejes conceptuales y valóricos

En términos generales, existen dos conceptualizaciones y valoraciones de la naturaleza. Una la concibe como recurso, es decir, como un medio para lograr fines (de ganancia, lucro, sobrevivencia, “desarrollo”). Esta visión asume a la naturaleza como una “cosa”, como un objeto, y se aproxima a ella con ánimo de dominación, control y sujeción a fines determinados.

La otra valoración de la naturaleza es asumida como espacio de vida, es decir, como un espacio de convivencia de naturaleza y hombre, como un espacio vivo en sí mismo. Este espacio no es un medio para fines predeterminados, sino que es un fin en sí mismo, que tiene la particularidad de ofrecer medios para reproducirse como espacio de vida.

A) La naturaleza como recurso

La concepción de la naturaleza como recurso desagrega el todo en un conjunto de cosas: tierra, agua, minerales, árboles, petróleo, etc. Y se acerca a ella con ánimo extractivo y explotador.

Dependiendo de las necesidades e intereses presentes en el escenario social, concibe a la naturaleza como mina, como recurso de sobrevivencia, como cosa susceptible de ser poseída, apropiada y usada.

Así, la naturaleza se convierte en un enemigo que debe ser vencido por la fuerza de la tecnología y sus instrumentos de explotación.

Esta concepción produce un discurso de desarrollo, el cual se traduce en prácticas extractivas (“mineras”, con respecto a los recursos en general), de ocupación del territorio (colonización dirigida o estimulada), de estímulo a la producción y la exportación como forma de superación del subdesarrollo y la crisis (productivismo a ultranza casado con la estadística como medidor incuestionable, etc).

Sin embargo, esta visión de la naturaleza también ha producido un discurso de medio ambiente y de sostenibilidad que lentamente está pasando a formar parte de su nivel ideológico y normativo e intentando hacerse operacional. Sin embargo, la premisa, inherente aún a su nivel ideológico, sigue siendo: “La naturaleza como recurso”.

En esta concepción, las formas y tipos de uso, acceso, manejo y explotación

de los recursos naturales, hacen alusión a diferentes actores y procesos, y por consiguiente a diferentes necesidades e intereses.

Los actores y sus procesos, construyen, por su parte, y dependiendo de las necesidades e intereses, contextos y situaciones conflictivas.

Estos actores pueden ser industriales, madereros, ganaderos, mineros, campesinos, colonos, etc. Cada uno de ellos desarrollará determinadas necesidades e intereses sobre determinados recursos (tierra, madera, petróleo, etc.). El desencuentro entre diferentes necesidades e intereses producirá problemas y conflictos.

B) La naturaleza como espacio de vida

La concepción de la naturaleza como espacio de vida, diseña una concepción de “medio ambiente”, aunque en los términos culturales de las comunidades tradicionales, que son las que lo portan.

Es un espacio de vida en tanto forma un sistema en el cual cada uno de sus elementos es una forma viviente, interdependiente de la dinámica de las partes. Es un escenario vivo, en el que la vida se produce y reproduce bajo su propia lógica. El hombre es parte de este espacio, no es un ente foráneo y ajeno. Aquel que agreda la dinámica del espacio vital es un “no hombre”.

La naturaleza es pues concebida como un conjunto habitable hombre-naturaleza, como un todo entramado interac-

tuante. No es una cosa o conjunto de cosas utilizables, explotables, no es un conjunto de recursos, en el sentido utilitario e instrumental, la naturaleza es un ente vivo que proporciona medios de autorreproducción. Alrededor de esta concepción el hombre construye un conjunto de creencias y valores que se expresan en prácticas, hábitos y lenguajes.

Las formas y tipos de acceso, uso y manejo con respecto al espacio de vida, hacen alusión a diferentes actores y procesos, que traslucen diferentes necesidades e intereses; éstos construyen diferentes contextos y situaciones conflictivas.

El término de comunidades tradicionales hace alusión a grupos étnicos y a comunidades que al establecer relaciones a través de sus prácticas pueden crear fricciones en términos operacionales y normativos.

C) El manejo desde dos perspectivas

Es importante hacer una distinción de aquellas categorías operacionales que hacen referencia a prácticas sociales con respecto a la naturaleza. Los términos de uso, manejo y acceso, tienen connotaciones culturales, y como tales son muy engañosos.

Cuando estos términos son usados en los procesos de “planificación” y “desarrollo” por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, sin la precaución cultural necesaria, lo que se hace es *intervenir*, sobre lógicas y procesos, en los

cuales las prácticas con respecto a los “recursos” tienen expresiones lingüísticas.

La cuestión lingüística es inherente a las lógicas internas de las llamadas comunidades locales. Así, es muy común que los términos de planificación y desarrollo no sean conocidos ni tengan similares en los mundos lingüísticos tradicionales.

La imposición de lenguajes de gestión es también una forma de **intervención** cultural, que responde ciertamente, aunque se tomen las previsiones más exageradas, a ciertas racionalidades. Esta intervención puede, y de hecho genera conflictos, pues actúa o interviene en procesos, produciendo cambios¹.

Asumiendo que el término manejo es vacío, podemos plantear que existen -siguiendo el análisis hasta ahora desarrollados- dos conceptos de manejo.

Uno de ellos es el manejo de recursos naturales, entendidos como cosas. Este se concibe en términos de gestión económico administrativa. Las cosas se administran a partir de una visión económica, incluso, puede ser, bajo una lógica sostenible o sustentable, pero en el sentido de manejo de cosas o medios para determinados fines.

Otro concepto relacionado con la concepción de la naturaleza como espacio de vida, se expresa en términos de uso y acceso a espacios de vida, o de uso “tradicional” de espacios de vida.

Desde la concepción de recurso, el uso y el acceso, motivados por necesidades de sobrevivencia, se referirán siempre a un ente cosificado, a un recurso susceptible de ser dominado y usado. La categoría de sostenibilidad no hiera necesariamente la cosificación de la naturaleza.

Así vistos, hay usos y usos, accesos y accesos, manejos y manejos.

El término de explotación es más explícito; y su connotación destructiva y utilitaria es altamente notable.

Lo que tratamos de hacer hasta aquí es ubicar estos elementos operacionales en diferentes racionalidades, o en diferentes formas de idear y concebir la naturaleza. Estos elementos son, de hecho, prácticas que expresan, por lo tanto, mundos ideológicos.

IV. Dos mundos inter e intra actuantes

Como ya se ha dicho, en la concepción de la naturaleza como recurso natural, existe un conjunto de actores que producen prácticas y lenguajes relacionados con los recursos. Estas prácticas y lenguajes expresan necesidades e intereses. Los actores presentes en este escenario de relaciones pueden ser colonos, ganaderos, madereros, etc.

En la concepción de la naturaleza como espacio de vida, las comunidades tradicionales producen prácticas y lenguajes relacionados con su espacio y expresan también intereses y necesidades.

El encuentro de estos dos mundos o racionalidades se traduce en términos de intervención de una racionalidad hegemónica sobre otra; por lo tanto, se trata de un desencuentro que implica interferencia en procesos diferentes, bajo una lógica de dominación.

Las manifestaciones de este encuentro se dan en términos operacionales y normativos. Aquí se produce un conflicto.

En teoría podemos concluir que el encuentro de estos dos mundos es un encuentro conflictivo. La forma de este conflicto es muy variada y se explicita en términos de encuentro de actores. Es decir, madereros con comunidades tradicionales, ganaderos con comunidades tradicionales, colonos con comunidades tradicionales, Estado con comunidades tradicionales, etc.

Los binomios de conflicto no son, en la realidad, así de puros, son ciertamente dialécticos, por lo tanto más complejos, en términos de actores, necesidades, intereses, grados de tensión, propensiones al conflicto, tipos y formas de manifestación conflictiva, etc.; definiendo procesos cualitativamente diferentes.

Pero, en el fondo, de lo que se trata es de entender estas fricciones como desencuentros de dos mundos que perciben y actúan sobre la naturaleza de manera diferente.

Ciertamente, estos mundos no son puros en términos ideológicos. Existen cruzamientos bastante notables debido a la comunicación -asimétrica, por cierto- de

uno con otro -o de uno sobre el otro. Comunicación que se expresa en términos culturales. Así, el mundo que concibe a la naturaleza como espacio de vida puede tener en su interior contrastes, sincretismos y simbiosis culturales, resultantes de asimilaciones de encuentros culturales diversos.

Sin embargo, lo que tratamos de hacer aquí es “construir” la realidad en dos tipos -siguiendo la metodología de Max Weber-, vamos a decir, puros, para poder aprehender, después, el todo en su complejidad entramada. Para ello, como dijimos, hemos rehuido al fenómeno, buscando la esencia, lo que explica por qué hemos obviado hasta ahora una ejemplificación exagerada; cosa que no descartamos y que pretendemos hacer posteriormente, al desarrollar más la presente ponencia.

Concluamos en esta parte, entonces, que el desencuentro entre estos dos mundos genera conflictos.

Hasta aquí hemos reflexionado sobre un nivel de conflictos, entre mundos interactuantes. Este nivel definirá un tipo de conflicto, como lo explicaremos posteriormente. Pero existen también conflictos al interior de estos dos mundos. En la medida en que éstos no son líticos, sino, todo lo contrario, ampliamente movedizos y volubles; son mundos intraactuantes.

Ciertamente la “intraactuación” no es deslindable de la “interactuación”. Entre ambas hay una dinámica compleja que puede explicar a una y a otra.

Por ejemplo, el encuentro entre actores, relacionados con la concepción de

recurso natural, implica el relacionamiento de necesidades e intereses diferentes. Las diferencias pueden o no ser divergencias. Si son divergentes, se producen los conflictos.

Para hacerlo explícito, podemos hablar de conflictos entre colonos y ganaderos, colonos y madereros, colonos y Estado, madereros y Estado, etc.

Otra vez: los conflictos no se manifiestan solamente como binomios. Son mucho más complejos y sus tonalidades pueden entenderse en términos de gradaciones de conflicto, propensiones al conflicto, grados de tensión, etc.

Construir un mapa de conflictos en función de actores (especificando necesidades e intereses), de acuerdo a la realidad de cada país, podría ser muy útil para identificar estas variables (propensiones al conflicto, grados de tensión, posibles alianzas, etc). Intentaremos hacer esto en un acápite posterior.

En la concepción de la naturaleza como espacio de vida, las comunidades tradicionales expresan también necesidades e intereses a través de sus prácticas y el desencuentro de éstas puede generar fricciones y conflictos, en términos de acceso y uso de los espacios. Aquí se dibujan conflictos interétnicos e intercomunales.

Estos conflictos, al interior de las comunidades tradicionales, pueden explicarse también a partir de la influencia cultural de prácticas y lenguajes, o mundos, para decirlo de una manera general, pertenecientes a la concepción de la naturaleza

como recurso. Son notables los conflictos intercomunales por prácticas extractivas comerciales que no responden a la normatividad y a la subjetividad tradicional. Estas prácticas extractivas son resultantes de presiones ideológicas provenientes del mundo externo.

Si seguimos el gráfico, anexo al presente acápite, veremos que existen dos grandes conceptos de desarrollo concomitantes con cada uno de los mundos conceptuales (de la naturaleza). Se trata, en el caso de la concepción de recurso, de una teoría desarrollada en escenarios intelectuales, a partir de reflexiones sobre las actitudes destructivas y pobremente sustentables de la explotación de los recursos. Justamente de esta corriente emergen los conceptos de gestión relacionados con la necesidad de introducir la sostenibilidad como criterio regulador de la explotación de los recursos. Este es hoy en día, el espíritu de los programas y proyectos entablados y estimulados por el Estado, sus agencias e instituciones no gubernamentales.

La particularidad del criterio de desarrollo (humano) sostenible (con equidad), estriba en que corresponde aún a la concepción de la naturaleza como una cosa susceptible de ser poseída, explotada, usada e instrumentalizada. La variante es que subraya la necesidad de gestionar la renovación de los recursos a través del manejo sostenible.

Adicionalmente se trata de un criterio emergente de presiones y demandas mundiales, que empiezan a traducirse en

políticas que, aunque ambiguas, aún procuran arraigarse en el nivel operacional a través de su inyección en el nivel ideológico cultural -ahí radica el peligro en su influencia sobre la concepción de espacio de vida- y en el nivel normativo.

El criterio de desarrollo sostenible es, por lo tanto, uno de los referentes de globalización. Es decir, uno de los elementos -correspondientes a una de las corrientes mundiales, puesto que hay varias que son diferentes y divergentes- que está interviniendo en los procesos culturales e ideológicos de las sociedades nacionales y de las sociedades locales.

En consecuencia, no se pueden entender los conflictos actuales (entre mundos intra e interactuantes) sin hacer referencia a la globalización. Sin duda, las poblaciones locales y las comunidades tradicionales, en particular, son focos conflictivos para el proceso de globalización. Lo global y lo local son pues dos referentes opuestos en términos de valores, imaginarios y subjetividades -en nuestro caso, alrededor de los llamados recursos naturales en general.

En el otro mundo, el del concepto del espacio de vida, flota, en las prácticas cotidianas, un criterio de manejo sostenible alrededor de espacios de vida.

Este criterio se enfrenta, sin embargo, a la influencia permanente y determinante del desarrollo sostenible en base a la explotación de recursos.

Esta relación de influencia e intervención, denota la comunicación asimétri-

ca y explica los conflictos (o la propensión a ellos) entre ambos mundos y al interior del mundo de las comunidades tradicionales.

Siguiendo el gráfico, observamos que entre ambos mundos conceptuales existe una concepción/práctica (vamos a llamarla así) que intenta casar a ambos mundos. Se trata del criterio de protección y conservación de la naturaleza (aquí radica la influencia de la concepción de espacio de vida). Criterio que, sin embargo, no se expresa en términos de prácticas sociales, sino en términos de prácticas estatales dirigidas a la protección y preservación de áreas naturales.

El término de conservación ciertamente hace alusión a manejo sostenible de áreas, pero bajo la premisa de proteger y preservar.

Este criterio se manifiesta en la definición vía decretos y leyes (nivel normativo), de áreas protegidas, parques, biósferas, etc.

Se trata de un criterio que no fusiona ambas concepciones, al menos en términos de definición, logrando, apenas, conciliarlas en una convivencia simbiótica. Así, y no por concesión gratuita y filantrópica de protectionistas y conservacionistas, las áreas protegidas y los territorios indígenas pueden coincidir, en términos legales (normativos), sin provocar grandes descalabros en la visión privatista individual del valor propiedad, que el concepto de la naturaleza como recurso (y todo el mundo que éste construye) trasluce.

Por otra parte, la protección y la conservación son también referentes de globalización; y como tales, expresan a ciertas corrientes mundiales que tienen eco en espacios y escenarios globales de definición de criterios y políticas mundiales de desarrollo. Y expresan también necesidades (e intereses) de protección de ambientes naturales que garanticen cierta estabilidad ambiental mundial.

V. Un paréntesis: Ubicación política del Estado

Hasta aquí, la pregunta es dónde ubicamos al Estado, considerando el mapa que el gráfico señalado construye.

¿Es el Estado un actor? ¿Produce y/o reproduce prácticas y lenguajes? ¿En términos ideológicos, es parte del mundo de concepto de naturaleza como recurso? ¿Está nadando en el criterio de desarrollo sostenible alrededor de recursos o en el de protección y conservación? ¿Intenta conciliar ambas concepciones de la naturaleza?

Primero, el Estado es un escenario de producción y reproducción de prácticas y lenguajes, en la medida en que opera, actúa e influye sobre ellas. En términos ideológicos es pues un escenario creador y re-creador de racionalidades. En resumen, el Estado es uno de los escenarios (quizás el más importante) en el que se debate y polemiza el nivel ideológico.

Siendo así, el Estado influye sobre el nivel normativo y sobre el nivel operacional.

En la medida en que el nivel normativo y el operacional desarrollan una relación mediatizada también por fricciones y conflictos -demandas, desacuerdos, interrelaciones, protestas y desobediencia con respecto al sistema normativo-, el Estado es reflejo de estas fricciones y disputas, y sufre el impacto de los reajustes y cambios. Más que remitirse a sufrirlos, ofrece un espacio para legalizar prácticas y traducirlas en términos de políticas.

Las prácticas y lenguajes producidos y formalizados por el Estado, son también resultantes de presiones políticas de los diferentes actores ubicados en el mapa de relaciones de poder nacionales e internacionales. Estas presiones políticas tienen que ver con necesidades e intereses de los actores.

Cuando el Estado ha asumido una práctica y la ha oficializado en términos de políticas y normas, es responsable de entrar en el escenario como ejecutante o garante de ejecución. Es decir, es aquel que hace seguimiento de la ejecución de ciertas normas. En este momento entra a la dinámica de relacionamiento de actores y se constituye en uno. Así, el Estado pasa a ser sujeto interactuante en los conflictos.

Si el estado no da seguimiento a ciertas normas constituidas, es debido a presiones e influencias de otros actores y corrientes políticas. Incluso en estas circunstancias, el Estado es un actor.

Hoy en día, y a partir de los procesos de ajuste estructural, el Estado es básicamente un actor político insoslayable.

La posición que asuma en los conflictos o en su generación, dependerá de los grados de presión e influencia que los actores nacionales e internacionales tengan sobre él.

A nivel internacional existen referentes de globalización claros que presionan al Estado a asumir ciertas posiciones ideológicas y políticas con respecto a lo socioambiental. Estos referentes de globalización han sido discutidos en el anterior acápite. Pero podemos resumirlos así: criterio de desarrollo sostenible alrededor de recursos naturales, protección, conservación, internacionalización de la economía, etc.

Estos son factores de presión que explican los posicionamientos y direccionamientos de las políticas y las normas al interior de las sociedades.

Sin embargo, al interior de las sociedades nacionales, el Estado experimenta también presiones políticas importantes, las cuales tienen que ver con intereses de, por ejemplo, ganaderos, madereros, petroleros, etc.; y necesidades e intereses de campesinos, colonos, comunidades tradicionales y otros.

Un mapa de presiones (que implique niveles, formas y contenidos), podría permitirnos entender las políticas, es decir, las actitudes asumidas por el Estado.

La ambigüedad de ciertas políticas con respecto a determinados actores demandantes, puede explicarse por presiones de otros actores discordantes con dichas políticas y demandas, o por presiones de

corrientes políticas e ideológicas provenientes de fuentes externas.

La vaguedad de ciertas definiciones y políticas también expresa el desacuerdo entre actores, y la imposibilidad de definición de políticas claras, favorables o desfavorables a uno o a varios actores, define tensiones latentes e irresueltas entre actores. En estas circunstancias, el Estado se puede constituir en un actor vagamente interviniente sobre hechos conflictivos.

Un ejemplo interesante para graficar lo antes dicho, nos lo da la definición de desarrollo sostenible de la Cumbre Ecológica Centroamericana para el desarrollo Sostenible (a la cual asistieron representantes de diferentes Estados), realizada en Nicaragua en Noviembre de 1994.

Dice:

“El Desarrollo Sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con

la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras” (Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, CCAD)

Un análisis rápido del documento, partiendo sólo de la redacción, podría permitirnos deducir la existencia de diferentes puntos de vista emergentes justamente de presiones (relacionados con intereses y necesidades) nacionales y globales.

Si hacemos una autopsia, en vivo, podríamos ubicar las partes de la siguiente manera.

OBJETIVO :	Mejoramiento de la calidad de vida.
CENTRO:	El hombre (ser humano)
COMO:	“Cambio progresivo”
MEDIO:	Transformación de métodos de producción
	Transformación de patrones de consumo
BASE/SUSTENTO:	Equilibrio ecológico
	Soporte vital regional
IMPLICACIONES/PREMISAS/ CONDICIONES:	
	- Respeto a la diversidad étnica.
	- Fortalecimiento de la participación.
	- Armonía con la naturaleza.
	- Calidad de vida futura.

Primero, la calidad de vida es asumida como una necesidad colectivamente entendida y homogénea. El concepto es cultural, en tanto hace alusión a la concepción de la naturaleza como recurso, en cuyo mundo existe una acepción de calidad de vida que se diferencia de aquella que expresa sistemas tradicionales de vida y conocimiento.

Si el centro es el hombre, es decir, el humano como fin, la naturaleza es el medio.

El cambio progresivo es entendido a partir del crecimiento económico, el cual se logra a través de dos medios, la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo; trasluce una actitud de intervención sobre los saberes locales y tradicionales (sobre la concepción de espacio de vida), en la medida en que subestima los métodos de producción y los patrones de consumo de las comunidades tradicionales y asume como tarea la necesidades de mejorar, por este medio, su calidad de vida. Esta es quizás la parte más interventora del concepto. Además, estos medios, se contradicen con el llamado "Fortalecimiento de la participación", en la medida en que la transformación de los patrones de consumo y los métodos de producción (medida de intervención cultural drástica), cohiben la voz de las comunidades tradicionales, y por tanto niegan su participación.

Por otra parte, la transformación de patrones de consumo particularmente (y también la de los métodos de producción)

son resultantes de un referente de globalización: la internacionalización de la economía.

De esta forma lo que se hace es crear condiciones para la aparición de conflictos, en la medida en que este concepto se traducirá (a pesar de su vaguedad expresiva) en políticas (actitudes y acciones).

El carácter aparentemente conciliador de varias corrientes de pensamiento con respecto al concepto de desarrollo sostenible, refleja de alguna manera las presiones a las cuales los Estados están sometidos.

VI. Tipos de conflicto

Hasta aquí creemos haber desarrollado el análisis de una manera tal que nos permita construir una tipología en términos gruesos, o al menos aproximarnos a ella.

Creemos haber identificado tres grandes tipos de conflicto socioambiental, a saber:

a) Naturaleza como recurso natural frente a naturaleza como espacio de vida.

Se trata de dos grandes mundos enfrentados, cuyo relacionamiento tenso se traduce en términos de intereses y necesidades.

Los actores en conflicto pueden ser colonos frente a comunidades tradicionales, madereros frente a comunidades tradicionales, etc.

b) Naturaleza como recurso natural: Conflictos internos

Estos conflictos internos pueden expresarse como conflictos de uso, acceso, explotación y manejo de recursos. También aquí flotan intereses y necesidades.

En términos de actores, el conflicto se puede expresar así: colonos frente al Estado, colonos frente a ganaderos, madereros, etc.

c) Naturaleza como espacio de vida: Conflictos internos

Estos conflictos pueden ser por uso, acceso y manejo de espacios (la ocupación de espacios puede ser una manifestación).

Las variables intereses y necesidades también están presentes.

Los conflictos interétnicos e intercomunales son parte de este tipo.

VII. Bolivia: Mapa de actores en conflicto

En el gráfico adjunto al presente acápite, hemos intentado construir un mapa de actores y procesos conflictivos que dibujan una parte de los conflictos existentes en Bolivia alrededor de los “recursos naturales”.

La concepción de la naturaleza como recurso está expresada en el triángulo formado por campesinos- colonos, madereros y Estado. La otra concepción está representada por los indígenas. Como se ve-

rá, en ambos mundos existen conflictos (intra) así como entre ellos (inter).

Adicionalmente, hemos intentado definir grados de tensión, que implícitamente nos hablan acerca de propensiones al conflicto.

Comencemos por el conflicto entre los dos mundos. El conflicto entre el Estado y los indígenas tuvo como punto nodal a la marcha indígena realizada en 1990, la cual demandaba la definición de territorios indígenas para diferentes grupos étnicos. Esta demanda emergió a raíz de la presencia dominante y atropelladora de empresas madereras así como de ganaderos en los territorios tradicionales de ocupación indígena. Estas presiones motivaron el proceso de organización de los pueblos indígenas que culminó con la movilización indígena hacia la capital del país (La Paz).

De hecho, el conflicto continúa, en la medida en que existen una serie de demandas que tienen que ver con la clara definición de los territorios y la expulsión de actividades de empresas y estancieros en los territorios.

El conflicto entre madereros e indígenas permanece aún latente, así como también con los ganaderos. Las empresas madereras siguen explotando los árboles de los territorios indígenas a través de mecanismos hábiles que sortean los obstáculos de la ley.

Los conflictos en el Bosque Chimanés (Beni), en el Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y el Territorio Indígena Chi-

mán (TICH), son un ejemplo de ello. Con respecto a los ganaderos, en ambos territorios, así como en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), se presentan este tipo de problemas.

Entre campesinos-colonos e indígenas, existe también un grado de conflicto, debido al proceso de colonización de áreas protegidas y territorios indígenas, lo que supone la invasión de territorios de uso tradicional indígena.

El TIPNIS (ubicado en la frontera entre el departamento de Cochabamba y Beni) es un ejemplo claro de este tipo de conflicto. Se trata de un territorio (declarado como Parque Nacional) en el que existe una importante presencia de colonos (en la parte sur, en la zona productora de coca, llamada Chapare) productores de coca, que presionan al bosque. El factor coca le ha añadido un componente que hace más explosiva aún a la región, en la medida en que los productores están dentro el Territorio-Parque, y son objeto de permanente represión por parte de las Fuerzas Policiales que imponen la reducción de la coca.

Los grados de tensión manifiestos por los actores son diferentes. Entre madereros e indígenas existe una relación altamente tensa. Entre el Estado y los indígenas la relación es por el momento tensa. Fue altamente tensa durante el proceso de demanda de territorios indígenas. Sin embargo, la propensión al crecimiento de la tensión es latente.

Entre colonos e indígenas existe eventualmente un grado de tensión, no

conflictivo, pero propenso a crear problemas y conflictos.

En algunas regiones existen conflictos entre colonos y madereros. En la provincia Chapare de Cochabamba, se han vivido, por ejemplo algunos conflictos debido a la explotación de la madera.

Entre los colonos y el Estado, la relación es bastante conflictiva, sobre todo en la región del Chapare (zona productora de coca) y particularmente en el sur del TIPNIS, debido al factor coca.

Entre los madereros y el Estado la relación es de comunicación fluida y de relativa tensión (debido justamente a la otorgación de territorios indígenas y la eliminación de concesiones en ellos). Esta relación es variable, dependiendo de la coyuntura y de la capacidad de presión de los actores. Justamente ahora uno de los temas alrededor de los cuales existe presión es la Ley Forestal.

El mapa nos muestra que el grado de tensión es variable. Entre colonos y madereros existe una relación tensa. Entre madereros y Estado, relativamente tensa. Entre Estado y colonos la relación es altamente tensa, con rasgos de crisis.

En el mundo indígena también existen conflictos, de carácter interétnico e intercomunal. El tema de la madera y su aprovechamiento es uno de los detonantes. Muchos de estos conflictos se explican por la influencia y presión de los madereros sobre los indígenas (dirigentes, comunarios y comunidades), y justamente por los cambios de patrones de consumo que

hieren los valores tradicionales de las comunidades y las predisponen a la división, haciendo difícil la consolidación de algunos territorios.

El TIM y el TICH son un ejemplo de ello. En estos territorios, existen graves problemas debido a la venta de madera por parte de comunarios y dirigentes, lo que está repercutiendo sobre sus organizaciones.

Otro conflicto interesante (entre varios) es el que existe en el Río Chapare (al norte de la provincia del mismo nombre), a lo largo del cual se han asentado los Yuracaré. Este grupo étnico, ha estado ingresando a otro territorio ubicado hacia el Este, para extraer madera (otra vez la influencia de presiones externas), en espacios de uso tradicional de los Yuquis. Aquí se ha presentado un conflicto por uso y acceso de espacios.

A grandes rasgos, este mapa que esboza una parte de los conflictos, puede ayudarnos a entender las reflexiones realizadas en el documento.

VIII. Intereses y necesidades: entre tensión y resolución

Julio Quan y Maralise Hood, "conflictólogos destacados", han desarrollado un interesantísimo trabajo de análisis sobre teoría de conflictos, el cual aparecerá en un libro que editarán próximamente. Vamos a permitarnos tomar una parte de sus reflexiones para continuar nuestro análisis

alrededor de las variables Intereses y Necesidades.

Ellos plantean que las necesidades son factores que, en su evolución, crean conflictos, así como también los intereses. Consideran que la evolución de las necesidades se da de la siguiente manera: Las necesidades son parte de la vida, y cuando éstas se presentan y no son resueltas, se transforman en problemas. Cuando los problemas no son resueltos, se transforman en conflictos. Y, finalmente, cuando los conflictos no son resueltos, se transforman en crisis.

El proceso de resolución de necesidades, siguen los autores citados, persiguen dos pasos: la concertación y el consenso. Estos son los dos niveles de resolución de las necesidades. Es decir, las necesidades no se negocian, se concertan o hacen consensuales.

Por su parte, los intereses, en su proceso de resolución, pueden seguir los siguientes pasos: negociación, mediación, arbitraje. Los intereses, desde su perspectiva, son más difíciles de tratar, en la medida en que no se pueden consensuar, sino sólo negociar.

Por nuestra parte, creemos que el proceso de evolución de necesidades hacia la crisis, está construido de una manera interesante; y que los intereses parecen seguir también el mismo proceso evolutivo, es decir, hacia problema, conflicto y crisis.

Con respecto al proceso de resolución, parece ser que las necesidades en

ciertas circunstancias críticas, no pueden concertarse, y se ven obligadas a ser negociadas.

En base a estas ideas, hemos construido un gráfico (adjunto) que intenta dibujar la articulación de estas variables en dos direcciones: Tensión (la flecha que cruza verticalmente el gráfico hacia arriba) y resolución (la flecha que cruza verticalmente el gráfico hacia abajo).

Tanto las necesidades como los intereses, tienen la misma dirección evolutiva cuando se dirigen hacia arriba (hacia la tensión), es decir, se transforman en problemas, conflictos y crisis.

Cuando se trata de conflictos de intereses, la evolución conflictiva puede ser más rápida, en la medida en que los intereses definen más rápidamente posiciones, y por lo tanto, se transforman en elementos irreductibles y poco flexibles. Los intereses, por supuesto, tienen que ver con determinados actores, y con su ubicación en los mundos antes analizados.

Los conflictos pueden ser entre necesidades, entre intereses, entre intereses y necesidades o entre intereses/necesidades e intereses/necesidades. Las posibilidades de variación son muchas.

En nuestro mapa de conflictos en Bolivia, por ejemplo, los conflictos entre colonos y madereros o ganaderos, son conflictos entre necesidades (colonos) e intereses (ganaderos, madereros); lo mismo con respecto al Estado. Un conflicto similar, se da entre campesinos-colonos (necesidad: sobrevivencia) e indígenas (interés: territorio).

Los conflictos intercomunales pueden ser conflictos entre necesidades.

Conflictos entre intereses, pueden darse entre madereros y ganaderos, madereros y petroleros, entre grupos étnicos, entre comunidades o parcialidades étnicas, etc.

Un dato importante: necesidades e intereses no son variables fijas. Unas se pueden transformar en otras. Por ejemplo, las necesidades se pueden transformar en intereses. Un conjunto de necesidades a lo largo de su evolución hacia arriba (tensión), se puede transformar en un alegato, en una demanda política. Si la demanda se constituye en un elemento identificador y unificador, el sujeto demandante se cohesionan alrededor de sus reivindicaciones sistematizadas en un alegato y se transforma en un actor, cuyo cuerpo es más compacto. Los intereses hacen alusión a cohesión social, organizativa, política, imaginario, poder, etc.

El proceso de constitución de los pueblos indígenas como actores, es un ejemplo de cómo las necesidades se convierten en intereses y compactan a los grupos sociales a través de un principio de identificación y de oposición, convirtiéndolos en actores que exigen reconocimiento como tales en el mapa de relaciones políticas de las sociedades. El caso de la marcha indígena en Bolivia, la peregrinación indígena en Honduras (en la cual los miskitos tuvieron una presencia importante),

la movilización de los pueblos indígenas de Pastaza en Ecuador, etc., son ejemplos notables.

Este es un paso importante en la evolución de los sistemas políticos en la medida en que visibiliza a actores ocultos, subestimados y poco considerados por los Estados.

Pero, los intereses, también se pueden transformar en necesidades, es decir, puede haber un paso regresivo de descompactación de actores y alegatos, desorganización y atomización de sus demandas. El caso de El Salvador, por ejemplo. Durante la Guerra Civil, las necesidades de las poblaciones fueron compactándose procesualmente y agrupándose en un pliego de demandas convertidas en banderas de lucha. Las demandas se transformaron en intereses políticos, en la medida en que lograron la identificación de los demandantes y la oposición de los demandados. Sin embargo, después de iniciado el proceso de paz y la desmovilización, los actores se descompactaron y disgregaron, transformando sus intereses en necesidades.

Los programas de ajuste estructural, por ejemplo, tuvieron el mismo impacto sobre las organizaciones sindicales obreras y populares en general.

Por consiguiente entre necesidades e intereses hay un movimiento evolutivo (véase la línea horizontal que cruza el eje "resolución"- "tensión").

Hacia abajo, la resolución tiene varios pasos, cuyo objetivo es la democracia, entendida como espacio resolutivo. La di-

ferencia resolutiva entre necesidades e intereses, estriba en que las necesidades, si son consensuadas, producen una convivencia consensual, en cambio, los intereses, en la medida en que son más rígidos y su resolución resulta más difícil, producen una situación de respeto concertado.

Ahora bien, las sociedades ciertamente evolucionan en base al conflicto. El conflicto no es negativo, es una forma de evolución de las sociedades, sea en su forma de problema o crisis.

Sin embargo, si necesidades e intereses no se mueven con agilidad hacia arriba o hacia abajo, buscando su realización, se produce una suerte de equilibrio tenso, que se manifiesta en términos de tensión latente. Es decir, si estas variables permanecen latentes y trepidantes en la línea horizontal (que cruza el eje resolución-tensión), se produce una estabilidad endeble y negativa. Las variables deben moverse para encontrar realización y por tanto resolución.

La forma en que éstas se mueven hacia arriba o hacia abajo (sobre todo hacia abajo), sin embargo, no es la misma en nuestras sociedades. En esto quizás discrepamos con el establecimiento de un modelo de resolución muy occidental basado en mediación, negociación, arbitraje, etc., que conlleva también un discurso cultural. La resolución tiene que ver con la cultura política de las sociedades nacionales y locales.

IX. Formas de manejo y resolución de conflictos

Las preguntas que nos hacemos los que estamos trabajando en esta línea son generalmente ¿Cómo resolver conflictos? ¿Qué técnicas y mecanismos de resolución utilizamos?

Usualmente nos contestamos usando manuales de resolución y dinámicas de manejo de conflictos que expresan realidades y racionalidades diferentes a las nuestras.

Nuestra responsabilidad, sin embargo, en la medida en que estamos comprometidos con la facilitación del fortalecimiento de capacidades locales, debería ser aprehender la lógica de los procesos conflictivos de nuestras sociedades; y en particular, en nuestro caso, las que giran alrededor de los llamados recursos naturales. Asumiendo que la lógica de estos procesos dibuja una cultura política.

Existen mecanismos de resolución formales, oficiales, comunitarios y tradicionales, a los que recurren los actores para manejar y resolver sus problemas. Estos mecanismos varían dependiendo de las necesidades o intereses implicados en el tema.

Los mecanismos pueden ser familiares, comunales, locales, institucionales, jurídicos, etc. Hay, sin duda, un nivel de elección de éstos en las poblaciones de acuerdo a la particularidades presentes.

Fortalecer las capacidades locales tiene que ver seguramente con fortalecer

los medios locales comunitarios de resolución. Esto implica determinar aquellos mecanismos de manejo de conflictos en las poblaciones locales en base a Diagnósticos de Cultura Política Local, ubicando los mecanismos democráticos, comunicativos y participativos y facilitando sus procesos de fortalecimiento.

Esto bajo una premisa: Facilitar el fortalecimiento desde abajo y desde adentro².

Bibliografía

- Rosario León 1994
Desarrollo del IFRI en Bolivia, ponencia, inédito.
- Julio Quan y Maralise Hood 1995
Derechos Legales y Forestería Comunitaria, ponencia, inédito. Apuntes de sus conferencias.
- Lauren Umans 1993
Analysis and Typology of Indigenous Forest Management in the Humid Tropics of Asia, ed: IKC-NBLC.
- Carlos Brenes 1995
Guía Metodológica para los Diagnósticos Comunitarios sobre Cultura de Paz y Democracia, Universidad para la Paz, Costa Rica.
- Guillermo Hoyos s/f.
Herramientas Filosóficas de Conocimiento para la Comprensión y el Manejo de Conflictos, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Filosofía.

Notas

- 1 Rosario León ha trabajado de manera brillante el tema de la intervención a partir del análisis de la participación. Sugiere que las poblaciones locales generan sus propias lógicas de participación, como parte de sus propios procesos sociales, y que las lógicas de par-

participación siguen patrones culturales. Así, las llamadas metodologías de investigación y planificación participativa, encarnan también discursos culturales. Una parte de estas reflexiones figuran en *“Desarrollo del IFRI en Bolivia. Diagnóstico y Estrategia”*, R. León.

- 2 Esta idea ha sido propuesta por Carlos Brenes, y está expresada en su *“Guía metodológica para los diagnósticos comunitarios sobre cultura de paz y democracia”*.

Territorialidad de pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia y el marco conceptual de la resolución de conflictos según Peter Wallensteen

Roberto Balza Alarcón

Introducción

El manejo alternativo de conflictos existe desde tiempos inmemoriales. Las diferentes sociedades no occidentales tienen sus propias normas para resolver los conflictos, normas que pueden ser verticales, horizontales e inclusive pasando por la guerra.

El reconocimiento que se debe dar a este tipo de normas se encuentra presente en la agenda política de algunas organizaciones.

Sin embargo, existen también otras formas alternativas de resolver o enfrentar conflictos ejercidos por sociedades occidentalizadas, que ya tienen un marco conceptual avanzado.

El problema surge cuando estas formas alternativas occidentales son aplicadas a contextos ajenos a esa realidad. Nuestra intención es abordar este problema.

En función a ello, el presente documento pretende partir de un marco teórico

sobre la resolución de conflictos, formulado a partir de la problemática bélica entre Estados, ya que dichos conceptos aparentemente están siendo utilizados para tratar el tema de la resolución de conflictos socioambientales en Centroamérica y Sudamérica.

Cuando hablamos de conflictos socioambientales por lo general debemos remitirnos a los sujetos indígenas y a la afectación de su situación territorial.

Partiendo de ese criterio nos hemos formulado básicamente dos preguntas:

- ¿La situación de las demandas territoriales pueden ser efectivamente entendidas y tratadas desde el punto de vista de la resolución de conflictos?
- ¿Cuáles son las limitaciones en la aplicación de tales conceptos?

Para responder a estas interrogantes, nuestro análisis efectúa una descripción general de la problemática de territorialidad de los pueblos indígenas de las tierras

bajas de Bolivia y a la luz de ésta, pretende someter a prueba el marco teórico propuesto por Peter Wallensteen en su estudio “un marco teórico para la resolución de conflictos”.

1. La situación de territorialidad

A) La Ley de Reforma Agraria

Uno de los elementos que configuran el cambio estructural en la historia de Bolivia ocurrido en 1952, junto con la nacionalización de las minas y el voto universal, es la reforma agraria (1953).

La promulgación de esta ley pretende eliminar el latifundio y fomentar la productividad agrícola, otorgando la posibilidad de que el Estado reconozca el derecho propietario de las tierras a las comunidades campesinas, que hasta ese momento habían sido sujetos de despojo por parte de las capas criollo-mestizas.

El eslogan de dicha ley fue: *La tierra es para el que la trabaja*.

En esa frase se puede notar que esta ley no reconoce la territorialidad de los pueblos indígenas amazónicos. Estos no practican una agricultura intensiva, sino más bien aplican un sistema productivo que combina la agricultura de autoconsumo con la cacería, la pesca y la recolección, necesitando para ello superficies geográficas relativamente amplias.

Como resultado de este proceso, en la actualidad -en el mejor de los casos- se tiene la noción generalizada de que los

asentamientos indígenas amazónicos (comunidades) sólo deben tener acceso a una superficie de tierra según sus necesidades de “producción” agropecuaria.

Las áreas colindantes han sido ocupadas de manera creciente por fundos ganaderos de población no-indígena. En algunas zonas, este expansionismo de las estancias ha conducido a la absorción o desaparición de las comunidades.

Otro de los sectores sociales que incide de manera notable en la territorialidad de los pueblos indígenas de Bolivia es el sector forestal. La legislación actual permite que existan concesiones forestales superpuestas a dotaciones agrarias tanto comunales como privadas.

Como consecuencia de esta última situación, insostenible para la mayoría de los pueblos indígenas de Bolivia, surge un movimiento social que marca un importante hito en la historia del país:

B) La Marcha por el Territorio y la Dignidad

Este trascendental acontecimiento tiene su escenario en la región del Beni (departamento ubicado en la Amazonia boliviana) en el denominado Bosque de Chimanes. Este espacio de 1,2 millones de hectáreas constituye el hábitat tradicional de 4 pueblos indígenas: Mojeños, Movimas, Yuracarés y Chimanes. Todos ellos tienen características de cazadores-recolectores¹; sin embargo, los dos últimos las presentan mucho más acentuadas que los dos precedentes.

A fines del año 1986 el Bosque de Chimanes cambia su situación legal: de reserva de inmovilización, 579 Ha pasan a ser declaradas como bosque de producción permanente, lo cual lo habilita para que empresas madereras privadas tengan acceso al aprovechamiento del mismo (Lehm 1993: 6).

El inicio de las operaciones forestales, fuera de toda norma de sostenibilidad, significó una alteración negativa para el desarrollo del sistema productivo e ideológico de los indígenas, ocasionando inmediatamente la protesta de éstos, la que se plasma en un documento que demandaba territorio propio para los indígenas y la salida de las empresas madereras.

A partir de ese momento se efectúan una serie de acontecimientos (negociaciones) que expresan algunos elementos constantes:

a) La dificultad para que los representantes de las instituciones occidentales (madereros, comités cívicos, personeros del gobierno, etc.) comprendan las necesidades que obligan a las organizaciones indígenas a reivindicar el territorio propio. *Si bien el hecho de sentarse en una mesa a negociar significaba un avance en el reconocimiento mutuo, se ponían en evidencia los problemas de comunicación entre dos mundos culturalmente distintos y ubicados en posiciones desiguales. ¿Cómo transmitir en términos secu-*

lares -de tal manera que fuera comprensible para empresarios y otros- creencias religiosas que dado el contexto provocarían burla más que entendimiento? (ob.cit. 15).

b) La presencia gravitante de intereses económicos.

El bosque de Chimanes tiene (¿tuvo?) importantes cantidades de una de las especies maderables más preciada del mundo: la mara (o caoba). Los empresarios privados jamás estuvieron dispuestos a renunciar a la disponibilidad de este valioso recurso. De otro lado, las instancias regionales de la sociedad civil, como por ejemplo, el Comité Cívico del Beni, también se manifestaron contrarios a la dotación de territorio a los indígenas, por cuanto ello implicaría una reducción del 11% de los ingresos del departamento sobre la extracción forestal.

c) Intentos de debilitar/dividir la organización y demanda indígena e incumplimiento de los compromisos asumidos por sectores (instituciones y gobierno) de la sociedad occidental.

Se formaron comisiones intersectoriales que debían atender el problema; sin embargo, nunca efectuaron el trabajo. Con claro afán de dividir el movimiento indígena, se formuló otra demanda territorial del pueblo

Chimán, que se superponía a la demanda inicial. Esta última fue influenciada por la misión Nuevas Tribus, que siempre estuvo a favor de los intereses de la empresa privada. Se violó una resolución suprema que, surgida de las gestiones de las organizaciones indígenas, identificaba la necesidad del “reconocimiento, asignación y tenencia de áreas territoriales en favor de los grupos selvícolas y comunidades del Oriente y la Amazonia boliviana”. Tal resolución prohibía la otorgación de derechos a terceros en el área demandada por los indígenas, hasta que la situación fuese solucionada. Sin embargo, luego de aquello se otorgaron nuevos permisos de corte a empresas privadas. (*ob.cit.* 26).

d) Las organizaciones indígenas hasta ese momento y en los futuros acontecimientos, tuvieron como importantes instrumentos de apoyo a algunas ONGs y otras instituciones que cooperaron con ellas en la realización de investigaciones para la formulación y sustentación de sus demandas.

Al no tener éxito las negociaciones, las organizaciones indígenas determinan, como mecanismo de presión, efectuar a pie un recorrido de más de 600 Kms desde Trinidad (ciudad capital del departamento

del Beni) hasta la ciudad de La Paz, sede del gobierno de Bolivia.

Esta movilización que duró 34 días, entre agosto y septiembre de 1990, fue denominada “Marcha por el Territorio y la Dignidad”. Anteriormente, en 1989 se convocó a otra movilización similar denominada “Marcha por el Derecho al Territorio y la Vida”; sin embargo, esta última no se llegó a ejecutar, debido a que el Gobierno había dictado Estado de Sitio por conflictos con otros sectores (*ob.cit.* 21).

Se debe notar aquí que la nominación de ambas movilizaciones habla no solamente del territorio, sino también del reconocimiento que debe haber hacia su existencia, a la “vida” a la “dignidad”. Ambos conceptos tienen una connotación bastante amplia y, por ello, ambigua².

Las respuestas del gobierno a la movilización indígena fueron, a decir de Zulema Lehm (*ob.cit.* 23), ambiguas. Se amenazó con enviar tropas del ejército para detener el movimiento. De otro lado, ofrecieron camiones del ejército para que los marchistas sean trasladados a La Paz y así evitar las adversidades del clima. A pesar de ello, las acciones del gobierno eran claras en términos de deslegitimar el movimiento, quebrar la unidad del mismo o, cuando menos (como vimos líneas arriba), restarle fuerza. Lo cual no hacía otra cosa que favorecer a los intereses privados.

El resultado de la marcha fue la emisión de tres Decretos Supremos que reconocían, por primera vez en la historia de Bolivia, cuatro territorios indígenas para

los pueblos Chimán, Mojeño, Movima, Yuracaré y Sirionó. Las empresas madereras tenían un límite de 3 meses para salir de sus territorios.

Como era de esperarse, la empresa privada, representada por la Cámara Forestal y los sectores que en el proceso se habían aliado a ésta, como la Federación de Ganaderos del Beni y la Confederación de Empresarios Privados, expresaron su descontento con los decretos. Sin embargo las protestas fueron aplacadas en la medida que el gobierno declaraba otorgar garantías para que los empresarios continuasen sus actividades en la zona (*ob.cit.* 28).

Al año siguiente, a pesar de estas medidas de carácter legal, las empresas continuaban con sus actividades. Después, para acceder al precioso recurso natural, utilizaron como instrumento la compra de la madera. En articulación algunos funcionarios del gobierno, lograron firmar convenios de venta de madera derribada con algunos dirigentes de las organizaciones, en algunos casos a espaldas de sus comunidades de base (*ob..cit.* 30-31).

Luego de la marcha, con el apoyo de la ONG CIDDEBENI³ los indígenas elaboraron un Plan Preliminar de Protección y Desarrollo del Territorio Indígena Multiétnico, que tenía por objeto consolidar la posesión real y efectiva del territorio a través de la ejecución de proyectos de desarrollo sostenible. Uno de ellos es el proyecto de manejo y aprovechamiento integral de los recursos forestales.

A pesar de los intentos serios por llevar a cabo esta iniciativa, la propuesta no pudo ejecutarse, entre otras razones por la presión ejercida por la empresa privada a través de la compra de la madera (Balza 1995: 28).

Siempre como consecuencia de la histórica marcha, en 1991 se promulgan nuevos decretos que reconocen derechos territoriales de los pueblos indígenas Araona, Mosetenes, Chimanés, Yuquis, Chiquitanos y Weenhayek.

Esta figura jurídica aparentemente resulta muy progresista; sin embargo, en la práctica es insuficiente ya que los decretos supremos no otorgan derecho propietario alguno. Dentro de muchos de los territorios indígenas pueden haber propiedades de terceros. Inclusive cualquier Decreto Supremo puede ser derogado.

Otro de los decretos que se emite como consecuencia de la marcha es el que determina la “constitución de una comisión para que redacte un proyecto de ley de los Pueblos Indígenas del Oriente y la Amazonía...”

C) La propuesta de Ley de la Confederación Indígena del Oriente Chaco y Amazonia de Bolivia (CIDOB)

La comisión que debía formular la ley para las comunidades indígenas del Oriente y Amazonia, nunca llegó a sesionar. En consecuencia, aprovechando la coyuntura política generada por la Marcha

por el Territorio y la Dignidad, la CIDOB formula una propuesta de Ley Indígena denominada "Proyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente Chaco y Amazonía Boliviana".

El referido documento, de julio de 1992, en algunas de sus partes introductorias señala:

Bolivia sólo puede ser una verdadera nación si reconoce de hecho en sus leyes a nuestras culturas y pueblos. Somos conscientes también que la historia pasada y nuestro futuro es posible si contamos con un territorio para poner en práctica nuestro sistema sustentable de desarrollo...

La constitución política del Estado ha de ser modificada para reflejar la realidad de nuestro país. Nosotros presentaremos nuestra propuesta, sobre las modificaciones que tienen que hacerse a la Carta Magna (CIDOB 1992 : 2,3).

Las principales propuestas que contiene la ley formulada por CIDOB son el reconocimiento a:

- 1 A la personería jurídica;
- 2 A preservar y desarrollar su cultura, sus propias formas de socialización cultural y fortalecer su identidad étnica;
- 3 A la educación intercultural bilingüe;
- 4 A la propiedad de su territorio, al control y manejo de los recursos naturales que lo componen;
- 5 A desarrollar sus propias formas de gobierno y organización social;

- 6 A la autonomía cultural política y administrativa dentro de su jurisdicción territorial;
- 7 A la participación en la estructura político administrativa del Estado;
- 8 Al respeto de su derecho consuetudinario, su incorporación y aplicación en la justicia ordinaria;
- 9 Al desarrollo económico y social. (*ob.cit.*: 11)

La propuesta de ley indígena, a pesar que a través de una campaña de solidaridad recibió el apoyo de miles de firmas, fue desestimada por la Comisión de Régimen Agrario y Campesino de la Cámara de Diputados, por ser considerada como anti-constitucional (Mainissen 1995 : 58).

En la agenda de CIDOB para la presente gestión figura la reformulación de la Propuesta de Ley Indígena según la nueva Constitución Política del Estado.

D) La Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado (CPE)

Para que una reforma a la CPE pueda darse, la norma legal señala que debe darse en dos gestiones de gobierno. En la primera se precisa de una Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución, donde ya se mencionan explícitamente las correspondientes enmiendas. La segunda gestión de gobierno es la que aprueba y virtualmente modifica algunos artículos de la anterior ley (*ob.cit.*: 8).

La Ley de Necesidad de Reforma a la Constitución Política del Estado fue promulgada por el Gobierno de Jaime Paz Zamora el 1 de abril de 1993, que es el mismo que otorga el reconocimiento de los territorios indígenas del Beni.

Esto no hace otra cosa que expresar los alcances que tuvo la interpelación de las organizaciones indígenas protagonistas de la marcha hacia el Estado.

Los artículos cambiados en la nueva versión de la CPE son 35, de los cuales 5 están referidos explícitamente a los indígenas. De éstos, los más importantes son el 1 y el 171 que señalan:

Artículo 1. Bolivia libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

Artículo 171. I. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones...

Cabe mencionar que para que tales modificaciones sean incluidas hubieron diferentes gestiones de las organizaciones in-

dígenas ante el Estado, apoyados por una ONG de asesoramiento jurídico.

Indudablemente no se puede negar que con la inclusión de estos articulados, existe cierto progreso de la situación de derecho de los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia. Sin embargo, está claro que no existe un reconocimiento explícito al derecho territorial. En su lugar se menciona a "las tierras comunitarias de origen" sin que hasta ahora quede claro qué se debe entender por éstas.

Esta ambigüedad que crea un derecho y no así la forma de ejercerlo, genera una laguna jurídica que se constituye en violación del derecho ya que la inexistencia de la normatividad "es una forma de inconstitucionalidad, porque frustra la plena realización de la Constitución" (ISA 1995: 11).

Otras situaciones que expresan esta falta de claridad con respecto a los derechos territoriales indígenas son : la Ley 1257 que reconoce el convenio 169 de la OIT, pero que carece de la correspondiente reglamentación, lo cual impide su aplicabilidad.

De igual modo, la también reciente Ley de Participación Popular que, según versión del gobierno recoge las preocupaciones territoriales de los pueblos indígenas, en realidad simplemente constituye una redistribución administrativa basada en los municipios, sin que esta medida afecte en algún sentido los derechos propietarios sobre el territorio.

E) Las demandas territoriales

A pesar de las lagunas jurídicas existentes para la titulación de territorios indígenas, algunas organizaciones de base, con el apoyo de ONGs especializadas en temas legales, están en proceso de formulación de demandas territoriales, buscando alternativas para llegar al objetivo de consolidación legal de sus territorios.

Es así que la demanda del pueblo Chiquitano de Concepción, San Javier y Lomerío, denominada “demanda de Monte Verde” fue presentada al presidente de la república varios meses atrás en el presente año, sin tener hasta ahora respuesta alguna.

De todo esto se pueden sacar una serie de conclusiones, algunas de ellas las presentamos en el siguiente punto; sin embargo, aquí queremos resaltar la siguiente:

Los indígenas marcaron un hito en el reconocimiento de sus derechos territoriales a través de la aplicación de un mecanismo de presión. Como consecuencia de esa movilización se obtuvieron una serie de medidas referidas a los derechos de los pueblos indígenas que fueron llevadas adelante mediante la negociación. Estas medidas resultaron insuficientes.

II. Aplicabilidad del marco conceptual de la resolución de conflictos según Peter Wallesteen

A) La superación de las incompatibilidades y la escasez de recursos

El autor nos dice que una incompatibilidad posee tres elementos básicos: objetivos [de las partes] que se excluyen mutuamente, tiempo escaso y recursos escasos.

Al estar estos tres elementos estrechamente articulados, la manera cómo se formulan los objetivos determina la disponibilidad de los recursos y el tiempo. Si los objetivos son formulados de manera ambigua, el proceso de resolución del conflicto será problemático.

A pesar de ello, Wallesteen afirma que tanto los objetivos, como los recursos y el tiempo, en el proceso de negociación, pueden cambiarse. Pero cuando habla del recurso territorio afirma que “si las actitudes [de las partes] son más emotivas o simbólicas y contienen valores que son reverenciados por las creencias, la cuestión puede convertirse en un asunto de preservación o de acceso. En otras palabras, en las disputas territoriales el análisis se vuelve muy importante” (*ob. cit.* 90).

Como hemos visto en nuestro análisis, uno de los aspectos que se plantean en la problemática territorial indígena es el desconocimiento de la forma cómo los indígenas perciben la noción de territorio, la misma que se encuentra al margen de la

forma en que la sociedad occidental la concibe. En este punto existe un choque entre un sistema económico que accede al territorio con una lógica de antiacumulación y la otra totalmente opuesta que tiene una lógica de generación de excedentes. La comunicación entre ambos sujetos se hace entonces bastante complicada.

Por otro lado, las reivindicaciones territoriales de los indígenas están apareadas a otras demandas referidas al reconocimiento de valores culturales distintos y a identidades diferentes, que buscan el reconocimiento de ser sujetos activos de la sociedad boliviana.

Vemos pues que, al no concebirse la percepción que los indígenas tienen del concepto territorio y los otros elementos reivindicativos que contienen las demandas territoriales, la formulación del objetivo de este actor se torne confuso, dificultándose de esta manera la resolución del conflicto.

B) Cambio voluntario de objetivos

El cambio voluntario de objetivos debe entenderse “en el sentido que éste no se produzca como resultado de una situación de fuerza sobre una de las partes” (*ob.cit.* 91)

¿Qué es lo que hasta ahora se ha dado en el tema que estamos analizando? Según lo ocurrido hasta ahora, el único quiebre importante en las disposiciones gubernamentales respecto a la territorialidad de los pueblos indígenas, ha sido el que surge

como consecuencia de la Marcha por la Dignidad y el Territorio. Ese es el paradigma que permite experimentar los siguientes cambios.

Por otro lado, mientras existen medidas de negociación y diálogo sin ningún mecanismo de presión, los logros son relativos, ya sea porque los gobiernos no cumplen los compromisos asumidos, o porque no atienden las peticiones de fondo y asumen actitudes dilatorias, distraccionistas, mientras -en el peor de los casos- se aplican estrategias para debilitar a las organizaciones indígenas.

Esto, sumado al carácter proteccionista hacia los sectores privados, hace que los organismos gubernamentales pierdan credibilidad, lo cual también perjudica a la resolución del conflicto.

En consecuencia, para que exista predisposición al cambio, hasta ahora, es preciso ejercer mecanismos de presión.

C) Disolviendo formaciones conflictivas

La categorización que hace nuestro autor de las situaciones asimétricas de las partes en conflicto son:

- 1 Reconocimiento asimétrico: sólo una de las partes es legítima. La otra se considera ilegítima.
- 2 Principios asimétricos del conflicto y su resolución: una de las partes es favorecida por las reglas existentes sobre la otra.

- 3 Participación asimétrica en la toma de decisiones: una de las partes tiene acceso a más poder respecto a la otra. (*ob. cit.* 93)

En nuestro caso debemos señalar que los tres tipos de situaciones de asimetría se presentan con frecuencia; sin embargo, debido al ejercicio de la práctica política ya sea a través de negociaciones o de mecanismos de presión, ahora es más difícil que antes restar legitimidad a las organizaciones indígenas.

No ocurre lo mismo con los puntos 2 y 3. Hemos visto que las lagunas o vacíos legales en torno a la situación territorial, económica y sociocultural de los pueblos indígenas son considerables. Los principios y normas legales hasta hace pocos años desconocían a los indígenas como sujetos de derecho.

En la reciente reforma a la Carta Magna, los articulados referidos a los indígenas han surgido por la capacidad movilizadora del sector en cuestión y si bien constituyen avances, importantes, resultan todavía insuficientes y ambiguos.

De igual modo los sectores forestal y ganadero, por la posición económica que ocupan, en la generalidad de los casos poseen conexiones directas con los organismos del Estado. De este modo ejercen influencia en las determinaciones que éste pueda tomar.

Otro ejemplo claro de ello lo constituye la Reforma a la Legislación Forestal, que después de casi tres años consecutivos

ha sido tratada en las cámaras alta y baja del Parlamento sin que hasta ahora, por la enorme influencia que tiene el sector forestal, que ha visto en la propuesta la afección a sus intereses, pueda ser aprobada.

Tomando en consideración estos elementos, difícilmente se puede ingresar a las negociaciones con una por lo menos aceptable simetría de las partes, tal como lo sugiere Wallensteen.

D) El reconocimiento mutuo

“En un conflicto en el que los combatientes no se consideren como iguales, las interacciones positivas o la negociación serán muy difíciles” (*ob. cit.* 93).

En un país como Bolivia, con una tradición colonialista bastante marcada, se hace bastante difícil que se supere esta situación. Mientras que los criollo-mestizos se consideran superiores en todos los niveles, los indígenas son considerados hasta ahora como personas incapaces de razonar por sí solas y peor aún de proponer alternativas de solución a diferentes problemáticas. Baste para demostrar ello que los primeros se dicen a sí mismos civilizados y categorizan a los indígenas como inferiores o bárbaros.

Los primeros son los que buscan el “desarrollo económico del país” siguiendo siempre esquemas occidentales, los otros son más considerados como una carga negativa que impide la superación del país.

En algún momento de enfrentamiento respecto a la situación territorial entre el

sector privado e indígenas, un representante de la empresa privada argumentó su exposición señalando que mientras el sector forestal necesita el bosque para aportar importantes ingresos económicos para el país, por concepto de impuestos y regalías, los indígenas utilizan el bosque sólo para criar mosquitos.

E) Acuerdo mutuo sobre principios de reducción y la participación igualitaria

Wallenstein indica que “si hay medios disponibles y confiables para el arreglo no violento, las partes muy probablemente los preferirán en lugar de acciones militares”(ob.cit 96).

Evidentemente, la ley boliviana en sí misma constituye o establece mecanismos para la resolución de conflictos; sin embargo, la pregunta es ¿en qué medida ésta puede ser útil si durante toda la vida republicana el sector indígena no ha sido reconocido como sujeto de derecho?.

¿Cómo puede ser confiable o útil un parámetro legal si en la formulación de éste no han participado de manera real los actores indígenas? Si no existe la posibilidad de argumentar proponer y discutir sus demandas?.

La Ley de Participación Popular y la Reforma a la Constitución Política del Estado son un claro ejemplo de lo anterior. Los indígenas exigen derechos territoriales e igualdad de condiciones con el resto de la población, el Estado recibe estas demandas y sin utilizar mecanismos reales de par-

ticipación formula y aplica sus leyes, afirmando que con éstas soluciona el problema planteado, sembrando la confusión y la desazón en las organizaciones indígenas.

Hasta aquí hemos seguido las líneas de reflexión que nos propone el texto de Wallenstein; no obstante, es necesario precisar otros elementos que se presentan en las situaciones conflictivas con los indígenas. Estos son: las características de la organización indígena y la intervención de otros actores.

Como dijimos al inicio del texto, las organizaciones indígenas amazónicas poseen la peculiaridad de tener una lógica contraria a la acumulación tanto en el aspecto económico como de poder. Esto implica que su estructura política carece de estructuras centralizadas, la única figura que posee características de líder es el “hombre de prestigio” que para acceder al mismo -entre otras cosas- debe ser un buen redistribuidor de sus bienes y a pesar de ello, no es considerado una autoridad.

Aunque en la actualidad son relativamente pocos los pueblos indígenas que mantienen estas características⁴, tampoco se puede afirmar que las mismas hayan desaparecido definitivamente.

Por otro lado los asentamientos indígenas que durante los procesos reduccionales jesuitas estuvieron concentrados en cantidades importantes, con la desestructuración de las misiones en la segunda mitad del siglo XVIII, vivieron un proceso de continua dispersión, reproduciendo en ca-

da segmento sus características organizativas experimentadas en las misiones.

En consecuencia se tuvo que esperar hasta el presente para que los diferentes pueblos indígenas, con el apoyo de ONGs identifiquen por un lado la necesidad de articularse en torno a una organización que a nivel nacional defienda sus derechos y, por otro lado en tener, a nivel del un mismo grupo indígena (regional), una organización similar más pequeña o macrocomunal.

Esto nos expresa que las organizaciones indígenas de las tierras bajas de Bolivia son bastante recientes y que por su "pensamiento político" no existe un relacionamiento fluido entre las direcciones y las bases. Este problema se profundiza aún más cuando alguna organización no tiene una articulación muy estrecha con las estructuras organizativas tradicionales.

Esta situación ha sido bien aprovechada por la empresa privada, por ejemplo, en el caso del TIM, para frenar la consolidación del territorio indígena.

Por otra parte, al momento de efectuar las negociaciones se deberían respetar los mecanismos de toma de decisiones de los pueblos indígenas, lo cual implica una dimensión de tiempo y comportamientos a la que el mundo occidental no está acostumbrado.

Finalmente, en los conflictos de territorialidad indígena siempre han estado presentes otros actores, al margen de las partes antagónicas. Los organismos no gubernamentales en muchos casos, si bien no

se puede decir que son absolutamente determinantes, sí son cuando menos gravitantes en la toma de decisiones de las organizaciones indígenas.

Las ONGs de apoyo a los indígenas, por lo general están especializadas en áreas determinadas. Unas son especializadas en investigación social y antropológica, otras en aspectos legales, algunas otras en la ejecución de proyectos productivos o en el manejo de sistemas geográficos de información.

Fuera de la Coordinadora de Solidaridad con los Pueblos Indígenas, que se reúne con dificultad pocas veces al año, no existen esfuerzos serios para efectuar un apoyo sistemático acorde a la realidad de los indígenas. Por un lado los abogados probablemente perciben la situación desde un punto de vista extremadamente jurídico y por otro los investigadores sociales trabajan desestimando el aporte que puede significar tener un panorama de la situación y posibilidades legales.

El resultado de esto es que se da un apoyo desarticulado e inclusive contradictorio y que, por ser tal, conduce al movimiento indígena a cometer errores en su práctica política y en la resolución de sus conflictos.

Por otra parte, son precisamente las ONGs quienes tienen el rol de coadyuvar a eliminar la percepción colonialista que los diferentes sectores de la sociedad boliviana tienen respecto a la situación de los indígenas.

III. Conclusiones

- El marco teórico propuesto por Peter Wallensteen permite aproximarnos al análisis de posibles esquemas a aplicarse en la resolución de conflictos sobre problemas socioambientales.
- Al mismo tiempo muestra que muchos conceptos para su aplicabilidad, considerando las diferencias existentes entre las sociedades occidentales y no occidentales (indígenas), en países con características societales neocoloniales como Bolivia, son inadecuados. Se deberá entonces considerar tales diferencias para la formulación de estrategias adecuadas
- Las medidas legales por sí mismas no constituyen alternativas viables para la resolución del conflicto ya que éstas desconocen a los indígenas como sujetos de derecho. Sin embargo, esto tampoco significa que las leyes sean la causalidad del conflicto entre indígenas y otros sectores⁵.
- En consecuencia, el único mecanismo viable lo constituyen las formas alternativas de resolución de conflictos que a la larga deberán ser reconocidas dentro de la normatividad formal.
- La experiencia muestra que para que exista una voluntad seria en la atención a las demandas indígenas,

deben existir mecanismos de presión. La pregunta que sugiere esta aseveración es: ¿hasta dónde la filosofía de la resolución de conflictos (según la cual ambas partes deben salir del conflicto victoriosas y sin que haya existido una situación de fuerza sobre una de las partes) permite la adopción de esta media sin cuestionar su propia naturaleza?

Bibliografía

- BALZA, Roberto 1992
Uso y tenencia de la tierra en las comunidades chiquitanas de la micro-región San José. Santa Cruz. PRODESA. 45 p.
- BALZA, Roberto 1992
Estudio de delimitación de áreas especiales para comunidades indígenas (micro-regiones Roboré , Puerto Suárez y Santo Corazón/Rincón del Tigre). Santa Cruz. IP/KFW.
- BALZA, Roberto 1995
Proyecto de manejo y aprovechamiento integral de los recursos forestales en el territorio indígena multiétnico. *Análisis de las condiciones sociales para la certificación de la madera*. Santa Cruz. CIDOB/SNV. 36 p. 1995
- CIDOB 1992
Proyecto de ley de pueblos indígenas del oriente chaco y amazonia. Santa Cruz. CIDOB. 55 P.
- FISHER, Roger s/f
William Ury y Bruce Patton. *Sí... de acuerdo! Cómo negociar sin ceder*. (s.l.) Norma. 123 p.
- FTTP et.al. 1995
Memoria del seminario taller sobre resolución de conflictos socio-ambientales. Santa Cruz, FTTP. 32 p.

Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina

- HOYOS, Guillermo s/f. 2 ¿Qué implica, en términos precisos, el derecho a la vida y a la dignidad? Igualdad de condiciones con relación a otros agentes sociales, la eliminación de la discriminación y opresión. Respeto a normas de comportamiento cultural diversas, tanto de orden político, jurídico (no formal), religioso, etc.
- Herramientas filosóficas de conocimiento para la comprensión y el manejo de conflictos.* Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Dpto. de Filosofía. 14 p.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL 1995 3 Centro de Información para el Desarrollo del Beni.
- Relatorio da consultoria do instituto socioambiental à confederación indígena del oriente, chaco y amazonia de Bolivia (CIDOB), para criação de um Centro de Planejamento Territorial Indígena. Borrador. Brasil ISA. 38 p + anexos. 4 Las intervenciones externas como las misiones jesuitas, los sistemas administrativos republicanos, los nuevos agentes como las ONGs han determinado que tales estructuras se vayan transformando paulatinamente.
- JÖBERG, Anders 1993 5 Así lo entiende el autor del texto para el debate del seminario taller *Resolución de Conflictos Socioambientales*, realizado en Santa Cruz.
- Aprendiendo a tratar los conflictos.* Ecuador. FTTP Revista No 22.
- LEHM, Zulema 1993
- El bosque de Chimanes: un escenario de conflictos sociales (1986-1993).* Bolivia FAO/ FTTP/ RESOLVE. 51 p.
- LEON, Rosario 1994
- Desarrollo del IFRI en Bolivia: diagnóstico y estrategias.*
- LEON, Rosario 1995
- Derechos legales y la forestería comunitaria.* (s.p.i.). 8 p.
- MARINISSEN, Judith 1995
- Demandas indígenas y la legislación boliviana. Un inventario y análisis de la situación actual y de las nuevas tendencias.* Santa Cruz. CEJIS/SNV. 107 p.
- WALLENSTEEN, Peter 1988
- "Un marco teórico para la resolución de conflictos"
En : *Peace Research: Achievements and Challenges.* USA. Wallensteen; Pres, Boulder Co. pp. 82-100.

Notas

- 1 Esto implica que tienen una lógica de razonamiento contraria a la acumulación, tanto desde el punto de vista económico como político.

Conflictos en forestería comunitaria en América del Sur

Carlos Villarreal

I. ¿Cómo se originó el tema en la región?

El origen del tema en, en general, tiene sus raíces en una geografía algo distante a la región; y es cuando, a propósito de la realización de estudios de caso de manejo comunal de bosques en algunos países africanos, saltó en forma persistente el hecho de que las experiencias menos exitosas relativas al manejo de este recurso estaban caracterizadas por la persistencia de los conflictos y por la falta de mecanismos para abordarlos.

La realidad mencionada en nada ha resultado extraña a lo que también sucede en Latinoamérica. Esta consideración indujo a la FAO, a través del Programa Bosques Arboles y Comunidades Rurales (FTPP) y la Organización Resolve (USA), a un abordaje del tema de manejo de conflictos en forestería comunitaria desde una perspectiva latinoamericana.

El proceso comenzó (1993) con la elaboración de cinco estudios de caso realizados en igual número de países (Bolivia,

Ecuador, Brasil, Costa Rica y México) a partir de los cuales se reunió a un grupo de especialistas latinoamericanos para su análisis (Universidad para la Paz, Costa Rica). Las conclusiones respecto a la conflictividad en forestería comunitaria en la región fueron nutridas, aunque considero que una de las de mayor significación fue el consenso de que no se puede prescindir para el análisis y la proposición de opciones de manejo, de la consideración de los aspectos estructurales de los modelos de desarrollo de los países latinoamericanos, caracterizados por la presencia de formas de dependencia, neo-colonialismo; etc., como fuentes primarias de gran parte de las formas conflictivas.

Como corolario de conclusión, mencionada también, se destacó que aún no se contaba en la región con propuestas endógenas que, considerando las particularidades políticas, culturales, sociales y económicas de nuestros países, puedan constituirse en opciones estratégicas y metodológicas para el manejo de los persis-

tentes conflictos socio-ambientales, en general, y de la forestería, en particular.

En todo caso, a partir de este estímulo inicial que constituyó la iniciativa FTTP-Resolve, el tema ha comenzado a ganar espacio en varios niveles, y a través de varias formas, particularmente en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia: Se han formado grupos de trabajo para el desarrollo teórico y metodológico. También el tema ha comenzado a ser parte de los contenidos de formación académica a nivel de pre y post grado; e inclusive ha comenzado a ser parte de los planes de política gubernamental.

Hasta ahora se han venido logrando avances y aportes al conocimiento de los aspectos teóricos para la interpretación del conflicto considerando los ya enunciados aspectos estructurales y, asimismo, también existe una mejor aproximación al contenido de lo que debe ser una propuesta de estrategias y de métodos para el manejo de conflictos en el ámbito de la forestería.

II. Algunos conceptos fundamentales

Tomando en cuenta que el objetivo de esta exposición se concentra en la conflictividad en el ámbito de la forestería comunitaria, cabe entonces comenzar planteando algunos aspectos de concepto en torno al tema.

A) Los conflictos socioambientales y de forestería comunitaria

Al aludir a los conflictos socioambientales, de seguro estamos entrando a un escenario por demás amplio. El hecho de que tocamos al ambiente, estamos abarcando entonces a la totalidad de los recursos bióticos y abióticos que los componen, dentro de los cuales los bosques, y de ello la forestería como actividad humana basada en éstos, son tan sólo una parte.

Al tocar el tema de la forestería, por su parte, no aludimos a un modelo-proceso único sino que, por el contrario, estamos dando un nombre común a un sinnúmero de modalidades dentro de las cuales la de tipo comunitario, asimismo, es tan solo una de varias tipologías.

En consecuencia, la conflictividad en forestería comunitaria es apenas una parte reducida de la conflictividad socioambiental. ¿Cuán reducida es ella?: las dimensiones están dadas por la trascendencia y dependencia que una colectividad pueda tener respecto a esta actividad.

B. ¿Qué es forestería y cuándo es comunitaria?

Existen muchas definiciones al respecto y no es interés de esta exposición introducir un nuevo concepto, sino -simplemente- mencionar lo que en común se incluye como parte de los múltiples conceptos:

- La forestería no se refiere solamente al árbol, sino al bosque en su conjunto, el cual no es únicamente contenedor del recurso madera sino de, además, un conjunto amplio de recursos como la tierra, productos no maderables, fauna y flora, agua, etc.
- Es la relación entre una comunidad rural¹ y/u otros productores silvícolas con los recursos forestales, con la finalidad de obtener los bienes y servicios destinados a satisfacer sus objetivos productivos.

La forestería pasa a obtener el carácter comunitario cuando en la relación mencionada concurren algunas características, especialmente cuando en ella interviene colectivamente la comunidad rural para propósitos y beneficios de interés y participación común, lo cual incluye objetivos comerciales o no comerciales. En estos términos, la forestería comunitaria no significa necesariamente que ella sea una actividad para la subsistencia sino también puede ser, y de hecho sucede, una estrategia de la comunidad rural para insertarse mejor a la economía de mercado.

C. La heterogeneidad y el cambio en la forestería

La relación a la que se hace alusión en el título anterior es diferente en el espacio y en el tiempo, diferencia que se expresa a través de dos aspectos: las relaciones

sociales y las relaciones técnicas de producción.

Las relaciones sociales se refieren a la forma cómo las personas se encuentran organizadas entre sí y con el resto de la sociedad para la producción y distribución de los bienes y servicios derivados de los recursos del bosque. Esto hace notar, por ejemplo, que hay diferencias de las relaciones sociales entre comunidades indígenas, que aún mantienen el esquema de la "reciprocidad" y entre las comunidades campesinas en cuyo relacionamiento interno predomina el intercambio mercantil - monetario. También, dentro del tipo de comunidades no indígenas (campesinas) existen diferencias de relaciones sociales entre las comunidades más vinculadas con un mercado que entre las comunidades que, siendo parte de esta economía, su relacionamiento es menos intenso. En el primer caso hay un predominio del propósito de acumulación, mientras que en el segundo el propósito es más próximo al de subsistencia.

Las relaciones técnicas se refieren a los medios materiales (técnicos y tecnológicos) que, en términos medios, una comunidad determinada utiliza para extraer y/o aprovechar los recursos del bosque. De hecho, este tipo de relaciones está estrechamente ligada con las de tipo social. Una comunidad que requiere poco, no necesita generar excedentes para un mercado y tampoco necesita ni utiliza el uso de maquinaria sofisticada; menos aún se organizará para esquemas de producción en es-

cala; por el contrario, una comunidad cuyas necesidades básicas se atienden a través de un mercado recurrirá a instrumentos productivos y técnicas que le permitan extraer del bosque más allá de lo que requiere para su subsistencia.

Sin embargo, estas relaciones nunca han sido estáticas y, por el contrario, están sujetas a cambios cuyas características e intensidad en mucho dependen de factores de contexto ligados, generalmente, a lo que se define como “factores estructurales” de la sociedad de la cual son parte las comunidades locales. Aquí comienza a aparecer una de las principales fuentes de conflicto y, en general, dentro de la región esto ha resultado totalmente evidente durante las últimas décadas, que ha sido cuando las sociedades y economías nacionales han trastocado sus modelos en función de articularse a un proceso industrializador, primero, y actualmente a lo que se define como “globalización”.

D. La forestería y sus conflictos

En el documento de trabajo “El papel del manejo alternativo de los conflictos en el desarrollo forestal comunitario”² se recoge en inventario, que aún siendo preliminar, registra veintitrés fuentes de conflictos que resultan frecuentes y hasta comunes en toda Latinoamérica. Incluye las siguientes tipologías:

- 1 traslape de las concesiones forestales;
- 2 intereses divergentes que compiten por un mismo recurso;
- 3 recursos forestales no madereros que se reconocen como fuente de riqueza;
- 4 uso insostenible de bosques por intereses comerciales, sin beneficio alguno para las comunidades que viven en el bosque;
- 5 falta de legislación que tome en cuenta las preocupaciones comunitarias;
- 6 promoción de políticas técnicamente inadecuadas por organismos estatales debido a la falta de información;
- 7 concentración de la propiedad del bosque o los derechos a explotar sus recursos en muy pocas manos;
- 8 marginación política de comunidades indígenas aisladas;
- 9 limitada participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones que se relacionan con los bosques;
- 10 reubicación forzosa de comunidades por causa de la compra de terrenos para parques nacionales o agricultura comercial;
- 11 disputas sobre el manejo de las existencias de leña;
- 12 insuficiencia de la tecnología disponible en las comunidades para el manejo forestal;
- 13 presión del sector privado y gobierno sobre las comunidades para lle-

- var a cabo políticas que no convienen a sus intereses;
- 14 falta de información dentro de las comunidades sobre las opciones de mercadeo;
 - 15 falta de acceso a importantes tipos de información;
 - 16 falta de criterios aceptados por común acuerdo sobre el uso del suelo u otros recursos naturales;
 - 17 allanamiento de los derechos tradicionales de las comunidades sobre la tierra en favor de los grupos que pueden comprarla; se transforman los campesinos en meros ocupantes de la tierra que fue suya;
 - 18 intereses agrícolas frente a los forestales;
 - 19 promoción de la plantación de especies exóticas frente a las nativas en los planes de manejo forestal;
 - 20 falta de reconocimiento y respeto hacia los conocimientos y culturas locales;
 - 21 el rol de los actores, como productores y consumidores urbanos, que están ubicados fuera de los límites de la comunidad;
 - 22 la falta de aporte y perspectiva femeninos sobre el uso de los recursos;
 - 23 conflictos entre grupos étnicos, a menudo dentro de una misma comunidad.

Revisando este amplio conjunto de formas de conflictos en la forestería se puede prever que éstas no surgen por genera-

ción espontánea y, por el contrario, emergen a partir de procesos económicos, sociales, políticos y culturales que se van “filtrando” en las comunidades rurales y que devienen en cambios o imposiciones de modelos en dos niveles fundamentales: en las modalidades de uso de los recursos forestales; y, en los objetivos del proceso económico. De ello nos ocuparemos a continuación.

III. BOSQUES, CAMBIOS Y CONFLICTOS

En el transcurso de las últimas décadas, el auge y consolidación de la economía de mercado ha sido particularmente intenso. En este contexto y no por coincidencia, en gran parte de los países de América Latina, y particularmente entre los que poseen bosques tropicales, los efectos y conflictos en torno a este recurso ha tomado proporciones evidentes.

Los bosques tropicales dejaron de ser una fuente de recursos para el sostenimiento de economías locales y pronto pasaron a ser el escenario de formas de explotación a escala para satisfacer las demandas de mercados regionales, nacionales e internacionales, en otros términos, pasaron a ser objeto de una economía de mercado.

Este cambio ha sido el resultado de una compleja gama de factores; pero, a su vez, es la fuente de amplia variedad de conflictos, como los enunciados en el título anterior. Es un tránsito que ha llevado otros actores hacia al bosque a compartir y

competir con las comunidades nativas los recursos allí disponibles, dando como resultado los conflictos.

En la actualidad, se encuentran claramente establecidos en los bosques tres actores económicos principales: el empresario forestal, el campesino migrante y el indígena. Todos ellos son esencialmente diferentes; y aunque todavía se los puede desagregar por sus características particulares, han comenzado a generalizarse elementos que son típicos de los actores que responden al mercado.

Aunque el escenario en el que se desenvuelven es el mismo, cada uno responde a sus propias y diferentes y hasta antagonicas lógicas y, por tanto, a la atención de sus particulares prioridades. Las lógicas que mueven a cada uno de ellos en su relación productiva con el bosque son expresiones de las economías dentro de las cuales están inmersos y a las que responde cada actor, de ahí que pasan de compartir el bosque a competir por sus recursos y en este proceso a una sucesión de cambios y conflictos.

Antes de la llegada de la lógica de mercado con el empresariado forestal y el campesino migrante, los bosques tropicales eran objeto de un sólo tipo de acción productiva predominante: la de la economía indígena tradicional. Con la llegada de estos nuevos actores, los efectos llegaron con fuerza tal que comenzaron a disolver y/o absorber la modalidad económica tradicional y, al mismo tiempo, llegó la implantación de sistemas y procesos técnico-

económicos no suficientemente evaluados e, incluso, claramente inadecuados respecto de las condiciones específicas de esos bosques, resultando -en la mayoría de los casos- efectos adversos e irreversibles sobre el sistema natural de sustentación de los procesos productivos y sociales.

Llegó también la intensificación directa o indirecta de la explotación de los recursos del bosque, principalmente maderables, intensificación que, por sus propias formas técnicas y tecnológicas, significó la generalización de procesos de sobreexplotación altamente degradantes de los sistemas naturales y el efecto de una grave merma de su disponibilidad y hasta de su capacidad de regeneración, con lo cual se han producido abruptos cambios en el paisaje.

Se presentaron un nuevo tipo de patrones socio-productivos con una capacidad de hegemonía tal que ha logrado, en la mayoría de los casos, efectos de asimilación hacia ellos y, con esto, de disolución de los modelos de economía tradicional locales. Exceptuando los muy pocos pueblos indígenas no contactados, prácticamente todos, en mayor o menor grado, se encuentran ya vinculados o influenciados por la economía monetaria a la cual han combinado elementos de la economía tradicional.

De este conjunto de cambios y conflictos nos ocupamos a continuación, aclarando que es apenas una somera síntesis.

A. Colonización y conflictos

La pobreza es un conflicto que afecta al conjunto de la sociedad latinoamericana y, dentro de ella, se acentúa en las poblaciones y regiones más deprimidas que son, precisamente, las que tienen menos alternativas para enfrentar la crisis. Estas poblaciones y regiones son el escenario próximo donde se forman los problemas que se trasladan hacia las zonas forestales. En América del Sur estas zonas se ubican principalmente en la cuenca amazónica.

Uno de los principales fenómenos que ha repercutido sobre la Amazonia es la migración de grandes contingentes poblacionales obedeciendo a estímulos de expulsión campesina en zonas extra amazónicas con fuertes conflictos socioeconómicos y/o ambientales (sur y noreste brasileños, Andes colombianos, ecuatorianos, peruanos y bolivianos, por ejemplo).

La forma concreta que toma la expulsión campesina es la colonización con fines agrícolas y gran parte de los colonos tienen como objetivo común la búsqueda de un pedazo de tierra y de oportunidades de trabajo que les fueron negados por incapacidad de acceso o exclusión en sus propias zonas de origen como consecuencia directa de procesos como los siguientes:

I. Modernización y transformación de la estructura agraria

Durante los años 60 y 70, la generalidad de nuestros países se adhirió a la propuesta de un modelo de desarrollo alternativo basado en la sustitución de sus importaciones con el objeto de emprender un proceso que conduzca, a través de etapas sucesivas, a la industrialización de nuestras economías y, per se, a la reducción de las inequidades a las que la dependencia nos mantenía sometidos.

Para empujar este proceso de industrialización se concibió como indispensable la abolición de las estructuras económicas “obsoletas”. De hecho, esta visión condujo al agro. La idea de “modernizar” el campo se ligó a la concepción de que el crecimiento agrícola, tal como había sucedido en los albores del despegue industrial de los países desarrollados, constituiría el prerrequisito para entrar en un primer eslabón: la agroindustrialización.

La intención original fue el cambio del grosero desequilibrio de la propiedad de la tierra, que se expresaba en la concentración de inmensas proporciones en poquísimas manos y, como contrapartida, en grandes masas campesinas apretujadas en minifundios.

En algunos casos, particularmente entre los países andinos, la aludida reestructuración de la propiedad se orientó también hacia la disolución de las formas precarias de tenencia de la tierra que mantenían a una inmensa mayoría de campesi-

nos, especialmente indígenas, atados a los terratenientes a través de una gama de mecanismos serviles.

Los propósitos de estos cambios fueron múltiples, aunque los de mayor significación fueron el incremento de la productividad de la relación fuerza laboral/tierra; la monetarización de la economía, el aumento de la demanda agregada mediante el incremento del mercado interno y, en general, la reducción de la pobreza rural.

Con la finalidad de conseguir esta modificación de la estructura de tenencia de la tierra se dictó en nuestros países, casi simultáneamente, un paquete de leyes de reforma agraria y de fomento (crecimiento) de la producción.

Todas estas intenciones chocaron contra una estructura de poder político consolidada por los terratenientes que hicieron que, finalmente, los cambios en el desequilibrio de la propiedad de la tierra apenas si fueran perceptibles. La información actual recogida por Centeno³ es una confirmación de la inamovilidad de la estructura de tenencia de la tierra. De acuerdo a esta fuente:

En Venezuela, según el censo de 1988, el 73% del número de propiedades corresponde a parcelas menores a 20 hectáreas y apenas cubren el 4% de la superficie agrícola nacional. Como contraste, las parcelas de más de 500 hectáreas, que representan el 3% de las propiedades, ocupaban el 70% de la superficie agrícola.

Los pequeños propietarios del Ecuador, con superficies de menos de 5 hectá-

reas, representaban -en 1987- el 55% de todas las propiedades agrícolas que, en su conjunto, cubrían apenas el 5% de la superficie agrícola censada del país; mientras que las propiedades de más de 100 hectáreas representan el 3,6% del total de las propiedades y el 50% de la superficie agrícola.

En Colombia, el 40% de las familias rurales carecen de tierras donde trabajar y un 24% adicional laboran en tierras degradadas.

En Brasil, el 70% de las familias rurales carecen de tierras y el 10% adicional labora en parcelas virtualmente improductivas. Un 70% de las familias rurales brasileñas se encuentra en condiciones de pobreza, desposeídas y sirviendo de instrumentos para la invasión de bosques para agricultura y ganadería.

En todo caso, la perspectiva de afectación de la propiedad indujo a los grandes propietarios a optar por un conjunto de estrategias para minimizar el riesgo, todas ellas planeadas de manera que se reduzca la participación laboral campesina. Los principales mecanismos fueron los siguientes:

Mecanización de las actividades productivas y/o cambio de uso de la tierra para actividades en las cuales la participación de mano de obra es más extensiva (principalmente ganadería). Esta política fue ampliamente apoyada a nivel gubernamental a través de incentivos, principalmente crediticios.

Distribución a los campesinos de las tierras marginales del latifundio. Entre los países andinos aquello significó relegar a la población indígena a las tierras altas de muy restringido uso agropecuario.

Todos estos cambios orientados hacia la “modernización del agro” consiguieron, en cierto modo, los objetivos inversos. Los resultados más concretos tomaron la forma de desempleo y descenso de los ya paupérrimos niveles de vida campesinos. En cierta manera acentuaron los conflictos.

II. Crecimiento demográfico, sobreexplotación de recursos naturales, expulsión de población

Particularmente entre los países andinos, la tasa de crecimiento poblacional es, comparativamente, elevada⁴, haciendo que, en promedio, la población se duplique cada tres décadas. Además de ello, la distribución demográfica no ha sido homogénea y, por el contrario, históricamente se ha concentrado en las regiones más favorables dentro de cada país. De hecho estas tierras han sido las más demandadas, en las cuales, a la postre, se generó una estructura de tenencia latifundio/minifundio.

La asociación entre la concentración de la propiedad de la tierra y el crecimiento demográfico ha conducido a un estado de cosas altamente depresivo desde los enfoques social, económico y ambiental, en tanto se han cerrado las posibilidades de acceso a la tierra de la cada vez más creciente población campesina, derivando

en la sobreexplotación de la pequeña propiedad (reduciendo los períodos de descanso, cultivando áreas sin potencial agrícola, introduciendo la sobrepastura, etc.); y, a la transformación del minifundio en microfundio.

En Bolivia, para citar un ejemplo, las zonas altoandinas o cabeceras de cuenca se encuentran erosionadas por la intensa deforestación de la que fueron objeto y por el uso inadecuado de los suelos, reduciéndose la productividad y disminuyéndose la superficie laborable. Se estima que entre 35% y el 41% (cerca de 418.000 km²) de las tierras presentan este problema.

En Ecuador, en la provincia de Loja, se estima que las tierras aptas para la agricultura apenas alcanzan al 3%. La sobreexplotación de tierras es intensa. Más de 103 mil hectáreas que no son aptas para la agricultura se cultivan actualmente, lo cual ha derivado en un deterioro sistemático del suelo y de los niveles de vida y empujado una masiva emigración que, según los dos últimos censos, alcanzó al 28,4% de la población total. Este es el origen de la ciudad de Nueva Loja, en la Amazonia de este país.

Los resultados concretos de este proceso son el deterioro de la capacidad productiva de extensas áreas, reducción de la productividad, pauperización y expulsión de la población hacia otras regiones no saturadas que, por lo general, se ubican en la selva tropical.

III. Una vez en los bosques...

El campesino migrante convertido en colono comienza con la "instalación" en tierras sobre las cuales desconoce su calidad y potencialidad. Generalmente se encuentra desprovisto de medios técnicos y recursos económicos. La fuente inmediata de ingresos es la tala forestal para extraer madera y, al mismo tiempo, para adecuar las tierras para la agricultura de subsistencia; que incluye -sobre todo- cultivos tradicionales para el mercado. Obviamente esta forma de agricultura sobre suelos generalmente pobres como son la mayoría de las zonas tropicales presenta un decaimiento rápido en producción y obliga a transformar cada vez más bosques en áreas agrícolas. Las antiguas áreas agrícolas se convierten -a su vez- en potreros que, además de no ofrecer una solución satisfactoria para las necesidades campesinas, aceleran el desequilibrio ecológico general del área.

La introducción del monocultivo significa la imposición de un sistema extremadamente simplificado sobre extensos trechos de terreno. Representa la creación de un verdadero semi desierto biológico en donde se presentan tan sólo unas pocas especies de plantas y animales dentro de un medio que requiere, para ser productivo y libre de plagas y enfermedades, una comunidad mixta de cientos de especies interdependientes entre sí. A lo largo de los años, con la disminución del aprovisionamiento orgánico, con la compactación y

erosión que causa el pisoteo de los vacunos pesados y con el lavado y lixiviación acelerados de los suelos por su exposición a la intemperie, las zonas sujetas a monocultivos se vuelven más y más improductivas.

Lo expuesto explica, lo que muchos expertos han confirmado, que las granjas sometidas a la agricultura extensiva o a la ganadería sólo rinden por espacio máximo de diez años luego de lo cual disminuye notablemente la productividad e ingresos, obligando a los dueños a talar más bosque.

IV. Una expectativa frustrada

Las zonas de colonización acogieron a toda una masa poblacional empobrecida que buscaba mejorar sus condiciones de origen; sin embargo, pronto se encargaron de frustrar sus expectativas. Las condiciones de vida no han variado sustancialmente y toda esta gente ha encontrado tantas o más dificultades que las que dejaron en los lugares de los que fueron expulsados.

Los indicadores sobre las condiciones de vida de la población amazónica, por ejemplo, así lo confirman y, con fines ilustrativos, mostramos los siguientes casos nacionales:

En Brasil, la mortalidad infantil es de 75 por cada 1000 nacidos vivos y la tasa de desnutrición es de 31% en menores de 12 años. El analfabetismo y déficit de escolarización representa 29 y 28%. El déficit

de vivienda es de 37% y los servicios básicos llegan sólo al 18% de esta población.

En Colombia, el 62% de la población amazónica se encuentra con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el 29% está en la miseria. Para los colonos dispersos la situación es más grave: el 82% se encuentra con NBI y el 44% está en la miseria. Los niveles de escolaridad son bajos y las tasas de analfabetismo son superiores a la nacional. En salud la mortalidad infantil y la desnutrición son altas, abundando enfermedades como la malaria, las diarreas, respiratorias agudas y la leishmaniaosis.

De lo expuesto, la conclusión general es que el campesino migrante se encuentra atrapado dentro de lo podríamos denominar como “círculo vicioso de la destrucción forestal y de pobreza”, es decir, de conflictos socioambientales

B. Industria forestal y conflictos

El empresario forestal es el otro actor presente en los bosques con el auge de la economía de mercado. El ha llegado motivado por el interés de obtener lucro en el menor plazo y con los menores costos económicos posibles. Ha llegado también con la idea de que los bosques se encuentran deshabitados y de que los efectos que se pueden producir en éstos es algo que apenas se deberá tomar en cuenta.

Ha llegado acompañado de una tecnología que arroja, como saldo final, procesos productivos cuya relación costo-beneficio se inclina hacia un excesivo costo

social que toma la forma, principalmente, de profundos impactos en el medio natural.

En efecto, la explotación industrial a escala, ha demostrado ser altamente ineficiente desde el punto de vista de la conservación ambiental y, desde la perspectiva económica, es un proceso productivo con muchas dificultades. El problema de fondo radica en el carácter excesivamente destructivo que, sobre los ecosistemas tropicales, provocan el tipo de procesos técnicos y tecnológicos aplicados para este propósito.

El análisis de los datos existentes muestra que hasta un 55% del bosque que se tala comercialmente acaba deforestado. Es, sin embargo, más alarmante el caso de la explotación de los bosques tropicales ecuatorianos en donde se ha constatado que el 70% de cada hectárea sujeta a la acción de la maquinaria pesada queda tan profundamente afectado (removidos los suelos y destruida la vegetación residual) que su rehabilitación resulta poco probable.

Además, del diagnóstico de los procesos industriales de extracción de la madera de los bosques tropicales de la región queda en evidencia que, de manera general, los problemas de la explotación son similares confirmando la persistencia de conflictos como los que se presentan a continuación:

I. Sub-aprovechamiento del potencial forestal

En todos los países con bosques tropicales de la región, el proceso extractivo muestra un particular desaprovechamiento del potencial cuantitativo de madera; y de la variedad cualitativa de las especies.

En el primer caso, resultan ilustrativas las siguientes estadísticas promedio nacionales: En Surinam, a pesar de que los inventarios forestales muestran un potencial maderable de 28,5 m³/ha. apenas se aprovecha 14,4 m³/ha. En Venezuela el promedio por hectárea de bosques manejados oscila entre 12 y 16 m³/ha. En el Perú sólo se está aprovechando un volumen que no supera los 5 m³/ha. En Bolivia apenas se obtiene un promedio de 3 m³/ha., dentro de lo cual las maderas finas representan un volumen que oscila entre 1,09 y 2,7 m³/ha.

Para ilustrar la segunda forma de sub-aprovechamiento recordemos el caso brasileño. En este país, que posiblemente es donde más especies se utilizan dentro de la Amazonia, se aprovecha y/o comercializa un número que no supera las 50 especies. Nótese que el Instituto de Investigaciones Amazónicas del Brasil tiene clasificadas 2.786 especies maderables.

Las causas de esta sub-utilización son varias, aunque se destacan las siguientes:

Mercado selectivo.- Que demanda un número reducido de especies conside-

radas como maderas finas y, obviamente, orienta la extracción hacia esas especies.

En Bolivia, por ejemplo, la extracción comercial de la "mara" (*Swietenia macrophylla*) y "cedro" (*Cedrela* sp.), y eventualmente otras especies como *Hura crepitans* y *Amburana cearensis*. En Venezuela, por su parte, se aprovechan, preferentemente, las especies comerciales y, en menor grado, las potencialmente comerciales. En el Perú la economía forestal depende de especies de alto valor comercial como el cedro, caoba, tornillo, ishpingo, cumala, catahua, lupuna, aguano masha y moena.

Estructura del bosque.- Una de las características de los bosques tropicales es la existencia de una elevada biodiversidad en un mismo lugar en dimensiones tales que, como en el caso de Yanamomo (Perú), se pueden encontrar cerca de 300 especies de más de 10 cm de diámetro a la altura del pecho (DAP) por hectárea.

A partir de este hecho se puede comprender que las especies maderables finas apetecidas por el mercado son tan sólo una parte muy pequeña de toda esta inmensa variedad y, obviamente, aquello explica el bajo volumen de madera que se extrae por unidad de superficie.

Los conflictos de esta estructura productiva están asociados con un caso típico de dependencia de un limitado número de productos (especies forestales) y, en particular se destacan: el riesgo de agotamiento del recurso por sobreexplotación de un excesivamente pequeño número de especies;

y, la posibilidad de reducción o suspensión del consumo como consecuencia de vedas, restricciones comerciales, etc. En cualquiera de los dos casos, son indudables los conflictos sociales y económicos que ocasionan a las economías locales que dependen de estas actividades.

II. Manejo inadecuado o ausencia de manejo del bosque.

El análisis de la eficiencia de cualquier proceso productivo parte de la relación costo/beneficio: ¿Cuánto cuesta producir y qué/cuánto se obtiene como resultado?

El primer elemento de constatación corresponde a los costos totales de producción. Estos no constituyen únicamente la inversión monetaria sino también los denominados costos sociales, en este caso, lo que significa perder o desaprovechar la variedad de especies, el daño a los suelos, etc.

Si evaluamos las actividades de extracción comercial de la madera, particularmente dentro de los bosques no manejados, tal como se realiza en la actualidad, y tomamos en cuenta los costos totales y no únicamente los económicos, contrastamos con los beneficios resultantes (ingresos monetarios, empleo, etc.) obtenemos una relación tan perjudicial que este proceso productivo se convierte en socialmente inaceptable.

Para ilustrar con un ejemplo: se ha estimado que por cada dólar que ingresa

por concepto de exportación de madera de las selvas tropicales del Ecuador, el país asume un costo derivado del daño emergente y lucro cesante ocasionado por la destrucción de los suelos y de la vegetación residual que resultan del uso de maquinaria forestal inadecuada, equivalente, al menos, a US 27 dólares. Este análisis no incluye el enorme costo social derivado de la pérdida de la incuantificable biodiversidad⁵.

III. Ausencia de controles

Desde la perspectiva técnica, la explotación del bosque -en la generalidad de los casos- es desordenado (el manejo se realiza sin planificación), no se respetan la legislación, los reglamentos de extracción y los términos de referencia, falta infraestructura de comercialización y normas de control de calidad. etc. Frente a esto -para agravar el problema- los aparatos estatales tienen una disminuida capacidad de supervisión y control o, en algunos casos, han actuado, bajo modalidades de corrupción. Todo esto es causa de conflictos.

C. Mercado, indígenas y conflictos

Es un hecho que el manejo tradicional que los pueblos indígenas han dado a sus bosques constituye el elemento central de sus estrategias de subsistencia, es decir, de su economía tradicional. Para entender mejor los conflictos que la relación con el mercado ocasiona en estas culturas revisa-

remos brevemente los aspectos básicos de esta economía:

I. Principios básicos de la economía indígena tradicional

Referirnos a los fundamentos sobre los cuales se apoya la economía indígena tradicional significa procurar comprender una visión diferente del mundo y hasta extraña para quienes no participan de la cultura indígena. Esos son los pilares que han mantenido a los pueblos indígenas a lo largo de la historia, de manera que es necesario conocerlos.

Según la visión tradicional del indígena respecto al medio ambiente y su manejo, todos los componentes del ecosistema tienen vida animada y exigen respeto. El ecosistema es integral, cada componente mantiene una relación equilibrada con los demás componentes. Las relaciones entre todos estos elementos vivos se basa en el principio de la reciprocidad: no se puede tomar del ecosistema sin devolver algo; siempre se está endeudado con el ecosistema y el hombre es parte integral de éste, y por tanto debe cuidar mucho el equilibrio de poderes y deudas.

Asociados con esta cosmovisión, la economía tradicional ha desarrollado algunos principios básicos que rigen las relaciones de producción que la hacen diferente de la economía de mercado, tales como: la orientación hacia el autoconsumo (subsistencia), la reciprocidad en las relaciones del intercambio intercomunitario; la

sujeción a una ética económica particular; la dispersión y movilidad de la población, entre otros.

La subsistencia.- Que se define como la práctica cotidiana para satisfacer, dentro de la unidad productiva local, sus necesidades materiales básicas: alimentación, salud y vivienda. Para ello, la generalidad de los pueblos indígenas de los bosques tropicales combinan una gama de actividades: agricultura de roza y quema, caza, pesca, recolección; y, manufacturas domésticas.

La importancia que cada una de estas actividades mantiene dentro de la economía interna depende de factores como la disponibilidad de recursos naturales, la tradición cultural y las formas de vinculación con la economía de mercado.

La reciprocidad en las relaciones del intercambio inter-comunitario.- El intercambio de productos en la sociedad indígena tradicional no es comercial; y, por el contrario, se da en el marco de las obligaciones recíprocas que se generan a partir de las relaciones sociales.

La ética económica.- Cada uno de los pueblos indígenas ha desarrollado una ética que regula la economía de subsistencia. Esta ética norma la relación entre el indígena y el medio ambiente, el uso y manejo de los recursos naturales, las relaciones sociales de producción, distribución e intercambio, tanto de recursos para la producción como los productos para el consumo interno. Esta ética está compuesta por

valores, normas y modales cuyo elemento central es el principio de reciprocidad.

Por otra parte, resulta evidente que los pueblos no han desarrollado una ética de manejo de dinero, ni de recursos, ni de relaciones laborales frente al mercado. Este hecho lleva a mucha confusión y/o contradicción en el comportamiento social en relación con el dinero. En algunos casos, tratan de imponer la ética de subsistencia para ordenar las relaciones en torno al mercado; en otros casos imitan el comportamiento de los patrones, misioneros, colonos, madereros y otros actores que les rodean, que a menudo contradice la ética de subsistencia propia.

Dispersión y movilidad de la población.- Hasta hace poco, en la mayor parte de los pueblos indígenas de los bosques tropicales, se constataba la existencia de un amplio rango de patrones de asentamiento aunque, en general, en mayor o menor medida, éstos se han caracterizado por ser de tipo disperso.

La dispersión en los patrones de ocupación del espacio está asociada al sistema de aplicación de las estrategias de acuerdo con las variaciones ecológicas y, para ello, se requiere de una frecuente movilidad que permite un uso extendido y diversificado de los recursos naturales.

II. En el mercado comenzaron los cambios y los conflictos

Los pueblos indígenas llevan una larga historia de contacto con la sociedad

global y por lo tanto han creado necesidades que no se pueden satisfacer dentro de su sistema de subsistencia. Para poder satisfacer estas necesidades deben desarrollar actividades generadoras de ingresos monetarios. En aquellos lugares donde los indígenas han sido despojados de sus territorios o han quedado reducidos en espacios muy pequeños, (ejemplo: la región multiétnica del departamento de Pando en Bolivia, las comunidades Quichuas y Shuaras de la Amazonia ecuatoriana), las estrategias tradicionales de subsistencia no se pueden seguir, y aun para abastecerse de alimentos deben participar en una economía de mercado como jornaleros u otra actividad análoga.

En todo caso, para proyectar lo que podría suceder entre las comunidades indígenas involucradas en esta situación, cabe recordar que son varios los casos de comunidades indígenas que se han visto “transformadas” en comunidades con rasgos sobresalientemente campesinos. Son aquellas que no tuvieron la opción de disponer de alternativas que, en el marco de su economía indígena tradicional, les permitieran enfrentar la influencia sistemática de la economía de mercado.

Entre estas comunidades la economía indígena tradicional simplemente retrocedió y fue ocupada por nuevos patrones productivos. Se dio una erosión de los conocimientos y la diversidad de estrategias y productos utilizados necesarios para mantener vigorosa la práctica de subsistencia.

La adopción de nuevas estrategias dirigidas hacia el mercado dio lugar a muchos cambios al interior de la unidad doméstica productiva y, además, a nuevas formas de usos y afectación de los recursos naturales, de manera que las actividades sostenibles de subsistencia han tendido a ser reemplazadas por actividades no sostenibles dirigidas al mercado.

En este contexto, se han dado transformaciones conflictivas como las que se mencionan a continuación:

Cambios en las relaciones de producción.- A través de un movimiento hacia el reemplazo del sistema de cultivos asociados, que es la base del sistema productivo sostenible, por pastos o cultivos para el mercado. Estas actividades han competido con la economía de subsistencia por recursos naturales, por mano de obra e, inclusive, han afectado la división social del trabajo puesto que algunos cambios significan más trabajo para la mujer y menos para el hombre o a la inversa. La consecuencia a largo plazo puede ser el empobrecimiento de la población.

Pérdida de especies de fauna terrestre.- En general, la mayoría de las comunidades indígenas, que modificaron sus patrones de producción tradicionales por los de la economía de mercado, mencionan como uno de sus problemas a la pérdida de especies de fauna, sobre todo las especies preferidas para la caza. Algunos factores importantes que explican esta situación son, entre otros, el uso casi universal de armas de fuego, el crecimiento demográfico

de la población indígena y no indígena, la demanda comercial por la carne de monte, el abandono de la visión religiosa que regula la relación hombre-fauna, la deforestación y la colonización.

IV. Algunas conclusiones

De la breve información expuesta en este documento estimo que se pueden extraer algunas conclusiones y, las que saltan a la vista son las siguientes:

Los conflictos que se presentan en el campo de la forestería comunitaria son parte de una conflictividad más compleja; de manera que una propuesta de manejo de conflictos deberá, al menos, realizar un cubrimiento analítico de esos aspectos de contexto.

Siguiendo la idea de una propuesta de manejo de conflictos en forestería comunitaria se puede anticipar, en honor al realismo, que sus alcances y posibilidades de actuación tal vez se limitarían a aquellas manifestaciones de conflicto para cuyo manejo no se precisa necesariamente de transformaciones estructurales. Esto es algo que no se podría cambiar con una metodología.

Se ha visto que no hay conflicto "químicamente puro". Varias expresiones de conflicto que afectan a los bosques y sus comunidades están, en varias ocasiones, ligados directamente con procesos económicos cuyo objetivo central no son los bosques, como por ejemplo, explotación de petróleo, gas, minerales, etc., que

sin embargo tienen un fuerte y decisivo impacto sobre lo forestal. En este sentido la idea de manejo de conflictos circunscrita únicamente a lo que a primera vista atañe a la forestería sería una forma muy reducida de entender el tema y con seguridad, cualquier propuesta metodológica basada en este error tendría una validez muy limitada.

Notando que las causas de muchos conflictos constituyen situaciones de difícil transformación en el corto plazo como son las que están ligadas a los propios modelos de las sociedades nacionales, la idea de manejo de conflictos debe entenderse no únicamente como la resolución de éstos; sino también como la creación de condiciones para ir forjando dicha resolución hacia el futuro; y, además, debería entenderse como una acción para mitigar o reducir los efectos adversos de aquellas manifestaciones conflictivas cuya modificación resulte poco probable.

Bibliografía

COLCIENCIAS-ICFES-UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA 1985
Primer Encuentro Nacional de Investigadores de la Amazonia, Conclusiones y Recomendaciones, Florencia (Colombia).

CONADE-CIESE-ILDIS 1982
Políticas y Procesos de Colonización, Quito.

LANDARURI H. 1987
"El Ecosistema Natural Amazónico", en *HOMBRE Y MEDIO AMBIENTE* No. 2, Ed. Abya-Yala, Quito.

LANDAZURI H. & JIJON C. 1988
El Medio Ambiente en el Ecuador ILDIS. Quito.

MENDOZA R. 1989
Conservación Ambiental y Desarrollo Sostenido, Quito.

OVIEDO G. 1986
"Colonos y Tierras Vírgenes", *Revista Colibrí* No. 1, *Fundación Natura*, Quito.

Notas

- 1 El término comunidad rural, para efectos de este documento, se refiere a un grupo de familias, circunscritas en un espacio determinado donde éstas ejercen sus actividades cotidianas; y que comparten características económicas, sociales y culturales homogéneas. No se hace distinción del carácter indígena o campesino de ésta.
- 2 Christine Pendzich, Garry Thomas, Tim Wohlgenant, *FAO/FTPP - RESOLVE*, 1994
- 3 CENTENO, J. César, 1991. *Amazonía 2000 Dimensiones Políticas y Económicas del Manejo Sostenible del Amazonas*. Julio 1991, pp. 149.
- 4 Tasas de crecimiento poblacional anual (1988): Bolivia 2,6%, Brasil 1,9%, Colombia 2,0%, Ecuador 2,5%, Perú 2,4%, Venezuela 2,3%. (WWF, 1991).
- 5 VILLARREAL C. 1989-B, *Contexto Nacional para la Conservación en el Ecuador*, mimeo, 54 pp. Quito.

La dimensión de género en el manejo alternativo de conflictos socioambientales: una exploración preliminar¹

Susan Poats

Introducción

Desde 1991, la resolución o el *manejo de conflictos socioambientales* ha sido identificado como una de las actividades prioritarias del Programa Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP) de la FAO (Hoskins 1995). El FТПP ha hecho investigaciones sobre las dimensiones ambientales, sociales y políticas de los conflictos relacionados a los problemas forestales y ambientales, sin embargo, el FТПP reconoce que se necesita recolectar y analizar mucha más información para poder entender mejor los factores locales relacionados con la resolución de conflictos ambientales, sobre todo en cuanto al uso y disponibilidad de los recursos forestales. Entre estos factores locales, un área que ha recibido muy escasa atención dentro del campo de la resolución de conflictos socio-ambientales es la dimensión de género. Entonces, es muy oportuno tener el espacio y el tiempo para explorar este tema dentro

del contexto de este Seminario Internacional.

El objetivo de esta presentación es explorar la relevancia de la dimensión de género y del análisis de género para el manejo alternativo de conflictos socioambientales. Antes de iniciar esta exploración, es necesario aclarar por qué decidí iniciarla, y cómo lo hice, y definir ciertos términos.

1. Aclaraciones y definiciones

Cuando Carlos Villarreal me invitó a realizar una presentación en el Seminario sobre género y conflictos socioambientales, mi primera respuesta fue que no tenía experiencia suficiente en el campo de conflictos ambientales para abarcar tal trabajo. Pero después de pensar un poco, lo vi como una oportunidad de explorar una nueva área con los “lentes de género”. Mi trabajo profesional como antropóloga me había llevado en el pasado a explorar otras áreas nuevas con el análisis de género, por ejemplo, en la investigación y extensión en

sistemas agrícolas (IESA), en el manejo integrado de plagas (MIP) y más recientemente en el contexto de los Proyectos Integrados de Investigación y Desarrollo de la Yuca (ICRDP). Así, me sentía capaz por el lado “género” de esta nueva exploración, pero necesitaba ayuda por el lado de “conflictos”. Decidí comunicarme con Christine Pendzich, una especialista en mediación de conflictos, del Resolve, un centro especializado en la resolución de conflictos ambientales, ubicado en Washington, DC. Ella me ayudó a seleccionar los materiales de conflicto para consultar en la preparación de este trabajo. Con su apoyo, decidí orientar mi exploración hacia la integración de género en el marco organizativo de procedimientos para mediar conflictos, hecho por Resolve en colaboración con el FTTP/FAO (Pendzich et al, 1994). Debido al poco tiempo disponible para la preparación de este trabajo, no se ha hecho un examen profundo de toda la literatura pertinente a la resolución de conflictos. Esta tarea quedará para un momento futuro.

Como resultado de nuestra colaboración, Christine y yo hemos decidido seguir esta exploración de género y conflictos socioambientales para producir en el futuro análisis y recomendaciones más amplios. Por eso, el presente trabajo debe ser considerado como una primera exploración del asunto para orientar trabajos futuros.

Seguimos ahora con algunas definiciones para orientar la exploración.

a) ¿Qué es “género”?

Diferente al término “sexo” que alude a los aspectos fisiológicos y biológicos que distinguen entre macho y hembra, el término “género” se refiere a las diferencias y las relaciones entre hombres y mujeres que son construidos y aprendidos socialmente y que varían de acuerdo a diferentes situaciones, contextos o tiempos. Un enfoque de género puede servir para “abrir la puerta” hacia otras variables sociales interrelacionadas, como edad, etnicidad, clase, o nivel socioeconómico.

b) ¿Qué es el “análisis de género”?

El “análisis de género” es el término comúnmente aceptado para el esfuerzo sistemático de documentar, analizar y comprender los roles, derechos y responsabilidades, problemas y necesidades del hombre y de la mujer en un determinado contexto; las dinámicas internas y entre hogares dentro de un área de trabajo; y la aplicación de este análisis sobre las decisiones de una actividad o un proyecto. En este análisis se considera fundamental tener en cuenta:

1. La división del trabajo por género en las actividades productivas, reproductivas, de gestión comunal y de manejo de recursos naturales;
2. El acceso a los recursos y los beneficios derivados de dichas actividades, así como su control; y

3. Los factores sociales, culturales, económicos, institucionales, políticos, geográficos y ambientales que condicionan o influyen los dos aspectos anteriores en el presente, y la historia local del área de trabajo y los factores que han contribuido en el pasado para construir el contexto actual.

c) ¿Qué es un conflicto?

Un conflicto es un fenómeno social **normal** que ocurre porque individuos o grupos tienen diferentes necesidades o intereses, y éstos están en competencia. Los conflictos son comunes y corrientes, “tan normales como el aire y el agua” (Pendzich, 1994:2). Precisamente por ser tan comunes, los conflictos han sido el foco de bastante literatura de desarrollo, pero mayormente desde una perspectiva muy teórica. A pesar de casi 20 años de trabajos de resolución de conflictos en América Latina, todavía existen muy pocos estudios detallados sobre casos explícitos de resolución.

II. ¿Por qué incluir la dimensión de género en el manejo de conflictos socioambientales?

Hay dos razones principales para apoyar la inclusión de género:

En primer lugar, propongo que si aceptamos que el conflicto es un proceso social, común, corriente y normal, y si

aceptamos también que el género es una variable social con mucha utilidad para descifrar y entender el comportamiento humano, entonces podemos (y debemos) enriquecer nuestras formas de manejo de conflictos con la inclusión de género dentro de nuestro paquete de métodos de análisis y acción.

En segundo lugar, durante los últimos diez años, hemos sido testigos de una verdadera explosión de estudios que documentan las relaciones explícitas de las mujeres, a nivel global, con los recursos naturales, y, tal vez de mayor importancia, las diferencias (frecuentemente bastante grandes) entre mujeres y hombres en cuanto a estas relaciones. Si la mujer tiene una relación íntima y distinta del hombre acerca del mismo recurso, y si este recurso está en conflicto, las necesidades y los intereses de la mujer deben tener igual trato y peso que los del hombre en la búsqueda de mecanismos de negociación del conflicto.

III. ¿Por qué hay tan pocos ejemplos de la inclusión de género en el manejo de conflictos socioambientales en América Latina?

Como una persona con una cierta experiencia en el análisis de género aplicado a cuestiones de investigación y desarrollo rural (sin embargo, nueva en el campo de manejo de conflictos), me sorprendió descubrir lo poco que se ha usado el análisis de género en las estrategias para entender o manejar conflictos del tipo so-

cioambiental. Desde mi punto de vista, pienso que pueden existir varias razones para la poca inclusión de género en este campo hasta el momento. Primero, en la mayoría de los casos de resolución de conflictos, la unidad de análisis de las distintas posiciones e intereses ha sido la “comunidad” frente a otra entidad grupal. Este enfoque analítico, frecuentemente puede hacer que se presuma que todos los miembros de la comunidad tienen posiciones e intereses comunes. Tiende a invisibilizar la existencia de grupos dentro de la misma comunidad que pueden tener intereses distintos en relación al conflicto en cuestión. Conjuntamente con esto, hay una fuerte tendencia para las personas u organizaciones de mediación de trabajar con los líderes existentes de la comunidad. En la mayoría de los casos, estos líderes son hombres y sus perspectivas sobre un conflicto pueden esconder o hacer invisibles otros intereses en la comunidad, sobre todo, los de las mujeres.

Pienso también que la fuerte y rica atención a los temas de etnicidad en las experiencias hasta la fecha, con la mediación de conflictos socioambientales, puede haber servido para invisibilizar las diferencias de género dentro de comunidades, o tal vez minimizado cuestiones de género frente a la complejidad de las variables étnicas. Otro motivo puede ser que existan inquietudes entre los profesionales trabajando en la mediación de conflictos socioambientales, de que el “género” implica necesariamente la promoción de cambios

de relaciones y roles entre los hombres y mujeres de las comunidades en donde están llevando a cabo la mediación. Esta interpretación de la intencionalidad de la inclusión de género puede frenar la consideración de la dimensión de género en los trabajos de mediación. Finalmente, la poca inclusión también se debe a que, en general, a nivel de la región latinoamericana, el uso del análisis de género es débil y sólo esporádicamente aplicado a cuestiones de desarrollo y mucho menos a los asuntos de conservación.

IV. ¿Existen ejemplos del análisis de género en otros campos de investigación o mediación de conflictos?

Al encontrar que existen muy pocos ejemplos del análisis de género dentro del campo de la mediación de conflictos socioambientales, hice una pequeña exploración del tema de género dentro del área más amplia de conflictos sociales. Esta literatura es bastante extensa y viene de las disciplinas de la psicología, sociología, y del campo legal. Según Kolb y Coolidge (n.d.), el género es una de las variables más utilizadas en el campo de investigación y acción en negociaciones sociales. A través de más de 100 ejemplos de investigaciones en laboratorios, ellos presentan un resumen de las diferencias de género que han sido observadas en conflictos creados en experimentos sociales. He extraído de este resumen la lista presentada en el Cuadro 1 de

las tendencias de comportamiento de hombres y mujeres en las negociaciones.

Es necesario calificar esta lista con ciertas observaciones. Primero, los autores explican que los resultados sobre estas tendencias observadas son muy contradictorios. Exhiben tendencias muy generales, pero hay enormes excepciones. También, las tendencias están muy afectadas por otros factores, como por ejemplo si el grupo (o dyad) de negociación estuvo compuesto de mujeres, de hombres o si ocurrió en un grupo mixto. Los comportamientos de las personas involucradas en una negociación también son influenciados por el sexo de los mediadores. Otro elemento de caución es que la mayoría de los experimentos fueron hechos en EE.UU o Canadá. No incluyen análisis de diferencias regionales, de status social, condiciones económicas o diferencias culturales y étnicas. Por este motivo, no deben ser usados en una forma determinista, sino que su utilidad radica en poder contemplar las posibles tendencias de comportamiento y buscar mecanismos para efectuar otras investigaciones más concretas. Sugiero que sería útil para el campo de manejo de conflictos socioambientales, iniciar unos estudios de comportamiento en el campo para documentar sistemáticamente la existencia de diferencias en el comportamiento por género en las actividades de negociación. Estos estudios deberían incluir fuertes elementos comparativos tales como etnicidad, edad, experiencias fuera de la comu-

nidad de los participantes, tipo de conflicto, y tipo de comunidad.

V. Algunos ejemplos de conflictos de género en proyectos sobre uso y manejo de recursos naturales

A) El género y los viveros forestales

Un buen ejemplo de los conflictos de género en el uso y manejo de recursos naturales viene de los esfuerzos a través de varios proyectos e iniciativas de establecer viveros forestales comunitarios. Muchos han encontrado en los procesos de determinar cuáles serán las especies para incluir en un vivero forestal comunitario, que hay grandes diferencias entre las variedades deseadas por los hombres y las que prefieren las mujeres. Con frecuencia, los hombres prefieren sembrar especies maderables que tengan un valor en el mercado o que se puedan usar en construcciones locales. Esta preferencia coincide con sus responsabilidades de proveer tablas para construcciones o en sus roles de llevar el comercio hacia afuera de la comunidad. Pueden también resultar de sus conexiones con personas dedicadas a la extracción de madera de los bosques.

En cambio, se encuentra con igual frecuencia el deseo de mujeres campesinas para obtener especies que sirven para múltiples usos, tales como leña, medicinas, la producción de frutas para el consumo familiar y alimento para los animales menores. A veces expresan preferencias por es-

pecies antiguas, ahora desaparecidas, que utilizaban sus abuelas y que ya no se pueden encontrar. En otros lugares, las mujeres han expresado su deseo por árboles simplemente porque son bonitos. Estos deseos también coinciden con los roles que llevan las mujeres en sus actividades productivas y reproductivas o con los espacios que ellas frecuentan mayormente.

Enfrentados con estas diferencias, los agentes que promueven los viveros forestales han tenido que acomodar los intereses de los dos géneros, habitando espacios en los viveros para mayor número de especies y buscando materiales de siembra de variedades locales. En los casos donde los agentes sólo han tomado en cuenta las preferencias de un género, como las de los hombres, han encontrado a veces situaciones de conflicto o incumplimiento en las tareas necesarias para sustentar el buen desarrollo del vivero.

Christine Pendzich relata un interesante caso hipotético que demuestra lo que pueda pasar cuando no se consideran las diferencias de género en el desarrollo de un vivero forestal (Pendzich, comunicación personal, 1995).

Los hombres en la comunidad pueden decidir que quieren producir un cierto tipo de árbol que es propicio para la construcción o que tiene un mercado seguro. Deciden iniciar un proyecto para establecer un vivero para producir esta variedad. Pero en esta comunidad, son las mujeres quienes tienen la responsabilidad de regar las plantas y cuidar el vivero. Ellas hubie-

ran preferido sembrar árboles frutales, en vez de los maderables, para poder ayudar en la alimentación de su familia, pero sus preferencias y necesidades no fueron consideradas en el diseño del proyecto del vivero. Por no responder a sus intereses, las mujeres dejan de aportar su mano de obra al vivero, y el proyecto, literalmente, muere.

B) Conflictos de género con los agentes de desarrollo forestal: El caso del Proyecto de Desarrollo Forestal Comunitario (DFC) en Ecuador

No sólo existen conflictos de género en cuanto a las actividades técnicas de un proyecto, como las diferencias de género en las preferencias por ciertas variedades o especies de árboles, o por diferencias relacionadas a actividades de proyectos como en el establecimiento de viveros forestales. También existen conflictos de género relacionados a las personas que trabajan con los proyectos de conservación o desarrollo forestal. Aquí presento un ejemplo de un conflicto de género que existe en el Proyecto Desarrollo Forestal Campesino-DFC (FAO/INEFAN) en el Ecuador.²

El Proyecto DFC es financiado por el Gobierno Holandés a través de FAO e implementado por un equipo mixto de profesionales nacionales e internacionales, hombres y mujeres, dentro del INEFAN. Como requisito del donante, el proyecto tiene un fuerte compromiso con la incorporación de género dentro del campo del

desarrollo forestal campesino, e incluye fondos para asegurar la capacitación en género a los técnicos del DFC y un puesto a tiempo completo para un experto internacional en asuntos de género. También incluye en el proyecto, especialistas en género para cada una de las cuatro oficinas del DFC en las diferentes regiones del país donde el proyecto opera. Los especialistas incluyen mujeres y hombres. El DFC trabaja bajo un esquema de participación comunitaria en todas las actividades de campo apoyados por el Proyecto, y trabaja a través de organizaciones de segundo grado (OSGs) que representan a varias comunidades de base.

Para iniciar sus actividades en una comunidad nueva, el DFC entra en un proceso de negociación para establecer los compromisos de las dos partes: el DFC y la OSG. Uno de los requisitos del DFC es que la OSG tiene que nombrar promotores comunitarios para efectuar las actividades del proyecto. Estos promotores reciben capacitación del DFC y actúan como enlace entre las comunidades y el Proyecto. El DFC aspira que una buena proposición de los promotores pudieran ser mujeres. El objetivo de este requerimiento es para tratar de asegurar que haya una conexión operativa entre el DFC y las mujeres de las comunidades.

Se reconoce que el ejercicio de promotoras comunitarias no es fácil. Ellas son mujeres solteras, madres solteras, viudas, y mujeres casadas, tanto jóvenes (25-35) como mujeres de mediana edad (35-45

años). Algunas son ya líderes comunitarias con experiencias en otras actividades, mientras para la mayoría es su primera experiencia en liderazgo de este tipo. Lo que comparten en común es un fuerte prejuicio de género que limita significativamente sus trabajos y que, en ciertos casos, ha sido motivo para dejar de ser promotora.

Las mujeres solteras encuentran conflictos entre los requisitos de trabajo y el "rol" que deben jugar en la comunidad como "buenas hijas de familia". La necesidad de viajar a otras comunidades, hacer el trabajo en colaboración con otros hombres, y asistir a reuniones por la noche, hace que otros miembros de la comunidad y sus mismas familias juzguen su comportamiento como incorrecto para una mujer de buena reputación. Dicen que las promotoras parecen como "mujeres de la calle". Los rumores y las críticas a nivel de la comunidad pueden resultar en un ostracismo de la promotora. Ellas corren riesgo de no poder contraer matrimonio en el futuro o de ocasionar problemas para su familia, que, según la comunidad, no está orientando o controlando suficientemente a la mujer soltera. En los casos donde la familia de la promotora la apoya en su trabajo, todavía se pueden crear problemas entre la familia y la comunidad.

Para las promotoras casadas, los problemas se concentran en conflictos con el esposo, quien se puede oponer a sus salidas para el trabajo, diciendo que ella está buscando otro hombre. El esposo puede recibir presión de otros miembros de la co-

munidad, criticándole que él no está controlando a su mujer cuando ella sale a trabajar fuera de su casa.

Estos problemas de aceptación comunitaria de las promotoras han causado la salida de algunas promotoras de sus puestos. Cuando el DFC ha tratado de explorar el motivo de la salida, algunas dicen al inicio que han salido porque el trabajo les quita demasiado tiempo, pero al indagar más, resulta que el motivo principal es el conflicto entre su rol de promotora y su otro rol de hija o de esposa.

El DFC está empezando a tratar el problema en una serie de talleres con grupos de los promotores. Para no enfatizar aún más el problema que sufren las promotoras, están organizando los talleres alrededor de temas más amplios, como el de “problemas de desarrollo comunitario” donde se incluyen actividades para tratar explícitamente los problemas de las promotoras. Utilizan los métodos de las tarjetas para crear árboles de problemas y promover discusiones sobre alternativas de solución. Aunque el DFC procura siempre bajar las tensiones, reconocen también que la aceptación de un rol nuevo a nivel de las comunidades, como es el de la promotora, va a llevar un buen tiempo. La necesidad del DFC en este momento es la de reconocer el problema abiertamente, apoyar a las promotoras en sus trabajos, y tratar de aliviar, en lo que pueda, las tensiones locales.

El caso de las promotoras del DFC imparte interesantes ideas sobre las estrate-

gias que un proyecto puede considerar para promover la inclusión de género. La política de promover la participación femenina para la promoción comunitaria ha causado conflictos de género en las comunidades, pero tal vez estos mismos conflictos están promoviendo una consideración local sobre posibles cambios en los roles de las mujeres, que pueden ser, a más largo tiempo, saludables para la comunidad. Las promotoras que sobrevivan al conflicto y consigan ejercer su trabajo, van a servir de modelo para otras mujeres de la comunidad. También sirven como ejemplos visibles de que la mujer sí participa en las actividades de conservación, y que sí puede ejercer roles de liderazgo comunitario.

Por otro lado, no debemos confundir la contratación de mujeres para promotoras con la inclusión de una dimensión de género en el DFC. El acto de contratar las mujeres es un resultado del análisis de género aplicado al campo del desarrollo forestal comunitario, que ha revelado la necesidad de mejorar la comunicación directa con mujeres en el campo y el reconocimiento de que en la sociedad andina, la comunicación “mujer a mujer” puede tener efectos mejores que la comunicación de “hombre promotor hacia mujeres de la comunidad”. Esto no quiere decir que no existan hombres con excelentes destrezas para comunicarse con las mujeres campesinas, sino que esta comunicación necesaria para el buen funcionamiento del DFC puede ser mejorada con la inclusión explícita de mujeres promotoras. La estrategia

de las promotoras del DFC va de la mano con un programa de capacitación en análisis de género y asistencia técnica en el uso del variable género en las otras actividades del DFC. Esta combinación de estrategias es una buena lección para otros proyectos similares.

VI. ¿Cómo incluir género como una variable en la resolución de conflictos socioambientales? Algunas sugerencias y oportunidades

Queda en frente de nosotros un trabajo bastante grande para determinar las mejores avenidas para la inclusión de género en el campo del manejo de conflictos socio-ambientales. Sin embargo, es posible sugerir algunas áreas inmediatas que podrían beneficiar si bien en una consideración, aun parcial, la variable género.

A) La inclusión de género en los diagnósticos del conflicto en la fase de pre-negociación

El área más propicia para iniciar la inclusión de la perspectiva y metodología del análisis de género es en la fase de pre-negociación. Una parte importante de esta fase es la definición del conflicto y la determinación de los actores en el conflicto y los interesados. El análisis de género puede ser útil para entender cómo se define el conflicto para las mujeres y para los hombres, incluyendo también diferencias por edad. Los métodos participativos y etno-

gráficos pueden ser adecuados sin mucho esfuerzo para recoger y analizar información sobre diferencias de género en la definición de un problema, quiénes participan en un conflicto y quiénes son afectados por éste. Lo esencial en esta fase diagnóstico es adicionar la palabra ¿quién? a cada nueva pregunta de investigación. Sugiero que las herramientas analíticas, como el acceso y control, análisis de preferencias, análisis de condición y posición ante cualquier solución de un conflicto, y el análisis de los interesados con la óptica de género, serán las más útiles para aplicar en esta fase. Es importante recordar que el análisis de género no tiene que ser hecho únicamente por personas profesionales especializadas. Miembros de la comunidad misma pueden ser involucrados en las actividades de diagnosis y análisis.

B) La inclusión de género en la organización de reuniones formales en comunidades en la fase de negociación

Otra área importante del manejo de conflictos para la inclusión de la dimensión de género es el de la organización (“setup”) de las reuniones formales para discutir el conflicto. Hay varias cosas que pueden hacer los/las mediadores para promover una participación más equitativa de las mujeres y los hombres de la comunidad en tales reuniones.

El sitio de la reunión: Se debe escoger un sitio donde todos puedan entrar y sentarse cómodamente. En espacios muy

chicos, hay una tendencia para las mujeres de quedarse escuchando desde afuera. En espacios muy grandes, las mujeres en muchas situaciones se sientan muy lejos de la "acción" y su participación tiende a bajar. Si el sitio de la reunión es un sitio donde normalmente sólo se reúnen los hombres, las mujeres no se van a sentir cómodas al entrar a él, aunque el evento pueda ser extraordinario.

El día de la reunión: ¿Es un día en el que tanto los hombres como las mujeres están disponibles para asistir? Con frecuencia, se selecciona un día en el que los hombres no tienen trabajo, pero no se considera que los trabajos de las mujeres sí continúan. A veces es mejor buscar una tarde en el fin de semana cuando no se interfiere con las tareas de la cocina y el cuidado de los niños. Hay organizadores de eventos comunitarios que ofrecen comida para el evento para evitar así que la gente tenga que salir a comer, y organizan actividades separadas para los niños para permitir una activa participación de los padres.

La hora y la duración de la reunión: En adición a lo arriba expuesto, es importante considerar cuáles son los horarios más convenientes para la comunidad y establecer reglas de tiempo de duración. La puntualidad es una condición que debe ser aplicada no sólo a la comunidad sino a los agentes de afuera. A veces es mejor dividir las reuniones en varias de menor duración, a través de varios días seguidos para que la gente no se canse tanto y para que las mujeres y los hombres puedan combinar la

asistencia con sus responsabilidades case-
ras.

El arreglo (ubicación de los participantes) en la reunión: Es importante prevenir el arreglo del sitio de la reunión para lograr la participación de todos. Los círculos amplios donde todos pueden ver las caras de los otros es recomendable. A veces es necesario invitar especialmente a las mujeres a sentarse más cerca, o a entrar en el grupo. Si esto es culturalmente difícil, uno puede tratar de incluir distintas agrupaciones y actividades en grupos pequeños para acomodar una necesidad de separación dentro de la participación.

Las dinámicas: Es muy útil incluir dinámicas sociales breves para aliviar tensiones y el cansancio durante las reuniones. Se pueden aprovechar éstas para bajar tensiones de género u organizar momentos donde los participantes jueguen roles distintos a los normales. Esto ayuda a variar las perspectivas de un conflicto, generar distintas opciones de solución, y dejar, a veces, que personas marginales puedan experimentar con roles más céntricos.

El idioma: Es esencial que el idioma del discurso de la reunión sea accesible a todos los participantes. Se debe evitar en lo posible la necesidad de traductores. También se debe cuidar el lenguaje de la reunión y asegurar que todos entiendan bien la "jerga" que puede usarse en una reunión sobre conflictos.

Los espacios/tiempos de reflexión con la familia: Una estrategia que puede ser útil es la de programar en las reuniones

formales, espacios y tiempos de reflexión en la familia. Como sabemos que existe mucha negociación y discusión entre los géneros dentro de la casa y en los espacios privados, y que estos momentos pueden ser los precisos para formular opiniones y respuestas, se pueden programar estos momentos dentro de la reunión y orientarlos a discusiones específicas para encaminar el proceso.

En adición a estas opciones, existen algunas otras cosas que se pueden considerar para incluir la dimensión de género en el manejo de conflictos. Se podría incluir esta capacitación para los que trabajan en mediación de conflictos como parte integral de su formación. Esto sería útil tanto para los profesionales cuanto para los mediadores comunitarios. Se puede también introducir el tema de género dentro de los manuales y guías para los mediadores. También se podrían hacer esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades y destrezas de las mujeres de la comunidad en las formas de negociar o en cómo participar mejor en reuniones de resolución de conflictos. Este tipo de capacitación previa a los eventos de mediación, beneficiaría a todos los participantes y no sólo a las mujeres. Finalmente, se pueden hacer esfuerzos para incluir siempre mujeres mediadoras en los equipos de manejo de conflictos. Para que esta estrategia sea útil, y no sólo simbólica, se deben planificar los roles que cada mediador/a va a tomar durante el evento, y definir por qué y cómo se pueden demostrar los comportamientos positi-

vos hacia la negociación equitativa de género en los conflictos.

VII. ¿Qué deberíamos hacer?

Para terminar esta exploración preliminar de la dimensión de género en el manejo de conflictos socioambientales, quiero hacer cinco recomendaciones.

a) Revisar la literatura formal y “gris” sobre género y conflictos.

Existe mucha más información en otras literaturas que puede ser útil para el manejo de conflictos socioambientales. Debemos extender nuestra búsqueda hacia campos más amplios de nuestras disciplinas.

b) Organizar las experiencias actuales del campo para compartirlas.

También existen experiencias entre las personas actualmente involucradas en el manejo de conflictos socioambientales, que podrían ser instructivas para otros. Se podrían iniciar actividades de sistematizar estas experiencias personales para después compartirlas y examinarlas para obtener posibles lecciones.

c) Diseñar experimentos a nivel de laboratorios de investigación social sobre la comunicación y género, incluyendo análisis de factores culturales y de etnicidad.

d) Incorporar (a través de la capacitación de los mediadores profesionales y comunitarios y la asistencia técnica de especialistas en asuntos de género y conflictos) el análisis de género en los diagnósticos de conflictos socioambientales.

e) Diseñar observaciones formales e investigaciones sistemáticas complementarias en el campo sobre las diferencias de género en el comportamiento comunitario hacia conflictos, incluyendo comparaciones entre distintos tipos de sociedades y de comunidades.

Este esfuerzo nos dará una base de experiencias para mejorar nuestro entendimiento del rol que realmente juega este factor en los conflictos socioambientales en nuestro medio y ayudará a diseñar mejores estrategias y métodos para trabajar con el tema de género en este campo.

Con estas sugerencias, concluyo esta exploración preliminar. Espero que este análisis sirva para motivar a otras personas a poner sus nuevos “lentes de género” y examinar lo que suelen hacer en sus trabajos, para ver dónde se podrían considerar cambios. Espero también que esta contribución al seminario motivará al FTTP a seguir recorriendo el camino de exploración que he iniciado en este trabajo.

Cuadro N° 1
Tendencias de Comportamiento de Hombres y Mujeres a la Negociación

MUJER	HOMBRE
cooperativo	competitivo
expresivo	asertivo
integrativo	distributivo
integrativo y situacional	individual
contextual	aislado
pasivo	agresivo
indirecto, relacional	directo, lineal
personal	despersonalizado
hablar poco	hablar mucho
interrumpido	interrumpe
empatía	antipatía
armonía	conflicto
evitar conflictos	confrontar conflictos
escuchar activamente	escuchar a distancia

Bibliografía

- Balarezo P., Susana 1994
Guía Metodológica para Incorporar la Dimensión de Género en el Ciclo de Proyectos Forestales Participativos. FAO/ FPPP/ DFPA, Quito, Ecuador.
- Bingham, Gail, Aaron Wolf and Tim Wohlgenant 1994
Resolving Water Disputes: Conflict and Cooperation in the United States, the Near East and Asia. ISPAN/USAID.
- Bozzo, Sandra I. 1995
Gender and Power in Mediation. York University. Manuscript.
- CIDES 1994
Guía para Mediadores Comunitarios. Proyecto sobre Medios Alternativos en la Solución de Conflictos Legales, II Fase. Centro Sobre Derecho y Sociedad, Quito.
- Hisham, Mohamed Ahmed, Jan Sharma, Anthony Ngaiza and Nicholas Atampugre 1991
Whose Trees: A People's View of Forestry Aid. London: Panos Publications Ltda.
- Hoskins, Marilyn 1995
"Announcing an Electronic Conference on Conflict Management", in *Gender and Property Rights* EMAIL Conference, CGIAR, 13 October.
- Kolb, Deborah M. and Gloria G. Coolidge.
"Her Place at the Table: A Consideration of Gender Issues in Negotiation" In: *Culture, Race, Gender and Style*.
- Pendzich, Christine, Garry Thomas and Tim Wohlgenant 1994
The Role of Alternative Conflict Management in Community Forestry. RESOLVE/ FAO.
- Tannen, Deborah 1990
You Just Don't Understand: Women and Men in Conversation. New York: Ballantine Books.

Townsend, Janet Gabriel 1995
Women's Voices from the Rainforest. New York, Routledge.

Notas

- 1 Ponencia preparada para el Seminario Internacional del FPPP/FAO sobre "Manejo Alternativo de Conflictos Socioambientales", 13-16 de noviembre de 1995, Quito, Ecuador. Agradezco a los participantes del Seminario por sus comentarios hechos después de mi presentación, los cuales han sido incorporados en este borrador.
- 2 La información sobre este caso de conflicto fue recolectada durante entrevistas informales con Miguel Andrade e Ineke van der Pol, quienes trabajan con el proyecto DFC/FAO/INEFAN. Les agradezco mucho por haber compartido esta información.

Condiciones necesarias para el manejo de conflictos socioambientales

Lourdes Endara Tomaselli

Introducción

Asumimos en este documento que, al hablar de conflictos, nos estamos refiriendo a aquellas oposiciones causadas por la estructura de la organización económica y política de una sociedad, y que en la esfera de lo ambiental se traducen en la confrontación entre actores sociales por sus intereses contrapuestos sobre los recursos naturales. En palabras de Gluckman¹, un conflicto es la tensión que surge “en el corazón mismo del sistema”, expresando con ello que es el centro vital de la sociedad el que está afectado por una contradicción y que su superación provocará inevitablemente “el cambio radical del sistema”.

Sin embargo, es necesario también señalar que el conflicto no es patrimonio de un determinado sistema socioeconómico, sino que -al menos todos los sistemas que han existido y existen actualmente- están atravesados por contradicciones, aunque éstas correspondan a distintas causas.

Las confrontaciones concretas que surgen constantemente en el uso de los recursos naturales pueden ser fruto de estas contradicciones estructurales cuando los actores intervinientes representan intereses antagónicos, tal es el caso de las confrontaciones entre comunidades indígenas y compañías petroleras, o por el contrario pueden obedecer solamente a posiciones discrepantes cuando los actores comparten una misma ubicación dentro del entramado socioeconómico y político de la sociedad, como por ejemplo, la confrontación entre comuneros por el uso de los páramos comunales. En el primer caso, se trata de expresiones del conflicto estructural de la sociedad; en el segundo, son expresiones de desacuerdos coyunturales.

En estos términos, al hablar aquí de las condiciones para el manejo de conflictos socio-ambientales, habrá que tener presente que estamos restringiendo el tratamiento del tema a situaciones en que las condiciones objetivas de los actores socia-

les que intervienen son heterogéneas y sus intereses antagónicos. En caso contrario deberíamos modificar la expresión o -más bien dicho- ampliarla a “manejo de conflictos y disputas socio-ambientales”, con lo cual también el análisis de las condiciones para hacerlo deberían modificarse, pues, aunque sea redundante, no es lo mismo aproximarnos al tema si nos referimos a disputas entre iguales que a conflictos entre desiguales.

Las confrontaciones puntuales causadas por un conflicto ocurren cuando los distintos actores sociales antagónicos se colocan frente a frente -de manera real o figurada- y pugnan por lograr que sus intereses sean aceptados por el otro. En el caso de los conflictos socioambientales, el interés es sobre un determinado recurso natural. Ese frente-a-frente tiende en la mayoría de los casos a ser violento o impositivo por parte de los actores que concentran mayor poder político o económico, que pertenecen a culturas dominantes o cuyas identidades han sido hegemonizadas. A pesar de esta tendencia, hay cada vez más una conciencia de la necesidad de buscar medios que permitan alcanzar concertaciones o acuerdos particulares sobre el uso de determinados recursos naturales, aun entre actores estructuralmente antagónicos. Este esfuerzo no debe olvidar que todos estos medios deberían procurar disminuir los riesgos que reviste una confrontación violenta para los actores menos favorecidos, pero que en ningún caso serán soluciones definitivas al conflicto, aunque sí pueden

ser las bases para alterar la correlación de fuerzas entre los actores al ser entendidos como procesos de aprendizaje y fortalecimiento de las organizaciones populares.

El actor social se constituye como tal en la medida que representa un interés y ocupa una posición en la sociedad, es decir que “encarna una idea, una reivindicación, un proyecto, una promesa, una denuncia”² y en función de ellos actúa en el escenario social. Un individuo, un grupo, una comunidad o una institución pueden ser actores sociales y por lo tanto pueden ser parte de un conflicto socioambiental en el momento en que sus intereses sobre determinado recurso son contradichos por los de otro u otros actores sociales. Los factores que intervienen en la constitución de los actores sociales son su posición económica, su poder político, la cultura a la que pertenecen y su adscripción a una identidad³. Es el cruce de estas cuatro variables el que provoca, por un lado, la diversidad de actores sociales que intervienen en los conflictos socioambientales y por otro, la complejidad de la caracterización de sus intereses⁴.

En todo caso, el papel que desempeñan los actores confrontados tiene un peso fundamental en la manera en que el conflicto se desarrollará. Por esta razón, en este trabajo se presentarán algunas condiciones a tener en cuenta en el manejo de conflictos socioambientales desde la perspectiva de los actores sociales que intervienen, dejando a un lado otro tipo de condiciones que pueden derivarse de las causas que lo

generan o de los escenarios donde se desarrollan.

No pretendemos hacer un análisis exhaustivo de las condiciones que se requieren para manejar un conflicto, sino simplemente anotar algunas de las que nos parecen han sido consideradas con menos frecuencia en el tratamiento del tema. Nos referimos a aquellas que se desprenden de las dos últimas variables que intervienen en la constitución de los actores sociales, esto es la cultura y la identidad.

I. Representación de los actores externos

En la mayoría de los casos, en los conflictos socioambientales de Latinoamérica los actores intervinientes son principalmente comunidades rurales frente a instituciones estatales o privadas nacionales y transnacionales extractoras a gran escala de los recursos naturales. Si bien esta condición desequilibrada ya establece una correlación de fuerzas a favor de los actores foráneos, hay un “valor agregado” a ellos, que les dota de mayor poder. Esto es la representación que le asignan las comunidades rurales, lo que no es un escollo fácil de salvar. En términos generales se puede plantear que, por los efectos ideológicos de la estructura socioeconómica, quien está en condición de dominación la asume como producto de la superioridad del dominador. Los procesos organizativos de los sectores populares han ido desarmando este basamento ideológico de la dominación, sin embargo, éste no está totalmente

destruido. Pero si además de pertenecer a un sector socioeconómicamente dominado, los actores más débiles son parte de culturas que han sido durante siglos discriminadas por la cultura dominante (hispano y portugués hablante en América Latina), la representación construida sobre sus agentes es producto de la desvalorización de la cultura propia y la sobrevaloración de la cultura ajena⁵. Esta representación general está compuesta por un sinnúmero de representaciones menores sobre las capacidades, destrezas, habilidades, recursos e inclusive artimañas de los actores pertenecientes a la cultura dominante, muchas de ellas míticas o estereotipadas, pero como dice Godelier, más reales que la realidad misma para quien las piensa.

Esta representación provoca que, a más de poder real, los actores externos gocen de una fuerza simbólica frente a las comunidades locales, que potencia su poder y predispone una condición de debilidad en el manejo del conflicto por parte de las comunidades rurales.

Por esta razón es necesario, antes de intentar un manejo alternativo del conflicto, conocer cuáles son esas representaciones sobre el actor externo para actuar sobre ellas, desestructurarlas, y eliminar al menos su fortaleza simbólica cuando no su fuerza política o económica. Muchas de las estrategias diseñadas para la resolución alternativa de conflictos dejan a un lado esta condición y se construyen como si los actores sociales antagónicos tuvieran la misma fuerza. Habría que pensar en lo que

puede ocurrir en una mesa de negociaciones cuando un actor se siente y se representa a sí mismo como débil frente a uno que lo mira también como débil. El juego de palabras expresa lo difícil de esta situación.

II. Legitimidad de los medios y de los agentes de la resolución

Más allá de las ventajas objetivas que pueden tener las estrategias colaborativas en el manejo de conflictos socioambientales, debemos tomar en cuenta la valoración que los actores más débiles hacen de ellas y la que hacen de las estrategias legales o impositivas. En este caso estamos tratando también de un aspecto que corresponde al plano del imaginario.

Si nos acercamos a la realidad rural de América Latina, podemos observar que las autoridades locales que representan a la sociedad nacional (tenientes políticos, guardias rurales, párrocos, maestros, hacendados, caudillos, etc.) gozan de un elevado prestigio al interior de las comunidades, más aún si se trata de poblaciones indígenas; esto tiene mucho que ver con lo que señalamos antes, es decir, la manera en que lo perteneciente a la sociedad culturalmente dominante es representada por las comunidades dominadas. Estos agentes de autoridad son, además, parte de un tejido de relaciones de dependencia y sumisión que se ha ido construyendo desde la colonia, pasando por la época de la hacienda, hasta nuestros días. Ellos y los me-

canismos que emplean a la hora de intervenir en los conflictos han sido asumidos por las poblaciones rurales como las únicas instancias válidas a las que recurrir. Aun en el momento en que surge una disputa en el espacio intracomunitario, se acude a ellos para que resuelvan sobre la disputa o al menos “legalicen” la resolución tomada. La “autoridad” que representan les otorga una legitimidad que rebasa los límites de la legalidad. En muchas ocasiones hemos constatado cómo la solución final de una disputa intracomunal sólo se alcanza cuando se ha pasado por los medios oficiales ejecutados por los agentes de autoridad.

En nuestras acciones de capacitación a sectores populares sobre el manejo alternativo de conflictos y a la hora de impulsar estas estrategias, deberíamos tomar en cuenta los elementos o referentes más profundos a través de los cuales se construye esa legitimidad de los medios y de los agentes que intervienen en la resolución de conflictos. En muchos casos podremos descubrir que parte de esos referentes giran en torno al sexo, a la edad, al manejo de la expresión oral, al desplazamiento y la gestualidad; son aspectos tan “triviales” los que pueden revestir de legitimidad a un agente de autoridad y a través de él a la estrategia empleada. Podemos preguntarnos también si el cambio de los roles asignados a cada género, y que es impulsado sutil o bruscamente por los agentes de desarrollo, no infringe las normas culturales que pre-

tendemos respetar y hacer respetar con el uso de estrategias colaborativas.

III. Estructura política interna de las comunidades locales

En el contexto latinoamericano coexisten sociedades con sistemas políticos diversos; entre ellos muchos que tienen un modelo altamente jerarquizado en el cual un individuo concentra en sí prestigio, poder y fuerza naturales y sobrenaturales. Hablamos principalmente de las sociedades de floresta tropical, aunque en el contexto andino también encontramos estructuras de poder sumamente verticales. En ellas, por lo tanto, el ejercicio de la autoridad tiende a ser vertical e impositivo. El mandato de un chamán es algo que no se puede obviar en el contexto intracomunal amazónico; la sanción comunal a quien provocó un daño grave a otro de sus miembros debe ser imperativamente cumplida, como único mecanismo posible para que el infractor se reincorpore a la vida comunal en el contexto andino; el castigo físico, la burla o el ridículo para quienes alteran la vida comunitaria no son justamente estrategias colaborativas en el sentido usual (y muchas veces descontextualizado) del término, pero son estrategias habituales en las comunidades indígenas del continente.

Todos estos mecanismos corresponden a sistemas peculiares de organización política y son legítimos para quienes han sido modelados en la cultura que los gestó.

Pueden aparecer a nuestros ojos (es decir, a nuestros filtros culturales) como actos atentatorios a la dignidad, antidemocráticos, autoritarios y hasta “salvajes”. Cabe nuevamente preguntarnos si somos capaces de ser respetuosos solamente con aquello que se asemeja a lo gestado en nuestra cultura o si aun aquellas prácticas que contradicen nuestro sistema de valores (y estoy hablando como miembro de la cultura hispano hablante latinoamericana) deben ser respetadas y reconocidas como válidas y legítimas en el momento de la resolución de un conflicto.

Sin ir tan lejos, constatamos también que hay una gran diferencia entre un sistema democrático (propio de las sociedades originadas en la matriz cultural greco-latina) y un sistema consensual (propio de las sociedades andinas). En principio, la democracia es exactamente lo opuesto al consenso. La primera implica la renuncia de todo por parte de algunos, mientras que el consenso implica la renuncia de algo por parte de todos. Pero, al menos en las comunidades andinas, esos consensos se logran después de poner en acción todo un juego de relaciones de reciprocidad, de prestigio, de lealtades que poco o nada tienen que ver con el tema sobre el que se pretende alcanzar el consenso.

Las decisiones consensuales difícilmente pueden ser contradichas o alteradas. Este factor puede ser un aspecto favorable en el manejo de conflictos socioambientales, pues fortalece la postura comunitaria; pero también puede ser un impedi-

mento a la hora de entablar una negociación con otros actores o intentar mediar entre ellos, pues esta estrategia implica apertura de las dos partes para llevarse a cabo.

IV. Interferencias en la comunicación

La lengua es el sistema donde mejor se refleja la diversidad cultural. Sabemos que al tratarse de sujetos que tienen lenguas maternas distintas, al emplear una de ellas para comunicarse siempre este proceso tendrá límites que procuran ser superados con giros, explicaciones, ejemplificaciones. Aun en el caso de lenguas de la misma familia lingüística y que se han desarrollado en procesos más o menos similares hay ciertas interferencias en la comunicación. Pero los límites son mucho mayores cuando se trata de lenguas que nacen en matrices culturales totalmente dispares y que provocan que el registro y los contenidos que ellos guardan sean sumamente distintos.

En todas las metodologías para manejo alternativo de conflictos deberíamos tomar en cuenta las diferencias semánticas y la influencia que éstas pueden tener en la comprensión de las propuestas elaboradas en base al “discurso” de las lenguas dominantes. Pero también hay que preguntarse sobre la influencia de este factor en el momento de entablar una negociación.

Notas

- 1 Cfr. Gluckman, Max, *Política, Derecho y Ritual en la sociedad tribal*, AKAL Editor, Madrid, 1978, pp. 138 y ss.
- 2 De Souza, Herbert José, “Como se faz Análise de Cojuntura”, 6a. ed., VOZES, Petrópolis, 1988, pp. 2
- 3 En América Latina, hasta la década de los ochenta, nos habíamos acostumbrado a interpretar la condición de los actores sociales a partir de dos variables: la económica y la política; es durante los primeros años de esa década cuando empieza a ser considerada una nueva variable: la cultura; en la de los noventa debemos sumar la cuarta: la identidad
- 4 Un ejemplo de esta complejidad es la coincidencia de intereses entre las compañías forestales y la población negra del norte de Esmeraldas, frente a la población Chachi. Para la población negra, la extracción forestal representa un mecanismo de desarrollo, que lo contraponen con la negativa de progresar de los “indios”. Por “identidad” ellos se reconocen como pertenecientes a la civilización de la que son parte las compañías, frente al “salvajismo” de los indios, aunque estructuralmente, indios y negros pertenezcan a la misma condición.
- 5 La multiplicidad cultural obliga a relativizar estas reflexiones pues evidentemente no todas las poblaciones indígenas han estado sujetas a las mismas condiciones de dominación. Pensamos que la población más afectada ha sido la quichua hablante andina; pero igualmente, la presencia mayoritaria de esta población en Ecuador, nos hace pensar que esta condición debe ser tomada en cuenta.

Pauta para el manejo de conflictos del desarrollo local

Una perspectiva metodológica

Víctor Hugo Torres

1. Introducción

La propuesta metodológica para el tratamiento colaborativo de conflictos en contextos de desarrollo local, que a continuación voy a exponer, es el resultado del seguimiento y sistematización de COMUNIDEC a las experiencias implementadas por varias asociaciones cívicas de la sociedad civil ecuatoriana. En este sentido, cabe una primera aclaración: no se trata de un proceso concluido, sino de una propuesta metodológica en gestación, cuyos instrumentos y procedimientos están validándose, por tanto abiertos a la crítica, a recibir aportes y recomendaciones que mejoren la metodología en los aspectos instrumentales y teóricos.

Desde la perspectiva del desarrollo local, la experiencia testimonia que los conflictos son singulares, cada uno exhibe características propias, detona diversos procesos de acción y reacción social. Sin embargo, una cosa es la específica realidad de un conflicto, y otra muy distinta es

que metodológicamente se puedan rastrear los aspectos comunes e identificarlos para reconstruir el proceso de un conflicto, y a partir del aprendizaje diseñar formas de intervención. En este sentido, creemos que no hay un camino único para el tratamiento de las incompatibilidades, ni un formato estandarizado para el manejo de conflictos, pues estos por naturaleza son multicausales, surgen en ámbitos interproblematizados, y activan intereses plurales.

El hecho es que para las organizaciones populares, los pequeños municipios, ongs, las diferentes asociaciones ciudadanas que cotidianamente enfrentan incompatibilidades de diverso orden y magnitud, el manejo de conflictos incluye mucho más que procedimientos. Apela a la capacidad creativa de las organizaciones, a las destrezas de sus líderes, se remite a los valores culturales de sus asociados, y se asienta en la participación consensual.

De ahí que no prometemos una “formula mágica” para tratar eficientemente los conflictos, sino una pauta que es an-

te todo un enfoque participativo dirigido a promover la acción colaborativa, a estimular la capacidad negociadora, y a facilitar la toma de decisiones de las organizaciones cívicas que actúan en procesos locales.

2. Principios metodológicos

Los conflictos son inherentes al orden social, y se expresan en condiciones espaciales y temporales específicas, tienen historicidad e impactos en la acción colectiva. Para no remontarnos en el tiempo, señalemos simplemente que los conflictos son parte de la existencia de las asociaciones ciudadanas (léase organizaciones populares), las cuales contribuyen a impedir la dominación y ejercer control mutuo, aunque no garanticen la justicia y equidad; es decir, los conflictos son naturales a la democracia (Dahl, 1991, pp. 39-60).

Basada en la premisa de que los conflictos son propios a la existencia de organizaciones con intereses plurales, y como tales no son necesariamente acontecimientos negativos, la Pauta que proponemos para el tratamiento colaborativo de los mismos, se sustenta en la convergencia de tres principios metodológicos.

A. El Pluralismo Ecléctico

En tanto enfoque participativo la Pauta combina tres vertientes de métodos e instrumentos:

i) Las técnicas participativas que provienen de la administración corporativa, especialmente las relacionadas con la construcción de consensos y negociación de problemas.

ii) Los métodos de la investigación acción participativa y sus procedimientos para recolectar información, y diseñar intervenciones de calidad.

iii) Las tradiciones participativas de las organizaciones de base, especialmente aquellas de mayor cohesión étnica, que confieren legitimidad a las acciones.

B. La Convergencia Disciplinaria

La Pauta demanda de una efectiva convergencia interdisciplinaria, puesto que incide en cuatro dimensiones anudadas en el tratamiento colaborativo de conflictos, cada una de las cuales demanda un perfil específico de las personas involucradas, a saber:

i) La influencia en políticas sociales y sus implicaciones a nivel sectorial.

ii) El manejo de la justicia y la legalidad de los procedimientos, decisiones, y acciones en juego.

iii) La animación con instrumentos y procedimientos colaborativos de negociación y concertación.

iv) La facilitación de la participación social durante las diferentes fases del conflicto.

C. El Momento Oportuno

La Pauta se encuentra en el umbral de nuevos métodos participativos, pues el tratamiento colaborativo de conflictos exige creatividad e innovación. Ahora es el momento oportuno para liberar la creatividad, ya que atravesamos un momento caracterizado por la “preocupación globalizada” de gobiernos, de la cooperación internacional, de ONGs, de las organizaciones populares, y las empresas privadas con vocación de responsabilidad social, por la participación y los acuerdos concertados.

No obstante, también es oportuno preguntarse sobre la direccionalidad del momento, sobre el sentido de la creatividad que apelamos, de inquirir de acuerdo con Chambers (1997): ¿La realidad de quién cuenta? La Pauta no es un instrumento neutro, ni una herramienta cuyo uso depende de quién la use; contrariamente, es una propuesta de acción que se alinea en el campo de las metodologías participativas, especialmente de aquellas que buscan deliberadamente el empoderamiento de las organizaciones de los de “abajo”, de los más necesitados, de los sectores populares.

3. La pauta como enfoque colaborativo

En la implementación de planes sostenibles de desarrollo local, juega papel clave la concertación entre actores. Saber tratar con los conflictos, al igual que tener habilidad para negociar intereses y objeti-

vos, es indispensable para las organizaciones populares y municipios cuya acción se orienta a lograr el bienestar colectivo, poniendo primero las esperanzas de la gente.

De ahí que la Pauta destaca la importancia del tratamiento “desde adentro” de las incompatibilidades, en tanto incorpora los valores, prácticas, conductas, y expectativas de las organizaciones populares. Se diferencia de los procedimientos asistidos, que usualmente recurren a expertos asépticos de las dinámicas vecinales y/o comunales, desconocedores del “modus operandi” del liderazgo, de sus cadenas de mando, de las distintas formas de legitimidad jerárquica, en fin distantes de la cultura política local, porque descarga toda la responsabilidad del tratamiento de los conflictos en las propias organizaciones de base.

Sin desconocer la importancia y necesidad de la mediación estatal y/o especializada a través del sistema jurídico, la Pauta se propone ser de utilidad para el ejercicio de la justicia dinámica entre las organizaciones que intervienen en los procesos de desarrollo local.

A. La Renovación del Liderazgo

Los conflictos son viejos y hay escuelas para su tratamiento, pero el tema desplazado hacia la sociedad civil es relativamente nuevo. En el caso de los países andinos, en los últimos tres años el manejo de conflictos se está aclimatando a través de la problemática medio ambiental, y

en Colombia se registra una variante en contextos de paz y ejercicio ciudadano.

Paulatinamente el manejo colaborativo de conflictos ingresa en la agenda de las organizaciones populares, de aquellas que logran adaptarse en una época de cambios rápidos provocados por la globalización económica, los avances tecnológicos, y la internacionalización de las prioridades del desarrollo. Adaptaciones que van por el lado de transformaciones en las estructuras autocráticas, y los modelos de toma de decisiones. El paso desde organizaciones verticales y jerárquicas a organizaciones horizontales y participativas, se impone.

La Pauta no es ajena a esta tendencia. Su aplicación tiene implicaciones para las organizaciones vecinales y comunitarias, en cuanto supone renovación de la estructura organizativa para actuar de manera ágil y efectiva durante un conflicto. En esta perspectiva, tres tipos de cambios presupone la Pauta.

i) Innovar líneas de comunicación informales y directas entre los estamentos-miembros de la organización, para comunicarse velozmente, y funcionalizar las jerarquías. No es suficiente acceder a información de calidad, confiable, y provechosa, sino además manejarla adecuadamente dentro de líneas de comunicación eficientes.

ii) Impulsar la acción de equipo, promoviendo en su interior la creatividad e iniciativa de los individuos, y compartien-

do la autoridad-decisiones de los líderes. La acción descentralizada con responsabilidades compartidas en equipo, es más efectiva que la acción centralizada en autoridades.

iii) Invertir en el recurso humano, ya que fortalecer las capacidades locales para unos o fomentar el capital social para otros, constituye la “ventaja comparativa” de las organizaciones populares.

4. Contenidos de la pauta

Sumariamente, a continuación, reseñamos los seis segmentos que contiene la Pauta para el manejo colaborativo de conflictos en contextos de desarrollo local.

A. Conflictos en ámbitos locales.

Empieza con la caracterización de los conflictos del desarrollo local, considerando los cuatro elementos concurrentes en los procesos locales: espacio, colectividad, asociación, y cultura.

B. Hacia un Lenguaje común.

Distingue entre varios términos de uso común durante el manejo de conflictos, así como varios conceptos interrelacionados que son útiles para precisar los hechos, los problemas, y las intenciones de los protagonistas. Es conveniente hablar un mismo lenguaje para facilitar la comunicación entre las partes intervinientes.

C. El ciclo de conflictos.

Propone una forma de interpretar las distintas fases por las que puede evolucionar un conflicto local, con la finalidad de reconocer el momento del conflicto en que se inscribe el protagonismo de las organizaciones vecinales y comunitarias.

D. Tipología de clasificación.

Es un método operativo para clasificar los conflictos locales según los escenarios-actores, y según su intensidad-alcance. Diferencia lo que es una clasificación con fines prácticos para la acción, de lo que es el ámbito de intereses y necesidades de carácter estratégico. La finalidad es reconocer en detalle el tipo de conflicto, y diseñar los procedimientos de intervención.

E. Manejo colaborativo.

Destaca el carácter de proceso que tiene la Pauta, poniendo énfasis en la negociación, en la calidad del protagonismo colectivo de las organizaciones locales, en las condiciones necesarias para que la predisposición al cambio logre resultados, y en el papel del facilitador comunitario o vecinal en todo el proceso de manejo.

F. Pasos recomendados.

Son pasos secuenciales para intervenir con opción de impulsar acciones

orientadas para el manejo del conflicto, con sus respectivos instrumentos y herramientas prácticas.

Uno: promover la interacción, a través de preparar la concertación y reconocer las condiciones especialmente de comunicación.

Dos: identificar intereses por medio del diálogo y la aceptación de la agenda.

Tres: proponer opciones, luego de despejar las interrogantes.

Cuatro: arribar a acuerdos y decisiones expresados en planes de acción concertados.

Cinco: ejecutar, supervisar, y seguir el plan a través de veedurías o sistemas de vigilancia local, e identificar nuevos conflictos.

Seis: evaluar el proceso de manejo para fines de mejorar la acción.

5. El aprendizaje como persepectiva local

La aplicación de esta Pauta o de cualquier otra metodología de manejo, por sí solas no garantizan efectividad en el tratamiento de conflictos, ya que la Pauta es simplemente un método colaborativo que ayuda a mejorar el desempeño de las organizaciones locales, pero no las sustituye. Los resultados están ligados a la calidad

del liderazgo, y a la eficiencia de la organización vecinal o comunitaria.

No obstante, promover acciones colaborativas en el tratamiento de las incompatibilidades, o impulsar iniciativas de concertación y negociación de alternativas en contextos locales, no es tarea fácil. Más aún, debido a las características patrimoniales de las culturas políticas en nuestros países, casi siempre las iniciativas devienen en acciones pletóricas de buenas intenciones que encuentran duras resistencias.

Ello no se debe solamente a la existencia de autoritarismos y despotismos individuales, sino a la generalizada desconianza y falta de credibilidad en los sistemas legales. Esta relacionada también con la erosión de la moralidad civil, con la generalización de la corrupción en todos los estamentos de la justicia, y el consecuente deterioro de los valores que sustentan la ciudadanía. De igual forma, se debe a la ausencia de grandes pactos sociales, y consensos nacionales para enfrentar los principales problemas de pobreza e inequidad.

Para revertir esta realidad y ejercer una cultura colaborativa que tiene algunas de sus raíces en las mejores tradiciones participativas locales, el fortalecimiento del protagonismo colectivo y la renovación del liderazgo en las organizaciones, se vuelve prioritario. Contar con organizaciones vecinales y comunitarias dispuestas al aprendizaje continuo y permanente, ba-

sado en la sistematización de sus propias experiencias, es la demanda de la época.

Este es el sentido último, en nuestra opinión, de la Pauta: servir como instrumento de aprendizaje para promover la cultura colaborativa legítima, que presente al “telón de fondo” en el manejo de conflictos del desarrollo local.

6. Bibliografía

Chambers, Robert: 1997
Beyond “Whose Reality Counts?” New Methods We Now Need?, Paper for the Panel on Methodology, Convergence in Knowledge, Space and Time Congress, Cartagena, Colombia.

Dahl, Robert 1991
Los dilemas del pluralismo democrático, Alianza Editorial, México.

Spencer, Laura 1994
Ganar Mediante la Participación, The Institute of Cultural Affairs, Kendall/Hunt Publishing Company, Iowa, United States of America.

Torres D., Víctor Hugo 1997
Conflictos y Desarrollo Local, Pauta metodológica para el manejo colaborativo (versión borrador), COMUNIDEC, Fundación Interamericana, Quito, Ecuador.

Varios autores, 1995
Solución de Conflictos, Instituto Popular de Capacitación, Medellín, Colombia.

Ordenamiento territorial: ¿Inventario de recursos o inventario de conflictos?

Manuel Briceño Méndez

Resumen

En el presente trabajo hemos intentado sistematizar algunas consideraciones en torno al ordenamiento territorial, asumiéndolo como una estrategia política para orientar la distribución espacial del desarrollo. Se trata de establecer las dimensiones sociales, económicas y ecológicas del ordenamiento territorial, en términos de lo que hemos denominado los nuevos paradigmas del desarrollo: la globalización, la descentralización y los desarrollos locales, la biodiversidad y el desarrollo sustentable.

En torno a esta problemática, proponemos que el Ordenamiento Territorial conforme opciones políticas que se expresen en la valoración social de los recursos y en la gestión del territorio, teniendo como fundamento el Inventario de los recursos naturales disponibles y el inventario de conflictos a que el uso y explotación de estos recursos da lugar.

Introducción

Medir las consecuencias positivas o negativas de las actividades del hombre, desde el momento mismo de su aparición en el escenario terrestre, nos enfrenta a un complejo sistema de interacciones donde actúan factores de muy diversa naturaleza: ecológico-ambientales, sociales, históricos, económicos, políticos y espaciales.

En términos geográficos, esto lo podríamos resumir en:

1. Interrelaciones entre el hombre y el medio natural, del cual él mismo forma parte.
2. Interacciones entre el hombre y la naturaleza, entendiendo ésta última como el medio natural modificado o transformado por la presencia del hombre.
3. Interrelaciones entre los hombres, las cuales dan lugar a una acción

colectiva y a una organización social, que se expresa en los paisajes humanizados y en la formación y organización del espacio geográfico.

Cabe destacar que estas interrelaciones descansan en el acto de sobrevivir y en el hecho productivo. Se trata de producir para satisfacer necesidades, colectivas e individuales, de la sociedad en general y de cada uno de sus miembros. No obstante, la satisfacción de las necesidades materiales y no materiales de las sociedades, también responde a un conjunto de valores que varían y cambian en el tiempo y de una sociedad a otra.

Actualmente, a nivel mundial, se ha planteado como una necesidad inmediata, normar el uso de los recursos naturales, pues los mismos han sufrido un deterioro tal que pone en peligro la sobrevivencia de la especie humana. Si bien esto es cierto, también lo es el maniqueísmo que se hace -particularmente a los países el Tercer Mundo-, sobre las catástrofes ecológicas como consecuencia de la utilización y explotación de los recursos naturales.

La humanidad entera ha estado sujeta permanentemente a procesos de cambio, que han dado lugar a lo que comúnmente llamamos progreso; el gran problema a resolver ha sido y sigue siendo, cómo transformar ese progreso en desarrollo, entendiendo que este último significa bienestar para todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

El progreso por sí mismo ha traído nuevos problemas a resolver, al mismo tiempo que ha dado lugar a nuevas necesidades. Pero el problema no estriba en el impacto de las nuevas tecnologías *per se*, argumento falaz en el cual se sustentan algunas corrientes ideológicas y políticas para promover una visión catastrófica sobre el futuro de la humanidad.

El quid del asunto se sitúa quizás, en el uso de esas tecnologías, en la racionalidad económica y social que prima en su utilización; pero muy particularmente, radica en la valoración social de los recursos disponibles y en la distribución de los beneficios que de ellos se deriva.

1. Ordenamiento territorial, calidad de vida y desarrollo

Pudiéramos decir que el ordenamiento territorial es una estrategia para orientar la distribución espacial del desarrollo en razón de los recursos disponibles, mediante un uso que racionalice su explotación en términos sociales, económicos y ambientales, con el objeto de generar mejores condiciones en la calidad de vida de la población.

En este sentido, la calidad de vida se sitúa en la naturaleza de las interrelaciones que se generan entre el hombre y la naturaleza, vale decir, entre la sociedad y su base territorial. Evidentemente, estas interrelaciones son función del grado de desarrollo de sus fuerzas productivas y de los equilibrios que se plantean entre el uso, la

explotación y la conservación de los recursos disponibles en esa base territorial, lo cual se expresa en la organización del espacio geográfico, el ordenamiento territorial y la gestión de los recursos.

Los mayores problemas ambientales actuales, se derivan de la conjunción de múltiples factores: la presión demográfica, la expansión de la frontera agrícola, el crecimiento urbano-industrial. No obstante, habría que destacar el uso y el abuso de tecnologías creadas en los países desarrollados-transferidas o impuestas a los demás países en aras de un supuesto desarrollo, donde prevalece la rentabilidad económica y el beneficio inmediato. De allí que cualquier intento de ordenamiento territorial tendiente a privilegiar la condición humana, tendrá como contrario una racionalidad que privilegie el beneficio y la rentabilidad económica a ultranza. Vale la pena preguntarse entonces: ¿Para qué y para quién es el ordenamiento territorial? ¿Qué se propone? ¿Cuál es la prioridad de fondo? ¿Cuáles son las acciones para lograrla?

Las respuestas a estas preguntas conllevan, necesariamente, la consideración de conflictos de intereses, cuya conciliación sólo es viable en la medida en que exista voluntad política para dar respuesta a problemas sociales, lo cual es el otro factor determinante para poder llevar a buen término una estrategia de ordenamiento del territorio y una adecuada gestión de los recursos.

Una acción cualquiera tendiente al ordenamiento del territorio, lleva implícita

la búsqueda de mejores condiciones para el desarrollo armónico e integral, por tanto, debe descansar sobre la participación de la población afectada. Importa entonces, destacar los rasgos cualitativos de esa población, su dinámica de cambios, las modificaciones que se producen en su composición, derivadas tanto de su propia evolución como del impacto provocado por la presencia de otros grupos o agentes sociales, con otras raíces, otros comportamientos y sobre todo, otros intereses y objetivos.

Actualmente, hablar de desarrollo establece una serie de connotaciones que trascienden lo económico, lo social y lo político, y replantean la naturaleza misma de los recursos disponibles, estableciéndoles nuevas valoraciones. Convendría entonces, redimensionar el marco referencial sociohistórico y geopolítico del desarrollo, en lo que podríamos establecer como sus nuevos paradigmas: el manejo integral de los recursos naturales, la sustentabilidad de su explotación, la globalización de la economía y los desarrollos locales.

II. Ordenamiento territorial: inventario de recursos o inventario de conflictos

Es lugar común referirse a la necesidad de conservar el ambiente, establecer los impactos ambientales de las actividades del hombre, y más recientemente a la sensibilidad del ambiente. Todo ello en razón del cuestionamiento a las tendencias probadas de deterioro de las condiciones

de vida, como producto del progreso tecnológico-industrial y de sus requerimientos de consumo. Particularmente se ha venido insistiendo en el cuestionamiento a los modelos de desarrollo más recientes, que han privilegiado la concentración de población, bienes, servicios, capitales y empleo, en algunos lugares históricamente favorecidos, asumiendo que ello traduce ventajas comparativas para el crecimiento económico, pero que de hecho han significado una enorme distorsión en la integración territorial y en la organización de los espacios geográficos.

Los requerimientos de las nuevas tecnologías y la importancia de otras escalas de integración, han llevado a plantear la necesidad que tienen los países poseedores de un patrimonio ecológico importante, de asumir nuevos roles en la economía internacional, en "beneficio de la humanidad".

Se replantean las opciones del desarrollo, enfatizando la necesidad de promover nuevas formas de manejo de los recursos naturales, que permitan su uso y explotación, su conservación y una rentabilidad económica que responda a las exigencias de las economías de mercado, en el marco de las nuevas integraciones que plantean los procesos de globalización de la economía mundial.

Esto que, de hecho, implica cambios cualitativos importantes en la división internacional del trabajo, requiere de adecuaciones también importantes en la gestión político-administrativa representados

actualmente en las reformas del Estado y los procesos de descentralización.

Paradójicamente, las nuevas opciones para el manejo de los recursos naturales, se plantean por la vía de la revalorización ecológica, social y económica de sistemas tradicionales de uso y explotación de los recursos, de probada eficiencia en la conservación de los mismos y cuyo fundamento ha sido el uso múltiple de los recursos.

El uso múltiple de los recursos establece entonces una opción de grandes perspectivas por la vía de las complementariedades ecológicas, sociales y económicas, y plantea un reto sociopolítico de gran trascendencia en la investigación, la cual, a la hora actual, no puede ni debe permanecer como coto cerrado, en nombre de la especialización necesaria de las ciencias.

Es preciso abrirse a la integración de equipos interdisciplinarios y multidisciplinarios, donde los problemas específicos se ubiquen dentro de las nuevas perspectivas del desarrollo, no como contraparte de los desarrollos urbano-industriales, sino como procesos integradores ecológica, social y económicamente necesarios; con un rol de capital importancia en el avance de las sociedades hacia un mejor y mayor bienestar, cuyo fundamento se ubica actualmente en el valor que sepamos otorgar a la biodiversidad.

En este orden de ideas, el ordenamiento territorial como estrategia para orientar la distribución espacial del desarrollo, requiere, obviamente, de un conoci-

miento pleno y exhaustivo de los recursos disponibles.

Es necesario un inventario de recursos, para poder precisar su valor social, económico y ecológico dentro de los espacios geográficos nacionales, ya no como una potencialidad explotable, sino como una posibilidad de gestión territorial.

Evidentemente, esto plantea otras dimensiones a lo que convencionalmente llamamos recursos: por una parte, la existencia material de elementos naturales, susceptibles de ser utilizados y explotados en provecho de la sociedad, bien por su utilización directa para satisfacer necesidades propias e inmediatas, o bien por su utilización para generar beneficios que suponen una compensación que permite cubrir las necesidades sociales. A esto es necesario agregar la población misma como recurso; no es posible la consideración de un elemento como recurso sin una población que le otorgue ese valor, y haga posible su uso y explotación. Pero por otra parte se plantean las diferentes percepciones que se tienen de esos elementos naturales, por parte de la sociedad, vale decir, el estado, la población nacional y las poblaciones locales.

La gestión del territorio y por ende, de los recursos, establece un marco de competencias y jurisdicciones entre las instancias institucionales del Estado, que no siempre son coherentes ni compatibles, y que, por el contrario, muchas veces se contraponen, resolviéndose como conflicto o como consenso en función de decisio-

nes de naturaleza política, frecuentemente extrañas al hecho mismo de gestionar. Un primer nivel de conflicto estaría dado por el conflicto de competencias.

Un segundo nivel de conflicto se plantea en el acto de usar y explotar los elementos de la naturaleza, utilización que se traduce por alteraciones significativas en el funcionamiento de los sistemas ecológicos naturales. Definir el grado de tolerancia para alterar o modificar los sistemas naturales responde a muchas valoraciones sociales que tampoco son, muchas veces, ni coherentes ni compatibles.

Los impactos ambientales o la sensibilidad del ambiente son parámetros que permiten medir en ambos sentidos -sociedad y naturaleza-, los efectos de las actividades productivas del hombre, no obstante estos parámetros siempre están relativizados por el valor de los beneficios esperados: económicos, políticos y geopolíticos. Este nivel plantea los conflictos de uso.

Finalmente, un tercer nivel de conflicto está representado por la diferencia de valoraciones que se plantea entre la sociedad global y las sociedades locales. El valor otorgado a las posibilidades de los recursos presentes en un territorio es percibido de manera diferenciada por los diferentes grupos, estratos o etnias de la sociedad global, pero al mismo tiempo la visión del recurso responde a contextos espaciales diferentes. Se contraponen, muchas veces, los intereses y los objetivos de la sociedad global con los de la sociedad local; primero en cuanto al uso y explotación del re-

curso pero más significativamente en cuanto a los beneficios que este recurso implica. Se plantea entonces, un conflicto de valores.

Como puede apreciarse, el ordenamiento territorial no sólo exige un inventario de recursos como fundamento para establecer las orientaciones de la distribución espacial del desarrollo, sino que requiere de un inventario de conflictos como contexto indispensable para relativizar objetivamente el valor y la función social, económica y ecológica de eso que actualmente se ha dado en llamar ambiente.

Sólo dentro de esta perspectiva adquieren sentido socio-histórico el manejo integral de los recursos naturales y la sustentabilidad de su explotación, cuyas posibilidades, promoción y desarrollo deben orientarse entonces, como una respuesta a las necesidades de la población, por la vía de una racionalidad donde sus complementariedades ecológicas, sociales y económicas, encuentren su punto óptimo, es decir, el desarrollo sustentable.

Dentro de este marco, cabe considerar entonces, tres categorías estratégico-metodológicas:

a) El ordenamiento territorial, como la pauta indispensable para referir e integrar las valoraciones sociales, económicas y políticas del patrimonio nacional de recursos, cuya distribución geográfica implica la formulación de planes de ordenamiento, orgánicamente integrados

en torno a una estrategia político-administrativa, pero en última instancia geopolítica.

b) Los sistemas geográficos de información, como la base operativa del ordenamiento territorial, para su necesaria desagregación en planes específicos tanto de ordenamiento territorial, como de manejo de recursos. Esto implica el diseño funcional y operativo de estos sistemas a diferentes niveles y escalas, para poder integrar en ellos los inventarios de recursos y los inventarios de conflictos, necesarios para el ordenamiento territorial y para los planes de manejo de recursos.

c) El Manejo Integral de los Recursos, como la expresión misma del ordenamiento territorial, pues las opciones de manejo asumidas en el aprovechamiento de los recursos disponibles, redundan en la definición de la organización del espacio geográfico necesaria para el desarrollo. En este sentido, las diferentes opciones de manejo, probables y/o posibles, no tienen otro fundamento que la investigación científica -Básica y Experimental- puesta al servicio del ordenamiento territorial.

Como quiera que las nuevas opciones del desarrollo implican una diversidad extraordinaria de espacios geográficos con

situaciones particulares y potencialidades diferentes, se hace necesaria la consideración de un modelo global nacional, en el cual puedan inscribirse los ordenamientos locales, como una opción geoestratégica, que en sí misma representa una posibilidad integradora del territorio nacional, pero que al mismo tiempo expresa una opción geopolítica para todo el territorio.

III. Opciones metodológicas del plan de ordenamiento

Formular un plan de ordenamiento territorial, requiere necesariamente de una propuesta metodológica que permita sistematizar los fundamentos que hemos asumido en nuestro enfoque.

En este sentido proponemos la siguiente opción metodológica:

1. Aspectos a homogeneizar:

- a- Cartografía
- b- Presentación de la información de campo
- Fases de la investigación
- c- Estructura general de la información
- Procesamiento de la información
- d- Conceptos de base
- e- Criterios de zonificación
- Versión preliminar
- f- Unidades territoriales
- Versión definitiva

2. Problemas centrales

- a- Valoración de recursos
- b- Dinámica espacial actual
- c- Conflictos
- d- Perfil socioeconómico actual
- e- Orientaciones del desarrollo
- f- Perfil propuesto: Reorientaciones de la dinámica espacial

3. Instrumentos de análisis

- a- Matriz general de conjunto:
 - Unidades territoriales
 - x Político - administrativas
 - x Físico - naturales: Unidades geomorfológicas
 - x Socioculturales
 - x Urbano - rurales
 - x Hidrográficas: Cuencas
 - x Sistemas ecológicos naturales
 - x Sistemas ecológicos implantados
 - x Sistemas urbano-industriales
- b- Matrices específicas o de detalle
 - x Centros, equipamiento, servicios y funciones urbanas
 - x Centros, equipamiento, servicios y funciones rurales
 - x Sistemas Agrícolas
 - x Conflictos
- c- Cartografía: una Serie Cartográfica para cada matriz

Matriz general de conjunto

Unidades político-administrativas		
Unidades geomorfológicas		
Unidades socioculturales		
Unidades hidrográficas		
Sistemas ecológicos naturales		
Sistemas ecológicos implantados		
Sistemas urbano-industriales		

Matriz de centros urbanos

Unidades político-administrativas		
Centros urbanos		
Equipamiento		
Servicios		
Funciones urbanas		

Matriz de centros urbanos

Unidades político-administrativas		
Centros urbanos		
Equipamiento		
Servicios		
Funciones urbanas		

Matriz de conflictos

Unidades político-administrativas		
Conflicto de competencia		
Conflicto de uso		
Conflicto de valores		

Matriz de sistemas agrícolas

Unidades político-administrativas		
Sistemas agrícolas		
Plantación		
Horticultura comercial		
Fruticultura comercial		
Cultivos anuales mecanizados de ciclo corto		
Subsistencia y semi-comercial		
Ganadería extensiva		
Ganadería semi-intensiva		
Ganadería intensiva		
Complejos agropecuarios		

4. Series cartográficas

- a- Mapa base: Detallado y simplificado
- b- Serie cartográfica de base
 - x Variables del medio físico
 - x Actividades económicas
 - x Distribución espacial de la población
- c- Serie cartográfica de síntesis
 - x Zonas de vida
 - x Capacidades agroecológicas
 - x Mapa de flujos
 - x Mapa de conflictos

- Información documental

- x Información de campo/encuestas
- x Información de talleres participativos realizados con la población

5. Elementos de Análisis

- a- Relación población - unidades territoriales
Ocupación del territorio
- b- Jerarquía de centros poblados
 - x Rango-tamaño
 - x Base económica
 - x Funciones
 - x Condición político-administrativa
- c- Centros poblados externos : Flujos
- d- Mapa de relevamiento de la información
 - x Circuitos recorridos
 - x Circuitos de la encuesta
 - x Chequeo de campo
- e- Talleres participativos
- f- Estructura funcional de las unidades político-administrativas
 - x Relaciones intra-unidad territorial
 - x Relaciones extra-unidad territorial

- g- Aspectos socioeconómicos de las áreas protegidas

6. Criterios para zonificar

- a- Unidades geomorfológicas, tomando como base los elementos clima, suelos, vegetación, los cuales definen aspectos importantes de la realidad estudiada, con sus limitaciones y sus potencialidades, lo que explica la dinámica actual.
- b- Unidades administrativas o político-administrativas: competencias institucionales y jurisdicción.
- c- Unidades urbanas y unidades rurales
- d- Unidades socioculturales

A partir de estas zonificaciones, se infiere el Espacio Geográfico como una o varias unidades espaciales. Esto implica un nivel descriptivo en el que intervienen factores y agentes que explican la dinámica espacial.

- Factores y agentes: Conflictos, poder local, decisiones

IV. Conclusiones

1. El ordenamiento territorial, más que un instrumento de planificación como se le ha venido considerando, es una estrategia política para orientar la distribución espacial del desarrollo. En este sentido, necesariamente debe plantearse dentro del marco de un enfoque holístico y sistémico, que permita trascender la naturaleza específica de los conflictos que genera el crecimiento urbano-industrial, para replantear-

los en el contexto global de los sistemas urbano-rurales, locales, regionales y nacionales.

2. Los planes de ordenamiento que se derivan de esta estrategia, son instrumento para la toma de decisiones, que particularizan las pautas a seguir en las orientaciones de los procesos de desarrollo locales, regionales y nacionales, pero que al mismo tiempo constituyen una estrategia para la gestión de los recursos que permite conformar un sistema nacional de gestión e integración del territorio.

3. El plan de ordenamiento, como expresión material y concreta de una estrategia política, es un instrumento para la toma de decisiones, pero que no se define por la vía de la estructuración clásico-conventional de los planes de desarrollo, en su versión diagnosis-prognosis-modelo normativo.

La formulación de un plan de ordenamiento debe partir de las valoraciones del territorio:

- a. Valoración ecológico-ambiental
- b. Valoración sociocultural
- c. Valoración económica
- d. Valoración geopolítica

Estas valoraciones son las que permiten dimensionar los recursos naturales y los recursos humanos y explicar la dinámica espacial del desarrollo en su diversas expresiones rurales y urbanas.

Se trata pues, de entender e interpretar la organización del espacio geográfico,

los elementos histórico-culturales, socioeconómicos y geopolíticos que definen ese espacio en sus componentes locales, regionales, nacionales y transnacionales. Es dentro de este contexto donde se sitúan las opciones políticas del desarrollo y las alternativas socio-económicas de integración local, regional y nacional.

Definir estas alternativas como opciones para generar mejores condiciones de calidad de vida, es lo que finalmente conduce a un proceso de desarrollo equilibrado, que permite armonizar las desigualdades espaciales y las diferenciaciones urbano-rurales.

4. La gestión del territorio implica entonces, la toma de decisiones para el manejo de los recursos disponibles y la implementación del plan de ordenamiento como pauta para orientar el desarrollo. De esta manera, el plan de ordenamiento se constituye en el fundamento de esa toma de decisiones en la medida en que establece una visión global y sistémica de la dinámica espacial del desarrollo; un cuerpo valorativo de las disponibilidades materiales de ese proceso y las opciones posibles para reorientarlo.

5. La implementación del plan de ordenamiento conlleva entonces, a la formulación de planes de manejo de recursos, planes globales o sectoriales de desarrollo, proyectos de equipamiento e infraestructura y planes de inversión, toman-

do como base el inventario de recursos y el inventario de conflictos.

Bibliografía

Aguilera, Marisol, Trujillo Héctor (Eds.) 1987
Planificación Ambiental. Una Visión de Conjunto. Universidad Simón Bolívar-LAGOVEN. Caracas, Venezuela. 257 p.

Banco Mundial 1992
Desarrollo y Medio Ambiente. Washington D.C. USA. 300 p.

Becker, Berta 1983
"El Uso Político del Territorio. Consideraciones a partir de una Visión del Tercer Mundo". En: *Revista Geográfica de América Central*. Nos. 17-18, Segundo Semestre 1982 - Primer Semestre 1983. pp. 13-26.

Betancor, Gladys et al 1989
Rivera - Livramento. *De la Integración de Hecho a la Integración Real*. Grupo de Investigación Rivera - GIR. Rivera, Uruguay. 61 p.

BID-PNUD 1992
Nuestra Propia Agenda. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe. 102 p.

Briceño Méndez, Manuel 1991
Fundamentos Teórico-Metodológicos para el Estudio de las Sociedades Rurales. Instituto de Investigaciones Agropecuarias. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. 29 p.

Briceño Méndez, Manuel 1995
Geografía, Ordenamiento Territorial y Desarrollo. XXIII Curso Internacional de Geografía Aplicada. Centro Panamericano de Estudios e Investigaciones Geográficas. Quito, Ecuador. 26 p.

Camargo, María G. 1995
Bases Procedimentales de la Calidad de Vida. Institu-

to de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

CEPAL-PNUD 1992
El Reto Ambiental del Desarrollo en América Latina y El Caribe. 121 p.
Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo 1987
El Desarrollo Sostenible. IICA - CATIE. Costa Rica.

Coraggio, José Luis: 1987
Territorios en Transición. CIUDAD - Centro de Investigaciones. Quito, Ecuador. 281 p.

F.A.O 1994
La Diversidad de la Naturaleza: un Patrimonio Valioso.

FERMENTUM
Revista Venezolana de Sociología y Antropología. Año 3, No. Especial 6-7, Agosto 1993. XIX Congreso Latinoamericano de Sociología. 30 Mayo - 4 Junio 1993. Caracas. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. 223 p.

Ferrer, Carlos - Guillén, Irma (Eds.) 1993
Memoria IV Congreso de Geógrafos de América Latina, Marzo-Abril 1993. Tomo II Teoría y Métodos Geográficos, 447 p. Tomo IV Cambios Espaciales y Ordenación del Territorio, 558 p. Universidad de Los Andes - Colegio de Geógrafos de Venezuela. Mérida, Venezuela.

Gutiérrez Espeleta, Edgar 1993
Indicadores de Sostenibilidad. Instrumentos para la Evaluación de las Políticas Nacionales. Conferencia en el 50avo. Aniversario de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

Losada, José - Arends, Ernesto 1994
Una Propuesta para Iniciar el Desarrollo Sustentable del Manejo Forestal en Venezuela (Documento en revisión). Instituto de Silvicultura, Facultad de Ciencias Forestales. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. 60 p.

Capítulo I: Reflexiones y Propuestas teórico-conceptuales..

- Matus, Carlos 1984
Política y Plan. Publicaciones IVEPLAN. Caracas, Venezuela. 185 p.
- Méndez, Elías 1992
Gestión Ambiental y Ordenación Territorial. Consejo de Publicaciones - Consejo de Estudios de Postgrado. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. 184 p.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables - MARNR 1982
Calidad de Vida y Necesidades Humanas. Sistemas Ambientales Venezolanos. Proyecto VEN/79/001. MARNR. Caracas, Venezuela. 71 p.
- MARNR, 1982
El Concepto de Ambiente Humano. Sistemas Ambientales Venezolanos, Proyecto VEN/79/001, MARNR. Caracas, Venezuela. 60p.
- MARNR,1983
Población y Calidad de Vida. Sistemas Ambientales Venezolanos, Proyecto VEN/79/001, MARNR. Caracas, Venezuela. 86 p.
- Monod, J. - Castell Bajac, 1971
L'Amenagement du Territoire. PUF, Que sais je? 987. Paris, Francia. 127 p.
- Pouyllau, Michael 1993
Medios Tropicales, Ambiente y Ordenamientos. Teoría y Prácticas. Centro Interamericano de Desarrollo Integral de Aguas y Tierras - CIDIAT. Mérida, Venezuela. 105 p.
- Racionero, Luis 1978
Sistema de Ciudades y Ordenación del Territorio. Alianza Universidad. Madrid, España. 163 p.
- Rosciszewski, Marcin 1982
"Nuevos Procesos en la Economía Mundial y su Posible Impacto en la Organización del Espacio". En: *Estudios Geográficos*. XLIII, 168. Agosto 1982. pp. 231-242.
- Santos, Milton 1977
La Noción de Espacio. Cooperativa de Estudiantes de Geografía. Escuela de Geografía. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela 57 p.
- Santos, Milton 1986
"Espacio y Método". En: *Geocrítica*. Septiembre 1986. Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Barcelona, España. pp. 5-57.
- Santos, Milton 1986
O Período Técnico-Científico e os Estudos Geográficos. Seminario Interamericano sobre Ensino dos Estudos Sociais. Washington 28 Julio - 1o. Agosto 1986.
- Santos, Milton 1994
"O Mondo Nao Existe". En: *VEJA 16 Novembro 1994*. pp. 7-10.
- Trujillo, Héctor - Aguilera, Marisol (Eds.): 1988
Planificación, Tecnología y Ambiente. Universidad Simón Bolívar - LAGOVEN. Caracas, Venezuela. 192 p.
- White, D.J.1972
Teoría de la Decisión. Alianza Universidad. Madrid, España. 228 p.

Participación comunitaria y alternativas ambientales

Augusto Angel

Resumen

La participación comunitaria ha sido exigida como una de las condiciones básicas, en la conferencia sobre el medio humano de Estocolmo y la del habitat de Vancouver. No se ve, sin embargo, con claridad, qué entienden estas y otras conferencias por participación. De hecho, la actividad ambiental puede tener, por lo menos, dos significados. Puede significar el desorden introducido por la actividad humana en la trama de la vida, o también el establecimiento de nuevos estilos de desarrollo, ambiental supone dos maneras de entender la participación comunitaria, o para organizar con las comunidades un nuevo desarrollo. Esta segunda manera, supone por fuerza una modificación de los paradigmas científicos y del papel social de los profesionales para el logro de una investigación interdisciplinaria y participativa.

Introducción

Las conferencias internacionales relacionadas con problemas de medio ambiente han insistido en la exigencia de la participación comunitaria en la solución de problemas ambientales tanto urbanos como rurales. Desde entonces se vienen desarrollando metodologías que propicien la participación de las comunidades en la solución de sus propios problemas. Sin embargo, puede decirse que las corrientes participativas no han tenido un ámbito amplio ni una consistencia metodológica que les permita competir con las metodologías tradicionales.

El problema de las metodologías de participación no es, sin embargo, fácil de encarar. La participación de las comunidades en la construcción de sus propias formas de desarrollo implica una organización sociopolítica que lo permita. Las posibilidades de participación comunitaria no pueden medirse por las declaraciones oficiales, sino por las posibilidades de acceso

real a las ventajas del desarrollo. El problema de la participación está, por tanto, íntimamente vinculado a la consolidación de las democracias reales y no a las intenciones constitucionales, legales o discursivas de las democracias formales.

I. Los dilemas ambientales

Por consiguiente, cuando se habla de participación en problemas de medio ambiente es indispensable dilucidar a qué tendencia ambientalista se alude. En efecto, no existe una sola perspectiva para afrontar los problemas ambientales. En la Conferencia Internacional de Estocolmo se plantearon claramente dos posiciones divergentes. Los países industrializados tendían a comprender el problema ambiental dentro del ámbito exclusivamente ecológico o tecnológico.

Se trataba de establecer medidas correctivas de tipo técnico a los graves problemas de contaminación y deterioro de los recursos que habían sido ocasionados por el propio proceso de desarrollo. Se planteaba además, por parte de algunos grupos más radicales dentro de esta tendencia, la necesidad de pasar de una economía abierta a una economía cerrada, tomando en consideración los límites impuestos al desarrollo por un sistema de recursos finitos.

Ante estas tendencias los países del Tercer Mundo vieron amenazados sus esfuerzos para alcanzar el desarrollo que habían emprendido con entusiasmo desde la

década de los treinta. Habían sido incluso impulsados por las tendencias desarrollistas prevalecientes en los círculos económicos y políticos de los países centrales y ahora esos mismos países querían frenarlos a mitad de carrera. De estas preocupaciones surgió la tendencia media del ambientalismo de Estocolmo, que reconocía que la fuente principal de deterioro ambiental en los países periféricos era la pobreza y que, en consecuencia, el desarrollo era indispensable para construir un ambiente sano.

II. Ambiente y subdesarrollo

Estas *ingenuas* posiciones de centro se han visto desmentidas por los hechos. El desarrollo no ha traído consigo el anhelado equilibrado, sino que marca cada vez más las tendencias al desequilibrio ambiental insertas en el desarrollo dependiente.

Las ciudades de América Latina están superando rápidamente no sólo las densidades poblacionales, sino las cotas de contaminación de los países centrales. El crecimiento urbano no sigue las tendencias clásicas del desarrollo industrial que predominaron en Europa y Estados Unidos durante el surgimiento del capitalismo. Por el contrario es un crecimiento caótico alrededor de dos ejes fundamentales: la concentración del excedente agrario en las grandes torres de cristal que adornan los centros habitacionales y la congestión tu-

gural que no es más que el resultado de la concentración del ingreso.

A su vez el desarrollo agrícola tampoco ha seguido las pautas ortodoxas de los países industrializados. La dependencia se trasladó simplemente de la economía minera a la economía agraria y la intensificación de la producción no ha servido para aumentar la dieta proteínica de la población, sino para fortalecer las exportaciones o la producción de materia industrial.

La revolución verde trajo consigo la expulsión de mano de obra hacia los centros urbanos o hacia la frontera agrícola, lo que ha ocasionado una intensa presión sobre los bosques tropicales. Ello sin enumerar las consecuencias ecológicas del uso intenso de químicos prohibidos en ocasiones en los países industrializados.

Los problemas ambientales se han venido intensificando, por consiguiente, tanto en el campo como en la ciudad en relación directa a las tendencias e intensidad del desarrollo. La fórmula de Estocolmo ha resultado falaz. Fue un buen pretexto para los gobiernos cuya políticas estaban vinculadas estrechamente al estilo de desarrollo dependiente. El desarrollo no trajo consigo solución a los problemas ambientales. Por el contrario, los ha aumentado en una intensidad tal que empieza a suscitarse la conciencia en vastas masas de la población y en los movimientos sociales vinculados antes a una estrecha política reivindicacionista.

Por estas razones ha empezado a surgir en América Latina un movimiento

ambiental de carácter sociopolítico que empieza a plantear criterios para una sociedad alternativa. Vista desde esta perspectiva, la participación comunitaria tiene un cariz eminentemente distinto, al que pretenden darle los movimientos conservacionistas o los planteamientos oficiales. Las metodologías de participación comunitaria están íntimamente vinculadas al modelo de sociedad que se pretende establecer o conservar, como están vinculadas por igual a la perspectiva ambiental que se asuma.

III. Límites de participación oficialista

Las tendencias actuales del desarrollo, al intensificar la concentración de la propiedad y alejar a vastas masas del acceso directo a los recursos, sólo pueden plantear la participación comunitaria como un *desiderátum* político dentro de una democracia formal y exclusivamente jurídica. Tienden a la formación de democracias representativas, en las que la participación política se ejerce solamente a través del voto y el libre ejercicio de éste se ve interrumpido por *los* juegos ocultos o manifiestos del poder.

Fuera de ese nivel de participación exclusivamente formal e ilusoria, las comunidades tienen escasa o ninguna ingerencia en la organización de los planes que se arreglan secretamente en las oficinas centrales. A lo más, se busca una cierta anuencia a la ejecución de los mismos, por

lo menos para que no se vean abiertamente entorpecidos. Los presupuestos se canalizan para impulsar la inversión, aumentar la rentabilidad, incrementar el producto interno bruto, favorecer el ahorro. Este caudal acrecentado de bienes incrementa las tendencias a la concentración de la propiedad y al desplazamiento de amplios sectores hacia las fuentes subterráneas de subsistencia que se conocen como economía informal.

¿Qué posibilidades de participación comunitaria se les puede otorgar o pueden adquirir los tugurianos, dedicados a la "subsistencia informal", o los colonos continuamente desplazados hacia las nuevas fronteras agrícolas? La participación comunitaria se puede ir convirtiendo, y así ha venido sucediendo, en un nuevo embeleo metodológico que propicia la ilusión de estar participando en decisiones tomadas de antemano. Las decisiones son productos sociales antes que iniciativas personales. Las maquinarias políticas están dispuestas a seguir organizando las decisiones electorales para poder seguir orientando a su favor los caminos del desarrollo.

En muchas ocasiones, el Estado propicia la participación por exigencia de los sistemas democráticos. Sin embargo, la participación encuentra pronto sus límites. Sólo puede llegar a las decisiones que se encuadren en las orientaciones económicas y políticas definidas de antemano. Tan pronto como las decisiones comunitarias se aglutinan alrededor de los objetivos políticos que interfieren las orientaciones del

desarrollo, la participación empieza a ser desestimulada o francamente reprimida. La participación dentro del actual estilo de desarrollo, tiene por tanto sus límites estructurales. No puede inferir el sistema de propiedad ni los procesos de concentración y consecuentemente de desplazamiento de mano obra.

IV. El rol del científico y la participación

Esta forma de entender la participación dentro de las democracias formales trae consigo una distinción nítida de roles sociales asignados a los diferentes estamentos. El científico o el técnico es poseedor de la verdad. El conocimiento le sirve para escalar la pirámide social. La educación se organiza como un sistema de ascenso que permite acceder a los puestos disponibles, siempre y cuando la ciencia o la técnica se mantengan alejadas de los fines políticos de la acción. El fundamento teórico de esta estrategia se halla sólidamente establecido en la filosofía kantiana o en la sociología weberiana con la distinción clásica entre ciencia y política, entre razón práctica y razón teórica.

La ciencia o la técnica vistas como pasaporte de ascenso social traen consigo la exigencia creciente de la especialización, encuadrada dentro de la insularidad gnoseológica. Las disciplinas científicas tienden a convertirse en campos aislados de competencia, sin puentes de comunicación entre sí. La insularidad científica se defiende con el concepto de profesionali-

zación que significa que ese campo del saber tiene dueños y no puede ser invadido impunemente. Las ciencias se ejercen como batallas de competencia y no campos de complementariedad. Cada científico pretende llevar en su mochila de conocimientos la receta eficaz y el diagnóstico certero.

Por supuesto, de estas visiones parciales sólo resultan recetas ineficaces, pero eso poco importa porque el conocimiento no está en razón directa con la función social que se le asigna al profesional. La investigación se realiza en otra parte y tiene que ver muy poco con las necesidades básicas de la población. Consulta más bien las necesidades del mercado dirigido por la propaganda. La universidad es un semillero de profesionales, no un santuario de la investigación. La escuela, por su parte, sirve para modelar los comportamientos de sumisión *a través de un curriculum oculto que no está contenido en los libros de texto*.

Frente a la comunidad, el científico o el técnico sólo están hechos para imponer modelos o extraer datos. Su instrumento de investigación es la encuesta, no la participación. La ciencia, para poder ser competitiva se ha tenido que alejar del conocimiento popular, relegado con Platón al oscuro dominio de la opinión cuando no de la superstición. El conocimiento científico se ha convertido así en un afeite aristocrático, alejado de los vaivenes populares. No tiene por qué mezclarse con las tradiciones folclóricas del pueblo. La

medicina popular, la autoconstrucción, la artesanía, nada de ello reúne las características sagradas de la ciencia.

Dentro de este esquema conceptual se hace imposible cualquier metodología de participación comunitaria. La ciencia se impone, no se consulta. Está hecha para imponer modelos de desarrollo preestablecidos, no para encontrar alternativas sociales. Cumple una función social de ascenso que no está vinculada a la solución de los problemas populares. Está hecha para competir, no para articularse en un proceso de cambio.

Interdisciplina y participación comunitaria están íntimamente ligadas. Dentro del esquema monodisciplinar y reduccionista, no es posible entrar en un contacto creativo con la comunidad para propiciar alternativas de desarrollo. La transformación de los sistemas naturales está íntimamente ligada a las formas de organización social y, por lo tanto, la cooperación de las ciencias naturales, tecnológicas y sociales es indispensable para encontrar propuestas alternativas.

V. *El rol del burócrata y la participación*

El papel social del burócrata está también articulado dentro del modelo actual en tal forma que difícilmente puede actuar como agente de un nuevo desarrollo. El burócrata es un ejecutor de los planes, con muy poco poder decisorio sobre la orientación del desarrollo. Ejecuta órdenes dentro de un ejército rigurosamente or-

ganizado. El traslada a la comunidad las decisiones definidas en los altos niveles políticos. Trabaja **sobre** la comunidad y lleva consigo la imagen paternalista del Estado. Imagen, sin embargo, que sólo puede ser mantenida esporádicamente y por espacios cortos. El fracaso de las políticas estatales para solucionar los problemas inmediatos de las comunidades, obliga al burócrata a esconderse tras las cortinas del formalismo mientras pasa la tormenta o es reemplazado por rostros distintos que comienzan de nuevo la comedia de simulación. Maquiavelo lo entendió bien. La política basada en la desigualdad se basa necesariamente en la simulación o en la violencia.

Ello no significa que el Estado sea una maquinaria monolítica de imposición, sin fisuras posibles para el desarrollo de tendencias alternativas. El Estado no condensa solamente el dominio de clase, sino que representa igualmente las contradicciones entre los diferentes sectores sociales.

Es un conglomerado con cierta verticalidad en los procesos de decisión, pero muchas veces entorpecido por sus propias contradicciones. Para conservar un cierto equilibrio político, el estado tiene que abrirse y cerrarse en un cíclico diapasón que posibilita momentáneamente la influencia de corrientes más democráticas. Los flujos de apertura son aprovechados con frecuencia para impulsar corrientes de participación popular más efectivas.

VI. Participación y sociedad alternativa

Se ha intentado describir someramente en los párrafos anteriores, las dificultades estructurales de la participación comunitaria dentro del actual estilo de desarrollo, para comprender con más eficacia el significado de los métodos de participación en la búsqueda de sociedades alternativas. El ambientalismo ha descrito en ocasiones con colores bastantes cercanos los perfiles críticos de la ciencia y la aplicación tecnológica actual. Ha planteado la exigencia de la investigación interdisciplinaria y ha insistido en la obligación de orientarse hacia el estudio de las necesidades concretas de las comunidades. Ha exigido igualmente la participación de éstas en la búsqueda y ejecución de las soluciones.

Todo ello es encomiable y atina hacia la orientación requerida, pero puede convertirse en una utopía o en la fuente de frustración si estas críticas no están inscritas dentro de un proyecto social alternativo. La participación comunitaria no puede servir solamente para lamentarse de los problemas presentes, sino para buscar las bases sociales de su solución. Si se orienta en la búsqueda de una simple de cooperación con el Estado para que éste solucione los problemas, se encontrará pronto con los límites estructurales de la acción del Estado en el contexto del actual desarrollo. Si se fomenta la acción subjetiva y atomizada presidida por la buena voluntad, ésta aca-

bará por verse acorralada en la sumisión ineficaz o en la rebeldía estéril.

Para que el conocimiento de la realidad no se convierta en frustración, los métodos de participación comunitaria deberían llevar la exigencia de nuevas formas de desarrollo que permitan a las mismas comunidades tener acceso a los recursos y orientar la producción hacia la satisfacción de las necesidades biológicas y culturales. Este modelo alternativo es quizás igualmente la única salida para el establecimiento de un equilibrio entre producción y sistemas de vida. Coinciden, pues, los propósitos de la metodología de participación con las alternativas ambientales hacia sociedades más estables.

VII. Modelos ambientales alternativos

En efecto, al parecer la única salida alternativa ambiental viable consiste en la descentralización de la producción. No es, por supuesto, la única que haya sido propuesta. El ambientalismo político ha formulado propuestas que van desde el neofascismo ambiental, hasta el regreso puro y simple a las leyes ecosistémicas, tal como funcionaron antes de la aparición del hombre. Existe todavía mucha confusión acerca de las perspectivas políticas del ambientalismo y cada tendencia ha propuesto su propio modelo, como continuación o como ruptura del presente.

Las diferentes alternativas coinciden con los intereses sociales contradictorios entre países y clases sociales. La hegemonia

de los países industrializados tiende a la concentración transnacional de la propiedad y de este ambiente han venido surgiendo, desde el tercer informe Club de Roma, alusiones a la necesidad de una centralización de la producción y consecuentemente a un control centralizado de los recursos del planeta.

Por su parte, el oficialismo de los países tercermundistas sometidos a la hegemonía central del capital va perdiendo cada vez más iniciativa de una propuesta ambiental. Una vez difuminadas las esperanzas de Estocolmo, estos países se debaten en la actualidad en los pantanos de la deuda y en las patrióticas utopías de la recuperación.

Son los movimientos sociales los que han venido tomando conciencia de la necesidad de una sociedad alternativa para evitar tanto el desangre de la violencia social como el agotamiento de los sistemas vivos. Los movimientos sociales educados tanto en la ideología de la armonía social, como los que exigían un cambio revolucionario concebido dentro de la ortodoxia marxista no se planteaban una transformación de los sistemas productivos, sino una aceleración del proceso económico cambiando o no las relaciones sociales de producción. El desarrollismo marxista podía coincidir e incluso ir más allá del desarrollismo capitalista en las propuestas del crecimiento indefinido de las fuerzas productivas. Es ese esquema el que se rompe con la aparición de la crisis ambiental.

VIII. Un modelo tercermundista

Los países del Tercer Mundo han sido las víctimas y no los protagonistas del saqueo. Sus problemas ambientales están íntimamente vinculados a la dependencia económica organizada sistemáticamente desde la Colonia. La alternativa, por lo tanto, es clara, si se la quiere ver o si se tienen las posibilidades de verla. La preservación de los sistemas tropicales está íntimamente ligada a una alternativa social que oriente la producción hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población y no hacia el incremento de la plusvalía transnacional. Lo que se escapa a través de "las venas abiertas" de los países pobres no es sólo la posibilidad de subsistencia de las mayorías, sino igualmente la riqueza de sus recursos biológicos.

La conciencia de esta realidad está siendo comprendida cada vez con más claridad por los movimientos sociales y las poblaciones desplazadas de América Latina. Es todavía un movimiento incipiente, pero posible y válido. Es con estos sectores sociales, minifundistas, colonos, marginados urbanos, obreros, con los que vale la pena trabajar en las metodologías de participación comunitaria.

Sin embargo, se puede ver con claridad lo que significaría aplicar las metodologías de participación comunitaria con los sectores obreros sin plantear alternativas de solución social de la producción. Las exigencias reivindicativas para lograr un aumento de salario acorde con los márgenes

de inflación no requieren una metodología de investigación participativa. Los mecanismos gremiales se organizaron en primera instancia para alcanzar esos logros y lo están logrando, bien que mal, a fin de conservar los niveles mínimos de energía biológica que requiere el trabajo. A través del esquema reivindicacionista no es posible vislumbrar las distorsiones ambientales del proceso productivo. El obrero ejerce una función compartimentada y por ello recibe un salario. Su función social también está estrictamente delimitada, como la del científico o la del burócrata.

Por estas razones, la metodología participativa se viene aplicando con más facilidad en las comunidades campesinas minifundistas que tienen una cierta versatilidad, muy restringida también, para establecer pequeños cambios en sus sistemas productivos. Igualmente se viene aplicando en los sectores urbanos bajos o marginados, en relación a las condiciones de vida y a las situaciones ambientales de su hábitat.

De todos modos, la metodología es válida si se inserta en la perspectiva de una sociedad alternativa que se plantee tanto la igualdad en las condiciones de vida, como en el manejo adecuado de los ecosistemas. No es de por sí una metodología útil exclusivamente para diagnosticar las situaciones, desplazando indefinidamente las posibilidades de acción y de organización política. Una metodología de participación que no concluya en la formulación de una política alternativa sólo puede llevar a la

frustración. Ello no significa que se requiera la aplicación de un catecismo metodológico previamente diseñado, sino la orientación para un análisis estructural de las variables que entran como componentes de la cotidianidad. El análisis de esta metodología está siendo presentado a este encuentro por otras ponencias a las que una prolongada práctica de campo les da más autoridad para plantearlo.

Capítulo 2

EXPERIENCIAS Y CASOS

Comunidades rurales en conflicto:

Una fotografía

Rolain Borel

Introducción

Los conflictos socio-ambientales se encuentran en la raíz de muchos problemas del mal manejo de recursos naturales, y este a su vez tiende a agudizar las situaciones conflictivas externas e internas de las comunidades rurales. El manejo de conflictos puede por lo tanto considerarse como uno de los instrumentos del manejo de los recursos naturales. Como hipótesis se plantea que el manejo de conflictos transforma las relaciones de poder y, como tal, contribuye a la viabilización del desarrollo sostenible de las comunidades rurales, este último definido como el equilibrio dinámico de las tensiones económicas, ecológicas y sociales.

El manejo de conflictos socio-ambientales es un tema relativamente nuevo en América Latina. Las formas de abordaje de este tema elaboradas en el Norte, aún cuando son inspiradoras y dan pautas útiles, pueden no caber en el contexto de las comunidades rurales latinoamericanas. Por

otra parte, es probable que éstas hayan desarrollado sus propios instrumentos, de los que ahora se puede aprender.

La Universidad de La Paz (UPAZ) y otras organizaciones asociadas en América Central y del Sur llevan a cabo un proyecto que pretende elaborar propuestas metodológicas, con base en las percepciones, experiencias e instrumentos desarrollados por las comunidades rurales del continente en materia de manejo de conflictos socio-ambientales. La descripción de casos de conflictos, que involucran a comunidades rurales es la primera fuente de información sobre la que se desarrolla este proyecto. El presente documento parte de un material preliminar, para esbozar un modelo de análisis de la situación actual.

Metodología de análisis

Los participantes a los Cursos sobre Manejo de Conflictos en Recursos Naturales de la UPAZ presentaron casos de situaciones conflictivas, en las que sus institu-

ciones están involucradas. A veces los participantes provenían de la base (organizaciones campesinas o indígenas), mientras que otros eran miembros de ONG e instituciones gubernamentales. Por lo tanto las situaciones presentadas podían tener ópticas diferentes, pero casi sin excepciones involucraban de una u otra forma a comunidades rurales.

El análisis que sigue se hizo con base en 30 resúmenes de tales casos, usualmente de 1-2 páginas de largo, o sea condensados al máximo y fuertemente esquematizados. La información de cada caso fue vertida en una matriz, cuyas columnas incluían variables tales como ; el país, el tema, la naturaleza y la causa principal del conflicto, la identificación de los actores o involucrados y las etapas recorridas. El análisis consistió entonces en el resumen comparativo de cada columna de la matriz, buscando elementos comunes o dispares.

Resultados

Cobertura.

Los casos presentados provienen de América del Sur (Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador y Venezuela), Central (todos los países) y Norte (México). Un caso proviene de España.

Tema.

Una gran mayoría de los casos se relacionan con situaciones específicas de áreas protegidas o bosques (comunales o reservas) y solo unos pocos conflictos con temas más generales de impacto ambiental, especialmente alrededor de aglomeraciones urbanas. Un solo caso se refiere a políticas de incentivos forestales.

Naturaleza del conflicto.

Los conflictos más frecuentes se dan en relación al uso de los recursos, en las áreas protegidas o los bosques, pero una proporción también importante de ellos tiene que ver con el acceso a los recursos, sin que ambas situaciones sean excluyentes.

Por una parte las comunidades rurales (tanto las “criollas o mestizas” como las “indígenas”) tienen percepciones diferentes, en cuanto al tipo de uso que se podría dar en áreas protegidas, que las instituciones estatales “con autoridad” sobre estas mismas áreas. Ejemplos típicos son : la definición de la tasa “permitida” de extracción de huevos de tortugas o bien las normas restrictivas de uso de la tierra impuestas a los agricultores, que residen en la cuenca productora de agua potable de una ciudad.

Por otra parte las comunidades rurales se ven restringidas en su acceso a recursos importantes, por ejemplo en el momento que se establece la prohibición de

sacar cualquier producto de una reserva forestal, siendo los “subproductos” esenciales para la sobrevivencia de las comunidades colindantes, o bien en los casos, desgraciadamente frecuentes, de la declaratoria de un área protegida en una zona previamente habitada.

Otras categorías de conflicto se dan en relación al impacto ambiental y social de las actividades industriales (especialmente de la prospección petrolera) en territorios indígenas o bien cuando se producen invasiones en áreas protegidas o en territorios indígenas.

Causas de los conflictos.

Resulta excesivamente somero intentar identificar una sola causa principal de cualquier conflicto, cuando ha sido demostrado de sobra que son verdaderos “árboles de problemas”, los que se encuentran en la raíz de los conflictos. Con esta restricción en mente, llama la atención la alta frecuencia de situaciones en las que los conflictos surgen a raíz de decisiones tomadas unilateralmente por algunos de los involucrados -usualmente el gobierno. La más común de ellas, nuevamente, es la declaratoria o cambio de categoría de un área protegida o de una reserva forestal. Otra causa, correlacionada con la primera, es la falta de imaginación para proponer, de antemano, soluciones que podrían satisfacer los intereses diversos de los grupos involucrados en relación a un área de uso restringido.

Otro gran grupo de causas de los conflictos en torno a los recursos naturales es por supuesto la pobreza rural, traducida en la necesidad de tierras y la sobre explotación de recursos, etc.

Los problemas organizaciones aparecen sólo marginalmente en los conflictos estudiados, sea que estos se encuentren a la raíz misma, como en el caso, donde la base de una organización indígena estaba opuesta a las ventas de madera de bosques comunales llevadas a cabo por sus dirigentes, o bien sea que las organizaciones vean incrementados sus conflictos internos, como producto de una situación conflictiva externa.

Involucrados.

Las comunidades rurales, los gobiernos y las ONG son los involucrados más frecuentes en los conflictos estudiados. Aunque a veces cuesta diferenciarlas, con base en las breves descripciones disponibles, parecen pocos frecuentes los conflictos entre las comunidades “mestizas” o “criollas” y las “indígenas”, salvo en los casos de invasiones de campesinos en territorios o reservas indígenas.

Como se ha indicado en la discusión de las causas de los conflictos, los gobiernos (representados por los servicios de parques o forestales), aparecen en muchos conflictos a menudo como “autoridad”, sin consideración para, ni conocimientos de las comunidades que afectan con sus planes de “protección” de recursos naturales.

Sin embargo, en muchos casos “El Gobierno” no puede ser considerado como una entidad monolítica, con objetivos y enfoques únicos, sino al contrario abundan los ejemplos en que diferentes dependencias de los Gobiernos tienen intereses y formas de actuar opuestas. Algunos ejemplos ; el Ministerio de Hacienda suprime los incentivos forestales sin coordinar con el Ministerio de Recursos Naturales; el Ministerio del Ambiente decreta un área protegida en un parcelamiento de la Reforma Agraria ; las Comisiones Indígenas no reconocen los planes, elaborados por los Servicios de Parques para el manejo de áreas protegidas, en las que viven poblaciones indígenas, etc.

Una confusión parecida puede presentarse en el caso de las ONG. En muchos casos estas son “aliadas” de las comunidades de base, pero también se dan situaciones en que su papel es diferente o, al menos, poco transparente. Muchas de las ONG involucradas son “ecologistas” o “conservacionistas” y tienden a manejar un discurso “pro-comunidad” (participación, desarrolla, etc.), cuando sus intereses a largo plazo van más en la dirección de la “protección”, léase “exclusión”. A menudo estas incongruencias no son explícitas, salvo excepciones en las que las comunidades han emplazado las ONG a definirse.

Un grupo de involucrados, mal definido e indirecto, se deja percibir en varios conflictos y se puede caracterizar como los “usuarios urbanos”. Estos, no raras veces, tienen intereses en las áreas rurales, por

ejemplo : protección de acuífero, zonas de recreación, preocupaciones ambientalistas “globales” y ejercen presión sobre las instituciones gubernamentales o las ONG. Por otra parte los “usuarios urbanos” pueden también manifestarse desde el “otro” lado de la baranda, ejerciendo presión significativa sobre los recursos, al conformar un mercado para los productos de las áreas protegidas. Un ejemplo típico de este comportamiento es la demanda por huevos de tortugas, que fortalece al tráfico ilegal de este producto.

Los empresarios (compañías petroleras, madereros desde los aserraderos hasta los camioneros y motosierristas, buscadores de oro, etc.), se encuentran frecuentemente en conflicto con las comunidades rurales por la contaminación que provocan, por los impactos sociales de sus actividades y por los derechos de explotación de recursos en áreas controladas por las comunidades. Por otra parte, se dan (pocos) casos en que las empresas son aliadas de las comunidades, cuando estas defienden sus derechos de uso de recursos naturales frente a la autoridad gubernamental.

Las fuerzas armadas (tanto los ejércitos nacionales como los movimientos de guerrilla) se involucran de diferentes formas: las típicas de represión (por ejemplo; uso de la fuerza por el ejército para el control de extracción de huevos de tortugas, o el bloqueo por la guerrilla del desarrollo de procesos participativos de manejo forestal por las comunidades) y otras más complejas, en las que las fuerzas armadas tienen

sus propios intereses, como en el caso de la “protección” dada por el ejército a los buscadores de oro -los que a su vez tienen relaciones comerciales con las comunidades indígenas-, o al contrario, el apoyo dado a empresas petroleras en contra de las comunidades o también el apoyo por la guerrilla a los campesinos en la búsqueda de tierras. La prevalencia de las fuerzas armadas señala el carácter (potencialmente) violento de muchas situaciones conflictivas en torno a los recursos naturales.

Proceso del conflicto.

En todos los casos estudiados existe un pre-diagnóstico de la situación conflictiva, y, en una cuarta parte de ellos, es lo único que existe, o sea que el conflicto no pasa de una percepción relativamente confusa de una situación problemática, con pocas posibilidades de evolucionar.

En no pocos casos, sin embargo, el manejo del conflicto se inicia con la organización de los involucrados y se fortalecen las organizaciones existentes para enfrentar la situación. Aunque la organización de los involucrados no es un pago “obligado”, antes de entablar el proceso de negociación, hay una alta correlación entre ambos eventos. Por otra parte, en un tercio de los casos, el conflicto está marcado por la violencia : represión, amenazas, encarcelación, incendios, hasta asesinatos, etc.

Varios de los casos se caracterizan también por las actividades de educación o capacitación que forman parte del manejo del conflicto. Estas toman a menudo la forma de cursos de “educación ambiental” en un probable intento de provocar un cambio de actitud, más “conservacionista”, en algunos de los actores. La efectividad de la educación ambiental puede ser discutida y su validez cuestionada en términos éticos, pero, si esta es considerada como una forma de diálogo, de información a los otros actores, para que estos entiendan los puntos de vista de las otras partes, sin que necesariamente los compartan, la educación ambiental puede ser un paso útil para hacer progresar el proceso de resolución de un conflicto socio-ambiental.

Se encuentra también otro tipo de capacitación, en el que se ayuda a algunos de los actores en adquirir nuevas habilidades, las que puedan contribuir a reducir los problemas de necesidades insatisfechas, que originaron el conflicto. El manejo mismo del conflicto puede ser también objeto de la capacitación de todos los actores, porque en la medida de que todos los involucrados estén bien preparados para manejar el conflicto, es mayor la posibilidad de llegar a una solución equitativa y durable. Un ejemplo de tal capacitación se dio en el proceso de resolución de un conflicto en cuanto a la extracción de huevos de tortugas en un parque nacional, y contribuyó sustancialmente a mejorar el diálogo entre las partes y su actitud positiva hacia

el inicio de un proceso autónomo y no-violento.

En la muestra estudiada, solo dos de los conflictos llegaron a una “resolución definitiva”, uno sobre el derecho de uso de un área colindante de la Comarca Kuna y el otro sobre la ubicación de un muelle de carga de astillas de Gmelina en la vecindad de un área protegida. Ambos casos fueron procesos relativamente largos, con la creación de alianzas, el desarrollo de estrategias complejas de comunicación, mesas de negociación “multi-actores” con participación gubernamental de alto nivel, etc. El hecho que la gran mayoría de los casos estudiados no estén ni siquiera cerca de una resolución durable, deja percibir que el manejo deficiente de estas situaciones las hace perdurar.

Discusión

Los conflictos no se resuelven porque no se asumen como tales

Una proporción sustancial de los casos presentados describe situaciones, que se han estancado desde años. En este contexto, la falta de un diagnóstico claro puede considerarse como un impedimento mayor, para dar inicio al proceso de toma de conciencia, organización, definición de objetivos y estrategias, etc., que conduce al manejo de un conflicto.

El no-asumir los conflictos por parte de las comunidades puede deberse a que el “conflicto” es frecuentemente cargado

de valores negativos o peyorativos, se asocia con la presencia de una crisis o sea percibido como un problema, cuando en realidad es un elemento necesario para permitir cambios en la sociedad. Se puede considerar asimismo como un derecho, que debe ser manejado con responsabilidad para ser productivo.

Es importante, por lo tanto, que los actores perciban el proceso de conflicto de una manera menos negativa. Por ejemplo, de igual manera que se puede considerar al binomio salud-enfermedad como un conjunto vital indisoluble, los conceptos conflicto-paz, crisis desenlace, amenaza-oportunidad, etc. pueden ser presentados como un conjunto creador de oportunidades. Todo debe comenzar con una percepción clara de la situación, la proyección de cambios posibles, que permitan asumir positivamente el conflicto y transformarlo en un proceso positivo para la organización. Actualmente, se están desarrollando metodologías para facilitar este proceso, especialmente para realizar el diagnóstico.

Conflictos : peligros y oportunidades para las organizaciones de base

La imagen caricaturesca (y sin embargo a veces real) de la comunidad peleada con el dueño del aserradero vecino tiene a esconder la situación, probablemente mucho más frecuente, de los conflictos dentro de las organizaciones (cualquier sea su nivel). Que estos problemas organizacionales no sobresalen entre los casos de

conflicto estudiados, subraya probablemente su carácter solapado, pero hay razones de pensar que estos prevalecen en la realidad. Para cualquier organización, el enfrentamiento con otros actores externos, puede contribuir a fortalecerse, pero también puede provocar la transformación de las relaciones de poder hacia adentro.

El manejo de un conflicto puede ser un proceso desgastante, que, independientemente de los beneficios que trae, tienen también “costos” para todos los actores. Prácticamente estas consideraciones subrayan la necesidad de que las comunidades en conflicto hagan una cuidadosa planeación del proceso, incluyendo la estimación de sus costos y beneficios.

Una posible sobrevaloración inicial de los costos de un conflicto por parte de las comunidades que se encuentran en una situación conflictiva es tal vez otra razón por la que no lo enfrentan y prefieren el status quo. En este sentido, la amplia difusión de metodologías adaptadas de manejo no-violento de conflictos sería por lo tanto un aporte valioso para el desarrollo de las comunidades.

Aún cuando se manejan, los conflictos no se “resuelve” nunca

Los conflictos se conciben a menudo como “eventos aislados” en el tiempo (el tratamiento de “casos” en el presente documento tiende, dicho sea de paso, a fortalecer esta percepción), y se olvida que un conflicto en particular es parte de una

cadena de situaciones conflictivas o simplemente que la implementación de la solución puede tomar años y su verificación ser, a su vez, fuente de nuevos problemas. Tomando algunos ejemplos citados anteriormente, la presión externa sobre la comarca Kuna sigue tan fuerte como antes, y la reubicación del muelle de astillas de Gmelina cerca de un pueblo puede crear nuevos conflictos con la comunidad vecina, por el incremento del tránsito de los camiones de la compañía. En otra situación, un conflicto que se inició para permitir la participación de la comunidad en el manejo de un área protegida, una vez logrado, se “continuó” para darle verdadero significado a la “participación” y asegurar un lugar en los órganos de decisión del área.

En estas circunstancias, el desarrollo de la capacidad de aprendizaje y el fortalecimiento de la capacidad reflexiva de las comunidades rurales se vuelve un factor clave, si se pretende que puedan manejar sus conflictos con efectos positivos en el largo plazo.

Manejo de conflictos ¿Prevención o resolución ?

Se observa en esta muestra que demasiadas instituciones practican la metodología “DAD”: Decida, Anuncie, Defienda. Además están tendiendo a favorecer la aplicación de medidas “estándares”, que no toman en consideración las circunstancias locales, ni los potenciales de las co-

munidades. Tomando un punto de vista práctica, resultaría probablemente mucho más eficiente tener el esfuerzo de fomentar un diálogo preventivo, que ignorar los posibles intereses de los afectados por las políticas institucionales, crear un conflicto con todos los desgastes que esto representa y tener que resolverlo más tarde precisamente con base en la elaboración de soluciones imaginativas y adaptativas.

Bibliografía

Upaz, 1995.

Manejo de conflictos en recursos naturales. Informe de curso. Octubre de 1995

Upaz, 1996.

Manejo de conflictos en recursos naturales. Informe de curso. Octubre de 1996

Reunión sobre Manejo de Conflictos Socio-ambientales. San José, 12 y 13 de junio de 1997. Ayuda Memoria. UPAZ-CEDARENA-OET.CCAP/AP-F TPP-FAO (Borrador).

Ortíz-T P. 1997.

Guía metodológica de manejo comunitario de conflictos socio-ambientales. FTTP-FAO (Versión borrador).

Upaz, 1997

Guía metodológica para el análisis y el manejo de conflictos (Borrador) UPAZ. Junio de 1997.

Casos Yuracarés e Izoceños: derecho consuetudinario y recursos naturales

René Orellana

Normas y autoridades en el derecho consuetudinario

En las sociedades locales, al igual que en todo tipo de sociedades, existen normas o reglas que son constitutivas de un orden social, es decir, de un conjunto de actitudes de comportamientos que se traducen en prácticas y relaciones.

Algunas normas se refieren específicamente a lo conductual o comportamental, es decir, perfilan ciertas conductas como aceptables y otras como repudiables o no aceptables; de esta manera, ciertas actitudes y prácticas son tipificadas como punibles o sujetas a castigo.

Pero también existen normas que rigen la relación entre el hombre y los recursos naturales, y establecen formas aceptables y no aceptables de uso y aprovechamiento de dichos recursos.

Tanto en lo conductual y comportamental como en lo referente a los recursos naturales y “las cosas” existen prohibiciones, restricciones y permisiones que deter-

minan un conjunto de prácticas y acciones sociales, haciendo de unas delitos y contravenciones y de otras actitudes y acciones permisibles.

La particularidad de las sociedades locales es que son generadoras de un conjunto de normas que regulan la vida social y económica, es decir, son productoras de un Derecho dinámico, poco rígido en términos de cambio y transformación de sí mismo, legítimo, en la medida en que es de generalizado uso social (o uso normativo). Este derecho es además alimentado por la creatividad social emergente de la necesidad de administrar la complejidad de actividades y relaciones existentes en los espacios sociales.

Para sustentar las normas, las sociedades locales, al igual que toda sociedad, constituyen instituciones y autoridades. Es decir se organizan, crean entes destinados a ejercer funciones de gestión normativa y política. Envisten de poderes a personas, constituyendo autoridades.

Estas autoridades, individuales o colectivas, ejercerán roles de dirección, prescripción, permisión y sanción. Pero también son parte de la institucionalidad de gestión del espacio y los recursos naturales.

En resumen, las autoridades tienen atribuciones de decisión, dirección, administración, sanción y resolución. Son, por consiguiente, parte del sistema de regulación de las sociedades.

Desde el enfoque de análisis del derecho, el entramado de autoridades y normas constituye la juridicidad indígena.

Pero hay un rol importante que lo vamos a analizar más adelante, se refiere a la resolución de conflictos en términos de administración de justicia, es decir, al juzgamiento de personas por haber contravenido normas y a la sanción. Proceso que corresponde quizás más a un enfoque del derecho penal, pero que para fines de comprensión de la dinámica comunitaria de resolución de conflictos es importante puntualizar.

Derecho consuetudinario y recursos naturales

En nuestro análisis, tres elementos forman parte del conjunto de normas que median en la relación de las sociedades con los recursos naturales, a saber: tenencia, acceso y control.

Vamos a entender tenencia como las formas de posesión y propiedad de un recurso determinado. Henry Escalante,

opina que propiedad es una variable que implica uso, gozo y disposición, en tanto posesión implica uso y gozo.

El acceso supone disponibilidad y facilidad que tienen los miembros de una sociedad para acceder y aprovechar determinados recursos para satisfacer intereses o necesidades.

El control alude al poder de administrar o gestionar el espacio y sus recursos. Esta gestión tiene que ver con el uso, el aprovechamiento y el acceso a los recursos naturales.

Estas tres dimensiones están regidas por un conjunto de normas que facilitan a las sociedades el ordenamiento de su territorio.

Recursos y normas: Casos Yuracaré y Guaraní-Izoceño

Vamos a tomar dos grupos étnicos para desarrollar la relación de recursos y normas en las dimensiones de tenencia, acceso y control de recursos naturales.

Subrayaremos de manera resumida los aspectos comunes o relativamente comunes entre ambos grupos en relación a diferentes recursos, obviando las diferencias.

El pueblo indígena yuracaré se encuentra ubicado en el Río Chapare, en la región del Chapare Tropical del departamento de Cochabamba (Bolivia). El pueblo indígena Izoceño Guaraní, está ubicado en la región chaqueña del Río Parapetí, en

la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz (Bolivia)¹.

La tierra, es de propiedad comunal, el control es ejercido por la comunidad a través de sus autoridades, de modo que el acceso y la distribución están regulados por las autoridades comunales. En cuanto a las normas de acceso, se las puede resumir de la siguiente manera: cualquier comunario puede acceder a la tierra previa autorización de las autoridades comunales. Los hijos pueden heredar la tierra, pero ésta sigue perteneciendo a la comunidad.

Se prohíbe que las personas ajenas a la comunidad accedan a la tierra sin autorización de la comunidad. En la medida en que la tierra es un recurso escaso existe un rígido control en este aspecto.

Las familias yuracarés que migraron de una comunidad a otra, dejando sus chacos en barbecho, y estableciéndose por muchos años en otra comunidad, tienen derecho de acceso a la tierra de la comunidad que abandonaron, siempre y cuando retornen a vivir a ésta. Este derecho se extiende al acceso y aprovechamiento de los árboles del territorio comunal de la comunidad en la que tienen sus barbechos.

En los yuracarés, la prohibición de acceso es mucho más estricta con respecto a los karai (blancos). Estos sólo pueden acceder a la tierra -por tanto convertirse en comunarios- casándose (concubinándose) con un o una yuracaré. En los izoceños esto no existe, es común ver karais (incluso

ganaderos) conviviendo en las comunidades pero sometidos -más bien incorporados a través de la internalización de la cultura normativa- al sistema de autoridades.

Está prohibida la venta de la tierra, en la medida en que el comunario no es propietario de ésta, aunque sí lo es de su chaco (es decir, de los productos generados por su trabajo).

Los usos que el comunario le dé a la tierra pueden ser diversos; no existen mayores restricciones al respecto.

No existe legalidad en la tenencia comunal de la tierra, en la mayoría de los casos, aunque en el caso izoceño algunas comunidades tienen títulos comunales. Sin embargo, las normas de tenencia son legítimas, a pesar de algunos conflictos que cuestionan la tradición al respecto provocando la introducción de otros valores, los cuales analizaremos más adelante.

Ríos y lagunas son de acceso colectivo. En el caso Izoceño, el agua es un recurso escaso, por lo que las comunidades poseen pozos los cuales son de propiedad comunal.

Los recursos de pesca y caza son de propiedad colectiva. Sin embargo, existen formas de control comunal para evitar depredación y escasez, esto sobre todo en el caso izoceño, en la medida en que su organización étnica, la Capitanía del Alto y Bajo Izozog (CABI) es parte de la administración del Parque Nacional KAA IYA, que es considerado parte del territorio izoceño. En las comunidades se evita el ingreso de

karais que desarrollan la caza como deporte.

En el caso de yuracaré, la presencia de asociaciones comerciales de pescadores que realizan pesca indiscriminada en grandes cantidades, sin respetar las épocas de veda y usando dinamita (prohibida por normas legales vigentes), los ha obligado a recurrir a las autoridades oficiales buscando control sobre el recurso en la medida en que sus autoridades comunales no son reconocidas por las foráneas al grupo étnico y por tanto sus normas no funcionan en la resolución de conflictos. He aquí un caso de resolución de conflictos en el que el grupo étnico recurre al derecho oficial y sus instituciones para intermediar en sus relaciones interétnicas.

La caza en el monte no tiene restricción, en el caso de los yuracarés, pero es mal vista cuando se trata de ajenos.

Los bosques ubicados en los territorios comunales son propiedad de éstos; por tanto son controlados por las autoridades comunales. Existen comunidades yuracarés que definen ciertas manchas de madera como reservas, de modo que puedan ser explotadas cuando los árboles alcanzan el fuste adecuado. En este grupo, se ha creado una asociación maderera de yuracarés a fin de facilitar el relacionamiento con otras asociaciones comerciales que explotan madera en la región, disputándola con los yuracarés.

Aquí observamos la presencia de otra autoridad, que busca el reconocimiento de su personería jurídica para re-

solver conflictos con foráneos recurriendo al derecho oficial y sus instituciones.

En los bosques comunales, el acceso a los árboles está restringido a los miembros de la comunidad. Los comunarios marcan los árboles con sus iniciales, estampando así un derecho de propiedad sobre éstos. Esta práctica es legítima y forma parte de la tenencia de árboles maderables. Sin embargo -aquí viene una prohibición- personas de otras comunidades están vetadas de acceso a manchas de madera que no sean de su comunidad.

Existen áreas de explotación colectiva, en las que no se distingue a los miembros de las comunidades. Estas están ubicadas, en el territorio yuracarés, monte adentro, lejos de la ribera, por tanto de los territorios comunales.

Un componente fundamental para entender el control del espacio y sus recursos es el Territorio. Todas las comunidades, en los casos señalados, tienen territorios, es decir, jurisdicciones conocidas y reconocidas. La delimitación es hecha a través de mojones o el uso de otros referentes como chacos. También existen límites naturales. Diferentes comunidades miembros de un mismo grupo étnico configuran entonces diferentes construcciones territoriales.

Por otra parte existe el Territorio Grande, o sea, aquel que aglutina a todas las comunidades. Se trata de otro espacio de gestión, por tanto de normas de control, de acceso y tenencia sobre diferentes recursos.

El territorio grande no equivale necesariamente a la suma de territorios comunales, generalmente lo excede. Aparecen entonces otras áreas que no han sido apropiadas por las instituciones comunales pero que son de acceso colectivo, es decir, de todos los comunarios de las diferentes comunidades. Ahí, por ejemplo, en el caso yuracaré, la tenencia de los bosques varía.

Los izoceños, consideran al Parque Kaa Iya como parte de su territorio, aunque no existan comunidades poblando el parque.

En síntesis, múltiples normas sobre diferentes espacios y territorios rigen el control, acceso y tenencia del mismo tipo de recursos naturales.

Administración de justicia y resolución de conflictos en el ámbito comunal

Al interior de las comunidades existe una dimensión jurídica que forma parte del entramado normativo y que es fundamental para entender las formas consuetudinarias de resolución de conflictos, se trata de la administración de justicia.

Cuando las normas son transgredidas por algún o algunos comunarios, éstos son sometidos a un proceso de juzgamiento y sanción; éste proceso involucra a autoridades con determinadas funciones y atribuciones y a determinados procedimientos de juzgamiento y sanción. Vamos a denominar a esto administración de justicia.

En los sistemas consuetudinarios aquí observados, las autoridades investidas de poderes judiciales, ejercen las funciones concomitantes sobre distintos tipos de contravenciones o delitos, tal como, casos administrativos (recursos naturales, por ejemplo), penales o civiles en general.

Vamos a entender por función judicial, aquella relacionada con el juzgamiento y la sanción, y por funciones de control, aquellas que están relacionadas con el control del funcionamiento del sistema social según las normas de la sociedad.

En las poblaciones locales, como las analizadas en el anterior acápite, la comunidad ejerce el control social, es decir, no existen instituciones supracomunales que expropian el control, el poder de ordenar su sociedad. O, para decirlo mejor, las sociedades locales tienen en sus manos mayor “cantidad de poder” para ejercer el control de sus dinámicas propias.

Usualmente las asambleas o reuniones comunales son las máximas autoridades de este tipo de sociedades. Estas, por tanto, tienen funciones judiciales además de políticas, así, juzgan, sancionan o delegan estas funciones a otras autoridades componentes de la estructura institucional comunal.

En el caso de los Izoceños, el Capitán, segunda autoridad (después de la asamblea), ejerce funciones políticas y judiciales. Pero la autoridad judicial por excelencia es el Corregidor².

En los yuracarés la segunda autoridad después de la reunión comunal es el Corregidor.

En ambos casos, el corregidor oficia de mediador, árbitro y notario; así, media entre partes, toma decisiones definiendo la sanción y haciéndola ejecutar y, por otra parte registra hechos, juzgamientos y sentencias. Pero también investiga (cuando los conflictos ameritan mayor indagación) y ejerce control.

Por ejemplo, un caso interesante se registró en la comunidad de Santa Anita, Río Chapare (Territorio Yuracaré): en 1996, el ganado de un karai invadió el chaco de otro comunario, destruyendo un platanal. El conflicto se planteó algo violento al principio, pero con la intervención del corregidor, que ofició de mediador, las partes llegaron a un arreglo.

Otro caso yuracaré: un comunario de la comunidad de Nueva Esperanza intenta apropiarse de tres hectáreas pertenecientes a la comunidad El Carmen (vecina de la suya). En esas tres hectáreas existen algunos árboles maderables. Las autoridades de la comunidad afectada intervienen y condicionan a la persona ajena a su territorio a abandonar su comunidad e integrarse a la afectada para poder asentarse en la tierra en disputa; caso contrario se le niega el acceso a la tierra de la comunidad.

En este último conflicto intervinieron la reunión comunal (máxima autoridad) y el corregidor, además de los vocales que ofician de mensajeros, haciendo

citatorios y a veces de policías, aprehendiendo.

El corregidor izoceño suele desarrollar un procedimiento especial en casos complicados, este procedimiento consta de varios pasos (Combes y et al, 1997): presentación del caso con denuncias, Investigación (declaración de partes, testigos y realización de indagaciones) y finalmente emisión de sentencia que suele incluir la firma de un compromiso de no reincidencia.

Cambios y metamorfosis en el derecho consuetudinario

Es muy difícil afirmar que los sistemas normativos y el sistema de autoridades de las sociedades indígenas, por ejemplo, son *tradicionales*, como si se tratara de entidades puras e intocadas. Los nombres de las autoridades por ejemplo, evidencian en muchos casos una herencia colonial internalizada y metamorfoseada en una dinámica de permanente cambio en la historia de las comunidades indígenas. Los términos *Cabildo*, *Resguardo*, *Capitanía*, *Corregidor*, *Alcaldes*, *etc.*, *etc.*, demuestran esta afirmación.

Por tanto, una primera conclusión que es al mismo tiempo precaución analítica es que los sistemas normativos comunitarios son muy propensos a adoptar o integrar normas procedentes de otros sistemas (no necesariamente oficiales) o a crear normas que permitan a las sociedades lidiar con la modernidad y las externalida-

des con las que diariamente tienen que relacionarse.

Hay pues niveles, momentos y circunstancias en los que el derecho oficial y el consuetudinario se cruzan en las prácticas de acceso y control de los recursos naturales por parte de poblaciones locales.

En ciertas ocasiones, dependiendo de los actores con que se lidien, las comunidades se ven obligadas a elegir entre la normatividad comunitaria o la oficial, optando a veces por la última. Ya vimos esta situación cuando referimos a los yuracarés y su asociación maderera o de los problemas que tienen con las asociaciones comerciales de pesca.

Existe, por otra parte, una notable inquietud en las comunidades indígenas, por conocer ciertas normas positivas que están relacionadas con sus problemas cotidianos; por ejemplo, existen demandas de documentos sobre legislación forestal, minera, agraria, civil y penal. Esto es muy evidente en los casos yuracaré, guaraní y en otros de Bolivia.

Incluso, cuando se llega a adquirir estos documentos, se dan casos en que ciertas normas positivas son adoptadas en detrimento de otras tradicionales. Las autoridades judiciales, en las comunidades indígenas, suelen desarrollar estas prácticas para resolver casos en los que no saben cómo obrar o qué sentencia emitir, o no están seguras si sus edecisiones transgreden el derecho oficial.

Esta preocupación por la legalidad o ilegalidad de las decisiones tomadas por

las comunidades indígenas son pues parte de la dinámica de cambio de este período histórico.

El rol del escrito en el derecho consuetudinario

Una de las manifestaciones de las transformaciones y metamorfosis mencionadas en el acápite anterior es la importancia cada vez más grande del registro como práctica en la resolución de conflictos y en la construcción de normas.

Existe una tendencia a escribir las normas, lo que no quiere decir positivarlas y a registrar los procesos y procedimientos de resolución de conflictos.

El Acta, por ejemplo tiene una importancia fundamental en el ejercicio de las funciones judiciales y políticas. Además, este elemento forma parte del ritual de resolución, legitimándolo.

Se suelen registrar denuncias, investigaciones, declaraciones, sentencias, etc. Adicionalmente, las autoridades comunales ofician de “notarios” -sin ningún valor legal, pero con una gran legitimidad- en casos de transacciones, compromisos de pago, multas, registro de bienes, reconciliaciones matrimoniales, etc., etc.

Entre los izoceños, es común que un comunario karai o guaraní, haga registrar, en un documento hecho por el corregidor la cantidad de ganado que tiene y su marca, de modo que cuando le roben alguna vaca tenga dicho documento como prueba de la cantidad de ganado que tenía

y lo use como una suerte de instrumento público.

La Capitanía del Alto y Bajo Izozog, ha decidido escribir sus normas y establecer atribuciones, obligaciones, deberes, penas y castigos. De este modo cuenta actualmente con un Estatuto y un Reglamento, los cuales están siendo traducidos al guaraní para socializarlo. Se trata de un proceso cuyos resultados darán un giro importante al sistema normativo guaraní hasta hoy oral³.

Conclusiones

Existen normas y reglas que forman parte práctica y cotidiana de manejo, acceso y control del espacio y sus recursos naturales. Estas normas, que conforman el Derecho Consuetudinario, son producidas y re-producidas por las dinámicas de vida de las sociedades locales.

Tres elementos son importantes en el análisis del Derecho Consuetudinario: tenencia, acceso y control.

Existen diferentes normas de acceso, tenencia y control rigen en un mismo grupo, dependiendo de los espacios territoriales que estas sociedades tengan. Por tanto, la construcción territorial debe ser considerada como fundamental al momento de estudiar estos mundos normativos.

No deben verse los sistemas normativos consuetudinarios como rígidos e in-cambiables; lo que usualmente denominamos tradicional no es más que la suma his-

tórica de mutaciones y transformaciones emergentes del encuentro y relacionamiento entre las sociedades locales y de éstas con la sociedad global.

Un rasgo importante en los cambios que sufren actualmente los sistemas consuetudinarios es la importancia que tienen los documentos de legislación oficial, llámense Códigos, Leyes, Decretos o Constituciones.

Las sociedades étnicas y en general, las sociedades locales toman siempre como referencia el derecho oficial en las relaciones que desarrollan para acceder y controlar los recursos naturales.

Bibliografía

- CHIAROTTI, Susana/IMAÑA, Fredy 1984
Apuntes sobre Derecho Consuetudinario del Oriente Boliviano, mimeo, CEJIS, Santa Cruz, Bolivia.
- COMBES, Isabel/INFANTE, Alvaro/ORELLANA, René 1997
Justicia Tradicional en el Izozog, Ministerio de Justicia, Proyecto de Reforma Judicial 2705-BO, mimeo, Santa Cruz, Bolivia.
- DIAZ, Elías 1971
Sociología y Filosofía del derecho, Ed. Taurus, Madrid, España.
- ITURRALDE, Diego 1995
La conciliación en el mundo indígena: ¿una alternativa de autorregulación y solución de conflictos? s.e., La Paz, Marzo.
- INFANTE, Alvaro 1994
Justicia Tradicional Comunitaria y derecho Oficial, mimeo.

Capítulo II: Experiencias y casos

INFANTE, Alvaro 1996

Situación de los Indígenas del Oriente Boliviano frente al Sistema Penal: Estado de Cuestión, De. Ministerio de Gobierno, s.l.

IZKO, Javier 1993

"Etnopolítica y Costumbre en los Andes Bolivianos", en: *Derecho, Pueblos Indígenas y Reforma del Estado*, De. Abya Yala, Quito.

Mc KEAN M./OSTROM E. 1995

Bosques en régimen de propiedad común: ¿sólo un vestigio del pasado?, en *UNASYLVA*, VOL. 46, 180, FAO, s.l.

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús 1993

Derecho Constitucional Consuetudinario, De. IIJ, México.

ORELLANA, René 1996

Conflictos y Construcción Territorial Etnica. Caso: "Pueblo Indígena Yuracaré", UMSS, Cochabamba, Bolivia.

ORELLANA, René 1997

"Un derecho sobre muchos derechos: sistemas jurídicos indígenas y derecho oficial", en: *Artículo Primero*. *Revista de Debate Social y Jurídico*, No. 3, CEJIS, Santa Cruz, Bolivia, Abril.

PARAFAN, Carlos Cesar 1995

"Sistemas Jurídicos Paez, Wayúu y Tule", De. *COLCULTURA*, Bogotá, Colombia.

ROLDAN, Roque/FLORES, Alfonso 1983

Fuero Indígena, De. *Presencia*, Bogotá, Colombia, 1983.

Notas

- 1 Para mayor información, vease en el caso Yuracaré a Orellana (1996) y en el caso Izoceño a Combes y et al (1997).
- 2 Combes y et al (1997).
- 3 Para mayor información véase Combes y et al (1997).

Del otro lado de la luna: litigios y pleitos

Miguel Donayre Pinedo

Presentación

La presentación de esta ponencia es un trabajo de intercambio de ideas con Jaime Salazar de AIDSESP, Iquitos, amigo por estos ríos y bosques, sobre aspectos de los conflictos interculturales en esta parte de la Amazonia peruana, el agradecimiento perpetuo por la oportunidad que me brindó Wilma Roos de FTTP-Ecuador de trabajar este tema, los comentarios oportunos de Anamaría Varea de FTTP y el puente entre Lima e Iquitos de Mariela Zegarra. No olvido el valioso apoyo recibido de parte del Programa Integral de Desarrollo y Conservación Pacaya Samiria WWF-AIF/DK en la persona del Dr. José López Parodi. Cabe la advertencia que la responsabilidad del trabajo es mía.

La ponencia trata de recoger aspectos históricos y actuales de los litigios y pleitos de una parte de la Amazonia peruana, en este caso la Baja Amazonia. Es parte de un trabajo mayor que se ha realizado

con el Programa Bosques, Arboles y Comunidades Rurales.

I. De la resolución de conflictos. Aporte liminar

A) Período 1821 - 1899

La construcción e incorporación de la Amazonia a la nación peruana tiene como protagonista principal al Estado. En un primer momento argumentó motivaciones geopolíticas por circunstancias limítrofes con los países de Colombia, Ecuador y Brasil principalmente¹, luego se dijo que es el gran espacio donde se pueden desarrollar proyectos planificados. En este contexto, el Estado en diferentes circunstancias ha jugado un rol en lo que se refiere a la resolución de conflictos, como mediador entre los conflictos entre la mano de obra y el capital, y en otros momentos diversos actores ocupaban esta función: las misiones, los fundos, instituciones públi-

cas, administración de justicia, según la época.

Uno de los primeros espacios de resolución de conflictos lo encontramos en los gobernadores que custodiaban el orden y estaban facultados a entregar tierras a los inmigrantes y colonos. El control político reposaba en estos funcionarios. Posteriormente, por cuestiones *del desorden, abandono y la insubordinación de los indígenas* deben nombrar a nuevos gobernadores en los pueblos de Maynas, Ordenanza Prefectural del 13 de octubre de 1843.

El ordenamiento territorial y espacial de parte del Estado peruano en la Amazonia poco a poco se va consolidando y así tenemos la creación de las municipalidades en Maynas y Loreto, Ley del 2 de enero de 1857. Y esta consolidación político-administrativa posteriormente se consolida con la creación del Departamento Marítimo Militar de Loreto cuyo territorio se extendía sobre todas las riberas del río Amazonas y sus afluentes. La provincia litoral de Loreto va tomando importancia con la inscripción de diferentes normas que refuerzan la gestión administrativa, el Decreto Supremo del 2 de febrero de 1866 eleva la provincia a la categoría de departamento. Posteriormente la Ley del 21 de setiembre de 1868 que ratifica Loreto en la categoría de departamento. En este esfuerzo de fortalecer como centro administrativo al departamento de Loreto por Ley del 9 de noviembre de 1897 convierte a la ciudad de Iquitos en su capital .

Paralelamente al ordenamiento territorial y espacial podemos anotar la delegación de funciones en el nombramiento de gobernadores o visitadores, estos últimos evaluaban la conducta de los gobernadores y escuchaban las quejas de los habitantes y buscaban remedios a dichas quejas, Ley del 24 de mayo de 1845, artículo 7. Treinta años más tarde mediante Resolución Suprema del 21 de noviembre de 1873 se establece en Iquitos una diputación de comercio para que se entienda con los juicios mercantiles contenciosos de ese puerto. Es decir, los espacios de resolución de conflictos se amplían hacia, digamos así, una especialización.

En el plano de la administración de justicia mediante Ley del 13 de julio de 1834 se crea el distrito judicial de Amazonas y se señala que el Juez de Chachapoyas ejerza jurisdicción en la provincia de Maynas.

En el proceso de ocupación de la Amazonia notamos que uno de los conflictos más frecuentes era en lo relativo a los títulos de propiedad, y así tenemos que por Decreto Supremo del 19 de septiembre de 1896 se establece que en lo referente a cuestiones administrativas la autoridad competente son los prefectos, y los jueces facultados a intervenir en los títulos de propiedad definitivos.

En otros momentos otros actores asumen la función de resolver conflictos, así, tenemos a las misiones que mediaban los conflictos entre los patrones extractores y la población que era empleada como

mano de obra o cedía sus recursos naturales².

B) Período de 1900 hasta nuestros días

Durante este siglo³ en relación al tema que venimos tratando : manejo de conflictos, un espacio de resolución de los mismos lo tenemos en el caso de los fundos, que jugaron un rol importante en la vida social amazónica⁴, se menciona por algunos autores como el período de la economía fundaria (1920 - 1940). El régimen político-social fundario era un *ghetto* en el cual el Estado peruano no se inmiscuía, parecía un territorio aparte, gozaba de extraterritorialidad⁵. Los dueños de los fundos inclusive castigaban y resolvían conflictos a su discreción; se tiene testimonio de castigos con cepo, donde el dueño del fundo en sus relaciones laborales ejercía un rol omnipresente.

En estos pasos de ocupación de la Amazonia por el Estado, recién durante los años de 1940 - 1960 se percibe la existencia de la población indígena que se veía fuertemente afectada por el proceso de colonización y comenzaba a hacer llegar sus reclamos directamente o a través de las misiones⁶. A lo largo de la historia republicana el Estado peruano ha tenido acercamientos, alejamientos y tensiones con los pueblos indígenas que moraban y moran la floresta; así por ejemplo tenemos que la Ley del 24 de mayo de 1845 prescribe como dueños absolutos a los indígenas y otros que cultivan tierras de montaña, el

artículo 4 declaraba que : “todos los indígenas son dueños con pleno y absoluto dominio, de los lotes de terrenos que cultivaren; es extensiva esta gracia a todos los ciudadanos del Perú que se dedicaren a poblar y cultivar”; esto también se hizo extensivo a los extranjeros. En otro momento tenemos que se dispone que “para designar jueces y agentes fiscales en las provincias donde predomine población indígena se dará prioridad a los postulantes que hablen el idioma autóctono”, Ley No. 10236 del 6 de septiembre de 1945. Es decir, las relaciones y situaciones con los pueblos indígenas han sido de acercamientos y alejamientos, como el considerando 3 de la Ley del 24 de mayo de 1845 que establecía que la Nación “tiene el deber de proteger la civilización de los salvajes existentes en sus montañas”⁷. No se ha estudiado con profundidad todavía lo relacionado a los derechos en conflictos sobre la propiedad entre los pueblos indígenas y los colonos, como tampoco los espacios de resolución de conflictos fuera del circuito oficial en la floresta peruana.

En este proceso de contiendas sobre tierras tenemos al Decreto Supremo del 11 de marzo de 1910, Reglamento de la Ley General de Tierras de Montaña, artículo 65 donde se establecía que delegaban las funciones de resolver conflictos de tierras a los prefectos, es decir, a la autoridad política. Del mismo modo establecía el Decreto Supremo del 1 de abril de 1910. Pero el legislador en lo referente a los terrenos de montaña en este período tuvo diferentes

criterios, *exempli gratia*, el Decreto Supremo del 12 de mayo de 1911 prescribía evitar que se dieran los latifundios. En este mismo sentido tenemos que por Decreto Supremo del 28 de marzo de 1924 se regula evitar la explotación clandestina de terrenos de montaña, y de otro lado el mismo Estado fomentaba la inmigración y daban en concesión extensos lotes a compañías extranjeras.

Asimismo tenemos que el Estado peruano para dar seguridad a los tenedores de la tierra, crea espacios de resolución de conflictos administrativos especializados, el Decreto Supremo del 30 de diciembre de 1940, Reglamento de las Delegaciones de Tierras de Montaña, sustituye a los prefectos departamentales en los asuntos relacionados con la tramitación de expedientes de tierras de montaña por estas delegaciones. Posteriormente, tenemos la creación de diferentes instancias administrativas que de un modo u otro resuelven conflictos referentes a tierras, como en el caso del Instituto Técnico Químico Industrial del Oriente, Resolución Suprema del 8 de julio de 1946; la Dirección de Inmigración, Colonización y Terrenos de Montaña, el Consejo Superior de Colonización y Terrenos de la Selva por Decreto Supremo del 24 de febrero de 1954 que entre sus obligaciones y atribuciones tenía la de “conocer y resolver en segunda instancia administrativa las reclamaciones que formulen los interesados en lo referente a las tierras de montaña”. En este contexto es necesario tener en cuenta que por Resolución

Legislativa No. 13467 el Perú ratificó el Convenio 107, sobre protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales.

Así, la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, Decreto-Ley No. 20653 del 24 de junio de 1974 establece sugerentemente un espacio de resolución de conflictos intracomunal en el artículo 16 que establece que : “Los conflictos y controversias de naturaleza civil de mínima cuantía que se originen entre los miembros de una comunidad nativa, así como las faltas que se cometan, serán resueltos o sancionados, en su caso, en forma definitiva, por sus órganos de gobierno. En los procesos civiles y penales los tribunales comunes o privativos, según el caso, tendrán en cuenta al resolver, las costumbres, tradiciones, creencias y valores socioculturales de las comunidades”. Dicha disposición también ha sido regulada por la Ley de Comunidades Nativas, vigente. Una cuestión a comentar es que durante la vigencia del Decreto Ley No. 20653 el reconocimiento y la titulación de tierras se realizó de manera prolija, véase la compilación realizada por Francisco Ballón La Amazonía en la Norma Oficial Peruana 1821 - 1990, T. III. Igualmente no debemos olvidar que la ley vigente sobre comunidades nativas también nos ofrece espacios de solución de conflictos a nivel comunal.

En la actualidad por razones de política económica se ha indicado que el Ministerio de Agricultura debe ceder su rol de

instancia de resolución de conflictos en lo relacionado a los problemas vinculados a las tierras.

C) Del otro lado de la luna

En países como los nuestros, tenemos sistemas jurídicos que coexisten con otros sistemas de regulación social, encontramos así, las normas internas de los pueblos indígenas ante hechos considerados anti-sociales, comunidades campesinas, asentamientos humanos, inclusive algunos señalan que tienen normas especiales de resolución de conflictos como para el caso de la mafia, narcotráfico y, en el caso peruano encontramos a las rondas campesinas. Y, en los casos extremos o de situaciones límite, ubicamos algunos hechos dramáticos de ausencia de interculturalidad en la justicia popular, como son los de Huananay y el sonado Uchuraccay en las serranías andinas.

Una de las principales causas de deserción frente a los espacios de resolución de conflictos centralizados y oficial es, es una administración de justicia tardía, corrupta y poco justa; donde los agentes del derecho se sienten ajenos a los discursos de los abogados que se envuelven en sus metalenguas. Ante esta situación los agentes buscan caminos donde se puedan restablecer óptimamente la paz social y comunal.

Así, podemos observar, el caso de las rondas campesinas de Cajamarca y Piura, donde la resolución de conflictos es

una de las principales ideas - fuerza para la promoción de este espacio colectivo de restauración de la paz social. Una de las situaciones que les unió fue el abigeato, posteriormente las rondas fueron ganando legitimidad y resolviendo otros casos. Huber nos presenta la siguiente estadística de los casos resueltos por la rondas de Huanca-bamba en el departamento de Piura, Perú:

Esto nos revela que los estados-nacionales han entrado en crisis en sociedades como las nuestras, no responden a nuestra coexistencia de pluriculturalidad y de sistemas jurídicos semi- autónomos, y ello se puede observar cuando conviven sistemas distintos y diferentes en un mismo espacio. Es por ello, que notamos en muchos textos constitucionales el reconocimiento al pluralismo jurídico; así por ejemplo, las constituciones de Chile, Colombia, Perú, Argentina, Bolivia, Guatemala, Paraguay.

Hay un estado de la administración de justicia formal que ha sido descuidado por nuestras sociedades, como son los juzgados de paz. Estos, en el caso peruano, son una instancia de conciliación, donde los operadores del Derecho son personas que no poseen título profesional o conocimientos sobre derechos, ellos resuelven los problemas de los caseríos, centros poblados menores, comunidades campesinas y nativas de acuerdo a su saber y real entender, sin buscar formulismos legales, sino la más sana justicia. Sus acuerdos en la mayoría de los casos, son cumplidos por las partes. Y, se restituye la paz comunal.

Un aspecto a tomar en cuenta es que muchas de estas situaciones resueltas en la instancia de caserío o comunidad nativa o campesina, asentamiento humano, se nutren un tanto de la legalidad oficial y otro tanto de sus costumbres ya establecidas, generando una suerte de sincretismo bastante peculiar que está generando problemas de definición en cuanto a si esta situación es derecho consuetudinario o no, y si los acuerdos constituyen parte de la legalidad centralizada o nacional. Es un tema complejo que es necesario considerar.

II. Aspectos del sistema alternativo de resolución de conflictos en la Baja Amazonia peruana

- Amigo, Garland, repuso García y García en tono paternal, la vida y la experiencia en las negociaciones le enseñará que a veces es bueno crear una crisis igual que las tormentas en el mar, despejan las nubes y traen el buen tiempo. Durante mucho tiempo, hemos seguido la corriente a estos mandarines, quienes son unos expertos en inmortalidad: son capaces de hacer durar las cosas por siglos. No podemos seguir en ese juego, porque el solo hecho de jugarlo es una victoria para ellos. Por eso hay que provocar una crisis. Las crisis no son malas; todo el secreto está en producirlas controladamente y acertar con el momento oportuno.

Tomado de: TRAZEGNIES, Fernando de. En el país de las Colinas de Arena, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994. T. I. p. 578

Hace un tiempo la Revista Debate publicó una encuesta sobre el Poder Judicial y señalaban los encuestados los siguientes datos cuando se les preguntaba:

¿Cuál es su actitud ante un hecho que amerita ir a juicio? Los encuestados respondieron en un 46% su actitud era de buscar a la otra parte para llegar a un arreglo, 30% buscar a un abogado y recurrir al Poder Judicial, un 14% buscar a un abogado para que presione a la otra parte, un 8% buscar a un tercero que resuelva el conflicto.

De otro lado se les preguntó ¿Cuáles considera Ud. que son los tres principales problemas del Poder Judicial? Un 75% respondió la corrupción, un 45% la falta de preparación de los auxiliares de justicia, un 36% sostuvo que los procedimientos son complicados y engorrosos, un 34% manifestó que la falta de acceso de la población a la justicia, un 33% argumentó la desinformación de los jueces, un 25% opinó la interferencia de los políticos, un 23% el sistema de nombramiento de jueces y 21% el bajo presupuesto.

Estos datos nos revelan que en gran parte de los encuestados ante su actitud que amerita ir a juicio prefirieron la conciliación de las partes, unos pocos buscaron como opción a un mediador, y casi la tercera parte optaría por buscar un abogado y recurrir al Poder Judicial. Esta situación

partía del hecho de un accidente. Es decir, que una mayoría de los encuestados buscaría la conciliación quizás urgidos por el aforismo popular más vale un buen arreglo a un mal juicio.

De otro lado, en lo relacionado al aparato de la administración de justicia, uno de los problemas principales, 75% respondió, es la corrupción. Esta situación genera un temor hacia el aparato formal del Estado para administrar justicia, y quizás por ello las partes en conflicto prefieran la conciliación antes que recurrir al Poder Judicial.

En el caso peruano se ha ensayado sobre los problemas de administración de justicia, y una de las conclusiones y soluciones era que se deberían ampliar las facultades a los jueces de paz para que resolvieran otras cuestiones en conflicto, y así tenemos que a los actuales jueces de paz de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial se les regula su función en torno a la conciliación. Consecuentemente están facultados para proponer alternativas de solución a las partes a fin de facilitar la conciliación, pero le está prohibido imponer un acuerdo. También se ha dispuesto que los juzgados de paz dediquen el tiempo necesario para el desempeño de su cargo. En cuanto a infraestructura, se establece que el Poder Judicial debe proveer de los útiles indispensables para el cumplimiento de su función; este deber se extiende a los concejos municipales y a la colectividad para que provean los locales que se requiera. En relación a sus facultades, se es-

tablece competencia para los casos de deberes alimentarios, desahucio y aviso de despedida, pago de dinero, interdictos de retener y de recobrar respecto de bienes muebles, sumarias investigaciones en los casos de menores. Frente a lo regulado por la ley en mención, hay una corriente de opinión en el sentido de ampliar el ámbito de aplicación de la justicia de paz a otras áreas distintas a las zonas rurales o urbano - marginales, como fuero de mediación y conciliación⁸.

Asimismo, ante la ineficiente, costosa y alejada justicia formal, se han ido creando espacios alternativos de resolución de conflictos; así tenemos el caso de las rondas campesinas y comités de auto-defensa en el caso de la región andina, cuyo surgimiento data de los años 70. Los dirigentes de las rondas manifestaban que prefieren las soluciones adoptadas por su asamblea y según su tradición, a la justicia formal, la que demora y entrapa la solución de conflictos, es costosa y poco eficiente⁹. Estos usos de espacios de resolución de conflictos que ha monopolizado el Estado han generado un malestar y desagrado de parte de los funcionarios, y ha conllevado a que los líderes comunales sean enjuiciados por delitos contra la administración de justicia, sedición e incluso vulneración de derechos humanos¹⁰.

A) De las características de los sistemas alternativos de resolución de conflictos

Una de las características principales de los sistemas alternativos de solución de conflictos es que tienen como objetivo fundamental resolver el conflicto de fondo o reparar los daños sufridos por la víctima¹¹, están orientados a dar soluciones efectivas al problema: no se busca privar de la libertad individual al agresor, eso no va a ayudar para nada a la víctima¹². Asimismo y bajo los sugerentes comentarios y características de los usuarios de la resolución de conflictos que señala Ana Teresa Revilla, se indica que en los casos donde no existe una fuerte organización popular o se percibe que los conflictos escapan de las atribuciones de la organización popular, la población acude a las distintas autoridades de la zona a resolver los conflictos sin tomar en cuenta que no tienen competencia para administrar justicia. En este sentido, la población acude muchas veces a la Policía Nacional, a las Fuerzas Armadas en zonas de emergencia, al gobernador o teniente gobernador y al Ministerio Público, y éstos resuelven conflictos sobre los que no tienen capacidad legal. Algunas veces por ignorancia, otras por no existir autoridad judicial y otras porque cuando ésta existe no resuelve efectivamente los conflictos que se le presentan¹³.

Otra de las características de los sistemas alternativos de resolución de conflictos es que están orientados a dar una solución efectiva, si bien conservan las for-

mas, éstas nunca están por encima de la solución al conflicto de fondo¹⁴. Estas características son elementos a considerar al momento de comentar los estudios de caso que se han desarrollado por el Grupo de Manejo de Conflictos - Perú, en la ciudad de Iquitos.

B) De los estudios de caso

Caso 1. En la búsqueda del reconocimiento oficial, de su identidad indígena, basados en su conciencia tribal, por Jaime Salazar.

Este caso trata de la solicitud de reconocimiento como pueblo indígena de un caserío denominado Picuro Yacu. El poblado se encuentra en la margen izquierda del río Nanay, a cuarenta y cinco minutos de la orilla, en el distrito de Punchana, provincia de Maynas, región de Loreto. De un primer momento el Ministerio de Agricultura, que es la autoridad competente en reconocer a las comunidades nativas y campesinas e inscribirlas en el registro respectivo, les ha negado este derecho.

Pero no solamente es este conflicto de acceder a la legalidad en el caso de Picuro Yacu, sino que se suma la decisión de un grupo de pobladores del mismo caserío que desean ser organizados como comunidad campesina, y esta voluntad se ha traducido a través de la Resolución Directoral No. 144 - 94 CTRA - DRA del 1 de junio de 1994, mediante la cual reconocen como comunidad campesina a todo el caserío, y

esta resolución administrativa ha sido la generadora de conflictos entre los pobladores que viven en el mismo caserío.

Ante esta situación se menciona que el sector de la población de la opción campesina recurre a una organización de segundo orden denominada Casa Campesina, y ésta actúa como mediadora sin lograr mediar ni conciliar los intereses en disputa. Ante esta infructuosa mediación, la Casa Campesina no participa más en el desarrollo del conflicto. En este sentido, también tenemos que el sector del caserío de la opción de ser reconocidos como pueblo indígena recurre a una organización de segundo orden que es AIDSESP, pero ésta actúa no como mediadora ni conciliadora sino como parte del conflicto.

Digamos así que las partes voluntariamente han acudido y dejado como instancia de mediación / conciliación en la resolución de conflictos al Ministerio de Agricultura, que en su actuación no ha manejado el conflicto, por el contrario, es otra fuente generadora del mismo. Dicha autoridad competente ha dejado de lado los criterios históricos culturales - reivindicativos de los actores y ha primado una decisión subjetiva del problema.

El concepto del interés de los actores ha sido dejado de lado de parte de la instancia mediadora, es decir, se debió enfocar no desde las posiciones (lo que cada uno busca) sino del lado por qué lo quieren. El problema de fondo en ambos actores es la tierra. Uno lo quiere para usufructuar patrimonialmente de él, y el otro -los

nativos-, para el desarrollo comunal e identidad cultural de sus integrantes.

Cabe destacar un hecho, que es una de las características de los sistemas alternativos de solución de conflictos, es que ante la ausencia de una sólida organización se recurre a la instancia que no corresponda y que los problemas sean delegados a terceros. Así tenemos que en un momento del conflicto asiste como mediador el Sub-Prefecto de la Región de Loreto -autoridad política que no resuelve cuestiones de reconocimiento ni titulación de comunidades campesinas ni nativas-, se firma un acta donde se fijan las posiciones de los actores en conflicto. Posteriormente esta acta ha carecido de relevancia al momento de resolver de parte del Ministerio de Agricultura -quizás se deba a una vieja práctica de los justiciables de recurrir a la autoridad político-administrativa¹⁵.

Una cuestión a destacar es que inicialmente hubo el interés de las partes en acudir a organizaciones de segundo grado para la solución de sus problemas, pero por diferentes motivos y por la naturaleza de las mismas, éstas no solucionaron el conflicto y han desplazado la solución a la autoridad gubernamental.

Este caso no ha concluido. Inclusive las partes en conflicto han llegado a agresiones mutuas; por los datos que disponemos pareciera que la violencia viene de parte de los integrantes de la comunidad campesina.

Cabe indicar que la Comunidad Nativa de Picuru Yacu, usando la normativi-

dad a conveniencia, ha conseguido el reconocimiento como comunidad nativa a través del Código Civil, el ratificado Convenio 169 de la OIT entre otras normas. Ahora, el siguiente paso es la titulación. Pero, el conflicto continúa.

Caso 2. Reserva Comunal de
San Rafael Sinchicuy,
por Aldo Atarama Lonzo

La Reserva Comunal de San Rafael Sinchicuy¹⁶ está ubicada a cuatro horas en bote motor, y a treinta minutos en deslizador aguas abajo de la ciudad de Iquitos. Las comunidades actoras del conflicto se encuentran ubicadas entre las cuencas del río Amazonas y del río Mazán y comunicación con la cuenca del río Nanay.

El conflicto se desarrolla por cuestiones de intereses en el uso de los recursos naturales de parte de los actores intervinientes en el conflicto. Entre los actores tenemos a las comunidades de Sinchicuy, Santa Cruz, Corazón de Jesús, San Rafael y el Comité de Productores de Arroz (COPAPMA) con el proyecto Defensa y Manejo Racional de los Recursos Naturales de los Bosques de la Selva Amazónica del Perú del Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF).

Se inicia el conflicto por los intereses encontrados de los actores sobre los terrenos en los cuales se ubicaba la Reserva Comunal. De una parte Sinchicuy lo quería para fines ganaderos, Corazón de Jesús para abrir sus chacras y San Rafael y el Co-

mité de Productores de Arroz para continuar con el manejo racional de los recursos¹⁷ con el añadido que las tierras comunales que supuestamente eran de la Comunidad de San Rafael no eran tales, problema que surge al momento de hacer la linderación de las tierras de la comunidad.

Las comunidades se reunieron en cada uno de sus límites y discutían los linderos sin llegar a ponerse de acuerdo. Se produjeron hechos que exasperaron los ánimos de los actores, como por ejemplo, los de Sinchicuy manifestaron que la Reserva eran sus tierras y podían hacer lo que ellos quisieran y que los de San Rafael estaban invadiendo sus tierras. La negociación primaba en el conflicto, es decir, los actores negociaban sus intereses directamente. Mientras tanto los de San Rafael, que habían trabajado haciendo el inventario de la Reserva, pretendían establecer sus linderos comprendiendo a la Reserva dentro de su territorio.

Las partes en conflicto no se ponían de acuerdo y ante esta situación se acudió al Ministerio de Agricultura para que actuase como mediador, pero los protagonistas del conflicto se mantenían en sus posiciones, fracasando la mediación e inclusive se deslizó la posibilidad que el sector Agricultura declare Reserva Comunal de acuerdo a ley del área en disputa, y esta sugerencia no convenció ni gustó a las partes involucradas.

En este momento del conflicto la organización campesina COPAPMA inicia talleres de capacitación con la población

de Sinchicuy y las otras comunidades, donde se abordaban temas vinculados a las reservas comunales y su importancia en la vida social-comunal. Esta estrategia de sensibilización, iniciada por la organización campesina, sirvió como un elemento disuasivo en las pretensiones iniciales de las comunidades adversas a la creación de estas áreas naturales protegidas de iniciativa comunal.

Durante el desarrollo del conflicto las partes de una manera u otra negociaron sus intereses. No fue fácil, dado que los intereses eran opuestos y contradictorios. Pero la representatividad y legitimidad de la organización campesina ayudó a que los fines de conservación y manejo racional de recursos primara y que el conflicto fuera controlado por ellos.

La situación de recurrir a la autoridad del sector Agricultura, que no era la competente, dado que eran problemas o conflictos intercomunales y se debía ventilar en esta instancia, es una de las características del sistema alternativo de conflictos. Se corrigió a tiempo cuando se pensó en la posibilidad de declarar de parte del Estado a la zona como Area Natural Protegida, y la solución fue comunal robusteciendo a la organización campesina.

El rol del COPAPMA fue decisivo, en el sentido que buscó una eficiente estrategia para obtener una negociación óptima a los intereses comunales¹⁸.

Caso 3. Lago Rimachi: control de los recursos naturales en defensa de los intereses comunales, por Miguel Donayre

El Lago Rimachi, reivindicado como Lago Musa Karusa, está ubicado en el distrito de Pastaza, provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto, Perú. Es un lago, ubicado a la margen derecha y a 25 kilómetros desde la desembocadura del río Pastaza en el río Marañón. Tiene forma irregular, con numerosas islas en su interior y cuenta con una extensión de 7.900 Has.

En agosto de 1991, el pueblo indígena Candoshi, a través de la Federación de Comunidades Nativas Candoshis del Distrito del Pastaza (FECONACADIP), ejerció el control directo del cuerpo de aguas denominado Lago Rimachi, que estaba dentro de la jurisdicción y competencia del Ministerio de Pesquería. Posteriormente a este hecho una Comisión de la Dirección Regional de Pesquería viajó a la localidad de San Lorenzo y al Lago Musa Karusha con la finalidad de ponerse de acuerdo ante los hechos ocurridos; las tratativas siguen hasta hoy. Está claro que la situación de depredación de los recursos naturales (recursos hidrobiológicos, Arapaima gigas específicamente) que son fuente principal de alimentación de la población, y a las arbitrariedades cometidas por los funcionarios del Ministerio de Pesquería hizo que el pueblo Candoshi tomara la decisión de controlar directamente el cuerpo de aguas.

Durante el desarrollo del conflicto las partes involucradas: pueblo Candoshi y gobierno regional de Loreto optaron por la negociación. El pueblo candoshi recurrió a una organización de segundo orden que fue AIDSESP, y ello fue determinante para el manejo de la negociación; lo que podemos notar es que una de las características del sistema alternativo de conflictos es que con organizaciones sociales fuertes - y AIDSESP lo era-, los problemas o enredos son resueltos al nivel de la negociación.

Asimismo, otra de las características del sistema alternativo de resolución de conflictos es que, al margen de lo formal, se busca una solución al asunto de fondo de la controversia. En este caso, la actitud del pueblo candoshi estaba al margen de cualquier disposición normativa al respecto. El Estado peruano por mandato constitucional tiene el dominio sobre los recursos naturales y por ello ejerce el control sobre los mismos, y no había precedentes en cuanto a la delegación de esta facultad¹⁹.

Cabe indicar que durante el proceso de negociación hubo diferentes posiciones en el seno mismo del gobierno regional, es decir, no hubo una posición homogénea, situación que favoreció a los intereses del pueblo candoshi. Y así tenemos que en la actualidad los candoshi siguen teniendo el control directo del lago.

El control del Lago Musa Karusha de parte de los candoshi ha satisfecho los intereses territoriales reivindicativos de este actor, inclusive podemos notar que se ha cambiado el nombre por su nominación

originaria en el idioma candoshi. Es decir, que en el fondo los intereses del actor eran relacionados a aspectos territoriales, y el discurso conservacionista fue usado para una mejor defensa de sus pretensiones.

En la actualidad los candoshi tienen el control del Lago Rimachi o Musa Karusha. Ante un conflicto presumiblemente cerrado, se ha abierto otro. El sector Energía y Minas ha autorizado la concesión de un lote a una compañía petrolera que ha iniciado las labores de exploración sobre el área territorial del pueblo candoshi. Esta situación ha generado cierto desconcierto. Y podría ser fuente de un posible conflicto a futuro.

C) Aproximaciones sobre manejo de conflictos de los casos presentados

Una de las líneas constantes en los casos analizados y comentados es que prima, en la solución de los conflictos, la negociación de las partes. Este es un proceso; las partes en tensiones y acercamientos van proponiendo soluciones, aunque ellos no las reconozcan como tales; en este devenir, a veces laberíntico y caótico, se recurre a instancias que no son las competentes -seguramente con el propósito de ganar adeptos a la causa por la que ellos luchan-, luego se distancian de estas instancias formales y finalmente negocian sus intereses. Estas negociaciones dinámicas y tensas se encuadran dentro de lo que se denomina técnica cooperativa, hechos que en un principio no son cooperativos, pero

con el desarrollo del proceso se vuelven tales. Pareciera, en algunos casos, que existiera un temor ante la presencia de terceros en la solución de la disputa.

En los casos de presencia de terceros en la solución del conflicto, por lo general, se busca al Estado. Pero, las partes notan que esta vía de resolución de conflictos no es la más adecuada. Crea desconcierto e infunde parcialidad en sus resoluciones. Y, ante una solución que no es equitativa, nuevamente recurren a la negociación directa al margen de lo que el Estado haya resuelto, así podemos observar las tendencias con los nuevos hechos ocurridos en la Comunidad de Picuro Yacu.

No se recurre al Estado para solucionar los conflictos. Ni el propio Estado. Como son los casos del Lago Rimachi, de la Reserva Nacional Pacaya Samiria. Se vive un proceso, en el que se busca sacar el manejo de los conflictos del ámbito jurídico, esto es, una desjudicialización²⁰ de los conflictos. Los actores se van dando cuenta que las soluciones están en ellos y no en terceros. La morosidad, la imparcialidad, los costos y la lentitud del aparato formal de justicia para resolver los conflictos, hacen que los actores huyan de él.

Notas

- 1 Véase BARCLAY, Frederica. Protagonismo del Estado en el proceso de incorporación de la Amazonía. En: *Amazonía 1940 - 1990, el extravío de una ilusión*. Terra Nuova - Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima agosto 1991.
- 2 BARCLAY, Frederica. *Protagonismo del Estado en el proceso de incorporación de la Amazonía*.
- 3 FUENTES, Hildebrando. *Apuntes geográficos, históricos, estadísticos, políticos y sociales*. Este autor nos dice que: Es indudable que la Subprefectura e Intendencia de Policía es en Iquitos, como sucederá en todas las provincias de la República, un colaborador activo, inteligente y eficaz de la administración de Justicia. Lo hace generalmente, acertada y bien. No da dilaciones: el fallo es pronto y casi siempre eficaz: las conciliaciones abundan en esta oficina (T. I. p. 252).
En otro momento el autor se refiere a la administración de justicia del modo siguiente: La administración de justicia en Iquitos tiene los siguientes defectos:
 1. Jueces que se mezclan en política y que están, en consecuencia, ausentes de su despacho casi todo el año, percibiendo otras prebendas.
 2. Distancias enormes y carencia de elementos de locomoción rápidos para ejecutar con prontitud las diversas diligencias judiciales.
 3. Alejamiento de la Corte Superior de Cajamarca, cuando ésta tenía jurisdicción en Loreto.
 4. Presencia cuasi permanente en los puestos judiciales de conjuces y adjuntos, que naturalmente no toman con entusiasmo la carrera de la magistratura, desde que saben que no pertenecen a ellos.
 5. Carencia de buenos jueces de paz (T. I. p. 249)Podemos notar que los espacios de resolución de conflictos no se desarrollaban dentro de la

- justicia formal, sino en los denominados espacios de la justicia informal -que pudieran ser las comisarías, fundos, transacciones de partes. Del mismo autor Hildebrando Fuentes hemos obtenido los siguientes datos del año 1905:
- | | |
|--|--------------|
| Juicios ordinarios ejecutivos, sumarios y dobles que se han tramitado en el Juzgado | 560 |
| Juicios criminales de oficio por querrela | 138 |
| Sentencias civiles expedidas | 72 |
| Sentencias criminales expedidas | 14 |
| Autos | innumerables |
| Oficios pasados por el Juzgado | 780 |
| Expediente de visita | |
| Informaciones sumarias | 223 |
| Número de reos en la cárcel, fluctúa entre el máximo de 74 y el mínimo 42, actualmente hay | 60 |
| Penitenciado | 1 |
- Estos son algunos referentes de la justicia formal a tener en cuenta en relación a los espacios de resolución de conflictos.
- 4 BARCLAY, Frederica. La evolución del espacio rural en la Amazonía nororiental del Perú en Amazonía. Escenarios y Conflictos Coordinadora: Lucy Ruíz, Quito, Noviembre 1993.
- 5 Hay un cierto parecido con el régimen de las Haciendas y la inmigración china tratada por Fernando de Trazegnies En el país de las Colinas de Arena, Pontificia Universidad Católica, Lima 1994 T. II. El autor manifiesta en relación con las Haciendas: De esta manera, los centros de trabajo en el campo, donde la lejanía del Poder nacional les otorga una mayor libertad de acción, se convierten casi en pequeños Estados dentro del Estado, donde los derechos contractuales del trabajador sólo tienen vigencia -cuando la tienen- por gracia del propio patrón.
- Ciertamente, esta situación se va acentuar en los centros de trabajo que tienen un aislamiento aún más grande respecto de los canales del Poder central: en las islas guaneras, a pesar de que se trata de explotaciones de una riqueza del Estado, los concesionarios gubernan auténticas "ínsulas" geográfica y políticamente hablando -casi a su solo criterio.
- 6 BARCLAY, Frederica. *Protagonismo del Estado en el proceso de incorporación de la Amazonía*.
- 7 Véase *Legislación Peruana de Tierras de Montaña*, Edición Oficial, Lima 1956, y BALLON, Francisco. *La Amazonía en la Norma Oficial Peruana: 1821 - 1990*. Centro de Investigación y Promoción Amazónica, CIPA. Lima, 1991.
- 8 Justicia Alternativa p. 15.
- 9 Justicia Alternativa p. 44 - 45 . Se resume un comentario de Raquel Irigoyen en el sentido siguiente: La experiencia de las víctimas (del abigeato) al recurrir a los aparatos del control estatal (policías, jueces, abogados, etc.) se traducían en el conocido dicho campesino de que ello significaba " no sólo perder una vaca, sino dos "...
- 10 Comentario de Raquel Irigoyen en Justicia Alternativa. p. 46
- 11 Ana Teresa Revilla. La justicia informal en Debate Vol. XVI, No. 75 Diciembre 1993 - 1994.
- 12 Ana Teresa Revilla. *Ibid*.
- 13 Ana Teresa Revilla . *Ibid* .
- 14 Ana Teresa Revilla. *Ibid*.
- 15 Véase De la Resolución de Conflictos. Aporte Liminar.
- 16 Aquí es necesario hacer una precisión en el sentido de la nominación de Reserva Comunal. En nuestra legislación se define como Reserva Comunal a los territorios declarados por el Ministerio de Agricultura para la conservación de la fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas para las que dicho recurso es fuente tradicional de alimentación. Se pueden incluir los cuerpos de agua, Ley Forestal y Fauna Silvestre No. 21174. La denominación que se usa en este caso es un espacio del territorio comunal que es asignado para los fines de conservación y manejo de recursos naturales, y en razón de una decisión o acuerdo comunal.
- 17 Entre los años de 1984-1985 un grupo de estudiantes de Post - grado de la Universidad en

Capítulo II: Experiencias y Casos

- coordinación con el COPAPMA, inician un proceso de identificación de zonas boscosas con el fin de desarrollar un inventario forestal y estudios de suelos. En 1989 en coordinación entre el COPAPMA, Caserío de San Rafael y WWF-USA, presentan un proyecto denominada Reserva Comunal de San Rafael. El área de asignada era de 200 Has.
- 18 Este estilo de estrategia de entrar al conflicto se ha denominado técnica cooperativa; lleva a las partes a solucionar, a través del trabajo conjunto, un problema determinado. GARCIA MONTUFAR, Juan ¿De qué manera se resuelve un conflicto? *El Peruano*, jueves 24 de noviembre de 1994; LEDERACH, Juan Pablo. *Enredos, Pleitos y Problemas. Una guía práctica para ayudar a resolver conflictos*. Ediciones Clara - Semilla, 1992.
- 19 Salvo los casos del control de cochas (lagos) hecho por las comunidades aledañas a la Reserva Comunal Tamshiyacu Tahuayo, cerca de Iquitos. En el plano normativo había una disposición regional en el sentido que facultaba el control directo sobre los lagos cercanos a las comunidades de base (llámense comunidades nativas, campesinas, asociaciones agrarias, etc.).
- 20 En Justicia Alternativa. *Ibid.* Allí se desarrolla este concepto.

Iniciativas locales, voluntarios nacionales y manejo de conflictos socioambientales en América Latina

Fernando Rosero Garcés

I. Globalización

Vivimos una época de cambios profundos y acelerados. Para algunos autores se trata de un cambio de civilización generado por las innovaciones tecnológicas, especialmente en el campo de la información por medio de la telemática (Ver Alvin y Heidi Toffler: *La Creación de una Nueva Civilización. La Política de la Tercera Ola*). Para otros investigadores se trata de un fenómeno multideterminado en el que la política juega un papel decisivo (Ver UNRISD: *Estados del Desorden*; CIVICUS: *Ciudadanos en la Construcción de una Sociedad Civil Mundial*).

1. Tendencias

Siguiendo a UNRISD, la era de la globalización está signada por seis tendencias claves: la expansión de la democracia liberal, el dominio de las fuerzas del mercado, la integración de la economía a escala global, la transformación de los siste-

mas de producción y de los mercados de trabajo, la velocidad del cambio tecnológico, la revolución en los medios de comunicación de masas y la expansión del consumismo.

Las políticas de ajuste estructural, nacidas en EE.UU y Gran Bretaña, están siendo difundidas a escala global por el BM y el FMI a pesar de sus costos sociales.

2. Dinamización de la sociedad civil

Por una parte, la reducción del tamaño del Estado por la privatización de sus servicios (salud, educación, saneamiento ambiental, etc.) y, por otra, la competencia despiadada entre las empresas privadas, han creado las condiciones para una mayor dinamización de la sociedad civil o tercer sector: privado sin fines de lucro. En éste se destacan las actividades de las organizaciones de base y de las organizaciones privadas de desarrollo, usual-

mente conocidas bajo el nombre de organizaciones no gubernamentales (ONGs).

3. De la vanguardia a los movimientos sociales

La participación de la población en la toma de decisiones y en la riqueza de las naciones fue planteada, en los años sesenta y comienzos de los setenta, en términos de revolución a ser realizada por la vanguardia política. En aquella época en América Latina se discutía sobre la viabilidad del partido del proletariado o del foco insurreccional inspirado por el Che Guevara.

Hacia mediados de los años setenta el conflicto nicaragüense mostró al mundo entero la necesidad de superar los límites de la dogmática partidista e integrar frentes populares abarcativos de las izquierdas y del llamado centro político. Los actores sociales latinoamericanos aprendieron que era necesario ir más allá de la lucha obrera y campesina, y se difundieron los llamados movimientos populares.

El ajuste estructural trajo, a ritmos diferentes, el retiro del Estado de los servicios sociales, el desempleo y la pauperización de amplios sectores de la población, incluyendo los medios. La gente vivió las limitaciones de la protesta y comenzó a generar y ejecutar propuestas alternativas a través de organizaciones de base, como las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs), asociaciones y comunas, entre otras. Se produjo entonces la incursión de una diversidad de sectores poblacionales locales

(mujeres, indios, niños, jóvenes, grupos de la tercera edad) en la esfera social de lo local, transformándose, al mismo tiempo, en actores sociales.

La eclosión de una diversidad de actores sociales en la década de los ochenta puso en cuestión el apelativo de popular pues las nuevas formas de participación van más allá de las fidelidades de clase e integran personas de diferentes sectores socioeconómicos en torno a identidades e intereses comunes, como por ejemplo en los movimientos de mujeres y en los movimientos indígenas. Por ello se prefirió hablar de los movimientos sociales.

4. Ciudadanía global e iniciativas locales

Los movimientos sociales combinan la protesta con la propuesta bajo modalidades diferentes, dependiendo del contexto político y de las necesidades de su gente.

Desde la década pasada han florecido, en Nuestra América, un sinnúmero de propuestas para satisfacer necesidades colectivas de diversa índole. Al aislamiento inicial de estas experiencias ha seguido su inserción en redes nacionales, regionales y globales de intercambios presenciales y a distancia. Así como en la época de la revolución industrial se tejió la ciudadanía en la red de los Estados-nación, en la actualidad se teje cotidianamente la ciudadanía global en torno a los derechos humanos, la participación ciudadana y el bienestar económico, social y cultural.

Si bien la participación del ciudadano individual es significativa, como en las jornadas de febrero en Ecuador, en América Latina es crucial la participación de los actores sociales locales en la búsqueda de soluciones para las necesidades sociales inmediatas y estratégicas. Estas formas de acción social son conocidas bajo el nombre de iniciativas locales.

II. Iniciativas locales en América Latina

Las iniciativas locales son propuestas creativas de los actores, de una zona determinada, en relación a problemas sociales o colectivos diversos, con el fin de encontrar caminos de solución en base al trabajo solidario y a partir de sus propias capacidades y recursos.

1. *Energía propositiva*

Se trata de un elan, una energía positiva que busca iniciar actividades concretas para atender los problemas que aquejan a un grupo determinado de la población. A diferencia de las actitudes reactivas del pasado, inspiradas en el paradigma de la lucha de clases, las iniciativas locales son esencialmente proactivas. Es decir, que los actores locales no limitan su accionar a las reivindicaciones frente al Estado o a la empresa privada sino que asumen una actitud propositiva a fin de construir soluciones creativa y colectivamente.

2. *Entre lo público y lo privado*

Las iniciativas locales están animadas por la voluntad de emprender acciones grupales para solucionar problemas locales de carácter público que no son atendidos por el Estado central ni por los gobiernos seccionales, pero tampoco por las organizaciones privadas de desarrollo ni la cooperación internacional. Por tanto, las iniciativas locales se ubican tanto en la esfera de lo privado (pues aglutina personas, familias, grupos vecinales) y de lo público (pues buscan el bienestar común) conformando lo que se ha dado en llamar lo privado-comunitario o tercer sector (en relación al Estado y al mercado o empresa privada).

3. *Procesos diversos*

En América Latina, las iniciativas locales son heterogéneas y dispares pues buscan atender problemas diversos por caminos diferentes. En los últimos años estas iniciativas han estado orientadas a atender problemas en los campos de la salud, la educación, la agricultura, la comercialización, el manejo de recursos naturales, la equidad de género, la revitalización cultural y la generación de empleos e ingresos. Su caminar no obedece a pautas académicas ni a normas de planificación formal; sus enfoques e itinerarios responden, más bien, al imaginario colectivo y están condicionados por la disponibilidad de recursos. Las iniciativas locales no son sino que se

van haciendo en un proceso signado por la misión general, la eficacia de las acciones concretas y el fortalecimiento de las identidades grupales a través de las ideas motivadoras.

4. Más allá de la Ingeniería Social

A diferencia de los PROYECTOS Y PROGRAMAS, que parten de una ingeniería social en la que se construye la problemática, los objetivos, las metas, los resultados y la estrategia a seguir, las iniciativas locales auténticas parten de la gente, sus percepciones y recursos. No se trata, por tanto, de proyectos ideados fuera e inducidos a la población para que se los apropie.

Según los expertos en planificación la sostenibilidad de las iniciativas locales depende de su transformación en programas o proyectos bancables en los cuales la capacidad de gestión de la organización local es una *conditio sine qua non*. De hecho, muchas iniciativas han devenido proyectos de desarrollo exitosos económicamente. Sin embargo, algunos de sus emprendedores (de los “padres fundadores” o “madres fundadoras” de las iniciativas) han preferido separarse de ellas a causa de lo que perciben como burocratización y distanciamiento de la gente.

5. Pluralismo y multiclassismo

En la época de la guerra fría, los movimientos reivindicativos se caracterizaron por ser excluyentes pues aglutinaron úni-

camente a la población organizada en gremios o sindicatos clasistas o, en el mejor de los casos, pasaron acuerdos con los llamados aliados estratégicos de la revolución: los campesinos, los estudiantes y los maestros, es decir con las clases o sectores sociales adscritos al llamado “campo popular”.

En la actualidad, si bien en algunas zonas persisten visiones y comportamientos clasistas, las iniciativas locales son, por lo general, pluralistas y multiclassistas. En este tipo de iniciativas suelen coincidir los actores sociales más diversos de una zona: mujeres, poblaciones indígenas, campesinos, niños, intelectuales, empresarios, líderes, pobladores urbanos, etc.

6. Accionar cívico y político pero no partidista

Se trata de movimientos cívicos o de participación ciudadana en los que se busca resolver uno o más problemas públicos a través del fortalecimiento de las organizaciones de base y el cambio en los poderes locales pero sin ser cooptados por los partidos políticos y el Estado. Es decir, que las iniciativas locales son políticas pero no partidistas.

7. Actores y alianzas

La seguridad y confianza de los actores sociales en su misión y visión, así como el nuevo contexto internacional, facilitan las alianzas entre sectores tradicional-

mente antagónicos en aras de la conservación de los recursos naturales y de la lucha contra la pobreza, como en el caso de la Cuenca del Lago San Pablo.

La creación de espacios de diálogo, generación de consensos y concertación son fundamentales para lograr la alianza de todos los actores internos, o al menos de los más influyentes de la zona. Sin embargo, es necesario ir más allá en un mundo signado por la globalización de la economía y la escasez de recursos financieros. Los actores locales latinoamericanos han abierto, en los últimos años, canales de comunicación y entendimiento con los gobiernos seccionales (municipalidades, Consejos Provinciales, por ejemplo), con las ONGs y con la cooperación internacional.

8. Sociedades para el desarrollo

La concertación entre actores internos y externos ha dado lugar a alianzas estratégicas bajo la forma de Sociedades para el Desarrollo. Estas buscan coordinar esfuerzos y producir efectos sinérgicos a partir de los recursos disponibles, pero, al mismo tiempo, lograr la movilización de recursos provenientes de terceros.

Para VNU las Sociedades para el Desarrollo “ Son conjuntos articulados de socios que entran en una relación horizontal, de intercambio de doble vía para empujar juntos una iniciativa local orientada a combatir la pobreza y promover el manejo adecuado del medio ambiente.”¹ En

estas redes cada socio mantiene su identidad propia en el proceso de conjunción de ideas e intereses dirigido hacia la concertación.

9. La persistencia el trabajo solidario

Las sociedades latinoamericanas tienen raíces profundas en formas tradicionales de trabajo solidario: la minca o minga en los Andes, el mutirao en Brasil, el convite en Haití y República Dominicana, para mencionar sólo algunos ejemplos. A pesar de la ampliación y globalización de los mercados, el trabajo solidario persiste bajo una amplia gama de formas tradicionales, modernas y posmodernas como el accionar de algunas organizaciones privadas de desarrollo y la participación ciudadana global.

El trabajo voluntario de nuevo tipo va más allá de la caridad y del asistencialismo pues se sustenta en la reciprocidad: dar, recibir para nuevamente dar. Por ello, a más de la recepción de beneficios intangibles, el voluntario (a diferencia del benévolo) recibe una bonificación en dinero.

Si bien la gratificación pecuniaria desahoga la economía familiar del voluntario, lo fundamental viene dado por la motivación de los actores. El trabajo solidario se sustenta en la responsabilidad social entendida como la síntesis de los valores de respeto (a las personas, culturas, pueblos y medio ambiente) equidad (social y de género), paz y compromiso con los in-

tereses de la organización de base y de los ciudadanos.

10. Recursos propios

A lo largo de la guerra fría la cooperación internacional ha invertido cuantiosos recursos para promover proyectos de desarrollo en Asia, África y América Latina. Esta política ha pervertido la relación entre las contrapartes locales y las agencias de desarrollo pues mientras estas últimas justificaron su presupuesto y existencia con resultados tangibles (muchos de ellos elefantes blancos), las primeras entraron en el negocio del desarrollo para captar algunas migajas de la cooperación internacional (a fines de la década de los ochenta se estimó que solamente el 3% de esta inversión llegó directamente a los beneficiarios).

A diferencia de las iniciativas inducidas por los proyectos de desarrollo, las iniciativas locales auténticas parten de los recursos humanos, técnicos y financieros propios. La escasez de recursos técnicos y financieros suele orientar estas iniciativas hacia las agencias de desarrollo que se amparan en el discurso de la participación. Para superar la relación perversa entre agencias de desarrollo y contrapartes locales se impone un cambio profundo en las políticas y procedimientos de las dos partes.

III. Voluntarios nacionales: nuevos roles de apoyo a las iniciativas locales

1. ¿Quiénes son los voluntarios nacionales?

La figura de Voluntarios nacionales se consolida a comienzos de la década de los noventa en relación a su antecedente institucional inmediato: el Voluntario Internacional.

Siguiendo a VNU, “ Los Voluntarios Nacionales son personas valiosas de nuestra localidad o país que ofrecen su contribución para el avance y consolidación de las iniciativas locales, buscando potenciar las capacidades de todos los actores sociales involucrados en ellas ”²

En términos generales, los Voluntarios Nacionales se caracterizan por una mayor cercanía (cultural, lingüística, conocimiento de la realidad) de las organizaciones de base, por el compromiso con la gente involucrada en la iniciativa local y por la posibilidad de generar valores agregados a partir de sus conocimientos y habilidades.

2. Tipos de voluntarios nacionales

Durante cuatro años de trabajo piloto con 36 socios locales de 15 países de América Latina, VNU ha movilizó 90 personas, la mayoría de ellas mujeres, en apoyo de iniciativas locales diversas (conservación de suelos, manejo de bosques,

artesanía, comercialización comunitaria, manejo de cuencas lacustres, poderes locales, seguridad alimentaria, niños de la calle, entre otras).

Para el efecto, VNU ha contado con Promotores Comunitarios, Especialistas Voluntarios Nacionales y Consultores Solidarios.

Los Promotores Comunitarios “ Son miembros de la comunidad o de la zona en la que se desarrolla la iniciativa; son reconocidos por la organización por su compromiso en la resolución de problemas de la zona y en la promoción de la participación de la población”³

Los Especialistas Voluntarios Nacionales son profesionales del país con un mínimo de cinco años de experiencia con organizaciones de base y en el manejo de métodos y técnicas participativas de diagnóstico, diseño de proyectos, monitoreo, sistematización y evaluación de proyectos. Sus funciones principales son las de apoyo técnico, asesoría y capacitación.

La modalidad de Consultores Solidarios no estuvo prevista inicialmente, pero ella se va abriendo campo gracias a la solidaridad de expertos de Nuestra América que brindan asesoría técnica especializada.

Los Consultores Solidarios “Son profesionales destacados, con formación académica especializada, con un promedio de diez años de experiencia y una sensibilidad especial para apoyar iniciativas locales. Brindan apoyos específicos de carácter técnico, en períodos cortos (promedio de

cuatro a ocho semanas), que pueden distribuirse de acuerdo a las necesidades de la iniciativa y a la disponibilidad de tiempo del consultor. Establecen una relación horizontal y dialógica con la población, creando un ambiente adecuado que asegure una comprensión y apropiación de los conocimientos técnicos”.⁴

3. Actividades y roles

Las actividades de los Voluntarios Nacionales varían según las necesidades y características de las iniciativas locales y sus actores. Según VNU, los Voluntarios Nacionales suelen realizar actividades de:

- * generación de soluciones innovativas para el desarrollo local
- * fortalecimiento socio-organizativo (participación, capacidad de gestión)
- * capacitación técnica y en metodologías
- * diseño de proyectos
- * acompañamiento y monitoreo de proyectos
- * asesoría técnica
- * manejo de información técnica
- * transferencia de habilidades respecto de tecnologías propias o adaptadas
- * movilización de recursos
- * evaluaciones
- * sistematización de experiencias
- * mediación de conflictos socioambientales

La reflexión sobre las actividades realizadas por los Voluntarios Nacionales permite identificar sus roles más relevantes y abarcativos: su rol sinérgico y su rol catalizador.

Mediante su rol catalítico, el Voluntario Nacional "Contribuye a acelerar los procesos que están en marcha y a desencadenar nuevos procesos. Propone mecanismos y sugiere alternativas que permitan desatar nudos, superar dificultades, enfrentar conflictos que están deteniendo el avance fluido y ágil de las acciones propuestas".⁵

A través del rol sinérgico, el Voluntario Nacional "Contribuye para juntar las fuerzas locales, generando condiciones para que los conocimientos y recursos humanos, técnicos y materiales existentes se sumen de tal manera que logren potencializarse y generar respuestas y soluciones nuevas. La sinergia es un mecanismo creador que produce un resultado que supera la simple suma de sus partes, a partir de la adecuada reunión de varios elementos".⁶

4. Equipos reales y virtuales

Los Voluntarios Nacionales trabajan en equipo con otros Voluntarios Nacionales e Internacionales (equipos mixtos), con los dirigentes de las organizaciones de base, los promotores y funcionarios de las organizaciones de apoyo (especialmente ONGs, agencias de cooperación internacional).

Pero, a diferencia del líder tradicional y del militante moderno, los activistas del umbral del tercer milenio trascienden lo local y las limitadas redes partidistas. Los Voluntarios Nacionales se mueven con seguridad y solvencia en los diferentes niveles de la sociedad civil y del Estado pero además participan activamente en redes locales, regionales (al interior del país), nacionales, regionales (al interior del continente) y globales.

La participación de los Voluntarios Nacionales en intercambios de experiencias ha mostrado ser un instrumento de comunicación, de capacitación, de transferencia de conocimientos y tecnologías y de generación de nuevos saberes. Sin subestimar los intercambios a distancia (por medio del correo regular, fax y el correo electrónico) y la conformación de equipos virtuales o redes, los intercambios presenciales se han mostrado especialmente efectivos.

IV. Un caso ilustrativo de conflictos socioambientales en América Latina: de las reivindicaciones campesinas al desarrollo multiétnico en la cuenca del Lago San Pablo (Ecuador)

La propuesta de desarrollo multiétnico de la Cuenca del Lago San Pablo es un condensado histórico. Para la comprensión de sus orígenes y alcances conviene recorrer las grandes tendencias de su proceso.

1. Las necesidades sentidas y el desarrollo de la comunidad

La redistribución de la tierra por iniciativa particular de los terratenientes (1963) y la aplicación de la Ley de Reforma Agraria (desde 1964) en la zona no resolvieron los problemas de las comunidades andinas. Efectivamente, las pequeñas parcelas de tierras con limitaciones para la agricultura no satisfacen las necesidades familiares y los jefes de familia se ven obligados a buscar trabajo en otras zonas rurales y en las ciudades del país. El mayor contacto con las sociedades regional y nacional, marcadas por el racismo, provocó significativos conflictos inter-étnicos y procesos de aculturación y transculturación.

A fin de atender los problemas de pobreza de las comunidades andinas y evitar la migración campo-ciudad, el Gobierno Nacional y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) diseñaron y ejecutaron en la zona un programa de desarrollo de la comunidad bajo el nombre de Misión Andina, entre 1968 y 1972. Durante este período se construyeron en la zona caminos, puentes, escuelas, casas comunales y se promovió la producción agrícola y la reforestación en tierras comunales (situadas sobre la cota de los 3.200 msnm).

Misión Andina fue nacionalizada en 1972 y se integró al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Con la reducción de los recursos financieros bajó también su actividad y perfil en la zona, dejando espacio para la intervención de ONGs naciona-

les en la década de los ochenta. La Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) y la Fundación Bretem Unida (FBU) ofrecieron un paquete de servicios agropecuarios que incluía la capacitación técnica y, lateralmente, la socio-organizativa.

Hasta 1974 las autoridades comunitarias habían sido impuestas por los representantes del Gobierno Central, generalmente mestizos. Pero desde 1975 los comuneros eligen a sus autoridades o Cabildos.

2. Tierra y cultura

Desde mediados de la década de los años 70 se planteó la necesidad de articular las comunidades locales a fin de presionar por la recuperación de la tierra y el respeto a las culturas indígenas. Se promovió, bajo un esquema gremial, la formación de Uniones de Comunidades y de la Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura (FICI).

Para la FICI los problemas medioambientales, revelados por los estudios contratados por el Consejo Provincial de Imbabura (CPI) en 1985, debían ser tratados en la matriz de la lucha de clases y sus dirigentes promovieron la movilización de las comunidades en torno a la defensa de los territorios y culturas indígenas de la Cuenca del Lago San Pablo frente al Estado, los gobiernos seccionales, la población blanco-mestiza y la empresa privada (conformada en la época especialmente por hoteleros). En este contexto surgió el Comi-

té de Defensa del Lago San Pablo integrado, al comienzo, únicamente por comunidades indígenas.

La movilización por la tierra rindió los resultados más altos después del levantamiento indígena de junio de 1990, cuando las organizaciones de San Francisco de Cajas, Apangora, Rumiñahui, Atahualpa, El Topo y Huycopungo compraron las haciendas respectivas con préstamos del Fondo Tierras del Ministerio de Bienestar Social y de la Iglesia Católica (administrado por el FEPP).

La lucha por la tierra estuvo arropada por las reivindicaciones culturales inicialmente y luego por la estrategia global de los pueblos indígenas representados en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

3. Actividades de la FICI y del CPI

Durante el período 1985-1994, la FICI promovió una serie de seminarios para identificar y reflexionar sobre las fuentes de contaminación del Lago San Pablo. Inicialmente estos eventos se dirigieron a todas las comunidades de la Cuenca pero luego se instrumentó una estrategia por zonas (relacionadas con la división parroquial o jurídico-política).

En 1985, el CPI resolvió crear el Departamento de Desarrollo Rural para ejecutar el Plan de Acciones Inmediatas y el Plan de Desarrollo Integral del Área de Influencia del Lago San Pablo. Por limitaciones técnicas, financieras y de recursos hu-

manos, el CPI se concentró en la realización de obras físicas como la carretera perimetral, caminos vecinales, casas comunales, paraderos de bus y centros para el almacenamiento de productos artesanales (esteras).

4. Hacia un modelo de desarrollo multiétnico

El círculo vicioso que encadenaba la pobreza a la aculturación y éstas al deterioro del medioambiente comenzó a resquebrajarse en la década de los ochentas gracias a un complejo proceso de revitalización cultural que permitió revalorizar el quichua, la vestimenta y las técnicas agropecuarias andinas. Como fruto de este proceso en la presente década aparecieron en escena líderes con formación secundaria y universitaria que se convirtieron en elementos catalizadores de los nuevos movimientos sociales.

A diferencia de las décadas anteriores, en las que los movimientos sociales tenían un carácter exclusivamente contestatario y reivindicativo, los nuevos movimientos sociales combinan, de manera creativa, la propuesta con la protesta.

Con la reconstitución del CODELS-PA, en octubre de 1994, se incorporan las ONGs, las empresas privadas y el Municipio de Otavalo con miras a promover el desarrollo integral de la Cuenca del lago San Pablo. Para abril de 1996 el CODELS-PA propone la creación de un gobierno local multiétnico. En octubre de 1996 este

proceso se enriquece con la adhesión del Consejo Provincial de Imbabura (CPI).

Estos cambios se inscriben en modificaciones del contexto nacional. Efectivamente, en 1995 el Congreso Nacional reformó la Constitución para reconocer que el Ecuador es un “ Estado multicultural y multiétnico “ y en 1996 la CONAIE participó en frentes políticos y electorales amplios en los que participan sectores populares mestizos urbanos.

La propuesta de desarrollo multiétnico busca fortalecer los poderes locales de la Cuenca del Lago San Pablo mediante la participación activa de todos los actores sociales de Cuenca con miras a la recuperación del Lago, la superación de la pobreza y el fortalecimiento de las identidades culturales. Se trata de una propuesta integradora de aspectos técnicos, económicos, sociales, políticos y culturales que ha priorizado, en el momento actual, el fortalecimiento organizativo, el mejoramiento del manejo de los recursos naturales, la generación de empleos e ingresos y la comunicación como instrumento estratégico de los nuevos procesos de educación.

Superando las limitaciones de las experiencias realizadas bajo la impronta del esquema gremial, las organizaciones de la zona se han propuesto recuperar las formas organizativas propias. Para ello, ya está en marcha un proceso de fortalecimiento de los gobiernos comunitarios o Cabildos; se está promoviendo la unión de comunidades en torno a microcuencas en los Consejos de Cabildos. Estos en coordi-

nación con las Juntas Parroquiales, que agrupan a las poblaciones mestizas urbanas, apuntan a la creación del Consejo de la Cuenca del Lago San Pablo, el organismo de gobierno local encargado de la ejecución del Plan de Manejo Integral.

Se trata de una propuesta innovativa que puede enriquecer otras experiencias de manejo de cuencas hidrográficas con problemas similares en el Area Andina y otros países de la región caracterizados por la diversidad cultural, el deterioro ambiental y la pobreza.

Bibliografía

AECO 1994
Documento presentado por la “Comisión de evaluación de la obra portuaria-industrial de la Ston Forestal S.A. “, San José.

AECO 1994
Consideraciones ambientales y jurídicas para sustentar la oposición de AECO al proyecto de Ston Forestal, S.A., San José.

AECO 1994
Organizaciones comunales de Osa. Nuestra posición sobre el proyecto Ston Forestal, San José.

AECO 1995
MUNICIPALIDAD DE GOLFITO, COMISION CANTONAL ORGANIZADORA DE LA CONSULTA: Proceso de Consulta y Concertación para la Reformulación y Operativización de una Estrategia de Desarrollo Sostenible para el Cantón de Golfito, Golfito.

Alianza para un Mundo Responsable y Solidario 1996
Plataforma para un Mundo Responsable y Solidario, CEPSE, Quito.

Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina

Pierre Calame 1994

Misión Posible. Pensar y actuar para el mañana, Trilce.

Rubem César Fernandes 1994

“Privado y público a la vez: el Tercer Sector en América Latina”, en: *Ciudadanos en Construcción de la Sociedad Civil Mundial*, CIVICUS Asamblea Mundial para la Participación de los Ciudadanos, Washington, D.C.

Rubem César Fernandes 1994

“Los Hilos de la Ciudadanía Planetaria”, en: *Ciudadanos en Construcción de la Sociedad Civil Mundial*, CIVICUS Asamblea Mundial para la Participación de los Ciudadanos, Washington, D.C.

Miguel Darcy de Oliveira y Rajesh Tandon 1994

“Una Sociedad Mundial Emergente”, en: *Ciudadanos en Construcción de la Sociedad Civil Mundial*, CIVICUS Asamblea Mundial para la Participación de los Ciudadanos, Washington, D.C.

MUNICIPALIDAD DE GOLFITO 1994

Estrategia para el Desarrollo Sostenible del Cantón Golfíto, Golfíto.

Alvin y Heidi Toffler 1995

La Creación de una Nueva Civilización. La política de la tercera ola, Plaza & Janés.

UNRISD 1995

Estados de Desorden. Los efectos sociales de la globalización, UNRISD.

VNU 1996

Sistematización de Experiencias del proyecto VNU-Costa Rica, Primer Encuentro Latinoamericano de Voluntarios Nacionales, Quito.

VNU 1996

Voluntarios Nacionales de Naciones Unidas: Nuevos Roles de Apoyo a las Iniciativas Locales, Quito.

VNU-CEPCU 1997

Nuevos Roles de Voluntarios Nacionales para el Desarrollo Sustentable de la Cuenca del Lago San Pablo, Quito.

Notas

- 1 *Ibid.*
- 2 *Ibid.*
- 3 *Ibid.*
- 4 *Ibid.*
- 5 *Ibid.*
- 6 *Ibid.*

Participación en los conflictos ambientales amazónicos

Esperanza Martínez

Hablar de participación en los conflictos en la Amazonia supone reflexionar sobre los conflictos ambientales, sobre los alcances y límites de la participación y sobre los impactos de la actividad petrolera, principal fuente de distorsiones en la región.

Del bienestar ecológico al componente medioambiental

El interés ambiental, cada vez más generalizado, depende sin duda de varios elementos. Desde sus orígenes se lo ha vinculado con los países industrializados, como un interés que nace como respuesta a la degradación ambiental de las sociedades tecnológizadas. Según la encuesta de Dunlap, Gallup & Gallup, en *Environmental Impact*, 1993, la importancia de los temas ambientales, no confirma esta creencia, y en algunos casos la contradice. En México, por ejemplo el 65% de los consultados considera que el tema ambiental es un tema relevante, mientras que en Estados Unidos, lo ambiental es importante para el

51%, y en Gran Bretaña, la cuna de la revolución industrial, cuyos ecosistemas fueron violentamente destruidos, los temas ambientales son importantes para solamente el 36% frente a Nigeria que tiene el 45%.

Existen varios aspectos que condicionan la importancia que se otorga a los problemas ambientales. Este es el caso del surgimiento de movimientos ecologistas que han trabajado por construir una cultura en relación a la naturaleza y al medio ambiente. El caso de los verdes, en Alemania, es ilustrativo, pues este país ha logrado aumentar significativamente su interés por los temas ambientales. Según la encuesta en mención, el 67% de los consultados, consideran que el medio ambiente es un tema importante y de hecho los verdes han logrado una presencia importante en espacios de representación pública.

En Ecuador, el interés por el medio ambiente ha aumentado en los últimos años de tal manera que ya es tema de campaña electoral. Este interés tiene directa re-

lación con la labor de las organizaciones ambientalistas que trabajan en el país y de “verdeamiento” que están sufriendo la mayoría de ONGs de desarrollo, educación u otros temas.

El tema ambiental al mismo tiempo que ha entrado en las agendas de casi todos, se ha convertido en un tema impreciso. A fuerza de estirarse la palabra puede significar distintas cosas para intereses distintos. En medio de la ambigüedad, los temas ambientales y ecológicos han perdido sus alcances sociales y ecológicos que planteaban contradicciones estructurales.

El medio ambiente se ha convertido en un componente técnico que es incorporado por las empresas y Estados como una medida de “ahorro de dinero”, muchas veces traducido en imagen pública. Sin embargo se ha postergado la reflexión de base: el “bienestar”. Esta reflexión tiene que ver que con tipo de sociedad que queremos y con los paradigmas y referencias de desarrollo.

En el caso ecuatoriano, común a todos los países del tercer mundo, las propuestas de “desarrollo” están directamente ligadas a la pérdida de recursos, la destrucción de economías sustentables, la contaminación y los riesgos de salud y seguridad y en general a la pérdida de calidad de vida.

En este sentido la sensibilidad por los problemas ambientales, no solo tiene relación con la información y la “conciencia”, sino que está en directa relación con la vulnerabilidad frente a estos problemas.

Así, contrariamente a lo que se cree, los pobres suelen ser los mayormente interesados por el ambiente, aun cuando públicamente estos temas quedan relegados frente a otros de mayor urgencia como son la pobreza, la violencia, la falta de recursos.

En el interés de los movimientos sociales y en su participación en la defensa de los recursos se sustenta la corriente denominada por Joan Martínez Alier como ecologismo popular y la propuesta de dar una nueva lectura a la historia ambiental de los países recuperando como luchas ecológicas el sinnúmero de eventos de defensa de la tierra, de la diversidad y de la calidad de vida.

Los protagonistas de luchas ecologistas

Las reivindicaciones y luchas sociales han tenido muchas veces como eje la defensa de los recursos o han sido contra la contaminación y la pérdida de bienestar ecológico.

En el primer encuentro alternativo ecológico, realizado en montaña en 1995, diferentes protagonistas de luchas ecológicas plantearon el vínculo entre sus luchas sociales y el medio ambiente.

Las mujeres defendiendo el manglar amenazado por las empresas camaroneras, al defender sus prácticas de autosustento - extraer la conchas- (memorias del Encuentro, 1995).

Agricultores organizados para desentrañar los riesgos ambientales y sociales de la naciente actividad minera en la zona

de Intag. La gente de Salinas -Bolívar- zona de exitosos proyectos de desarrollo autogestionario (queserías, miel, textiles) amenazados por la RTZ que con su proyecto minero desplazaría estos proyectos para sustituirlos con otros que suponían un cambio total de la zona para acoplarse a las necesidades de la minería (*Idem*).

Campesinos del noroccidente de Pichincha que debieron enfrentar a la empresa maderera más agresiva, que bajo el argumento de desarrollar plantaciones presiónaba a los agricultores a vender sus tierras y amenazaba a los Chachis en Esmeraldas, cuyos bosques serían explotados hasta que las plantaciones se desarrollen, todo financiado con fondos de la conservación (Fondos del GEF) (*Idem*).

En el caso de la Amazonía, indígenas, colonos y mujeres presentaron sus luchas directamente vinculadas con los problemas ambientales y demostraron que son justamente los afectados los que están comprometidos con las causas ecologistas. Y son quienes están pensando y trabajando por cambiar esta situación (*Idem*).

Todos los casos presentados en el encuentro llegaron a una misma conclusión, el vínculo directo de las luchas sociales con las ecológicas y el papel de los afectados por los programas y acciones de desarrollo en las luchas ecologistas, aun sin necesidad de autodefinirse como ecologistas (J.Martínez Alier).

Las eco-empresas

Cuando se trata de palear una contradicción, los más destructores terminan convirtiéndose en los más preocupados por el ambiente. Esto se confirma en el comportamiento de las empresas que han aprendido rápidamente de sus "incidentes" ambientales y de las protestas que éstos han generado.

El caso de las empresas Conoco y Maxus fue claro en materia de cuánto significa la imagen ambiental y hasta dónde llega el compromiso ambiental. Conoco, hizo su trabajo de exploración petrolera en el Parque Nacional Yasuní y territorio Huaorani pese a la persistente oposición nacional e internacional de grupos ambientalistas de las organizaciones indígenas. Durante su exploración su comportamiento ambiental fue idéntico al de otras empresas, sin embargo, su propuesta de manejo era caracterizada como de alto compromiso con el ambiente. Cuando Conoco decidió abandonar esta concesión declaró en los Estados Unidos que se debía a la fuerte oposición y críticas por causas ambientales.

Maxus, empresa más pequeña, que cuando asumió el bloque de Conoco estaba con serias dificultades económicas, mantuvo el perfil de alto compromiso ambiental pero redujo significativamente sus inversiones en el medio ambiente. Es más, como fue denunciado por la Campaña Amazonia por la vida, sus cuentas "am-

bientales”, realmente eran gastos de relaciones públicas.

Los resultados del Incidente Kepone¹, en los Estados Unidos, fueron una sentencia de la corte por contaminación por \$13,2 millones) que fueron reducidos a \$5 después que la empresa donó \$ 8 millones a una organización ambientalista de los EE.UU), \$3 millones para 50 empleados afectados, y \$ 5,2 millones para el estado de Virginia por los daños provocados, y otros costos por la defensa. Para terminar con el caso la empresa suprimió la palabra “Chemical” de su nombre y adoptó una serie de programas ambientales. Este caso influyó también en otras empresas.

Otro caso muy importante fue el de Love Canal² cuyas consecuencias fueron tener que reparar los daños con un costo de \$250 millones. La empresa encargada de la limpieza Occidental Chemical Corporation ofertó a partir de entonces su nuevo producto: Cómo hacer que las empresas ahorren dinero al adoptar programas ambientales internos.

En el caso del desastre de Bopal en la India, provocado por la Union Carbide, en diciembre de 1984 que provocó la muerte de más de 6.000 personas. Union Carbide fue encontrada culpable de utilizar una tecnología obsoleta. A partir de entonces numerosas empresas introdujeron esquemas de auditorías ambientales y programas de manejo ambiental interno.

Las empresas aprendieron que lo ambiental era un riesgo, no tanto para la gente, la salud y la naturaleza, sino para

sus economías, y terminaron por incorporar planes ambientales internos.

Lo ambiental, de ser un tema detractor del modelo de crecimiento ilimitado, pasó a ser un tema domesticado. Si a lo ambiental se le cortan las alas, se le utiliza como un slogan y se le mutila de sentido entonces se le habrá convertido en un componente más de lo mismo, y máximo como un problema técnico, éste es precisamente el caso del componente ambiental de los proyectos de desarrollo.

Nuevas formas de participación

Al igual que el tema del medio ambiental la demanda de participación ha sido un aspecto rápidamente aprendido por las Empresas, los Estados y la Banca Internacional.

La participación ha pasado a ser sustituida por la consulta. El proceso de consulta es ahora un requisito formal, en donde a lo máximo que pueden aspirar los consultados es a constar en un índice de consultas o en un anexo con su posición. Así se legitiman los proyectos más cuestionados o de mayor riesgo.

La participación en este contexto no es un proceso verdadero de recoger la perspectiva de la gente para tomar en cuenta qué es lo que se quiere en relación a un proyecto y para tomar decisiones. Ahora para significar la participación es necesario calificarla como alternativa.

La participación alternativa recoge muchas posibilidades, desde la interven-

ción para influir en las decisiones hasta diferentes formas de resistencia como son la no cooperación y objeción de conciencias y distintas prácticas que persiguen la movilización social frente a los problemas ambientales.

En una reunión de mujeres indígenas en la Amazonia ecuatoriana, las mujeres discutieron sobre diferentes formas de participación, desde aquellas culturales como son la interpretación de los sueños y los consejos dentro de la familia, hasta formas de resistencia activa como son el negarse a vender sus productos a las empresas, no prestarles servicios, y condenar a quienes presenten servicios a las empresas (encuentro de mujeres, 1995).

En la Amazonia y sobre la Amazonia hay varias experiencias que hablan de participación alternativa:

De los paros cívicos, por ejemplo, se han registrado un promedio de uno por año (Yansa, com. per) en los últimos 10 años. Estos son fundamentalmente un recurso de las “fuerzas vivas” de la provincia. Son momentos en que actúan juntas tanto las instancias de los gobiernos locales como las independientes. Si bien han sido siempre articulados a demandas de los gobiernos seccionales por presupuesto u otras obras (algunas de ellas no muy ecológicas) han sido momentos muy importantes de movilización social.

Otra forma de participación destacada con las acciones de hecho y las protestas locales. Las más trascendentales en la región son las tomas de pozos, de los

cuales la FCUNAE (Vargas E. Com. per) declara haberlo hecho en por lo menos 10 ocasiones en los últimos años. Estas acciones han sido realizadas por organizaciones indígenas exclusivamente, y las organizaciones de colonos consideran que es un recurso imposible para otros sectores como los colonos o los ecologistas pues representa un alto riesgo de intervención militar.

Para las organizaciones ambientalistas y ecologistas las formas de participación son distintas. Se destaca particularmente su capacidad en internacionalizar los conflictos.

Se han realizado numerosas demostraciones que incluyen manifestaciones, ocupaciones de oficinas, mítines relámpago y otras, entre ellas puedo mencionar las protagonizadas por la Campaña Amazonía por la Vida.

- Ocupación del Tribunal de Garantías Constitucionales demandando la legalización del territorio Huaorani.
- Ocupación de la Texaco (demandando una auditoría antes de salir del país).
- Ocupación de British Petroleum (demandando los estudios de impacto ambiental).
- Varias veces la ocupación de las oficinas de CONOCO y después Maxus, demandando la suspensión de este proyecto.
- Varias veces la ocupación de las oficinas de Petroecuador como protes-

ta a las rondas de licitaciones y a las nuevas zonas de exploración.

- Varias demostraciones fuera de las oficinas de Texaco, de Petroecuador, del Congreso, demandando la responsabilidad de Texaco por sus daños en la Amazonia.
- Varias demostraciones demandando la suspensión de actividades petroleras en los Parques Nacionales, en particular en Cuyabeno y Yasuní.
- Se han organizado además otras demostraciones para sensibilizar a la población, como por ejemplo, la toma de la Plaza Grande porque “se había encontrado petróleo en el subsuelo”.

El balance de estas acciones y demostraciones es haber logrado poner en duda que el petróleo es la salvación del país y haber convertido a los impactos del petróleo en un tema de interés público. Por otra parte estas acciones permitieron movilizar a la gente en diferentes momentos frente a reivindicaciones ambientales. Al mismo tiempo, este nuevo tipo de participación ha permitido el surgimiento de una nueva identidad de las organizaciones ambientalistas, diferente de la tradicional de las ONGs conservacionistas.

El petróleo: recurso y amenaza

El petróleo representa el 40% de la energía utilizable, es la base de la industria petroquímica, lubricantes y maquinaria en

general e incluso se obtienen más de 300 subproductos como son, gases, éter, kerosene, aceites, parafina, vaselina, acetona, el coque para los electrodos de horno, brea para carreteras, fuel oil y materiales acrílicos y sintéticos.

Controlar los recursos energéticos es parte de una carrera estratégica mundial. De las fuentes de energía, sin duda el petróleo es la más apetecida, no solamente por proveer de energía directa, sino también porque es un elemento que permite subsidiar otras actividades como son la agricultura y la investigación tecnológica que dan ventajas a sus economías.

De hecho muchos conflictos internacionales tienen como fondo una lucha por el control del recurso petrolero. Es el caso de Chechenia que es una zona con petróleo; de la Guerra del Golfo, de la participación de los Estados Unidos en la guerra de Somalia, de los conflictos en Timor Oriental, de la guerra entre Ecuador y Perú. La diferencia está en que no necesariamente son países los que luchan por el control del petróleo, sino que son empresas transnacionales las que lo hacen.

Los países industriales reconocen que con el petróleo se enfrentan a nuevas trampas para su destino, el problema del petróleo no es sólo una cuestión de acceso y control al recurso. Es además un cuestionamiento global de sus responsabilidades con los impactos a nivel global, de sus vínculos con el mundo industrializado y de sus relaciones a nivel mundial.

La producción petrolera se ha volcado a nuevas regiones. El sudeste asiático y la Amazonia, que son las zonas de mayor fragilidad debido a su alta biodiversidad, son las más presionadas. Prácticamente en todos los países tropicales la producción petrolera ha aumentado (Financial Times, 1995).

La Amazonia: un escenario de conflictos

El petróleo es sin duda el agente que provoca mayores conflictos en la región, durante todas sus fases, comenzando por la exploración hasta el transporte supone destrucción de los bosques, daños en el suelo, pérdida de biodiversidad y además pérdida de derechos territoriales y de posibilidades de existencia de los pueblos que han habitado tradicionalmente la selva.

El bosque amazónico está siendo deforestado aceleradamente, en los últimos 22 años se ha intervenido el 25% del total. (CAAM, 1995) y se ha afectado indirectamente a la mitad de la región.

El petróleo ha sido y es el motor de otras actividades destructivas como son las provocadas por numerosas empresas agroindustriales, madereras que han encontrado una vía abierta con la infraestructura creada por las empresas petroleras.

La colonización es uno de los problemas más difíciles de afrontar. Con la doctrina de las fronteras vivas se adjudicaron unos 2 millones de hectáreas de bosques amazónicos que han sido vendidas y vueltas a repartir (Gómez N., 1993).

Los nuevos pobladores de la región, la falta de infraestructura adecuada de servicios básicos, alcantarillado, luz eléctrica, salud, educación conspiran contra sociedades sustentables que han mantenido la región y contra las posibilidades de lograr un equilibrio ente el medio y las personas.

La cifras de contaminación hablan de 19 mil millones de galones de aguas de formación, 4 millones de barriles de lodos de perforación y 40 mil barriles de otros químicos altamente tóxicos (Bravo, Martínez, 1993) y se han identificado ya las fuentes: están las chimeneas de los calentadores, los tanques de almacenamiento, los terminales de carga y controles de fugas en válvulas, sellos de bombas, compresores, drenajes y los separadores de agua y aceite, las refinerías, todas las tuberías, secundarias y principales. En definitiva todas las instalaciones o facilidades petroleras (Luzuriaga, 1995).

Este tipo de actividades extractivas no son sustentables. Así de claro y así de simple. No se puede hablar de desarrollo sustentable cuando el tema es petróleo en bosques tropicales. Tal vez de moderación de los impactos. Quizás de compensaciones, pero no sustentabilidad, y ciertamente en el caso ecuatoriano tampoco de desarrollo.

La actividad petrolera en nuestro país más bien nos sugiere la necesidad de superar la referencia del desarrollo, nuestra referencia debe ser la sociedad, son las sociedades las que deben ser sostenidas (Boff, 1993).

Conflictos y Organización Social

La región Amazónica se caracteriza por ser una zona conflictiva. Muchos de los conflictos planteados como conflictos locales o regionales, han pasado a constituirse en conflictos nacionales. Los problemas derivados de la actividad petrolera son ya considerados como problemas nacionales y que caracterizan incluso al país visto a nivel internacional.

Los principales detonantes en la región han sido la pérdida de derechos territoriales y por lo tanto la demanda de tierras y territorios.

Diversos sectores pugnan ante el Estado para una mayor atención oficial a sus demandas de vialidad, servicios, presupuesto, legislación, vivienda, infraestructura, jerarquía político-administrativa, etc.

Las organizaciones, las fuerzas vivas, los partidos políticos recogen diversas necesidades de la población, el conflicto se da por incapacidad del Estado por resolver estas demandas.

El proceso de organización en general ha sido grande. En estas dos últimas décadas se han formado 126 federaciones de segundo grado, 17 de tercer grado, 3 regionales y 4 nacionales (Restrepo, 1995).

Entre las organizaciones que trabajan sobre los conflictos o sobre las demandas de las poblaciones destacan las organizaciones indígenas establecidas por nacionalidad como son la organizaciones de los Shuar (Federación Shuar), los Siona, los Secoya y la de los Cofanes ACOINCO, y ade-

más por localización, como son los Quichuas de Pastaza, OPIP, de Napo FOIN, en Sucumbios FOISE, su organización regional la CONFENAIE y la nacional: CONAIE.

En el movimiento sindical, en franca crisis a nivel nacional, a partir de las políticas de privatización ha tenido un repunte la Federación de trabajadores Petroleros.

Entre los sectores ecologistas, la Amazonia ha sido un tema de fuerte convocatoria e inspiración, para diferentes grupos y organizaciones, que pese a su debilidad por ser esfuerzos recientes o locales, es sobre los temas de Amazonia sobre los que más han opinado.

Otras instancias oficiales como son las entidades autónomas, universidades y ONGs trabajan por enfrentar diferentes conflictos locales o regionales, pero desvinculándolos del carácter estructural de la crisis.

En el caso de los partidos políticos, en la región tienen un comportamiento clientelar comparado a las regiones de la Costa. Sus ofertas no reconocen las características de una región ecológicamente amenazada, sino son para incertarse en el mercado con sus ventajas comparativas y en busca de compensaciones: acciones para el turismo, carreteras, y obras de infraestructura.

En conclusión los actores sociales que actúan en la región son distintos e impredecibles en muchos casos. La presencia del Estado prácticamente en todos los casos aparece fragmentada en múltiples agencias gubernamentales, cada una de

ellas con intereses específicos y operando como actores distintos.

Las poblaciones locales tampoco son uniformes. Hay diferencias productivas, culturales, generacionales, y desde luego de género. En la región está el ejército, que tiene también una agenda específica; y por último distintas corrientes y organizaciones ambientalistas y ecologistas, que tampoco son homogéneas, algunas de las cuales operan absolutamente conscientes de que éste es un problema internacional y que por lo tanto, debe procesarse tanto a nivel local como fuera de las fronteras del Ecuador.

Estrategia de las empresas

Las Empresas petroleras tienen altos gastos en relaciones públicas a fin de construir una imagen de buen comportamiento ambiental. Tienen programas de conservación que pueden ser vendidos a través de los medios de comunicación. Por ejemplo, Texaco invertía en proyectos de conservación en las Islas Galápagos y reforestó la calle González Suárez. Maxus además de mochilas y gorras, ha invertido construyendo maquetas de los bosques tropicales y también en varios proyectos de conservación en Yasuní.

Su talón de aquiles son las relaciones comunitarias. Para esto las compañías petroleras han desarrollado una estrategia de relación con las comunidades que en primera instancia se han opuesto a su presencia dentro de sus territorios.

Inicialmente establecen un tipo de relación paternalista basada en ofrecimientos económicos y en obsequios. Esta fase puede ser larga y sofisticada. Las ofertas más comunes son techos de zinc, tanques de agua, motores. Para esta etapa se suele contratar a antropólogos, sociólogos y psicólogos. Muchos de hechos acceden contagiados de la idea de “ayudar” a los indígenas o a los colonos pobres a negociar mejor.

Durante esta etapa lo que generalmente pasa es que aparece un sector que se opone a la empresa. Cuando esto ocurre la empresa empieza su trabajo de división. Fortalece en base a recursos al sector que aprueba sus presencia y duplica sus esfuerzos antropológicos hacia quienes se oponen a su presencia. Los más vulnerables de oposición suelen incluso ser contratados por la empresa para algún trabajo. Con las diferencias impuestas surgen problemas de clases, en sociedades que eran igualitarias.

Cuando la empresa ha logrado ser aceptada, empieza la fase de dependencia económica. Se introducen cambios alimentarios, cambios en la arquitectura, introducción de aparatos y artefactos que contribuyen a la distinción social.

Cuando la comunidad ha perdido su independencia, la compañía pasa a controlar la comunidad no sólo económicamente sino también políticamente.

Pero el modelo por supuesto no es perfecto, normalmente cuando el tiempo pasa se dañan los aparatos, surgen líderes que rechazan los cambios impuestos, las

mujeres se organizan, y reaparece el conflicto.

Los efectos perversos del mercado

Desde que el Ecuador se insertó en la economía de mercado, al igual que el resto de países del tercer mundo, hemos estado en constante desventaja frente al Norte. Las políticas impuestas por nuestros colonizadores, antiguos y modernos, por el mercado, por la banca internacional han ido cultivando nuestra progresiva incapacidad para alcanzar el modelo pregonado como el único posible: el capitalismo y la economía de mercado.

El resultado visible de este modelo es el deterioro del medio ambiente, la destrucción de los recursos, la pérdida y aculturización de sus cuidadores y el empobrecimiento general de la sociedad.

La Amazonia ha tenido en su época de explotación distintos productos, el caucho, la corteza de chinchona para la extracción de quinina, palma africana, la madera, el turismo, la biodiversidad que empieza a ser un gran negocio. Una idea permanente en cada época es mantener la imagen de El Dorado, del sitio para extraer riquezas inagotables, representadas por el oro en la época de la conquista, el oro negro en la moderna y ahora el oro verde que nos convierte en un laboratorio natural al acecho de empresas de biotecnología.

En medio de la pobreza, con un entorno destruyéndose progresivamente, surge como única posibilidad el inventar mo-

delos sustentables. Desarrollo petrolero sustentable, plantaciones sustentables...

Deliberadamente se ignora que lo que se está destruyendo a nombre del desarrollo son modelos sustentables, que lo que debe ser sustentable son las sociedades, no el desarrollo, y que podemos aprender de estas sociedades para corregir las distorsiones del desarrollo.

Las sociedades sustentables que han vivido y se han desarrollado en la Amazonia están doblemente amenazadas y condenadas, primero porque se destruyen las posibilidades materiales y con ellas la sobrevivencia y además porque han sido sistemáticamente colocadas en el pasado, un pasado que debemos superar para salir del subdesarrollo.

Como declaró un asesor de la FAO en el Perú "es cierto que los indígenas utilizan tecnologías milenarias y útiles, pero hay que admitir que con esos tecnologías sólo podremos obtener un subdesarrollo sostenible y no el desarrollo que propugnamos (HOY, 5 de nov. 1995).

El criterio de desarrollo o subdesarrollo se basa en el uso de una serie de indicadores numéricos como son el producto interno bruto, la distribución, el índice de instituciones de salud, la alfabetización, etc. Lo importante no es el tipo de indicador que se utiliza, sino que con esto las diferentes sociedades aparecen como ganadoras o perdedoras según el lugar que ocupen en la escala. El uso de estos indicadores que nos sitúa (a los pobres) en una escala inmediatamente debajo de los países

del norte, legitima las pretensiones éstos de sentirse calificados para brindarnos tutela y ayuda (Lohmann, 1994).

Bajo el lema que solía utilizar el Banco Mundial, *todo tiene un costo y todos tenemos un precio*, los países del sur debemos adoptar una posición de espectadores resignados en la búsqueda del “desarrollo que propugnamos”. Las agencias de desarrollo, a través del financiamiento de proyectos productivos quieren buscar alternativas para las poblaciones, esto crea dependencia y olvido de las formas tradicionales. Para muchos de estos proyectos la prioridad no es el autoconsumo, están realizados pensando en el mercado. Pues sólo aquello que puede entrar en el mercado es productivo.

En la Amazonia existen condiciones agrológicas limitantes para las prácticas agrícolas intensivas deficiencia de fósforo 90%, toxicidad por aluminio 73%, baja reserva de potasio 56%, alta fijación de fósforo 16%. La alta incidencia de precipitaciones causa un proceso de lavado de suelos y una pérdida constante de nutrientes y minerales (Arteaga, M., 1994).

Las únicas prácticas conocidas como eficientes en bosques tropicales han sido desarrolladas e inventadas por pueblos indígenas, las chacras intinerantes, las extracción de recursos no maderables, el mismo concepto de la chacra que reproduce por analogía los bosques, son modelos que encierran una gran sabiduría y que han permitido la mantención de los bosques y el desarrollo de la biodiversidad.

Bosques tropicales amenazados

El discurso oficial de los países del norte es que los responsables de la destrucción de las selvas tropicales son la superpoblación, la pobreza, la ignorancia y el subdesarrollo. Y si hay responsabilidad de empresas transnacionales, por la extracción intensiva de recursos, entonces se debe a la falta de control de los Estados.

Los países de sur aparecemos como incapacitados por la pobreza, ignorancia y subdesarrollo, para la conservación de los bosques tropicales, desconociendo que somos justamente los que los hemos conservado. La sabiduría de las poblaciones tradicionales de las selvas, su economías austeras y su relación con el medio son las mejores garantías para la conservación de los bosques tropicales.

Dos elementos aparecen como fundamentales para entender cuál es la amenaza identificada: por una parte el crecimiento poblacional y por otra el modelo de desarrollo impuesto en la región con la actividad petrolera.

La Amazonia Ecuatoriana si bien está en términos relativos más poblada, presenta un comportamiento de ocupación particular. Su ocupación no se debe al crecimiento poblacional sino a la colonización provocada por el desarrollo de las actividades petroleras y por los problemas de destrucción de los suelos en las regiones andinas. Efectivamente en la zona, a partir de los años 70 se enfrenta un alto creci-

miento poblacional, superior al 7 % en la zonas petroleras (Martínez & Bravo, 1994).

El discurso de la superpoblación, es especialmente atractivo para las élites masculinas pues con esto encubre y fomenta la represión, la privación del poder de las mujeres mediante técnicas modernas de decidir sobre su cuerpo. El discurso es doblemente complicado cuando es necesario decidir qué grupos tienen demasiados integrantes y cuántos son demasiados (Lohmann L., 1994).

En el caso de la Amazonia Ecuatoriana, la destrucción de los bosques se debe fundamentalmente a las actividades de exploración de numerosas empresas petroleras, y al desarrollo petrolero, fundamentalmente de Texaco. Sin embargo, estas mismas empresas descargan su responsabilidad en el Estado pues según dicen ellos respetaron leyes que no existían.

El problema de las selvas tropicales, y en nuestro caso el problema de la Amazonia Ecuatoriana no es de pobreza o subdesarrollo, sino justamente de consumo del norte, de un modelo de desarrollo destructivo.

Manejo de conflictos en la amazonia

Con el riesgo de caer en inevitables lugares comunes, repetir anteriores afirmaciones, los problemas ambientales, derivados de la actividad petrolera en la Amazonia es lo más importante que enfrenta el Ecuador contemporáneo, no solamente por las implicaciones económicas y la im-

portancia del petróleo para la sociedad ecuatoriana, sino porque la capacidad destructora de esta actividad, la falta de controles, el impacto sobre las comunidades y la depredación de la selva tiene niveles dramáticos.

La explotación petrolera de algún modo sintetiza todas las limitaciones de esta sociedad y de los modelos de desarrollo dominante:

- Distribución inequitativa de los recursos;
- extracción hacia el norte industrializado, sin beneficio ninguno, de riquezas no renovables (años atrás se hubiese podido decir simplemente saqueo);
- corrupción y venalidad de distintos gobiernos y funcionarios estatales;
- violencia;
- empobrecimiento y degradación de las condiciones de vida de poblaciones locales;
- devastación persistente, progresiva, del entorno natural, caracterizan entre otros elementos, a la práctica extractiva más perniciosa de la historia del Ecuador.

Los modelos de manejo de conflictos en este contexto dan cuenta de límites, fundamentalmente por ser éste un caso en que la asimetría entre los actores en conflicto está determinada estructuralmente, y la posibilidad de acceder a los mismos recursos económicos y políticos no existe.

Los conflictos, al menos aquellos provocados por el petróleo, no son homogéneos, cada uno tiene particularidades. La invención de un manual que pueda resolverlos todos es extraordinariamente difícil. No hay metodologías infalibles, para dejar el beneficio de la duda acerca de la posibilidad misma de la existencia de esas metodologías como instrumentos eficaces. Los conflictos petroleros, de otro lado, involucran múltiples actores y muchos intereses. De entre ellos son extraordinariamente importantes las comunidades locales, pero desafortunadamente no son los únicos. El hecho petrolero está ligado a un proceso político y social que es en esencia internacional.

En los diferentes casos de problemas petroleros, revisados en la guía ambiental legal, que incluyen casos típicos y comunes como son la destrucción de cercas, daños a la salud, daños a las chacras, se concluye que siempre se podía ejercer una acción popular pero los afectados después de varios años aún no logran las compensaciones legales. Con la organización y la información sobre los derechos civiles, las poblaciones tienen mayores oportunidades (Granda, 1995).

Algunas lecciones sobre participación

El caso Texaco

El caso Texaco, ha sido llevado a la corte de EE. UU. Texaco ha estado involucrada en la extracción de crudo en la par-

te norte de la Amazonia Ecuatoriana desde los años 70, la indemnización por los daños causados permite entrever la responsabilidad del Estado por no imponer controles oportunos y lo irremediable que puede ser esto para el Estado Ecuatoriano.

En el caso Texaco, han habido muchos esfuerzos por manejar el conflicto, sin embargo, el ofrecimiento de reparación de daños de Texaco que era un recurso para influenciar en el juicio en Nueva York, y que es absolutamente desfavorable por lo ridículo de la suma negociada. El proceso de negociación, se intentó legitimar con algunas organizaciones locales, sin embargo aparecieron otras que se le oponían, sin dejar de contar en esa oposición a los ecologistas.

En la corte de los Estados Unidos, cuando el caso fue presentado los abogados hablaron de 1500 millones de dólares, un dólar por barril, incluyendo el daño causado a las poblaciones locales por la destrucción de los recursos, el agua, suelos, contaminación, deforestación, etc. Lo que es un precio insignificante si se compara con los planteados para el derrame de Exxon Valdez 7.000 millones de dólares (Martínez J A, 1995).

Texaco deberá restaurar el área, pagar indemnizaciones y otras medidas de compensación. El problema está en definir a qué costo se hará la restauración, con qué criterios y cómo y quiénes representan a los afectados.

El Estado intentó tener un papel protagónico en las negociaciones, pero rápi-

damente se puso del lado de la Empresa. Argumentos tales como garantizar el mantenimiento del interés de las empresas, asumir su parte de responsabilidad - como Estado-, anular a oscuros intereses, se contradicen con los argumentos de los afectados que no se sienten representados por el Estado y que por contrario denuncian su capacidad de negociar.

Los afectados decidieron buscar otros interlocutores que les representen en su causa contra la empresa y contra el Estado.

1. Organización local. Este es el primer caso en que surge una organización y movimiento social por una reivindicación percibida como enteramente ambientalista. En 1994 se constituyó el Frente de Defensa de la Amazonia, organización paraguas que aglutina a federaciones de campesinos, organizaciones indígenas de derechos humanos y Acción Ecológica.

2. Posibilidades de influencia. El Frente de Defensa de la Amazonia logró convertir su problema en un conflicto político y de carácter nacional. Logró la intervención del Congreso Nacional, ser reconocido por la prensa y convertirse en un interlocutor de los afectados por Texaco.

3. Acciones de resistencia y oposición. Para desarrollar su trabajo las organizaciones recurrieron al ejercicio de diferentes estrategias de acción y de resistencia. Lograron responder a las acciones de la empresa que interpusieron numerosos recursos para lograr liberarse de las responsabilidades, incluyendo la negociación con el Estado, la neutralización de organizaciones del Frente y el desprestigio de los dirigentes a nivel regional.

4. Acciones catalizadoras. El caso Texaco tiene varios antecedentes importantes, entre los primeros está la ocupación de las oficinas de Texaco en 1991. Luego se inicia una campaña internacional de boicot a esta empresa con el lema de “lo se ensucia se limpia”. El juicio se convirtió en la iniciativa más importante en términos de influencia y difusión del caso. Se realizaron varias investigaciones importantes que fueron el insumo de estas iniciativas.

El caso del Cuyabeno

El Parque Nacional Cuyabeno ha estado en la escena de los conflictos por la actividad petrolera desde hace varios años, confrontando sobre todo las ideas de desarrollo petrolero con conservación y turismo.

El descubrimiento de tres nuevos campos en 1994, el Sábalo, Paugil e Imuya. Estos campos deberían ser inevitablemente desarrollados como parte de una estrategia para poder producir y transportar el crudo pesado del proyecto Pañacocha-Tiputini.

Las organizaciones indígenas, particularmente los Cofanes, actuaron conjuntamente con organizaciones ambientalistas y con empresarios del turismo, haciendo un frente común para evitar que estos campos se desarrollen, realizaron acciones de hecho, como la toma de la plataforma petrolera, movilizaciones en Quito y un fuerte trabajo de sus Shamanes (N.N. com per.) permitieron a Petroecuador explorar un sólo pozo, que resultó seco.

1. Nuevos actores Los indígenas demostraron en este caso una gran capacidad de establecer alianzas y acuerdos a fin de fortalecer sus posiciones. Los sectores de turismo tuvieron un rol importante.

2. Acciones y diferentes recursos. Recurrieron a acciones de hecho demostrando una gran capacidad de movilización y organización que al momento de negociar les otorgaba ventajas comparativas. Demostraron igualmente capacidad de negociación. Hacia adentro, al incorporar prácticas culturales lograron asimilar positivamente el hecho de que se permitió explorar un pozo porque

los shamanes sabían que no había peligro.

La séptima ronda

Para cuando se presentó la séptima ronda de licitaciones en enero de 1994 existía una experiencia acumulada en el caso petrolero, en las negociaciones con el estado y el monitoreo ambiental.

La séptima ronda de licitaciones fue cuestionada por razones políticas, técnicas. Como parte del proceso de negociación se creó una Comisión de Monitoreo, en la que tendrán participación los indígenas, los ecologistas y diferentes instancias gubernamentales.

1. El monitoreo

El Estado asumió la posibilidad del monitoreo independiente pero demostró la total incapacidad de hacerlo. Incapacidad por contradicciones internas y también por los riesgos que representaba oficializar las posiciones críticas a las empresas.

Cada vez debían incorporarse nuevos miembros. El Comité Cívico, nunca funcionó.

2. El monitoreo independiente

Sin embargo, la Confeniae y Acción Ecológica lograron construir un sistema de monitoreo incluyendo a las poblaciones locales³.

El problema fundamental de hacer un monitoreo independiente es decidir cómo hacerlo, en esto es importante reconocer que una de las estrategias de las empresas es convertir a la gente en incapaz de realizar su vigilancia, para ello se otorga valor científico solo a aquellos instrumentos que no pueden ser utilizados o demandan de sofisticados laboratorios.

Para hacer un trabajo de vigilancia eficiente es posible utilizar otros instrumentos como son los indicadores biológicos, los testimonios de la gente, y el conocimiento de la gente sobre el medio.

3. Nuevas instancias de organización

Al buscar información sobre los antecedentes de las nuevas empresas de la ronda de licitaciones, y por la experiencia adquirida por Acción Ecológica. Se propuso una nueva instancia de coordinación internacional: El Oilwatch.

El Oilwatch es una red de resistencia de los países tropicales afectados por la actividad petrolera, que compartiendo información y experiencias aspira a resistir a la expansión de esta actividad en los bosques tropicales y a realizar un seguimiento y campañas frente a las empresas que actúan en los diferentes países, a fin lograr la restauración de los daños sociales y ambientales. (Oilwatch, 1996).

Conclusiones

De los casos presentados, algunas cosas que quedan claras como necesidad o como procesos de participación son:

- La importancia de construir mecanismos de participación de las comunidades locales para abrir o ampliar la posibilidad de expresión y representación propia de sus intereses. Esto supone la generación de democracia, hecho muy importante pues la intermediación de esos intereses a través de las prácticas políticas tradicionales han terminado más de una vez en la generación de relaciones patrón cliente y en la degradación de las demandas de la población.
- El reconocimiento de distintas formas de participación, desde las que suponen acciones de hecho, hasta las que se refieren a formas de resistencia cultural. Esto es importante sobre todo para redefinir la participación de las mujeres que han sido quienes han mantenido una resistencia más fuerte frente a las empresas, no sólo por ser afectadas directamente, sino también por tener la posibilidad de mirar los riesgos y amenazas para las familias.
- La necesidad y validez de desarrollar nuevos instrumentos de monitoreo, de denuncia y de difusión a fin de romper el cerco que estable-

- cen las empresas para hacer incuestionable su trabajo.
- La importancia de identificar los distintos actores y sus intereses. Analizar los actores permite identificar posibles actos concordados, acuerdos y redes de apoyo. Es necesario reconocer que aun si algunas comunidades tuviesen capacidad negociadora con las empresas, el conflicto podría subsistir porque hay muchos otros intereses.
 - La validez de la internacionalización de los conflictos. Acceder al medio internacional y convertir a los problemas locales en internacionales es un recurso que está permitiendo equilibrar la participación de los afectados, por esta vía acceden no sólo a presión, y respaldos, sino también a información y asesoría. Actuar globalmente sin perder la perspectiva de lo local, en el caso petrolero es una dinámica importante, pues se trata de problemas internacionales que no pueden ser resueltos en esferas nacionales pues involucran a actores fuera de las fronteras nacionales.
 - El reconocimiento de la desigualdad de los actores hecho que radica no sólo en los niveles de institucionalidad de las partes sino también y fundamentalmente en la capacidad y los recursos disponibles para mantener negociaciones.

- Las similitudes y posibilidades de coordinar con otros países que estan enfrentando problemas similares y con las mismas empresas.

En el caso de Nigeria por ejemplo acaba de ser ahorcado Ken Saro-Wiwa, escritor, ecologista y defensor de los derechos humanos, quien sostuvo por largos años una lucha desigual, esta vez contra la Compañía petrolera Shell. Su muerte no puede ser en vano.

Bibliografía

- Acción Ecológica 1994
Memorias del Primer Encuentro Alternativo en Montaña.
- Bravo E, Martínez E. 1993
Amazonia Por la Vida, Acción Ecológica, Boff E.
- Colchester M. Lohmann L, 1994
La lucha por la tierra y la destrucción de las selvas, Instituto Tercer Mundo.
- Dunlap, Gallup & Gallup 1993
en *Environmental Impact*,
- Financial Times 1995
oil & gas production
- Gómez Nelson 1993
Paisajes geográficos, CEPEIGE.
- Granda A. 199
Amazonia por la Vida, Acción Ecológica
HOY, 5 de nov. 1995
- Luzuriaga Carlos 1994
Revista Geográfica No 35 Plan Ambiental CAAM,
- Martínez E. Bravo E. 1994
Amazonia Por la Vida, Acción Ecológica,

Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina

Martínez Alier Joan 1995
Lecturas, Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Cuenca.

Oilwatch 1996
Presentación de la red, Acción Ecológica.
Restrepo Marco Tulio 1995
Petróleo y sociedad, ASPEC.

Shiva V. 1994
Opiniones, *Revista de Ecología Política*.

Notas

1 En junio de 1975 un trabajador de la Allien Chemical Corporation, que producía pesticidas, fue diagnosticado con una extraña enfermedad, esto llevó a los médicos a tomar muestras de sangre en otros trabajadores y se encontraron 30 afectados gravemente.

2 Love Canal fue un proyecto de relleno utilizado como un depósito de basura, en particular por Hooker Chemical y Plastic Corporation, entre 1942 y 1952. 20.000 toneladas cúbicas de desechos considerados como tóxicos y peligrosos fueron depositados en la quebrada, luego fue clausurada y tapada y luego fue vendida para viviendas. Años después se presentaron problemas de salud, mayor incidencia de cáncer y de defectos de nacimiento.

3 Los Comités de Vigilancia funcionan en Napo y Sucumbíos, incluyen a la personas afectadas por las distintas empresas, y cuentan con el respaldo de comunidades cristianas de base, de técnicos que trabajan en la zona, de gente del Frente de Defensa de la Amazonia y de Acción Ecológica. Para un trabajo más eficiente, Acción Ecológica construyó un Centro de Monitoreo Ambiental en Lago Agrio.

Los conflictos socioambientales ¿Una perspectiva anacrónica?

Teodoro Bustamante

Introducción

Se me ha pedido que haga una presentación comparativa sobre los conflictos ambientales, comparando la realidad amazónica con la andina. Cuando recibí esta invitación expresé mi interés en modificar la perspectiva. Quiero proponer y compartir con ustedes algunas reflexiones que surgen en general sobre el tema de la negociación de conflictos.

Una perspectiva anacrónica

Utilizaré para este tema algunos ejemplos provenientes de las dos regiones y espero incluir algún ejemplo de otras regiones, pero la línea conductora de mi exposición girará en torno a otras preguntas. Creo que, si de alguna manera pueden calificarse las ideas que expondré, sería describiendo mi intervención como un conjunto de interrogantes anacrónicas sobre el tema de manejo, negociación y resolución de conflictos ambientales.

¿Por qué anticipo que mi perspectiva tiene un dejo anacrónico? Porque para mi es causa de profunda perplejidad la novedad de la discusión sobre el manejo de los conflictos, cuando yo crecí y fui formado en un contexto en el cual estos temas no eran formulados así, no se planteaba la necesidad de crear técnicas especializadas para el manejo de conflictos. Y créanme que habían conflictos de similar intensidad a los que nosotros conocemos hoy en día.

Este asombro de mi parte, pretende reflejar una pregunta metodológica. ¿Qué es lo que nos trae de nuevo esta perspectiva? ¿Qué formas de entender la sociedad son desplazadas por esta perspectiva? y ¿Cuáles son potencialidades nuevas? y por último qué cosas hay implícitas en estas aproximaciones que convendría manifestar?

Desde mi punto de vista anacrónico, la pregunta que surge es, ¿Cuáles eran las limitaciones en las concepciones de la sociedad que no nos permitían ver todo lo

que ante nuestros ojos descubren los teóricos del conflicto?

Y me es difícil aceptar que los paradigmas anteriores hayan sido débiles para entender el conflicto. Al contrario, con frecuencia se basaban en él. Recordemos que una de las vertientes teóricas más difundidas partía de la contradicción, de la oposición. Se auto denominaba dialéctica. Es entonces que estas teorías tenían capacidad para ver el conflicto pero, ¿la solución? Tampoco esto puede afirmarse pues frente a la conflictividad dialéctica teníamos fuertes exponentes teóricos de la organización, de la función alrededor del todo.

Pero, para qué realizo esta defensa de mis viejas ideas. Lo sorprendente es que todo ese conjunto de pensamiento social tradicional quedó fuera de combate sin que siquiera se haya producido una verdadera confrontación. La reflexión sobre el manejo de conflictos no se postuló para legitimar la invalidez de los postulados y formas de pensar previas. Ustedes observarán que las propuestas sobre manejo de conflictos no se desarrollan en debate y confrontación con ninguna de las teorías que he planteado, ni con la dialéctica, ni con la sociología clásica Weberiana.

¿Cómo se produce entonces este proceso por el cual toda una forma de pensar es desplazada sin ni siquiera haber sido combatida? Creo que la respuesta es que este proceso no se da en el campo de la discusión teórica, sino en el de la práctica social.

Pero antes de avanzar sobre esta hipótesis, reveamos un poco cómo planteábamos tradicionalmente el tema de la conflictividad social. En general, presuponíamos que existían dos niveles de conflicto, el primero se caracterizaba por su fuerte énfasis particular. Eran conflictos probados o de grupos, y se enfrentaban a través de la Ley. Existía un presupuesto y éste era que habían normas previamente negociadas en el conjunto de la sociedad, y los intereses particulares que entraban en conflicto debían de una u otra manera buscar dirimir sus discrepancias, sujetándose a estas normas que se suponían admitidas. Una dimensión del conflicto revelaba la esfera del derecho.

Antes de pasar a ver otras dimensiones de los conflictos cuando éstos eran colectivos, señalemos que la confrontación de los intereses particulares no siempre llegaba a los terrenos legales y aun cuando lo hacía no se reclusa exclusivamente en ese terreno. En efecto, la discusión legal siempre estaba acompañada o incluso a veces reemplazada por una discusión ética. Esto presuponía que habían valores, normas y juicios generales que se suponían de alguna manera aceptados por el conjunto de la sociedad.

Y esta discusión ética también estaba presente en los conflictos colectivos, pero en este caso el campo de la confrontación era generalmente otro, el de la política. Los conflictos sociales eran vistos, comprendidos y analizados como conflictos políticos. Las personas tomábamos par-

te, simpatizábamos, y nos jugábamos a través de formas políticas de comprender los conflictos.

Qué es lo que nos plantea la técnica de negociación de los conflictos. En general, ustedes no van a ver muchos análisis sobre el tipo de conflicto: antagónico o no, ni sobre su ubicación estructural en la sociedad y esto no es por pereza de quienes proponen estas ideas, creo que la respuesta es simple, no fue un cambio de paradigmas a nivel de discusión teórica. Lo que sucedió es que la realidad de la práctica social de manejar y enfrentar conflictos se modificó. La hipótesis que quiero explorar es que se desmantelaron las condiciones de la lucha política, y que, como consecuencia de ello, lo que sucedió fue una necesidad práctica y muy concreta de abordar lo que quedó, esto es la enorme conflictividad cotidiana que, de manera muy concreta enfrenta grupos, intereses, discursos.

Para continuar con esta hipótesis extrapolamos un poco más la idea que estoy presentando. Tal vez no sólo fue barrido el terreno de la política, sino que también ha sido desestructurado el terreno de lo legal. Hoy día creo que ninguno de nosotros pretendería resolver conflictos a través de mecanismos legales. Tal vez antes nos engañábamos con más facilidad y creíamos que existía un sistema jurídico, imperfecto, defectuoso, pero que al menos como esquema ideal, como aspiración y meta lo seguíamos defendiendo.

Hoy tenemos menos tapujos, sabemos que no es así, la ilegitimidad de los mecanismos de aplicación de la justicia está desnuda frente a nosotros. Sabemos que la Ley es solamente un recurso al cual las partes en conflicto acuden, muchas veces para entorpecer una salida a la conflictividad. O más aún, un recurso que sirve básicamente para crear y ampliar el conflicto.

Y dando un paso más, creo que también podemos decir algo parecido de los valores. Hoy día se enfrentan cada vez con más frecuencia grupos que afirman valores que son tales en la medida que niegan los de los sectores a los que se enfrentan. No hay valores comunes que sirvan de patrón para juzgar a las diferentes partes.

En una sociedad así, sin política, sin derecho, sin valores comunes, el conflicto no tiene referentes globales, tiene solamente una dinámica, leyes de confrontación, tiene táctica pero muy poca estrategia.

Tal vez este es el momento de parar un poco y analizar con un poco más de rigor la aventurada y osada hipótesis que me he atrevido a exponer tan a la ligera.

La primera observación será la de decir pare, pare un rato. ¿Cómo puede usted afirmar que los conflictos actuales relativos a la explotación petrolera, o el poder político en una parroquia serrana no son temas políticos?, ¿cómo afirmar que esto no es una dinámica política? Vamos más allá como a afirmar que la confrontación de ecologistas, mujeres o indígenas no es una confrontación valorativa. Y vamos más

allá no ve usted que en todos los conflictos el recurso a medidas legales no ha decrecido sino que al contrario las acciones legales florecen por todas partes.

Y ante tan contundentes argumentos no me queda sino rendirme. De hecho los conflictos que hoy día vivimos son conflictos políticos, son éticos y son jurídicos, pero no por ello voy a abandonar tan fácilmente mi hipótesis. Creo que su forma de ser políticos, jurídicos, y éticos es diferente. En realidad mi percepción es la de que, en el día de hoy todas estas dimensiones de la conflictividad actual han sido veladas, disimuladas, casi desvanecidas.

La dimensión política de estas realidades exige, desde mi punto de vista, que se haga una referencia explícita a la organización de la globalidad de la sociedad. Un conflicto adquiere su plena dimensión política cuando podemos referirlo a formas de entender, organizar y desarrollar la sociedad. Una afirmación ética lo es cuando la asentamos en una formulación que pretende ser aceptable y válida para toda la sociedad, y una acción de derecho es jurídica cuando el eje central es la vigencia de una norma o principio general.

Una afirmación de este estilo tiene consecuencias, casi equivale a decir que no tenemos normas generales, y si no hay normas generales no tenemos institucionalidad social, casi diríamos que la hipótesis que planteo es la de un empobrecimiento de la sociedad misma.

En efecto, esa es la percepción que tengo. Creo que la realidad de la Amazo-

nia o de las zonas de colonización en general es ilustrativa. Las sociedades preexistentes son borradas, o aplastadas y se instaura un sistema en el cual la acción de facto es la norma. Casi se está en un proceso de anarquía, cada cual tiene que defenderse como pueda, aprovechar todos los recursos a la mano para resolver cada confrontación concreta y en cada una de ellas acumular fuerza para otra confrontación.

En la Sierra la situación es diferente, hay cambios fuertes, y nuevas situaciones se producen en cada parroquia, cada cantón. Pero dentegámonos un rato. ¿Es este un fenómeno rural? Creo que podemos continuar las hipótesis aventuradas para afirmar que toda la sociedad es la que enfrenta una situación de cambio rápido. Toda la sociedad ecuatoriana fue sacudida por un sistema de negociación política que, rompiendo el discurso político, los valores éticos tradicionales, irrumpe y, además de saquear al país, desnuda una lógica de funcionamiento corrupto que hasta el momento había sido pudorosamente disimulada a pesar de que era evidente por todas partes.

Pero esta anarquía no corresponde a los sueños de Bakunine, no es la supresión de todas las opresiones y arbitrariedades, es al contrario una explosión muy diversificada de ellas.

Pero no seamos tan negativos, la realidad tiene siempre dos lados, en este torbellino de cambio surgen afirmaciones éticas y de valores. Surgen aseveraciones ideológicas y descubrimos que tenemos ar-

mas, podemos afirmar un punto de partida para enfrentar tal marea si recurrimos a las afirmaciones de valores que nos llegan con diversa fuerza.

En efecto, podemos afirmar que somos portadores de algo nuevo, de una identidad étnica, de una visión de justicia de género, o de valores ambientales que nos permiten no sólo estructurar un discurso sino que además nos dan legitimidad y poderosas herramientas para construir nuestras identidades en las confrontaciones que llevamos adelante. Se puede argumentar aduciendo que las ideologías, que los actores esgrimen en estos conflictos les dan un carácter necesariamente global, social y político.

Pero en esta dinámica hay cosas que han cambiado, la situación anterior era una en la cual los términos de las oposiciones y los conflictos eran simples y universales, poseedores-desposeídos socializadores-privatizadores, populares -elitistas.

Hoy, los nombres de quienes se enfrentan son más diversos, e implican recortes cada vez más sutiles. Para participar en un conflicto necesitamos un título que nos dé derecho a intervenir representando un particular recorte de la diversidad social.

Afirmamos nuestro derecho a representar a los indios, a los colonos, a las mujeres, a los intelectuales a los científicos, a los ecologistas y a los artistas, a un poblado, a un barrio. Y en realidad, en todo conflicto existe una lucha que es ideológica para imponer la legitimidad de nuestra facultad de representar a un segmento de la

sociedad y por lo tanto de que tal diferenciación, tal forma de agrupar a las personas en la sociedad es la legítima. Esto implica la necesidad de imponer a las otras partes un discurso, una forma de ver el conflicto. Se trata de definitiva de una lucha por la posesión de la palabra. Aquel cuya palabra gana, impone los términos del conflicto.

Pero en las luchas por la palabra hay también riesgos, y aquel al cual me quiero referir es al que se deriva de la diferencia entre la victoria en una lucha retórica y la victoria en una lucha ideológica.

La lucha retórica tiene muchos terrenos. Está presente como en su campo privilegiado en las pantallas de la televisión, en el comentarista de radio y en los titulares de los periódicos. Aquí la palabra se hace imponente (se impone). Su fuerza, su solidez es tal que calla a los que discrepan de ella. Moviliza sentimientos y establece verdades absolutas. En un determinado momento ya no es posible hablar sin recurrir a frases movilizadoras. Un ejemplo es la palabra **corrupción**, ¿Quién puede hablar de política hoy en día sin recurrir a ella? Su presencia es absoluta, no admite distancias es inevitable.

Pero al mismo tiempo que esto sucede, las condiciones de la corrupción siguen sin modificarse. La ideología que permite la corrupción no ha sido alterada. La vida social es tal que las bases morales de la corrupción conviven sin molestarse por el discurso altisonante que las condena.

La victoria retórica esconde una terrible derrota ideológica. Y aquí conviene que nos preguntemos ¿cuál es la diferencia entre esa victoria retórica y los que aspiraríamos a que sea una victoria ideológica? Creo que el tema ambiental ofrece una gama de ejemplos interesantes. Hoy en día podríamos decir que el tema ambiental tiene una legitimidad indiscutible (lamentablemente, pues nada que se legitima sin discusión se ha legitimado realmente) pero la práctica de la sociedad en torno a los temas ambientales sigue siendo desastrosa. Hoy en día cualquier parte en conflicto usa argumentos ambientales si eso le conviene a sus intereses particulares. Lo ambiental sirve para descalificar al otro. Los pobres acusan a los poseedores de destruir el ambiente, y éstos hacen lo mismo respecto a los primeros, y los dos con diferentes grados de responsabilidad participan en redes en formas de vivir en sociedad que siguen destruyendo al ambiente.

Lo ideológico tiene dos exigencias que son importantes, la primera es que se refiere necesariamente a una globalidad social, una afirmación ideológica se destruye a sí misma cuando es utilizada para un fin diferente a sí misma. En ese momento la convertimos en mero recurso retórico que por su contradicción con la práctica real se convierte en demagogia.

La segunda exigencia de lo ideológico es que este nivel de la palabra del discurso exige consecuencia. Esto es exige que afirme valores que los exijo ante los otros tanto como los exijo de mi mismo.

Puesto de otra manera, si el discurso es un instrumento para una confrontación particular, será necesariamente retórico tendrá sus límites. Ahora retomando la hipótesis central que anima esta exposición, si es cierto que se ha perdido el espacio del debate político, que se refiere a la globalidad social, la tendencia será que los conflictos tendrán una tendencia a una fuerte particularidad, y los discursos tenderán así mismo a un fuerte nivel retórico.

Pero regresemos al nivel retórico, recordemos algunas de las características de esta forma de emitir mensajes sociales. Señalábamos su carácter cerrado. Son afirmaciones que no deben ser procesadas. O se las acepta o se las niega en otra afirmación retórica de sentido inverso. En este caso aquel que es negado por ese discurso tiene varias alternativas. Una de ellas es aceptar el discurso y al mismo tiempo utilizar todos los recursos a los cuales tiene acceso para negarlo en la práctica, puede asumirlo y manipularlo en contra de sí mismo: los parlamentarios hablan contra la politiquería, los comensales de todo banquete hablan indignados contra los oportunistas. Jueces de historiales poco claros se exaltan en su lucha contra la corrupción. Todo esto tiene sus consecuencias. Y es que el conflicto particular tiene pocas probabilidades de llegar a una solución real. Toda aparente solución o negociación será cuestionada por una de las partes cuando ésta cree tener la fuerza para hacerlo abiertamente o simplemente cuando cree que

puede boicotear una solución que no corresponde a todas sus aspiraciones.

Los conflictos se vuelven desgastantes, los únicos que ganan en tales dinámicas son los profesionales del conflicto, los intermediarios que ofrecen a las partes ventajas que luego son pérdidas en la interminable prolongación de la conflictividad.

Esta dinámica particular requiere de una salida. Busquemos un manejo del conflicto que tienda a solucionarlo, o por lo menos a minimizar los costos para las partes. Ha nacido el manejo de los conflictos.

Pero este manejo de los conflictos presentado así, contiene una serie de principios, recomendaciones que introducen cambios en la dinámica.

La primera constatación de un manejo de los conflictos es la necesidad de reconocer a las partes. Todos los actores comienzan a ser legítimos. Esto es un cambio absolutamente sustancial. Para negociar con alguien tengo que establecer normas que nos permitan a los dos hablar. No tengo que limitarme a hacer una afirmación excluyente de mi retórica, sino que tengo que generar un discurso que pueda incluir al otro. Más allá de eso, la palabra también cambia de significado: ya no es la simple afirmación de aquello que me da a mi ventaja por sobre el otro. La palabra comienza a ser escuchada. Y en la medida que el diálogo se arma mi palabra no es ya solamente mi autoafirmación, sino que es una propuesta en la cual espero que el otro

pueda descubrir la presencia de su propia palabra.

Esto en realidad es un paso gigantesco, pues es reconocer los derechos de mi adversario. Este paso es fundamental en la construcción de las bases para una convivencia democrática.

El asignar derechos a mi adversario, es la puerta que permite romper el particularismo que atrapa a muchos conflictos sin solución. De hecho este paso que crea condiciones de solución democrática de los conflictos es una recuperación del carácter social del manejo de los conflictos. Plantea normas generales.

Esto implica reconstruir la categoría de ciudadano, pues señala que el otro que se opone a mí en esto y esto otro, comparte conmigo una ciudadanía, y los derechos de él se convierten en parte de mi acceso a los derechos generales.

En este paso los conflictos dejan de ser acontecimientos aislados, se convierten en un proceso social, en el cual el tema central es la creación de democracia.

Esto no está libre de significaciones importantes. De hecho, esta dinámica implica reconstruir categorías abstractas. La confrontación con otros intereses ya no es mi conflicto acotado a una situación particular, es la defensa de principios generales, entelequias abstractas, pero sin las cuales es imposible construir una vida social.

Pero ¿qué implica todo esto? simplemente es un regreso a las categorías anticuadas, sobre la globalidad social. Si continuamos con mi hipótesis, la reflexión y

las prácticas sobre el manejo del conflicto son producto de una ruptura de varios aspectos de la vida social, pero a la vez muestran un camino para su reconstrucción. Para ello, propongo que el trabajo sobre resolución de conflictos debe recuperar estas dimensiones anticuadas relativas a lo general, a lo social.

Pero no se trata de un retorno a un pasado. Pues si algo debemos aprender de todo este proceso es que la realidad anterior que hablaba de discursos globales para la sociedad, estaba enferma, que era un velo para obscurecer una ausencia de vida democrática, y si alguna tarea tenemos para lograr una recuperación verdadera de las dimensiones globales de la resolución de los conflictos, es recuperar su dimensión política.

Esta es una tarea exigente, pues requiere que abandonemos la retórica, para que abordemos seriamente el tema ideológico, y esto significa que en la construcción de una nueva dimensión social no podremos ignorar las nuevas dimensiones y los nuevos nombres con los que hemos descubierto problemas sociales. Tendremos que construir una lucha política, en la cual estén presentes los temas de las identidades indias, las de género, las ambientales, culturales, y por qué no, las profesionales y económicas, pero no como discursos que se superponen sino como un proceso integrador en el cual todas estas dimensiones tendrán que alimentar el concepto más general de ciudadanía.

Paralegales comunitarios y Medio Ambiente

Manolo Morales Feijóo

El Proyecto SUBIR-CARE

El Proyecto SUBIR de CARE Internacional es un proyecto integrado de conservación y desarrollo cuyo objetivo es contribuir al uso sustentable de los recursos naturales y al desarrollo socioeconómico de la población.

El Proyecto desarrolla sus actividades en la zona de influencia de la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas (RECC) y promueve conjuntamente con organizaciones comunitarias estrategias para la conservación de la biodiversidad y modelos de desarrollo que sean ecológica, social y económicamente sustentables.

Para ello el proyecto cuenta con varios componentes integrados en su acción: Fortalecimiento Organizacional, Mejor Uso de la Tierra, Comercialización y Mercado, Monitoreo de la Biodiversidad y Políticas y Asuntos Legales.

Este último componente desarrolló un proceso de capacitación denominado *Paralegales Comunitarios*.

El programa de paralegales

La capacitación desarrollada por Organizaciones, Gubernamentales (OGs), Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y Organizaciones de Segundo Grado (OSGs), había sido concebida como una herramienta para garantizar la transferencia de información desde los centros emisores hasta los receptores, sin embargo, esta premisa por demás valiosa se malograba porque los grupos intervenidos no reunían condiciones para procesar esa información y sobre todo para aplicarla.

Por tanto las diferentes áreas del conocimiento que habían sido sistematizadas para procesos de capacitación, no lograban en su mayoría contribuir a cambiar situaciones sociales.

Frente a esto, asumir un proceso de capacitación con las dificultades de ser en materia jurídica, encaminado a la conservación de los Recursos Biológicos, dirigido a campesinos que no tienen una buena relación con instituciones estatales que de

alguna manera les niegan el derecho a legitimar su tierra y sin contar con ningún precedente de esta forma de capacitación en el país, significaba un gran reto.

La pregunta de cajón, ¿Qué es un Paralegal?, es un individuo procedente de las organizaciones intervenidas que se capacita en el manejo de principios jurídicos relacionados al medio ambiente, la realidad agraria y la organización comunitaria para servir de nexo entre el derecho y el grupo beneficiario, con lo que facilita los niveles de gestión, negociación y relación de su organización con las OGs y ONGs.

El objetivo de la formación de estos agentes comunitarios es convertirlos en asesores de las directivas de las organizaciones que representan.

La experiencia

La interacción cultural producida durante el proceso de trabajo ha sido por demás interesante, tomando en cuenta que los participantes proceden no sólo de distintas zonas, sino de distintas etnias: quichuas amazónicos y andinos, shuaras, cofanes, chachis, negros y pobladores de centros de colonización, todos involucrados en la problemática socio-ambiental.

Apoyándonos en las oficinas regionales del Proyecto, presentamos y discutimos la Propuesta de Paralegales con las organizaciones beneficiarias, la cual contempla seis temas para el análisis, que son: Organización Comunitaria, Legalización de Tierras, Areas Protegidas y Recursos Fo-

restales, Petróleo y Minería, Turismo Comunitario y Biodiversidad.

Hechos los ajustes, iniciamos el trabajo durante ocho meses, el primer punto fue preparar los términos para la selección de los postulantes, es decir, buscar entre los participantes elementos comunes a nivel académico, comunitario y personal.

Nivel Académico

- Haber aprobado mínimamente la primaria;
- Haber participado previamente al menos a dos talleres o eventos de capacitación.
- Leer y escribir el idioma español fluidamente;
- Tener facilidad de palabra para explicar sus ideas.

Nivel Comunitario

- Residir en la comunidad un tiempo no menor de tres años;
- Haber ejercido algún cargo en la directiva de la comuna o cumplido encargos para la organización.
- Ser elegido por la Asamblea o al menos por la directiva completa de la comunidad.

Nivel Personal

- Tener ánimo de aprender y conocer.
- Tener aptitud reflexiva ante acontecimientos sociales.

- Haber mostrado con anterioridad interés en representar a la comunidad.

Tareas de los Paralegales

Una vez elegido el paralegal debe cumplir a lo largo de la capacitación con las siguientes funciones:

- Asistir a los eventos de capacitación y reuniones que se acuerden con la debida anticipación.
- Analizar leyes inherentes a las temáticas de estudio.
- Contribuir con información sobre sus comunidades para establecer las problemáticas a analizar.
- Asumir la ejecución de las actividades legales que sus comunidades requieran.

Talleres centrales (TC) y Talleres regionales (TR).

Los TC se realizaron en Quito, a donde concurrían los Paralegales por seis días cada seis semanas y por cinco ocasiones para analizar los temas seleccionados. La justificación para hacerlo en Quito, se debe a que en la capital se encuentran las instancias que finalmente resuelven los conflictos jurídico-administrativos.

Los TR se realizaban en las comunidades de los Paralegales, en donde reproducíamos la experiencia y contenido del TC, pero los facilitadores de esos eventos

eran ellos mismos, con lo que lográbamos que sean agentes de las propias organizaciones los que transfieran la información y por tanto haya mejor receptividad.

Los procesos de capacitación informal han buscado metodologías alternativas que permitan romper los cánones de la educación formal y llegar con mayor facilidad al receptor, en este sentido el programa de Paralegales no fue la excepción, pero sí creo que fue la primera experiencia en utilizar el arte como técnica de capacitación jurídico-comunitaria. En base a esto trabajamos con títeres, sociodramas, improvisaciones, expresión corporal, técnica gestáltica, observaciones, collages, pintura, mapas parlantes, etc. Recursos que también fueron utilizados por los Paralegales en los TR.

Temas analizados

Los temas analizados y la legislación objeto de nuestro estudio los agrupamos en 6 temas: legalización de organizaciones, legalización de tierras, Areas Protegidas, Explotación de Recursos Naturales no Renovables, Turismo Comunitario y Biodiversidad.

Legalización de organizaciones: La mayoría de las organizaciones campesinas con las que trabaja el proyecto SUBIR carecen de personería jurídica (reconocimiento que el estado hace a personas jurídicas), sea por no haber hecho el trámite o por no poder cumplir ciertos requisitos. El

MBS reconoce organizaciones denominadas centros, las que se constituyen en personas jurídicas (agrupación de personas naturales) para legalizar la tenencia de la tierra, sin embargo, de acuerdo a nuestra legislación solamente el MAG debe otorgar personería a este tipo de organizaciones. La Comunidad de Playa de Oro en la Provincia de Esmeraldas por ejemplo, no puede acceder a la categoría de comuna porque jurisdiccionalmente es una parroquia y ésta es una limitación expresa de la ley, frente a esto hemos discutido otras posibilidades para que la comunidad pueda obtener su legalización, como: una asociación agrícola ante el MAG o un centro ante el MBS. La importancia de la personería jurídica está en que ella nos permite legalizar la tenencia de la tierra, solicitar un crédito, o recibir asistencia técnica del Estado.

Legalización de tierras.- Algunas organizaciones campesinas que trabajan con el proyecto SUBIR no han legalizado la tenencia de la tierra, no solamente por dificultades en el trámite sino por desconocimiento de los derechos que tienen a la tierra que han ocupado ancestralmente. En materia agraria no se reconocía la posesión ancestral a los afroecuatorianos, sino solamente a los indígenas. Sin embargo la nueva Ley de Desarrollo Agrario cambió esta situación la misma que con los Paralegales ha hecho sendos procesos de capacitación para difundir estas reformas, e inmediata-

mente aplicarlas en procesos de legalización de tierra.

Áreas protegidas.- Varias organizaciones campesinas se encuentran asentadas al interior de las Áreas en las que trabaja SUBIR, en consecuencia es necesario enfrentar este problema a fin de proponer alternativas para legalizar la tenencia de la tierra de organizaciones que han vivido con anterioridad a la declaratoria de áreas protegidas. En consecuencia, hemos analizado cómo realizar el convenio de manejo, documento necesario para comunas como Oyacachi, Sinangüé, Piñán y comunas de FCUNAE. Pese a la existencia de esta realidad tampoco existe un trámite para reconocer el nivel de organización de estos asentamientos humanos, frente a lo cual hemos propuesto un trámite y las dependencias administrativas que lo harían.

Explotación de recursos naturales no renovables.- Las Áreas Protegidas y las poblaciones que viven cerca o en ellas reciben las consecuencias de la actividad minera e hidrocarburífera, que se traduce en contaminación y enfermedades, situaciones que han recibido por parte del Estado un tratamiento burocrático sin mayor relevancia a menos que existan presiones desde la sociedad civil, frente a lo cual hemos sistematizado los trámites que deben realizar las comunidades afectadas para defender dos aspectos importantes: La vida y el medio ambiente. En consecuencia, con los Paralegales amazónicos practica-

mos cómo redactar una denuncia, la autoridad ante quién hacerla y los derechos que les asisten como ciudadanos ecuatorianos, para mantener un medio ambiente libre de contaminación.

Turismo comunitario.- Los atractivos turísticos que poseen las comunidades que trabajan con SUBIR, sirvieron de base para diseñar esfuerzos hacia consolidar esta actividad como una alternativa económica sustentable para las poblaciones locales. Poblaciones como Añangu (quichua) San Miguel (Chachis) Sinangüé (Cofanes) entre otras comunidades han pretendido dedicarse a esta actividad con el apoyo de SUBIR-INEFAN, sine embargo encontraron limitaciones legales para dedicarse a esta actividad, que estaba permitida tan sólo a personas jurídicas con categoría de compañías, frente a esto hemos propuesto una alternativa jurídica para lograr los permisos correspondientes y realizar turismo comunitario con aprobación de CETUR e INEFAN.

Biodiversidad.- El Convenio de Biodiversidad suscrito y ratificado por el Ecuador, al igual que por casi todos los Estados del planeta, impone obligaciones ineludibles respecto del manejo de la biodiversidad. En esta línea, en nuestro país no existe una legislación adecuada sobre el tema, que permita aplicar los principios del mencionado convenio. Hoy en día se está trabajando en la Ley de Biodiversidad, existe la normativa para Acceso a Recursos Ge-

néticos de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y una ley nacional denominada Ley que Protege la Biodiversidad de Ecuador, legislación que determina el tratamiento a los derechos de propiedad intelectual de las comunidades locales y de acceso a los recursos genéticos en general, por lo que los Paralegales deben entrenarse sobre las relaciones con compañías, universidades u otras organizaciones interesadas en los conocimientos ancestrales sobre la biodiversidad.

Organizaciones beneficiarias

Las organizaciones beneficiarias de este proceso han sido: Federación de Centros Chachis del Ecuador (FECICHE), Playa de Oro, Comunas Negras del Alto Cayapa, Asociación de Jóvenes de Borbón, Asoc. de Trabajadores Agrícolas Autónomos de Cuellaje (ATAACU), Federación de Comunas Nativas de la Amazonia Ecuatoriana (FCUNAE), Asociación Shuar del Coca, Unión de Organizaciones del Valle del Quijos, Org. Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (OINCE), Comunas del Río Onzole y Comuna Oyacachi. (UCIJUM), organizaciones que habitan en el interior o en zonas de amortiguamiento de tres Areas Naturales, Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, Reserva Ecológica Cayambe-Coca y Parque Nacional Yasuní, las que constituyen las zonas de trabajo de SUBIR.

Desde que empezó el programa hemos capacitado a dos promociones de pa-

ralegales, con una representación importante de mujeres. También se han incluido paralegales del sector público a fin que una vez concluida la capacitación sean sus aliados en los trámites a iniciar.

Apoyándonos en las oficinas regionales del Proyecto, presentamos y discutimos la Propuesta de Paralegales a las Organizaciones Beneficiarias. Hechos los ajustes el primer punto fue preparar los términos para la selección de los postulantes, es decir, buscar entre los participantes elementos comunes a nivel académico, social y organizacional, entre los que se destacan: Tener aprobado mínimamente quinto grado de educación primaria, haber participado previamente en algún evento de capacitación, leer y escribir el idioma español, residir en la comunidad un tiempo no menor de dos años, haber ejercido algún cargo en la directiva de la organización, haber mantenido un ánimo permanente de conocer y aprender, etc.

Para un desarrollo armónico de la propuesta contamos con el apoyo del Colegio de Abogados de Quito, quienes conocieron la propuesta desde el inicio y han sido testigos de los análisis que hemos hecho, al igual que con varias dependencias del Estado que prestaron su contribución con expositores de temas inherentes a los analizados y con visitas a las oficinas para que los Paralegales conozcan las instancias que siguen los trámites administrativos.

Este trabajo que se desarrolla durante ocho meses produce una interacción

cultural por demás interesante, tomando en cuenta que los participantes proceden no sólo de distintas zonas, sino de distintas etnias: quichuas amazónicas y andinos, shuaras, cofanes, chachis, negros y pobladores de centros de colonización, todos involucrados en la problemática socio-ambiental.

Los temas desarrollados han servido de base para conocer la cosmovisión de estos actores sociales sobre el marco jurídico comunitario, frente a lo cual hemos formulado políticas en los distintos aspectos jurídicos con el objeto de disminuir la brecha entre la norma y la realidad.

Estas propuestas al igual que la experiencia del programa de Paralegales van a ser recogidas en un libro a publicarse, texto que esperamos se convierta en herramienta de trabajo para los diferentes sectores involucrados en esta problemática.

Previo a la obtención del certificado de haber recibido la Formación de Paralegales Comunitarios, hemos diseñado una forma de evaluación que nos permita conocer los cambios producidos en los Paralegales, pero no solamente en el conocimiento del texto de la ley sino sobre todo en el manejo de elementos para hacer análisis jurídicos del grupo de leyes vinculadas a las problemáticas comunitarias.

Durante la capacitación nos preocupamos de elaborar y aplicar cuestionarios para conocer en detalle aspectos legales en cuanto a Organización comunitaria, Tenencia de tierra, Problemas en Areas Protegidas, Indemnizaciones para comunidades

por actividades mineras y petroleras, y Cooperativas comunales de turismo, banco de datos en base al cual hemos creado la Red de Paralegales Comunitarios, quienes se adhieren a trabajar a las oficinas regionales del proyecto SUBIR con un pequeño sueldo y parte de su tiempo, el objetivo de esta red es enfrentar, tramitar y resolver las problemáticas legales antes enumeradas.

Como un refuerzo a los temas analizados, hemos elaborado cinco cartillas de educación popular, donde analizamos los temas, con sus trámites, requisitos y fundamentos de derecho.

Conflictos y manejo sustentable de recursos naturales en la amazonía ecuatoriana

Iván Narváez Q.

1. Introducción

La preocupación por el proceso de integración de la Región Amazónica Ecuatoriana a la economía nacional es cada vez más grande, más aún cuando las estrategias de crecimiento de la economía nacional giran en torno a las tendencias de la economía mundial: globalización y transnacionalización. En este sentido la llamada globalización no es sino un momento -extensión- de la crisis, en el que se recomponen las fuerzas políticas del capitalismo como resultado de la articulación de grandes empresas industriales y financieras inmersas en un proceso agresivo de concentración y centralización de capitales, con empresas y grupos multinacionales que inclusive se unen como estrategia de crecimiento, con lo cual consiguen un mayor control del mercado mundial (Varea y Ortiz 1995: 29 y ss).

“Estos avances de la economía mundial se han constituido en base a la explotación

de los recursos naturales y en la búsqueda incesante de nuevas tecnologías para la apropiación de la naturaleza. No olvidemos que cada momento del desarrollo del capitalismo representa el predominio de un cierto patrón tecnológico que, combinado a las formas de organización del trabajo, responde por el desarrollo histórico del capitalismo (O’Connor, 1994). El proceso de acumulación y valorización fue continuamente alimentado por el descubrimiento de nuevos territorios incorporados como fronteras de recursos.

Y la nueva forma de explotación de la naturaleza se comienza a dar dentro de esos nuevos parámetros. En el siglo XXI, ya no sólo serán los recursos del suelo o del bosque amazónico, sino el conocimiento y la información que existe sobre ellos, lo que marque las tendencias de dominio transnacional sobre la región” (Varea y Ortiz: 1995: 31) ¹

Efectivamente, en diversos escenarios se ha abierto el debate respecto a que aquello no es sino parte de un proceso de

capitalización de la naturaleza, como respuesta al problema que representa para el capitalismo la disminución de los recursos naturales y la degradación de los servicios ambientales que se requieren para sustentar la producción de bienes de consumo (*Ibidem*: 32).²

En consecuencia, si se habla de capitalización del bosque húmedo tropical amazónico, esto implica por una parte, el capital (de las petroleras, mineras, madereras, turísticas o farmacéuticas) que definen como racional y adecuada la apropiación de la naturaleza como algo “gratis”, como deseado insumo de materiales y servicios, y por otra parte, si hay grupos sociales afectados que protestan por la apropiación -privada y monopólica- en bruto de esa naturaleza, la estrategia de capitalización se utiliza para asegurar y legitimar el acceso, y además al costo más bajo posible (Varea y Ortiz *Op. Cit.*: 34)

De lo expuesto se desprende que la RAE es una región que se debate dentro de la lógica de expansión del capital, cuya racionalidad exige la extracción de la mayor cantidad de recursos naturales en el menor tiempo posible y al menor costo, ignorando que la riqueza ecológica amazónica que concentra casi la mitad de los bosques naturales del país y la más alta biodiversidad, por su extrema fragilidad ecosistémica no soporta procesos extractivos (extensivos-intensivos), sino a riesgo de convertirse en un erial. Desde esta doble perspectiva (económica y ecológica), procede abordar la dimensiones socio-ambiental y

política en función de problematizar el tema del manejo sustentable de recursos naturales en la RAE, como contrapropuesta a la política actual, que está íntimamente ligada al modelo de desarrollo imperante, es decir; impulsar la integración económica de la RAE para que contribuya al crecimiento global de la economía del país, y por otra parte, que continúe siendo un área estratégica para las seguridad nacional.

2. La región amazónica ecuatoriana

La Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) alcanza una extensión de 131.000 Km²; su selva baja tiene una altura promedio de 450 msnm, suelos aluviales, volcánicos, suelos rojos (Oxisoles y Ultisoles) relativamente infértiles. La formación ecológica predominante es el bosque húmedo tropical (bht); su temperatura media anual es de 24gc. y las precipitaciones son superiores a los 3.100 mm anuales; la humedad relativa regional es superior a los 80% y la nubosidad varía entre 5/8 y 7/8 horas de luz; llueve durante 223 y 259 días al año y no existen meses ecológicamente secos, ya que los valores de la precipitación siempre exceden a los de la evapotranspiración potencial (Estrada, Seré y Uquillas 1978: 12).

Esta región tiene una reserva biogenética inconmensurable y una riqueza cultural constituida por 9 etnias que representan 1/4 de la población regional estimada en 97.000 individuos; pero fundamentalmente su importancia es económica debido a los yacimientos petrolíferos que posee

y que generan en la actualidad el 48% del Presupuesto General del Estado.

La RAE está circunscrita en un entorno ecológico complejo, es poseedora de grandes cantidades de recursos naturales y constituye parte de la Cuenca Amazónica que incluye territorios de ocho países. A partir de la explotación de yacimientos hidrocarbúricos en 1972, cobra mayor importancia económico-política y en un período relativamente corto se convierte en espacio estratégico para la economía nacional. Además ha sido sometida a intensos procesos de integración y el principal actor ha sido el propio Estado. En consecuencia el proceso colonizador encuentra su punto de apoyo en una fuerza que a la vez dispone del poder político para decidir y de los instrumentos técnico-administrativos para implementarlo.

Las políticas de colonización de la RAE no escapan a las de tendencia continental de modernización³ y hacia 1950 tiene dos efectos fundamentales:

la “campesinación creciente de la producción agropecuaria para el mercado interno (bienes de consumo y materias primas) y, al mismo tiempo, la constitución de un mercado nacional y regional de fuerza de trabajo. Estos componentes son los que definen los aspectos más visibles del proceso colonizador de la Región Amazónica Ecuatoriana. Sin embargo, el factor esencial de este

proceso es la inversión transnacional” (Trujillo: 1988).

Bajo estas circunstancias y en un contexto en el que las presiones socioeconómicas, asociadas al crecimiento acelerado de la población, la existencia de tierras deshabitadas y con población muy dispersa; las tierras marginales aunque ecológicamente frágiles no dejan de ser atractivas para la colonización.

Concomitantemente a este fenómeno, la crisis del modelo agroexportador provoca la implantación del modelo de economía vinculada a la exportación de hidrocarburos y al surgimiento de plantaciones agroindustriales. Estos dos ejes de inversión y desarrollo capitalista dan origen a la masiva colonización de la RAE, en parte debido a que la inversión empresarial petrolera -y agro industrial en menor escala-, creó la infraestructura vial básica, así como la demanda de fuerza de trabajo y servicios. A partir de entonces el poblamiento regional se encuentra determinado por: la distribución de las propiedades de los colonos que se ubican a las márgenes del sistema vial y por los centros poblados que surgen como ejes de concentración de la actividad del comercio y servicios en relación con la demanda local de trabajadores (Trujillo 1988: 4). Trujillo sostiene que la inversión de capital que supone estas actividades reorganiza la economía nacional de la región y articula el proceso global de colonización; es lógico pensar que la: “región constituye un espacio de despliegue de la actividad empresarial transnacio-

nal y a la vez, de concentración demográfica de fuerza de trabajo.”

El proceso colonizador tiene en su base la economía de explotación de los recursos naturales y como una de sus consecuencias la apertura de frontera agrícola (Ibíd. 4). La población que viene de los Andes hacia las planicies amazónicas no se asienta a lo largo de los bordes del bosque únicamente. Ella avanza como un lento fuego quemante, concentrándose a lo largo de un estrecho margen en medio de la tierra que está destruyendo y que después dejará. La expansión agrícola empuja al frente pionero hacia el bosque, aunque existen algunos modelos de poblamiento y deforestación que parten de la presencia de carreteras, pero no toda carretera genera un corredor de deforestación, las carreteras generan únicamente deforestación si es que ellas proveen acceso a los mercados. Es decir, la deforestación del bosque tropical sólo ocurre cuando existen ciertas condiciones en un área (Rudel: 1993). La población sabe que los nuevos caminos han creado un mercado para la tierra y grandes fiebres especulativas, los desmontes aseguran la demanda de tierra. La colonización de la RAE responde a los objetivos típicos de todo proceso de integración estatal implementado para:

- Solucionar problemas de orden social;
- Corregir desequilibrios regionales debido a la distribución espacial de la población;

- Ocupar zonas por razones geopolíticas de seguridad nacional y territorial;
- Solucionar parcialmente la desigual distribución de la tierra, el desempleo y la pobreza;
- Impulsar el desarrollo nacional y regional bajo la lógica del proceso de expansión del capital (Pichón:1993)

En efecto, las agudas desigualdades históricas en la distribución de la tierra son causa de la pobreza rural, por lo que los campesinos se dirigen a las zonas de frontera y el proceso de proletarización aumenta los niveles de pobres sin tierra e incrementa el flujo de migrantes a los bordes del bosque tropical (Rudel: 1993)

Su análisis ratifica el argumento de que la primacía del crecimiento poblacional o de los factores de economía política son agentes causales del fenómeno de ampliación de la frontera, las dos explicaciones: el crecimiento poblacional y la proletarización señalan que la pauperización de los pobres rurales estimula la migración hacia el bosque tropical y su consecuente destrucción ambiental (Rudel. *op.cit.*). De aquí se deduce que la deforestación del bosque húmedo tropical atribuida a los pobres sin tierra es un proceso sin final, “un lento fuego que avanza inexorablemente a lo largo del paisaje”. En síntesis, la teoría de la pauperización afirma que la deforestación no tiene fin, aunque ciertos estudios indican que la deforestación se da intermitentemente; en todo caso siempre hay que

considerar diferenciadamente las características naturales variables del BHT y las dificultades físicas y psicológicas a las que se enfrentan los colonos. En esta perspectiva, el proceso colonizador en el oriente ecuatoriano corresponde al descrito por Foweraker para el contexto de la Cuenca Amazónica. La lógica del sistema colono sugiere que el corredor de tierra desmontada pueda continuar ampliándose indefinidamente:

“Los nuevos migrantes se van ubicando en las líneas siguientes. Los colonos más ricos cercanos al camino explotan a los nuevos colonos y los grandes propietarios van comprando la tierra a los pequeños campesinos y los desplazan hacia adentro” (Rudel 1993: 18).

Sin embargo, es el proceso petrolero el magma del que emergen los procesos de colonización, y a partir de ahí la deforestación, urbanización, aculturación indígena, contaminación ambiental, causando más destrozos que beneficios para la Región Amazónica.

3. Observaciones al proceso de integración de la RAE

La integración y construcción del espacio amazónico ecuatoriano, ha sido encarada por el Estado como parte de la estrategia de modernización, desarrollo nacional y respondiendo a factores de orden internacional como el geopolítico, la transnacionalización de la economía, etc.

Frente a la indiferencia por parte de los grupos económicamente hegemónicos para abrir sus capitales hacia la región, el Estado ha protagonizado la incorporación del espacio amazónico a nivel económico y político, marcando la direccionalidad del proceso y definiendo las formas de articulación regional con el resto del país. La percepción de que la RAE constituye una gran fuente de recursos naturales, ha desencadenado la fiebre extractivista en función de satisfacer la demanda nacional e internacional de energéticos.

El rol de otros actores ha estado subordinado a los fines estratégicos del Estado y en función de mantener sus propios espacios de poder intrarregionales; por ejemplo: la erección de los pueblos indígenas como los nuevos agentes políticos de la RAE, es producto en gran parte de los procesos petroleros y de colonización. La irracionalidad de las formas de extracción y producción capitalistas aplicadas en la Amazonia y que no han considerado las variables socio-ambientales durante el desarrollo de dichos procesos, ha dado lugar al nacimiento de una conciencia ecológica regional y nacional, aún incipiente (Narváez 1995: 71).

Al igual que en otras regiones del bioma amazónico, la integración de la RAE ha respondido además “a imperativos tendientes a constituir la en una región social y económicamente exenta de trabas o distorsiones institucionales y culturales de origen colonial que dificultaban la modernización de otros espacios”, pero no ha es-

capado al fenómeno común de que son las desigualdades económicas y políticas en la gran sociedad, las que empujan a los pobres y desposeídos campesinos a buscar su supervivencia en las partes marginales de la sociedad, en el bosque tropical o en regiones remotas.⁴

4. Dos observaciones al desarrollo de la RAE

La percepción generalizada de la Amazonia ha sido la de una región virgen que debía ser conquistada e integrada al espacio nacional bajo el modelo hegemónico de producción y extracción de recursos naturales. La tendencia neo-colonialista propicia la explotación de riquezas que son trasladadas a otra región y la burguesía local, como en toda colonia, la explota aún más despiadadamente, desde esta perspectiva no se vislumbra la viabilidad del desarrollo sostenido en la región. Sin embargo, una conciencia más consecuente con la realidad amazónica ha emergido contemporáneamente y apunta a desarrollar la selva pensando en satisfacer primero los legítimos intereses regionales, de sus pobladores y del interés nacional; y toda vez que el “desarrollo” es un concepto discutible, que en muchas de sus aristas está reñido con utopías más trascendentes, cabe enfatizar en la necesidad de superar el criterio predominante de crecimiento, analizando en qué forma puede obtenerse éste a partir de los recursos naturales y hu-

manos disponibles. Básicamente aparecen dos opciones:

1ra.) La aplicada hasta ahora y que consiste en sacar el máximo provecho en el plazo más corto y en beneficio de grupos minoritarios, sin pensar en los demás sectores sociales, en el ambiente físico, ni en las consecuencias sobre el potencial hidrogenético, biodiversidad, etc.

2da.) La opción del “Desarrollo Sustentable” y que en su versión original se conoció como “Eco-desarrollo”, cuya tesis principal se fundamenta en vivir bien el presente sin descuidar el futuro (UICN 1980). Lo que equivale a ahorrar o tomar en cuenta las pérdidas económicas que se derivan del no asumir hoy los costos de medidas que garantizan la producción de bienes y la generación de servicios en el futuro previsible. El desarrollo a corto plazo no es desarrollo, es parte de la consigna actual.

Las Políticas nacionales erradas e implementadas permanentemente han degenerado en maltrato al territorio amazónico, sometiéndolo a una enorme presión de migrantes provenientes de otras regiones, ya que por la indecisión de ejecutar una verdadera reforma agraria, a la selva se la vio como una válvula de seguridad. Los grandes tenedores de tierra detrás del poder político siempre propugnaron la colonización como alternativa y a la vez como negocio para ellos. Simultáneamente, se fue desarrollando el concepto de saturación de la capacidad productiva del área andina, en relación a su población, olvi-

dando que la Sierra es la región que posee la mayor aptitud agropecuaria nacional. El resultado de tratamiento tan discriminatorio ha sido, entre otros, la migración hacia la Amazonia, en proporciones tan abrumadoras que todo intento de ordenar el proceso de ocupación del espacio regional ha sido infructuoso (Narváez 1995: 73)

La principal justificación para las agresiones contra la Amazonia es que debe expandirse la frontera agrícola para poder aumentar la producción agrícola, sin considerar que la producción puede aumentarse varias veces sin expansión de la frontera agrícola en la selva, bastando con trabajar bien los millones de hectáreas ya habilitadas para la agricultura y administrando cuidadosamente el agua de riego, o implementando proyectos de trasbase de agua de ciertas cuencas hidrográficas hacia áreas tradicionalmente fértiles, pero ahora secas. En este sentido, las políticas estatales respecto a la ordenación del territorio o su zonificación, no han sido las más idóneas. Para el efecto, ha debido tomarse muy en cuenta el concepto de reserva forestal nacional; es decir, las tierras cuyo uso aún no ha sido definido o que, por falta de acceso y otras consideraciones, es recomendable mantener como reserva de recurso para el desarrollo futuro - cabe mencionar que este criterio inclusive ya ha sido superado y que lo que realmente se impulsa es el manejo efectivo y adecuado. En igual forma, deben definirse las áreas de importancia para la conservación del patrimonio nacional, para el turismo, la recrea-

ción y la ciencia, así como aquellas que son esenciales para prever servicios de protección de cuencas (calidad del agua, regularidad de flujos hídricos, control de la erosión, etc.)

Plantearse la persistencia y reproducción de la economía campesina (colona) o familiar en zonas de colonización, resulta un asunto de relevancia práctica para definir el tipo de política de desarrollo que el Estado puede implementar en estas zonas. Se pueden esgrimir argumentos técnicos y defender la planificación total del proceso de colonización arguyendo que los asentamientos no planificados o espontáneos deben ser evitados en su totalidad. La participación del Estado en la colonización dirigida involucraría entonces, tanto el estudio detallado de los recursos del área como la selección y calificación de los futuros colonos, la asignación de parcelas y la regulación de la tenencia de la tierra, la política de desarrollo industrial, la comercialización y organización de empresas multifamiliares, etc.. Pero es del caso que estas experiencias ya han fallado y en la actualidad dada la restricción cada vez más evidente de la capacidad del Estado para incursionar en este tipo de proyectos, lo que realmente se ve como viable es parar la colonización y canalizar todos los esfuerzos hacia el resarcimiento de las áreas devastadas, control absoluto de las existentes y mayor implementación de técnicas adecuadas y técnicas indígenas de manejo del bosque, cuya percepción holística hace posible una relación más equili-

brada y armónica del hombre con la naturaleza. En este sentido, un aspecto fundamental a considerarse es el de la tierra de las comunidades indígenas, que debe ser deslindada con carácter prioritario y en cuanto a la tierra con aptitud agrícola o pecuaria debe dedicarse a esos fines y no a otros. Los criterios técnicos para definir los diferentes usos de los recursos amazónicos en la actualidad existen.

Compartiendo el criterio de que lo perfecto es enemigo de lo bueno, al menos queda reconocer que entre otras alternativas, es viable la de una política extensiva de gran cobertura y selectiva, tendiente a enfrentar los aspectos más críticos y destinada a reforzar la unidad familiar campesino-colona predominante en la región, previo la comprensión de su esencialidad “campesina” y cosmovisión; es decir, de lo que realmente son y no de lo que se supone que deberían ser; por ejemplo: tener en cuenta su necesidad de subsistencia familiar y grado de pobreza crítica, sus limitaciones para obtener crédito y a la vez su aversión al riesgo, capacidad para el uso intensivo de su fuerza de trabajo, propensión predatoria e inmediatez utilitario, visión mercantil del recurso tierra y tradición cultural, entre otros factores; pero lo que ya no se puede es soñar con una Amazonia sin colonos o sólo de indígenas, mucho menos sin problemas. En todo caso los maximalismos han existido y existen tanto como la apreciaciones reales y objetivas de la realidad que obligan a utilizar toda experiencia anterior e innovación y creati-

vidad actuales para el manejo sustentable y autosustentable de los recursos de la RAE.

5. Viabilidad del desarrollo sustentable amazónico

La noción de “desarrollo”, por la complejidad que pretende explicar se ha deteriorado, dando lugar a nuevos conceptos que han incorporado innovadas percepciones de lo económico, social, político y tecnológico. De ahí que es factible preguntarse si el desarrollo es un problema económico un problema político. El tema propuesto en el presente ensayo únicamente analizará estas interrogantes en función de problematizar los conceptos “Desarrollo” y “Desarrollo Sustentable” y muy sucintamente tratará de determinar la limitaciones de este último y su viabilidad en el bosque húmedo tropical; porque si bien es cierto el **desarrollo sustentable** tiene establecidas determinadas políticas respecto a lo económico, social y ambiental, en el fondo la propuesta ambiental que lo subsume: adolece de imprecisiones; de ausencia de bases filosóficas que le den consistencia; y de una epistemología que le acredite veracidad científica.

Finalmente se intentará una aproximación a un modelo de desarrollo sostenido enfocado desde la perspectiva indígena, cuyos planteamientos aspira, sean tomados en cuenta en la implementación del modelo de desarrollo amazónico.

5.1. Desarrollo Vs. Desarrollo sustentable

Hacia la década de los setentas el concepto “desarrollo” adquirió un sentido mágico, llegó a ser un mito. Todo el mundo habló de desarrollo y se creía que no habría seguridad, tranquilidad ni paz en el mundo, mientras hubiesen países subdesarrollados. Con el tiempo, analizando más críticamente ese mito, se ha podido ver que tanto los motivos como los conceptos que han sido imaginados y aplicados en lo que se refiere al desarrollo, han variado sustancialmente.

A pretexto de los grandes objetivos del desarrollo que debían realizarse para que los pueblos puedan vivir mejor, en la puja desarrollo Vs. subdesarrollo la discusión teórica se basó en las “teorías” de la dependencia. A partir de estos preceptos se llegó a establecer que desarrollo no puede entenderse como proceso económico, y que desarrollo es más que solamente crecimiento económico⁵. El concepto clásico de desarrollo hacía pensar que un crecimiento económico dinámico solucionaría en corto plazo los problemas sociales, por ello se dio primacía absoluta a los fines materiales del desarrollo. Se intentó aumentar la producción y el consumo a límites insospechados. A mediano plazo se comprobó que las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados eran peores de lo que jamás habían sido y que muy difícilmente se podría salir de esa situación; en definitiva, la prédica del crecimiento económico fracasó. Dicho fracaso

se debió a que no se habían investigado las causas del subdesarrollo: encontrándose éstas en la estructura de poderes reinante en los países. Esta estructura de poderes ha ido surgiendo históricamente⁶ y fue determinada esencialmente por el poder económico que tenía una función dominante; es decir, los medios de producción en manos de pequeños grupos hegemónicos. El poder económico generalmente produce dependencia cultural, social y política y ya que el poder es dinámico, la concentración de poder económico ha creado un sistema de dependencia que es causante del subdesarrollo (Thesing 1976). Este fenómeno significa que quien dispone de poder económico, decide sobre el destino político de la sociedad; con esta aseveración queda comprobado que la estructura de poderes existente ha causado y sigue causando los problemas del subdesarrollo, porque el poder económico es dinámico, y, por lo tanto, el proceso del subdesarrollo es dinámico también.

Actualmente las relaciones de dominación y dependencia entre países ricos y pobres no ha variado en absoluto; pero si se ha logrado modificar el concepto de desarrollo, más aún, innovarlo por el de “Desarrollo Sustentable”⁷, que más que ser una alternativa para sacar del subdesarrollo a los países pobres, constituye una propuesta -ambiental- política estratégica elaborada por el norte industrializado y en función de enfrentar los llamados “problemas globales” que mucho tienen que ver con los cambios climáticos, la destrucción

de la capa de ozono, contaminación ambiental, etc. y sólo mínimamente enfrenta el problema de la pobreza y subdesarrollo del Tercer Mundo, como de la puesta en marcha del nuevo orden económico internacional.

Queda preguntarse si: ¿es el desarrollo sostenible?, o más bien si el Desarrollo Sustentable constituye una alternativa para frenar el “desarrollo moderno”?. Desde esta perspectiva la carga ambientalista que caracteriza a la sustentabilidad puede aparecer como un signo de “contra-cultura” enfrentado al del desarrollo moderno; por lo tanto cabe explicar que el Desarrollo Sustentable previene esta limitación incorporando la categoría de equilibrio, de armonizar medio ambiente y desarrollo; a partir de entonces la propuesta es también política. En consecuencia penetra todos los sectores: económicos, políticos, productivos, tecnológicos y; *el Desarrollo Sostenible pasa a ser aquel que se basa en el requerimiento de que el capital natural no decrezca en el futuro; “desde el petróleo, hasta la calidad del suelo y del agua o desde el stock de especies, hasta la capacidad del planeta para reciclar carbono”* (Angel 1994).

5.2. El desarrollo sustentable válido para la Amazonia

El Desarrollo Sustentable además de lo anteriormente expuesto, hace referencia a la realización de la dignidad y de los derechos del hombre. Por esto, una finalidad

global del Desarrollo Sustentable debería ser la realización de la justicia social, el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Ciertamente este enunciado es teleológico y para que pueda concretarse se requiere de voluntad y decisión política. A la política entendida como: **a)** la capacidad de organizar la sociedad para garantizar la base de la convivencia, y **b)** para resolver los conflictos que puedan amenazar a la sociedad.

En definitiva la política es un proceso de formación de la sociedad, cuyo objeto y causa final del proceso de desarrollo debe ser el hombre en relación armónica con la naturaleza; en consecuencia, para eliminar la causa del subdesarrollo y de éste como obstructor del Desarrollo Sustentable, hay que cambiar la estructura de poderes existente. Pero es esto precisamente lo que el Desarrollo Sustentable no propicia, y si lo considera, es sólo como enunciado teórico sin una real base epistemológica ni filosófica que le dé sentido y fuerza histórica.

Desde esta perspectiva el *Desarrollo Sustentable no trata a los elementos POLITICA y DESARROLLO como dos polos que se condicionan mutuamente, porque en esencia el proceso de desarrollo sea sostenible o no, es un proceso político que en su dinámica social, en su entrelazamiento y condicionamiento con la cultura, la economía, los cambios tecnológicos y hasta la historia de un pueblo, tiene una función trascendental en el proceso de cambio social y reordenamiento de las estructuras de*

poder. Con estas limitaciones de fondo, el Desarrollo Sustentable ve a la Amazonia únicamente como una región que enfrenta presiones conflictivas para el desarrollo y su conservación. Los problemas económicos y socio-ambientales amazónicos elevados a la categoría de geo-políticos ameritan una tratativa especial que el desarrollo sustentable la reduce al plano ecológico. Para la percepción sustentabilista de los países industrializados, el desarrollo descontrolado en la Amazonia ha traído como consecuencia una serie de impactos negativos que la ponen en riesgo de desaparecer, de ahí que “el uso más racional” de los recursos de la región es clave para su conservación, pero dicha racionalidad no es compatible con la irracionalidad del industrialismo avanzado que para su sustentación requiere de la explotación intensiva de energéticos y: la región Amazónica cuenta con la más grande reserva de recursos naturales renovables y no-renovables del mundo (FAO 1990: 4).

Por lo expuesto se infiere, que mientras el modelo socio-económico, político y tecnológico capitalista no cambie su matriz conceptual, el Desarrollo Sustentable es sólo una respuesta transicional que no modifica sustancialmente las relaciones de poder entre los polos altamente industrializados y los países subdesarrollados que conforman la Cuenca Amazónica, cuya fragilidad ecosistémica es antípoda a la voracidad capitalista de recursos naturales. Esto equivale a sostener, que mientras el desarrollo sustentable no apunte a modifi-

car dichas relaciones de poder en función de cambiar los patrones de producción y de consumo del norte industrializado, por otros más acordes a las limitaciones ecológicas de la naturaleza y necesidades socio-económicas de los países amazónicos, la cuenca continuará siendo amenazada. Aun así, teleológicamente el Desarrollo Sustentable busca estrategias para hacer que el desarrollo sea viable desde la perspectiva ambiental en todos los rincones del planeta. Es un deseo legítimo y pueda ser que el dominio científico y tecnológico actual ayude a ese propósito; pero el problema no sólo es tecnológico, necesariamente hay que contar con el aumento progresivo de la pobreza y expansión del consumo opulento del industrialismo avanzado, que hoy por hoy no muestran síntomas de detención.

6. El desarrollo amazónico desde la perspectiva indígena

La falta de ordenamiento del espacio amazónico para conciliar intereses diversos en el aprovechamiento de recursos, ha traído como consecuencia múltiples conflictos crecientes, impactos ambientales negativos y nivel de vida no satisfactorio. Frente al fracaso del modelo de desarrollo capitalista implementado y modo de extracción impuesto en la Cuenca (Bunker 1985), los pueblos indígenas plantean el imperativo de que se respete su modelo de manejo del BHT conforme a sus prácticas milenarias, y que la explotación de los re-

curso del subsuelo sirva para impulsar el desarrollo regional, concebido éste desde una perspectiva holística y sistémica, para no agotar el recurso ni alterar la base misma del recurso y garantizar la permanencia física y etno-cultural de los pueblos que la habitan.

La propuesta indígena va más allá del hecho de considerar a la Cuenca como región que presta innegables servicios ambientales globales: control del efecto invernadero, mantenimiento del equilibrio hídrico en la atmósfera, circulación de nutrientes, conservación de la biodiversidad y de la diversidad cultural, etc.. Porque ver así el problema, es únicamente responder a los intereses del mundo desarrollado que exigen el mantenimiento de estos servicios ambientales, pero sin asumir los costos de los mismos por el no uso de los recursos de la Amazonia por parte de los países de la Cuenca.

La propuesta Indígena es una propuesta política: ésta involucra elementos tendientes a rupturar las relaciones de poder existentes, en la medida en que plantea que para conciliar los intereses económicos y sociales de los países de la Cuenca con los intereses ambientales de la comunidad internacional y nacional; han de modificarse las estructuras de poder a nivel regional y nacional, permitiendo que los pueblos indígenas asuman el control de sus territorios, manejo de sus recursos, práctica de formas de gobierno propios y compartimiento de los beneficios por la explotación de recursos naturales en sus

espacios. Evidentemente esta propuesta no ha de entenderse como un mecanismo de división o fraccionamiento de la sociedad nacional en los países amazónicos, frente a los países del industrialismo avanzado; sino al contrario, como un instrumento más de integración de las comunidades nacionales, y de cooperación entre los países de la región (Centeno 1993: 45). En este sentido, la propuesta indígena no es unilateral, sino que se afianza en la realidad socio-política nacional frente al poder hegemónico exógeno, como una alternativa que facilite el aprovechamiento de los recursos en base al consenso social y político interno, necesario para garantizar su sustentabilidad a largo plazo, y lo que es tan importante, respondiendo a las exigencias planetarias, para mantener a la Amazonia como la base de los servicios ambientales en beneficio de toda la humanidad, y obviamente de su entorno más próximo.

7. Reflexiones finales

Partiendo de la aseveración de que “crecimiento no es sinónimo de desarrollo” y mucho menos de “desarrollo humano sostenible”, cabe pensar en la necesidad de encontrar vías alternativas autosostenibles que sean socialmente justas, económicamente viables y ecológicamente adecuadas.

Ello implica que si al proceso petrolero se incorpora la variable socioambiental en los costos del proceso productivo, la sustentabilidad de los proyectos extracti-

vos dependerá de la capacidad para articular adecuadamente los objetivos económicos y sociales, con la renovabilidad y potencialidad productiva de los ecosistemas amazónicos.

El desarrollo sustentable en el área petrolera comprende el concepto riqueza, como potencial para mantener el futuro crecimiento, evitando la racionalidad productiva que obliga a sectores privilegiados del sistema, a perseguir únicamente el lucro y ganancia ilimitada, echando sobre los sectores sociales menos protegidos los costos económicos y sociales.

Si la existencia de recursos naturales constituye la base del desarrollo, y si dicha oferta ambiental (bosques, fauna, etc.) al incorporarse a la producción sea como insumos o bienes finales no es valorada en los costos del proceso productivo, lo que sucede es que al no cuantificar su renovabilidad, ni el impacto que genere su aprovechamiento, alguien sale favorecido de esa no valoración y por supuesto la perjudicada es la sociedad.

De allí se infiere que al considerar a la naturaleza y sus recursos como capital, hay que desagregar todas las variables conjugando criterios económicos y ecológicos para lograr una sola gestión, de tal forma que se pueda incorporar a las cuentas patrimoniales o nacionales las variables ecológicas cuantificadas en los costos. Ello implica que Petroecuador por ejemplo, al incorporar criterios de: renovabilidad, depreciación, remediación, prevención de acuíferos con su masa forestal (para citar un ca-

so), la diversidad biológica se mediría como potencial genético de valor económico.

En el Ecuador aún no se comprende que disponibilidad y sustentabilidad de los recursos naturales son determinantes para la generación de energía aprovechable a futuro, y que para asegurar la permanencia de los recursos naturales es necesario aplazar las formas de aprovechamiento, regulando su intensidad y cuidando su renovabilidad. Y en el caso de los recursos no renovables hay que tener en cuenta, que si se extrae más petróleo en lo inmediato, sin disponer de reservas probadas abundantes, lo que se haría es agotar el recurso y la base misma del recurso acrecentando los impactos negativos directos e indirectos, y lo que es más, obligando a que el país en corto plazo tenga que importar hidrocarburos o derivados a precios muy elevados para satisfacer la demanda interna.

En consecuencia -como ya lo han establecido en otros países-, el aprovechamiento energético del país debe sustentarse en la identificación, valoración y uso diversificado eficiente, sostenible y más limpio de las fuentes energéticas, solo así el aprovechamiento energético puede convertirse en un real agente del desarrollo y no en una cara o problema para las actuales y futuras generaciones.

Cabe pensar sobre este particular, toda vez que en el Ecuador el petróleo es, y continuará siendo por lo menos en los próximos 10 años, el principal recurso energético nacional y más aún, cuando

otras fuentes como el carbón, geotermia, hidráulica, nuclear, solar, eólica, biomasa, microhidráulica y mareomotriz aún no están suficientemente desarrolladas y algunas de ellas ni siquiera han considerado.

8. Conclusiones

8.1 Tanto el proceso petrolero y en menor escala las áreas agroindustrial y maderera, constituyen el eje de inversión que determina las condiciones del desarrollo regional. A partir de esta premisa es que deben entenderse los problemas socio-ambientales y por ende la presencia de los diversos actores sometidos a la expansión del capitalismo, bajo la modalidad del desarrollo del extractivismo como modo de producción (Bunker 1985).⁸

8.2 La violencia para controlar los recursos naturales en la RAE, ha permitido el control sobre los grupos sociales y fundamentalmente sobre los pueblos indígenas. Este proceso coercitivo ha permitido la emersión de una comunidad ambiental que además esgrime justificaciones éticas para la preservación de la Amazonia como patrimonio biológico del mundo y base de nuestra seguridad común.

Y es que cuando existe una rivalidad entre mecanismos externos y locales de legitimidad dentro del área del medio ambiente, el resultado es un conflicto social y político, lo que provoca un deterioro ambiental y eventualmente lleva al fracaso de los intentos de asegurar las metas de los intereses internacionales de conservación de

la región amazónica (Varea y Ortiz 1995: 37

8.3 Ciertamente las presiones económicas que acosan a los países amazónicos, han acelerado la incorporación de los recursos naturales para un uso productivo inmediato, generalmente en función de la racionalidad externa que provoca impactos irreversibles en el entorno socio-ambiental.

8.4 Una de las características estructurales de la RAE tiene que ver con el capital natural (ambiental): recursos naturales renovables y no renovables (hidrocarburos, oro, minerales metálicos, etc) biodiversidad florística y faunística entre otros, históricamente asumidos como la base de la explotación económica. Por ello la comunidad científica internacional la ve como el mayor banco genético que puede ser aprovechado considerando la preservación y conservación en función de los intereses de las futuras generaciones.

Debido a las presiones locales, nacionales e internacionales sobre los recursos naturales, se han generado varios impactos directos como: a) ocupación territorial caótica; b) apropiación y uso irracional de los recursos; c) consolidación de grupos con intereses económicos definidos y organizados en función de la explotación de dichos recursos y con poder sobre los mismos. Grupos que han determinado la direccionalidad de la dinámica regional en base al patrocinio legal del propio Estado.

8.5 En base al establecimiento de una normatividad y políticas nacionales e

internacionales en el área socio-ambiental, se plantea la necesidad de impulsar un modelo sustentable de manejo de recursos naturales en la RAE, y lo que más, se ha elaborado “ El Plan Maestro para el Ecode-sarrollo de la Región Amazónica Ecuato-riana”, por parte del ECORAE.

Este Plan incorpora los conceptos y políticas internacionales de la sustentabili-dad, en cuanto base teórica y de planifica-ción del desarrollo regional. Si bien es cierto toma en cuenta todas las variables: sociales, económicas, ambientales, políti-cas y culturales necesarias para la planifi-cación, además proyecta otras dimensio-nes de carácter ético que trascienden lo meramente crematístico y coyuntural, co-mo es buscar el mejoramiento de la cali-dad de vida de los pueblos amazónicos y propiciar un sistema político flexible y efi-caz a nivel nacional y local, a partir de nuevas metodologías que permitan opera-cionalizar el proceso de planificación.

En todo caso, considero que es per-tinente hacer ciertas puntualizaciones res-pecto a la posibilidad real de un manejo sustentable de recursos naturales en la RAE,.

8.6 El Desarrollo Sustentable repre-senta una salida provisional para evitar que el hombre pueda transformar arbitraria-mente el orden ecosistémico. Significa un llamado al “equilibrio tecnobiológico”, a la búsqueda de un “orden cultural”, que permita ver que los insumos tecnológicos al transformar los equilibrios ecosistémicos únicamente crean equilibrios artificiales

que sólo pueden sostenerse tecnológica-mente y por ende, el ambientalismo no puede convertirse en un idilio ecosistémico (Angel 1994)

El Desarrollo Sustentable debe in-corporar a su base filosófico-política, el criterio de que es necesario admitir el ad-venimiento de una nueva cultura como es-trategia adaptativa. Involucrando el con-cepto de “cultura ecológica” a la vida coti-diana, en cuanto el desarrollo es un proce-so político, a de incorporar el concepto de “cultura democrática” en función de pro-piciar una complementariedad de los concep-tos, a fin de entender que el desarrollo sus-tenable sea una universalidad socio-eco-nómica, cultural y política erigida sobre preceptos ético-filosóficos y epistemológi-cos, no sujetos a determinismos crematísti-cos coyunturales ni de grupos. Más aún, ha de despojarse de la connotación de “creci-miento continuo” y que no ha encontrado verificación en el proceso histórico del hombre, porque lo que se ha registrado son más bien procesos de auge productivo, de estancamiento y de recesión en forma al-ternada, en todo caso, debe continuar so-metido a un proceso de depuración conce-ptual, que confrontado con la realidad, permita la construcción de un modelo de desarrollo tendiente a la consecución del Bien Común.

8.7 La gestión ambiental debe for-mar parte esencial de la política de desa-rrollo, incorporando criterios integrales de manejo de recursos naturales con funda-mento en la ecología, en función de afian-

zar la noción “cultura ecológica” y que permita incorporar elementos preventivos en las fases más avanzadas de planificación.

En este sentido la intervención del Estado en cuanto rector de la política ecológica, es condición insustituible para asegurar el equilibrio entre los costos sociales y los costos privados del deterioro ambiental.

Reconociendo que toda actividad humana impacta el ambiente (directa o indirectamente), es posible (en el proceso extractivista) se le aplique el principio de la internalización de externalidades, aplicar medidas preventivas, correctivas y de restauración ecológica con importantes repercusiones socioeconómicas.

De aquí se desprende que Petroecuador tiene la obligación de formular un perfil ambiental que le permita analizar, evaluar las causas y efectos ambientales derivados de sus actividades; planteándose como objetivos básicos de ese perfil ambiental: informar a la población de la situación ambiental de Petroecuador, y establecer las alternativas que permitan un marco adecuado para una gestión ambiental eficiente, basada en la participación de los sectores público privado y social, es decir; asumiendo las responsabilidades en la planificación y concreción de soluciones de manera técnica, oportuna y concertada.

Para ello debe fundamentalmente existir una voluntad política expresa, recursos económicos y personal especializado que haya asimilado los principios de la

sustentabilidad dentro del marco de la cultura ecológica.

Petroecuador ha implementado la extracción petrolera y con ello ha contribuido al proceso de desarrollo del país, generando beneficios que han permitido la ampliación de la planta productiva nacional, la modernización del campo, el desarrollo industrial urbano, importante avance de la ciencia y tecnología nacionales; y lo que es más importante, ha coadyuvado al acrecentamiento de las bases sociales y materiales requeridas para el progreso económico (48% del presupuesto general del Estado).

Por otra parte, hay que reconocer que en el momento histórico actual, los hidrocarburos son factor preponderante en materia de energéticos para el desarrollo del país, pero ello no implica que se tenga que desconocer que sobre esos recursos también tienen derecho las futuras generaciones. En consecuencia, la estrategia extractivista debe reconocer a la sustentabilidad como un factor técnico y político que viabilice una mejor planificación del desarrollo socioeconómico. Caso contrario, si no se adecúan los procesos productivos a las diversas condiciones y potencialidades de los ecosistemas amazónicos, se producirían graves desequilibrios e impactos regionales con incalculables costos económicos, sea por la pérdida de los servicios ambientales que presta el (bht por ejemplo), así como irreversibles impactos socioeconómicos y culturales.

Preocupa que en Petroecuador no se haya tomado en cuenta seriamente el imperativo ecológico, estimando los efectos previsibles a-priori de sus actividades, la planificación socioambiental con base científica acerca del futuro manejo y administración de los hidrocarburos (reservas probadas, probables y posibles), tanto como la urgente y eficiente remediación ambiental de sus áreas de influencia.

La empresa estatal petrolera debe reconocer que el proceso hidrocarburífero actual no es el más adecuado, y peor aún si se continúa dando a costa de otros recursos naturales. Por lo expuesto la emergencia de asumir -lo que otros países ya lo han hecho-, la incorporación de la variable socioambiental tanto en la planificación, proceso extractivo y gestión institucionalizada, al menos fortaleciendo económica, técnica y administrativamente a la Unidad de Protección Ambiental -UPA-.

8.8 A partir de las consideraciones anteriores, cabe reconocer que la vitalidad y dinamismo económico de las actividades petroleras, todavía pueden crear condiciones excepcionales para impulsar un modelo planificado de desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo, más aún, cuando las cuantiosas inversiones relacionadas y provenientes del petróleo permiten impulsar actividades en diversos ámbitos, brindando oportunidades para el conocimiento ambiental, el desarrollo científico y tecnológico, la realización de otras acciones y servicios de carácter ecológico en di-

versas actividades productivas ecológicamente sustentables.

En consecuencia, la producción petrolera podría no ser sinónimo de deterioro ambiental y mucho menos servir únicamente para pagar la deuda externa. Tómese en cuenta que el proceso petrolero: venta de crudo y comercialización de combustibles genera el 48% del presupuesto del Estado, y del 100% de este presupuesto el 46% sirve para pagar los servicios de dicha deuda.

Por otra parte, es pertinente reconocer que si la Región Amazónica genera tanta riqueza, es justo y ético asignar recursos económicos provenientes del petróleo para impulsar el desarrollo socioeconómico regional, y además, para restituir a la naturaleza parte de los valores de ella extraídos, superando la visión eminentemente economicista.

Finalmente, cabe admitir que al margen de las falencias que se le puedan adjudicar al modelo de desarrollo sustentable, hoy por hoy, se presenta como la alternativa más viable para superar la crisis del modelo de desarrollo vigente.

Bibliografía

- ANGEL, Augusto 1994
¿Desarrollo Sostenible o Cambio cultural?, UICN-FUNDACION NATURA, Quito.
- BUNKER, Stephen 1985
Underdeveloping the Amazon, University of Illinois.
- CENTENO, Julio César 1993
Amazonia 2000, Venezuela.

ECORAE 1996

Plan Maestro para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana, Quito. (Versión Preliminar).

FAO 1990

Conservación y Desarrollo Sostenible en la Región Amazónica.

GOODLAN, DALY, SERAFY y DROSTE 1994

Desarrollo Económico y Sostenible, TM. Editores, Bogotá.

NARVAEZ Q., Iván 1994

"El Proceso Extrativo Petrolero en Territorio Indígena", en: *Petróleo y Sociedad Nro. 2.*, Ed. ASPEC, Quito, pp. 103-121.

1995

"Amazonia e Integración: Análisis Teórico", en: *Petróleo y Sociedad Nro. 4*, Ed. ASPEC -Fundación José Peralta, Quito, pp. 51-85.

1996

Huaorani Vs. Maxus, Ed. Porvenir, Quito.

PICHON, Francisco 1993

"Colonización y Deforestación en la Frontera Agrícola de la RAE", En: *Varios, Amazonia Escenarios y Conflictos*, Ed. Abya Yala, Quito, pp. 337-374.

RUDEL, Thomas 1993

Tropical Deforestation Ecuadorian Amazon, Columbia University Pres, New York.

TCA1993

Amazonia sin Mitos, Quito.

THESING, Josef 1976

Política y Desarrollo en América Latina, Ed. Los Andes, Bs. As.

TRUJILLO, Jorge 1988

Los Pueblos Indígenas y el Proceso Colonizador en la Región Amazónica Ecuatoriana, Ed. ILDIS, Quito.

VAREA, Anamaría y ORTIZ, Pablo 1995

Marea Negra en la Amazonia, Ed. Abya Yala, ILDIS, UICN, FTTP, Quito.

Notas

- 1 Los autores en mención enfatizan que es precisamente cuando se produce una crisis en el patrón de acumulación capitalista fundada en el fordismo, cuando emerge el tema de la crisis ambiental dentro de la agenda de las preocupaciones políticas globales, y que de manera curiosa la crisis ambiental ha dado un impulso a la sociedad capitalista liberal; la misma que argumentando tener en sus manos la salvación del planeta, ha elaborado la teoría del uso racional y sostenible de la naturaleza bajo el membrete del "desarrollo sustentable".
- 2 Por capitalización de la naturaleza se entiende: la representación que se hace del medio biofísico, de las economías no industrializadas y de la naturaleza humana como reservas de capital. Y la codificación de estos stocks como propiedad susceptible de ser comercializada "en el mercado", es decir, que puede venderse a un precio que represente el valor (utilidad) del flujo de bienes y servicios como factores de producción (inputs) de artículos básicos y en el consumo. O dicho en otros términos, formalmente este proceso implica la introducción de un conjunto de elementos en el terreno de los bienes básicos, a través de un proceso de colonización (O'Connor 1994) citado por Varea y Ortiz (1995: 32).
- 3 Según Foweraker () el proceso de expansión de fronteras en la Amazonia continental se da en tres períodos:
 1. Período no capitalista: en el cual no existe un mercado de tierras ni de mano de obra. El mercado es reducido y predominan las actividades extractivas.
 2. Período pre-capitalista: en el que existe el mercado de tierras, y hay mayor cantidad de conflictos e interrelaciones entre mercado, capital, mano de obra, etc.
 3. Período capitalista: en éste prima el poder de acceso a los recursos naturales renovables y no renovables, y especialmente el de la tie-

Capítulo II: Experiencias y Casos

- rra. (En el presente ensayo pondremos mayor énfasis en este período).
- 4 La fundación Natura ha logrado especificar en forma muy sintética “7 Interrogantes o Preocupaciones Sobre la Amazonia”:
- 1) Un desarrollo desequilibrado que privilegia la extracción de riquezas, sin volverle nada a la región;
 - 2) Escasez de investigación científica sobre la Amazonia ecuatoriana;
 - 3) El caos de la gestión institucional pública que ha dificultado la aplicación de políticas acordes con la realidad social y ecológica de la región;
 - 4) Manejo equivocado de políticas sociales y desconocimiento de los derechos tradicionales indígenas, ruptura de su organización social, económica y política;
 - 5) La colonización ligada al proceso petrolero e impulsada por el Estado, como mecanismo para solucionar la presión social sobre la tierra en otras regiones del país;
 - 6) La contaminación ambiental y;
 - 7) El conflicto de legalización de la tenencia de la tierra y el reconocimiento de los territorios indígenas. Para una mayor profundización ver: (Natura, 1989 Nro. 87, Quito.)
- 5 Si bien es cierto esta tesis logró un amplio reconocimiento, gobiernos y élites gobernantes han tenido muchas dificultades para aplicar su contenido político, fundamentalmente en los países subdesarrollados; en los que pese a las inversiones considerables realizadas, sus problemas han ido aumentando y la utopía de convertirse en países desarrollados, cada vez es más lejana.
- 6 Desarrollo es también un problema histórico. La historia transmite el conocimiento de los hechos pasados.
- 7 El Desarrollo Sostenible emerge de una realidad concreta: de la pobreza y subdesarrollo que se engendran todos los días en los países del sur, que tienen que vender sus productos al mercado internacional, en condiciones desventajosas y someterse a las imposiciones financieras de los países industrializados. El Desarrollo Sostenible está atravesado por la propuesta ambiental, cuya preocupación fundamental a más de la miseria creciente -engendrada por el modelo de desarrollo tradicional- es la certeza de que no es posible extender el patrón de consumo de los países ricos, a nivel planetario.
- 8 Según Bunker (1985), la Cuenca Amazónica es vista como fuente de recursos y por ello está sometida a un régimen acelerado de extracción. Uno de los graves problemas de esta región radica en que debido a que las economías extractivas de exportación son predominantes, durante un determinado tiempo responde a la demanda internacional de mercancías extractivas específicas, pero perderá sus utilidades cuando la fuente extractiva se agote o cuando la demanda cambie.

Bolivia: la guerra de los pozos en Vinto y Sipe Sipe.

Carlos Crespo

Introducción

Desde que tengo uso de razón, el tema de la escasez de agua en la ciudad de Cochabamba, tanto para riego como para el consumo humano, ha sido una constante en las expectativas y demandas regionales; las alternativas de solución para este problema se hallan entre los temas más discutidos; lo paradójico de esto ha sido que los actores principales en general han estado ausentes del debate: ni los habitantes de la ciudad ni mucho menos los campesinos (parcelarios y de comunidades) han logrado hacer conocer sus demandas.

Normalmente ha sido el Estado, a través de sus organismos regionales y los grupos de poder, quienes han formulado las estrategias de acceso y aprovechamiento de los recursos hídricos, basados en lógicas de explotación intensiva, para satisfacer demandas e intereses extraños a los sectores populares, urbanos y rurales. Los efectos que ha generado este proceso han sido más graves de lo esperado: reducción

de los caudales de aguas superficiales y subterráneas, alteraciones climáticas, y en general la aceleración de la degradación ambiental del valle cochabambino.

Al mismo tiempo, la resistencia a estos impactos paulatinamente ha ido “in crescendo”, desde gestiones locales para evitar la privatización del acceso al recurso hídrico, hasta movilizaciones exigiendo el mejoramiento de la calidad del servicio de agua potable en los centros poblados.

El conflicto por la perforación de pozos profundos en Vinto-Sipe-Sipe seguramente constituye la expresión mayor de estos movimientos de resistencia a la distribución desigual de los recursos hídricos, y los impactos ambientales provocados por su explotación irracional.

En una región donde los Conflictos Ambientales (CA) tienden a no manifestarse, considero tremendamente positivo que el caso de la perforación de pozos profundos se haya transformado en conflicto, pues de esa manera se ha revelado, tanto la necesidad de conservar los recursos hí-

dricos del Departamento, como el reconocimiento a la existencia de actores sociales, involucrados en la gestión de los recursos, pero ignorados hasta hoy, particularmente el sector campesino, con el que se debe dialogar y concertar cualquier decisión para su manejo.

La “Guerra de los pozos”, para los vinteños y sipe sipeños significó la recuperación de una memoria histórica de transformaciones ambientales y paisajísticas de su entorno, de frustraciones por promesas no cumplidas, producto desde su perspectiva, de la sobreexplotación de pozos en años pasados: la resistencia a la perforación de pozos profundos se mostró como un proceso de articulación de intereses alrededor de la defensa de dos indicadores de la identidad local valluna: su vocación agrícola y paisaje.

Para el que escribe estas líneas, el estudio permitió alimentar una percepción más optimista respecto a la viabilidad de los movimientos ambientalistas populares, un “ecologismo popular” como señala Martínez Alier, frente a las tendencias hegemónicas de la época, que exaltan el mercado como única posibilidad de constitución de lo social, el individualismo como estilo de vida y el autoritarismo democrático como práctica política, pues considero que resolver conflictos ambientales democráticamente es construir una sociedad “en la que los hombres puedan vivir y crear la igualdad, la justicia y su propia libertad” (Colombo 1994:47).

El título del trabajo (“La Guerra de los Pozos”), se lo debo a Don Zacarías Valenzuela, dirigente vinteño del movimiento de resistencia a la perforación de pozos profundos, quien tituló así al proceso.

El presente texto es una versión resumida del trabajo de investigación elaborado para optar al título de maestría en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CE-SU-UMSS): se divide en cuatro capítulos: el primero es un acercamiento conceptual-metodológico a la problemática de los conflictos y su relación con la gestión ambiental. En el segundo capítulo realizó una contextualización del conflicto, describiendo la situación de escasez crónica de agua potable en la ciudad y las alternativas de solución planteadas, aspectos que influyeron de gran manera en el desarrollo del conflicto. Por su parte, el capítulo tercero esta referido a la reconstrucción cronológica y a la vez temática del conflicto, desde el origen hasta su “resolución”, basado fundamentalmente en los testimonios de sus principales protagonistas, además de una minuciosa revisión hemerográfica y documental. El análisis del conflicto es el tema del cuarto capítulo, enfatizando los roles asumidos por los actores, además de una evaluación crítica de los factores que influyeron en el manejo del conflicto; por último se realiza una reflexión del movimiento de resistencia como “ecológico y popular”.

Agradezco profundamente a las personas que accedieron ser entrevistadas y colaborar con documentación referida a la

temática; al FTTP, a través de su facilitadora Rosario León, por auspiciar la investigación.

Gestión ambiental y manejo de conflictos ambientales

1. Lo conflictivo del tema ambiental.

El conflicto ambiental (CA) debe ser pensado desde el reconocimiento de que el tema ambiental es inevitablemente conflictivo por sí mismo; por ello, los problemas ambientales también son más conflictivos que otros problemas sociales o públicos, aspecto que de hecho complejiza cualquier intento de análisis reduccionista de esta apasionante temática. Entre los factores que contribuyen a ello se destacan:

Dificultades para cuantificar las externalidades, sean estas positivas o negativas. La Economía y las políticas de desarrollo, hasta el momento, no han resuelto adecuadamente cómo internalizar las externalidades producidas por el estilo de desarrollo dominante; ello ya es motivo de conflicto indudablemente.

Dificultades para individualizar la fuente de los impactos ambientales. Frecuentemente es problemático determinar quién(es) está generando las externalidades, por tantos problemas ambientales; es difícil precisar quiénes se benefician y/o se perjudican con ella (Sabatini 1994:17).

Dificultades para identificar las causas del problema. Por un lado, la ciencia, como se sabe se basa en hipótesis, que se van confirmando o desmintiendo, por tanto no es posible hablar de verdades absolutas, ni aun en las ciencias exactas; esto en el tema ambiental es susceptible de conflictos pues las justificaciones, demandas, movilizaciones y/o resistencias a impactos ambientales se realizan tomando en cuenta este tipo de información (Sabatini 1994:17).

2. Los conflictos ambientales (CA).

Si consideramos el CA como

“Aquel donde la controversia de información, intereses o valores entre al menos dos grupos interdependientes, se refiere a cuestiones relacionadas con el acceso, disponibilidad y calidad de los recursos naturales y de las condiciones ambientales del entorno que afectan la calidad de vida de las personas”

(CIPMA 1995:2)

Observamos que existen varias particularidades en su genealogía y desarrollo, inscritas principalmente en el tema del poder.

- CA se generan por una distribución no equitativa de los RRNN y actividades que generan “efectos externos” o externalidades, debido a ló-

gica empresarial y estatal de **privatizar los beneficios (o externalidades positivas), y socializar los costos (o externalidades negativas)**.

- El conflicto está asociado a la inestabilidad, es parte de la vida¹, un elemento dinamizador del sistema social, por tanto se trata de manejarlo, administrarlo. De ahí la importancia de exteriorizar los impactos y problemas ambientales en conflictos, pues constituye un primer paso para resolver esos problemas y evitar sus costos².
- Normalmente el Conflicto es visto como **un hecho circunstancial de la sociedad**, cuando más bien se trata de pensarlo desde la **cultura política** (León 1995).
- La solución de los CA depende de la cultura democrática existente, constituye un indicador de los avances de una democracia verdaderamente participativa³. De lo que se trata es de constituir los problemas ambientales como problemas públicos o de política pública. Ello solo es posible en un marco democrático (Sabatini 1994:15).
- CA son de naturaleza fundamentalmente **política**, antes que **técnica**: cómo afloran y se resuelvan depende de la relación de fuerzas, esto es, de una relación de poder.
- La solución negociada de CA requiere necesariamente un equilibrio de fuerzas y el ejercicio de una cul-

tura democrática. En nuestro país el CA en general no es administrado, pues el conflicto supone actores **iguales**, es decir, con recursos de poder e información equivalentes, mientras que en Bolivia el Estado tiende a definir las reglas en favor de los grupos hegemónicos en el poder, pues como, señala Guimaraes (1995), cuando se refiere al CA en América Latina (AL), “si se llega a conflictos irresolubles, en AL, el más poderoso es el que gana”; por tanto, no hay negociación, no hay administración del conflicto.

- Los CA son interdisciplinarios en su tratamiento, pues los afectados no se quejan solo de impactos ambientales negativos, sino también de otros impactos sociales, económicos, salud, etc.

3. Génesis y desarrollo del CA

Un **impacto ambiental** producido por determinadas actividades productivas, se transforma en **problema ambiental (PA)** cuando hay **conciencia** que respalda su discusión pública⁴. Esta conciencia incluye cierto grado de **(des)información** sobre el impacto y su interpretación a la luz de determinados **intereses y valores; el contexto social y cultural** es importante en la definición de estos intereses y valores.

Lo que define un CA es que, si el PA está identificado, debe existir un grupo organizado

“que considere que su posible solución está siendo obstaculizada por otros grupos, ya sea porque son responsables de generarlo, porque la decisión de resolverlo depende de ello o porque no han entregado la información necesaria” (CIPMA 1995:2).

Es decir, el PA se transforma en **conflicto ambiental (CA)** cuando la comunidad **se organiza** para hacerle frente o resistir. El CA puede ser a nivel local, regional o nacional; de su dimensión se explica en parte la complejidad del CA. La resolución de CA implica procesos de negociación, pero ninguna de las partes negociará si no está en condiciones de hacerlo, pues la **negociación implica un equilibrio de fuerzas mínimo**.

Existen tres tipos de resolución de CA, en términos de salida al conflicto específico, aunque no necesariamente a la espiral histórica de éstos:

1. salida “judicial”. Recurso legal que busca acelerar la negociación; práctica muy común entre los movimientos ambientalistas. Lo positivo es que dan salidas obligatorias e irreversibles

2. salida fundamentalista. Posiciones de “todo o nada”, una de las cuales finalmente triunfa (fundamentalismo ecológico o económico, aunque lo normal es que triunfe

la segunda). Fundamentalistas principalmente por la falta de equilibrio con que se defienden unas a expensas de las otras. Es favorecida por el centralismo político (CIPMA 1995:20-21).

3. Salida por cooptación. Las partes no reconocen estar negociando, por estar convencidas de imponer su punto de vista, y no estar seguros de la conveniencia de negociar formalmente. Los puntos de discusión no están claros; de ahí que se tiende a hablar de temas para compensar impactos ambientales (educación salud); es un abono apropiado para prácticas clientelistas y paternalistas (Sabatini 1996).

En un contexto democrático se busca la Solución Negociada a los Conflictos Ambientales (SNCA), donde se pretende que todas las partes se beneficien mutuamente.

“La negociación de un CA consiste, básicamente, en la implementación voluntaria de instancias formales de diálogo entre las partes en disputa, para la búsqueda de acuerdos de solución que las beneficien a todas” (CIPMA 1995:5).

Para la negociación es preciso la voluntad de las partes en conflicto y es necesaria una instancia formal de encuentro.

4. El manejo de CA: un instrumento de gestión ambiental (GA).

Si entendemos la GA como un conjunto de acciones normativo-administrativas y operativas que deben ser impulsadas no sólo por el Estado, sino también, y fundamentalmente, por la sociedad civil, orientada a la construcción de una sociedad sustentable y a escala humana⁵, se comprenderá que **la GA fundamentalmente es administrar conflictos** (Guimaraes 1995), por tanto, una buena GA es el indicador de una buena administración de conflictos.

Por otro lado, la calidad técnica de las decisiones públicas debe complementarse con su calidad política; de ahí que “la negociación de disputas ambientales y la participación pública en el tema son tan cruciales en materia de gestión ambiental” (Sabatini 1994:18).

5. CA y ecologismo popular.

En la relación entre pobreza y medio ambiente existen enfoques que atribuyen a la pobreza como el principal causante de la degradación ambiental⁶; la realidad latinoamericana en realidad muestra que los problemas ambientales están vinculados a un estilo de desarrollo dominante, que ha generado inequidad social y degradación ambiental.

Tomando en cuenta que el CA es la cristalización de movimientos sociales ecologistas/ambientalistas, son dos las ten-

dencias generales que guían su accionar: el ecologismo de la abundancia y el ecologismo de los pobres (Martínez Alier 1995).

El primero está referido a los movimientos y/o grupos donde sus demandas giran en torno a lógicas proteccionistas, sean éstas especies amenazadas, o espacios naturales⁷; éste es un ecologismo pensado desde la prosperidad, preocupado por mejorar fundamentalmente su calidad de vida.

Mientras, para los pobres, se trata más bien de supervivencia, pues a mayor pobreza de la gente, ésta depende, más que de su capacidad de consumo, de los alimentos que ella misma obtenga de su propia agricultura, y para ello requiere condiciones ecológicas adecuadas (Martínez Alier en Fundación de Estudios Libertarios y Anarco sindicalistas [comp] 1994:110):

“los movimientos sociales de los pobres son luchas por la supervivencia y son por tanto movimientos ecologistas en cuanto sus objetivos son las necesidades ecológicas para la vida: energía limpia y aire limpios, espacios para albergarse (Martínez Alier 1995:21).

En ese contexto, los pobres de la ciudad y el campo protestan contra la **inequidad** en el acceso a los recursos RRNN y los impactos ambientales que genera una economía dominante, basada en la ganancia, promovida desde el Estado y el merca-

do, y que contradice las economías tradicionales, basadas en el valor de uso y la reciprocidad. En fin, estas luchas sociales constituyen la resistencia a **una distribución ecológica inequitativa**⁸, en el acceso y uso de los RRNN.

El ecologismo popular se caracteriza por defender el acceso comunitario a los RRNN, contra las amenazas del mercado o el Estado, reacciona contra la degradación ambiental causada por la pobreza, el exceso de población y el intercambio desigual; por otro lado, se observa un rol protagónico de las mujeres porque su rol en la división del trabajo social tiene que ver con *oikos* (lo doméstico), es decir, la reproducción de la unidad doméstica.

El ecologismo popular forma parte del reconocimiento de la existencia de múltiples actores sociales en las luchas sociales, articulados en su diversidad de imaginarios y demandas; el antiautoritarismo de estos movimientos se basa en “la negación de la jerarquía como principio estabilizador u ordenador, tanto en la naturaleza como en la sociedad” (M Bockchin en Fundación de Estudios Libertarios y Anarco sindicalistas [comp] 1994:45)

¡AGUA YAI! CONTEXTO EN EL QUE SE DESARROLLA EL CONFLICTO

1. La escasez de agua potable en la ciudad de Cochabamba.

La ciudad de Cochabamba “...un centro urbano de servicios extremadamente heterogéneos, enclavado en una comarca básicamente agrícola” (Ledo 1994:98), con una estrecha interrelación entre actividad mercantil urbana (formal, informal y clandestina) y economía campesina del entorno de la ciudad, donde la actividad industrial es aún una actividad secundaria, ha sufrido un rápido crecimiento poblacional: de 204.684 en el 76’ a 407.825 en el 92’, con una tasa de crecimiento del 4.5% (Censo 92), traducido en un incremento en la demanda de servicios básicos, principalmente el agua potable.

Si bien en el año 1976 el 57% de los hogares contaba con agua potable por cañería, en el 92’ la cobertura alcanzaba al 69%⁹; en términos absolutos, ese año hubo 12.000 hogares más sin el servicio, que en los 70’(Ledo 1994:101). El otro aspecto es la inequidad en el beneficio del servicio pues como demuestra un estudio realizado por encargo de SEMAPA, existe una tendencia a beneficiar con el servicio a zonas residenciales más consolidadas, de ingresos más altos, con una correlación entre mayor ingreso económico y conexión a la red pública¹⁰ (*Idem* 1994:102).

El consumo promedio *per cápita* también es un indicador de la asimetría so-

cial de la configuración urbana de la ciudad de Cochabamba y por tanto en las diferencias de calidad de vida de la población: se calcula que en esta ciudad se consume un promedio de 109 litros/día *per cápita*, mientras en zonas de mejores ingresos como el Nor Este, Casco Viejo y La Cancha el consumo de la red pública es mayor (172, 129 y 105 litros/día *per cápita* respectivamente), barrios del Sur como Huayra K'hasa, Cerro Verde, San Miguel, Sebastian Pagador consumen 64 litros/día *per cápita* (*Idem* 1994:103); en síntesis "el agua que sobra al norte, es el agua que falta al sur de la cordillera" (Laserna et.al 1995:9).

2. Alternativas de solución a la escasez del agua potable.

Existen varias alternativas que se han planteado los últimos años para enfrentar la crónica crisis de agua potable en la ciudad de Cochabamba, entre ellas se destacan:

2.1. Misicuni

Este megaproyecto implica, en una primera fase, la explotación de parte de la cuenca a través del trasvase de los Ríos Titi y Serk'eta destinado fundamentalmente a satisfacer las demandas de agua potable de la ciudad de Cochabamba y eje de conurbación (Quillacollo y Sacaba); la segunda fase compromete ya la cuenca de Viscachani y Putukuni, donde se incorpo-

raría el componente riego y energía eléctrica. Una de las debilidades es su alto costo, calculado en aproximadamente US 400 millones, lo que tendería a su inviabilidad¹¹.

Por otro lado, Misicuni está inserto en el imaginario popular como el Proyecto que solucionará la mayoría de los problemas regionales, particularmente del Valle, de ahí que constituye un sueño largamente anhelado. Indudablemente ha sido instrumentalizado políticamente por los poderes oficiales en función a las coyunturas e intereses específicos, y en el conflicto de Vinto Sipe-Sipe también encontraremos este rasgo.

2.2. Plan Maestro de Agua potable de SEMAPA

El Plan Maestro (1995) es una propuesta estratégica guía, elaborado, como reza el subtítulo, para el mejoramiento institucional y de rehabilitación de sistemas existentes de agua potable y alcantarillado. Constituye un documento importante para entender las nuevas orientaciones de SEMAPA como empresa de servicio público, por lo que vale la pena detenerse un momento en su análisis, particularmente en los aspectos relacionados al tema en estudio.

Metodología no participativa de elaboración. Para su elaboración, se contrató al consorcio SEUREC BRGM SO-GREAH CGL, consultora francesa, donde también participaron profesionales boliviana-

nos, quienes elaboraron los diagnósticos y formularon las alternativas y propuestas técnicas y financieras; una de sus debilidades es que, a pesar de su carácter municipal como empresa descentralizada¹², no se implementó ningún mecanismo de participación del protagonista principal del servicio, cual es el usuario común, el ciudadano cochabambino, donde pueda expresar sus expectativas, demandas e intereses respecto al servicio; mucho menos hubieron consultas a las comunidades y municipios donde se pretendía aprovechar los recursos acuíferos; es decir, este Plan no ha sido concertado con los diferentes actores sociales (AS) involucrados con la temática. Indudablemente, uno de los orígenes de conflictos por el acceso y manejo al recurso se encuentra acá.

Enfoque tecnicista. El rasgo escasamente participativo del Plan se explica por su orientación excesivamente tecnicista; la percepción del agua como satisfactor de necesidades humanas fundamentales, por tanto como indicador de calidad de vida, está ausente en el documento; como se señala en éste, el objeto social de SEMAPA se “limita a la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Cochabamba” mediante técnicas apropiadas, garantizando la distribución de agua de buena calidad para preservar la salud de los ciudadanos (Consortio SEURECA-BRGM-SOGREAH-CGL 1995:3-4). Por tanto, el mejoramiento del servicio, desde la captación, almacenamiento, distribución es considerado un problema fun-

damentalmente *técnico*, no social o político; acá también encontramos, por tanto, un antecedente para la generación de conflictos en el rubro.

La negociación de conflictos. Para el tema que nos ocupa, seguramente uno de los más importantes, pues el Plan tiene una estrategia para casos de “conflictos que derivan de la competencia entre varios actores económicos para el uso de recursos hídricos escasos” (SEMAPA 1995:4), y señala explícitamente la necesidad de “procesos de concertación descentralizada” (*Idem* 1995:4), orientada a la conservación de los recursos naturales y para la administración del aprovechamiento del recurso básico por los principales usuarios” (*Idem* 1995:4); hasta ahí va bien, pero en seguida, contradiciendo este espíritu, manifiesta que

“La carencia de una concertación local eficaz conducirá a que SEMAPA desarrolle una política propia enfocada hacia:

- La protección de sus fuentes de abastecimiento de agua cruda para garantizar la sostenibilidad del desarrollo y la recuperación de las inversiones ejecutadas.
- La comunicación externa hacia los usuarios que compiten con SEMAPA para el aprovechamiento de las fuentes objeto de futuras inversiones” (*Idem* 1995:4).

Es decir, la autoridad y la información, pero no el diálogo y el consenso, pues “el agua es propiedad de la Nación”, fundamentalmente.

El que contamina paga. El Plan reconoce el principio de que “el responsable de los disturbios al medio ambiente debe pagar por los gastos que resultan de restablecer los equilibrios naturales” (*Idem* 1995:5); este argumento será manejado en el conflicto, para garantizar que cualquier alteración que sufriera el ecosistema de la zona de influencia de los pozos a perforar, sería indemnizado por SEMAPA.

Como se sabe aún existe una polémica respecto a la validez de aplicar este principio, tomando en cuenta la gran dificultad de valorizar o cuantificar las externalidades producidas por un proyecto, y más aún cuando se trata de daños ambientales irreversibles; este argumento fue utilizado por el movimiento de resistencia a los pozos. El objetivo del Plan Maestro es satisfacer la demanda potencial de servicio antes del horizonte del 2015, con todos los requisitos sanitarios vigentes (*Idem* 1995:11); ¿Cómo hacerlo? he ahí el dilema.

Tomando en cuenta que el 55% de los recursos utilizados actualmente provienen de aguas subterráneas, el Plan busca realizar algunas modificaciones importantes, como se resume en el Cuadro No 1.

Un incremento del 8%¹³ en el aprovechamiento de las aguas superficiales (SEURECA-BRGM-SOGREAH-CGL

1995a:20); este tema sería motivo de discusión durante el conflicto, pues los técnicos de los agricultores consideran que la estrategia del agua en Cochabamba debía basarse en el aprovechamiento de aguas superficiales y galerías filtrantes, este último ni siquiera considerado por el Plan.

Diversificación en ambas fuentes de aprovechamiento; a nivel de aguas subterráneas se amplía hacia Tiquipaya y la Llave (Pairumani), mientras que en fuentes superficiales se habla de Angostura, Misicuni, San Miguel; es decir, se amplía el espectro de Actores Sociales (AS) que podrían ser beneficiados o afectados, constituyendo potenciales escenarios de conflicto.

Los nuevos aportes de aguas subterráneas, en general provienen de pozos semiprofundos y profundos (SEURECA-BRGM-SOGREAH-CGL 1995a:22).

Para paliar el racionamiento entre los conectados a la red de SEMAPA, el Plan enfatiza “la implementación masiva de fuentes subterráneas” (*Idem* 1995:22), de acuerdo a la siguiente distribución:

Llama la atención que el 71% de la producción de agua potable provendría de fuentes subterráneas, donde el campo de pozos de Vinto ocupa el segundo lugar en importancia..

Existe un Estudio de Impacto Ambiental (EEIA) de las acciones del Plan General, donde, como señala el documento “sólo los principales impactos de los proyectos son evaluados” (SEURECA-BRGM-SOGREAH-CGL 1995b:55), recomiendan-

Cuadro Nº 1

Fuentes de agua	Hoy Prod: 500 lts/seg*	Planificado Prod: 2935 lts/seg
Subterráneas	Campo noroeste (Paso) 40%	Campo Noroeste (Paso) 19%
	Campo Vinto 12%	Campo Vinto 10%
	Otros subterr. 4%	Campo Norte (Tiquipaya) 12%
		Campo Oeste (La Llave) 5%
	TOTAL 56%	TOTAL 46%
Superficiales	Escalerani 25%	Escalerani 14%
	Wara Wara 16%	Wara Wara 3%
	Otros superf. 3%	Angostura 9%
		Misicuni 16%
	TOTAL 44%	Otros superf. 10%
		TOTAL 52%
	San Miguel 10%**	

FUENTE: elaboración propia en base a SEURECA-BRGM-SOGREAH-CGL 1995a:19-20

(*) El dato es para el año 1993; actualmente se tiene una producción de 720 lt/seg (G. Méndez, gerente de SEMAPA, en exposición ante Consejo Municipal 4-IV-96).

(**) El proyecto San Miguel se plantearía como alternativa en caso de que Misicuni no se materialice antes del 2005 (SEURECA-BRGM-SOGREAH-CGL 1995a:23)

Cuadro Nº 2

FUENTE	LUGAR
Agua subterránea	Noroeste 35%
	Vinto 27%
	Norte 9%
Agua superficial	Escalerani 18%
	Wara Wara 8%
	Norte 9%
	Otros superf. 3%

Fuente: SEURECA-BRGM-SOGREAH-CGL 1995a:22

do por tanto la necesidad de “considerar a mayor detalle y profundidad, un estudio de impacto ambiental por cada uno de los proyectos” (*Idem* 1995:58), trabajo que no fue realizado.

Para el caso de las aguas subterráneas, el documento señala la posibilidad de afectar a pozos vecinos, expresando textualmente “la captación podría bajar el nivel de las napas freáticas, por debajo de la profundidad efectiva de muchos pozos existentes, en la vecindad de los pozos propuestos” (*Idem* 1995b:62). Luego de resumir tres escenarios de explotación de pozos y analizar sus probables impactos, el EEIA llama la atención sobre las precauciones técnicas a tener en cuenta al perforar los pozos. Además de no especificar los probables impactos ambientales, no dice nada respecto a los impactos socioculturales, económicos (SEURECA-BRGM-SO-GREAH-CGL 1995b:63)

Por otro lado, el EEIA, metodológicamente no toma en cuenta en absoluto la participación ciudadana y campesina en el estudio, pues al involucrar en el proceso a los beneficiarios y/o víctimas del Plan no solo se ganaría en rigor técnico, sino garantizaría la legitimidad del documento, pues el EEIA tendría también un carácter concertado¹⁴; en síntesis el EEIA no es utilizado dentro el “Plan...” como instrumento de gestión ambiental.

2.3. Corani

Aunque no incluido dentro el Plan Maestro, luego de la capitalización de EN-DE los nuevos socios desempolvaron un antiguo estudio realizado por técnicos de la empresa donde se analiza la factibilidad de aprovechar las aguas de la Laguna de Corani para satisfacer las demandas de agua potable de la ciudad de Cochabamba; aparentemente sus ventajas comparativas y cantidad del recurso susceptible de ser explotado hace interesante el proyecto, y actualmente es evaluado por SEMAPA. Durante el conflicto la posibilidad de Corani es mencionada por el CDRRHH en las negociaciones, como alternativa a los pozos, aunque sin llegar a acuerdos específicos.

3. La coyuntura regional en el momento del conflicto.

El contexto en el que surge el conflicto se caracteriza por tres factores que de una u otra manera orientaron el desarrollo de éste, determinando, en muchos casos, ciertas actitudes y posiciones de los AS, principalmente de la ciudad, en el conflicto.

3.1. Movilizaciones por Misicuni

El segundo semestre de 1994, los líderes cívicos y regionales inician una campaña para el inicio de obras del “eternamente” postergado Proyecto Múltiple Misi-

cuni, tanto que a fines de Agosto el gobierno municipal de la ciudad de Cochabamba anuncia la construcción del túnel de trasvase de los Ríos Titiri y Serkheta, con recursos propios y regionales, al margen de las decisiones del poder central; las organizaciones sociales y cívicas apoyan la idea¹⁵, pues se consideraba que había llegado el momento de hacer realidad el “añorado sueño”. Luego de un proceso de negociación con el gobierno central, se decide iniciar la primera fase, a partir del 95, con fondos del gobierno italiano.

3.2. Sequía y racionamiento de agua

La sequía también constituye una constante climatológica del valle cochabambino, atribuible sin duda, a modificaciones del régimen hídrico en la región, debido a un irracional manejo de los RRNN¹⁶. 1994 no fue la excepción, y la percepción de que “Cochabamba se muere de sed” estaba presente en los diferentes sectores y organizaciones sociales, pues los sistemas de aprovisionamiento de agua potable y riego, como La Angostura, Escalerani, Laka Laka y otras fuentes naturales de abastecimiento en la zona de la Cordillera, habían disminuido ostensiblemente sus caudales (LT 2-XII-94).

Para 1994, se calculaba que el racionamiento promedio del agua potable en la ciudad de Cochabamba llegaría a 49.8 lt/h/día, pues mientras el consumo promedio llegaba a 104.2 lt/h/día, el consumo deseado alcanzaba a 144 lt/h/día.

Entre los meses de Octubre y noviembre SEMAPA y CORDECO reparten agua gratuitamente en varios barrios periféricos (OP 4-X-94); el Alcalde Reyes Villa expresaba que las demandas ciudadanas por agua eran constantes:

“los vecinos -según señalaba- han emplazado al alcalde a tomar decisiones urgentes como Presidente del directorio de SEMAPA...(pues) el racionamiento ha llegado a extremos (OP 23-IX-94).

Por su parte, el Comité Cívico conminaba a SEMAPA ofrecer a partir de 1995 13 a 15 horas de agua a la población, poniendo en servicio nuevas fuentes de provisión de agua potable, entre ellas la perforación de pozos profundos (LT 4-X-94).

A nivel del agua para riego la situación era similar; una nota de prensa señalaba, a propósito de la sequía, que Cochabamba, es ya zona “de y en” desastre, con características inéditas para el departamento en los últimos diez años (LT 8-XI-94). La Prefectura del Departamento movilizaba al Comité de Defensa Civil y algunas ONG’s, para socorrer a las comunidades rurales de Cochabamba afectadas por la prolongada sequía (LT 4-XI-94).

Es decir, existía un ambiente tenso previo respecto a la problemática del agua, traducido en una demanda colectiva ciudadana de soluciones a la crónica escasez de agua, en plazos cortos; por tanto las autoridades responsables (SEMAPA, CORDE-

CO, Prefectura, HAM) estaban presionadas a dar alternativas y salidas de corto plazo.

La alternativa de los pozos, al margen de estar contemplada en el Plan Maestro, también se explica por esta presión social de soluciones coyunturales.

Cronología del conflicto

La reconstrucción de la genealogía y desarrollo del conflicto de los pozos profundos está basada principalmente en dos fuentes de información, el testimonio oral de los principales protagonistas e información hemerográfica de la época. Coherente con la metodología de historia oral utilizada, el presente capítulo es un esfuerzo por describir y explicar, más que los hechos “objetivos” (tal como realmente sucedieron), las múltiples y frecuentemente contradictorias percepciones de los actores respecto a los hechos, pues éstas han generado “efectos de verdad”, por tanto han producido realidades

Para los propósitos del estudio interesa conocer como a partir de estas percepciones y lecturas del conflicto, los diferentes sectores sociales han asumido determinados roles y comportamientos, apostando por uno u otro bloque en conflicto (gobierno y CDRRHH).

1. La tradición agrícola de Vinto y Sipe Sipe en el imaginario colectivo

El principal aspecto destacado por sus habitantes, es la tradicional vocación

agrícola y abastecedora de productos agrícolas.

“Vinto y Sipe Sipe son lugares de producción agrícola, cuya producción se comercializa en Cochabamba, La Paz, Potosí, Oruro y Centros mineros (...), donde destaca la horticultura, que da ocupación a una población aproximada de 37000 personas; de subsistencia para esta población. Aquí el terreno tiene un alto precio de mercado, por su productividad, el m² está valuado en 15 a 20 US. (C.Fernández).

Este paisaje “casi paradisíaco” (Z. Valenzuela) era posible por la abundancia de agua, pues la gran humedad del suelo garantizaba la permanencia del líquido elemento, aun en época seca, en los “jutoris” (vertientes) y pozos artesianos, hoy casi desaparecidos.

“El único lugar donde aún se pueden observar pozos artesianos es en Sipe Sipe, en Vinto no existen y en Quillacollo han desaparecido completamente... antes a 50 mts tenían surgencia y volúmenes considerables de agua; actualmente estos pozos se encuentran totalmente secos” (R.Ramírez).

Paulatinamente el agua se ha tornado escasa, tanto por la sequía como por la sobreexplotación del recurso.

Los campesinos se preguntaban porque los manzanos y viñedos “silvestres” estaban desapareciendo; esto se debía al descenso del nivel freático en toda la región, especialmente en la zona de Vinto” (R. Benavidez).

Por tanto, la defensa del agua se ha convertido en un principio fundamental para las comunidades y centros poblados de la zona, pues consideran que de ella depende su supervivencia.

“Si permitiéramos la perforación de pozos, nuestros terrenos tendrían que valuarse con los precios que tienen en Punata, Cliza o Tarata, donde el m² está a 0.1 ó 0.2 ctvs. de US. Por lo que es una cuestión de vida, o de deterioro de la calidad de vida de los comunarios de la región.

La población de Mallco Rancho, Mallco Ch’api, Payacollo, Sauce Rancho es muy numerosa, donde cada comunario tiene alrededor de un cuarto de Ha de terreno, con lo que sobreviven y mantienen a su familia. Por ello es que esta gente estaba dispuesta a defender con su vida la no perforación de pozos profundos ya que el proyecto de SEMAPA había seleccionado precisamente esta zona para extraer sus aguas subterráneas. Pues lo que estaban defendiendo era su único capital de vida, ya que una vez devaluado su

terreno, no tendrían ya ningún capital” (C. Fernández).

2. Las batallas previas: antecedentes directos del conflicto

La “Guerra de los Pozos” en realidad es la continuación de previos movimientos de resistencia a la explotación de aguas subterráneas, particularmente en la zona de Vinto; donde se destacan:

Perforación de pozos en Vinto: década del 70. La perforación de pozos en la zona habría empezado ya en la década del 60, a través de YPFB, aunque con resultados negativos(R. Ramírez).

Pero el año 1977, durante el gobierno de Banzer, SEMAPA realiza la perforación de una batería de pozos semiprofundos, en la zona de Vinto, para aprovisionar con agua potable a la ciudad de Cochabamba.

“Nosotros actualmente aún sufrimos las consecuencias de la perforación de pozos de 1977, año en que SEMAPA perforó en Vinto 10 pozos a una profundidad de 120 mts, durante el régimen dictatorial de Banzer” (R. Benavidez).

Ese momento, los vinteños, no solo internalizan los impactos ambientales, sino que a través del Comité Pro Vinto, se movilizan oponiéndose a la estrategia de SE-

MAPA, haciendo recuerdo que ya YPFB había prometido que:

Se nos garantizaban que los pozos existentes en Vinto no secarían con las perforaciones realizadas en la batería de pozos.

En caso de secar alguno lo reemplazarían inmediatamente por otro”.

Que realizarían estudios técnicos que garantizaban el conocimiento de que no habían intercomunicaciones entre las diferentes napas de agua”

(Nota de C. Cívico Pro Vinto a SEMAPA Y YPFB: 22-XI-1977) y denunciando que ninguno de los compromisos se cumplió:

Las palabras del entonces Gerente de SEMAPA, Crnl. Edgar Claire Paz, también vinteño, en una de las reuniones de negociación, grafican muy bien la percepción de esta institución sobre el potencial hídrico de la zona:

“en una reunión muy concurrida decía “señores vinteños, Uds. están en un colchón de agua, hay que perforar nomás... tienen agua por demás [...], pero a la largo no había sido así, ya no había sido colchón de agua, había sido colchón de paja, porque no hay agua en Vinto” (Z. Valenzuela).

Fruto de la presión se logra firmar un convenio por el cual SEMAPA se comprometía a:

- garantizar el normal y total abastecimiento de agua a la población de Vinto, mediante la instalación de la matriz principal que viene de la ciudad de Cochabamba, al sistema del centro poblado.
- solucionar inmediatamente cualquier desperfecto del sistema.

Pero, como dice Z. Valenzuela, también representante cívico entonces,

“en los 17 años no hemos visto nada”:

Por otro lado, hubo engaño en las ayudas ofrecidas:

“Nos querían dar un pozo para uso exclusivo de Vinto; hecho el análisis del agua, resultado es que era la peor agua de los restantes pozos existentes”¹⁷ (Z. Valenzuela).

Los resultados han sido por demás graves:

- La desaparición de pozos de agua potable, de donde se proveía la población de Vinto, a las pocas horas de iniciado el bombeo de agua a Cochabamba de los 10 pozos mencionados.
- A pesar que en esa oportunidad los técnicos de SEMAPA nos explicaron que estos pozos no afectarían los pozos con 20 mts. de profundidad y aguas superficiales, esto fue falso.

- Las vertientes naturales o “juturis” que existían en buen número en la zona, al cabo de 4 años desaparecieron casi completamente ; [...] hoy esas vertientes “apenas, apenas” después del periodo de lluvias permanecen hasta el mes de Julio.
 - Nuestros cultivos en Vinto ahora son temporales, porque tenemos que esperar la temporada de lluvia.. disminución de la producción agrícola; antes exportábamos nuestros productos a gran parte del país; Hoy importamos verduras de Oruro”. (Z. Valenzuela)
- de algunas autoridades de El PASO, que atentando contra los intereses de sus comunidades y sin ningún respaldo tienen “convenios” con SEMAPA”.
La presión aparentemente tuvo éxito, pues como señala R. Benavidez.
“paralizamos estas intenciones de SEMAPA y quedó sin efecto la perforación de pozos” (R. Benavidez).
Lo que enseñan los hechos previos al conflicto mayor y las percepciones de los pobladores respecto a su entorno de origen, se puede resumir en lo siguiente:

Año 1992: Nuevas movilizaciones

En 1992, nuevamente SEMAPA intenta perforar pozos en la zona.

“donde ambas poblaciones (Vinto y Sipe Sipe) optamos la decisión de oponernos y resistir” (R. Benavidez).

Ese se organiza El comité de Defensa de los Recursos Hídricos de Vinto, con el apoyo de¹⁸ autoridades municipales y organizaciones sociales de Quillacollo: Tiquipaya, Sipe Sipe, Colcapirhua.

En una carta abierta de 11-IX-95, (ver Anexo), las localidades de Vinto y Tiquipaya “REAFIRMAN la posición de NO PERMITIR MAS PERFORACIONES DE POZOS”, denuncian los intentos de división de las comunidades por parte de las autoridades y censuran “la actitud entreguista

1. En el imaginario colectivo de los pobladores de Vinto y Sipe Sipe, la vocación agrícola de la zona esta asociada a la abundancia de humedad y agua, rasgo productivo que se estaría perdiendo producto de la indiscriminada perforación de pozos por parte de SEMAPA y YPFB.

2. En general no se observa, entre los argumentos para oponerse a la perforación, consideraciones ambientales profundas; se tiende a enfatizar la satisfacción de necesidades de subsistencia; ésta aparecerá recién en el conflicto mayor.

3. Otro código discursivo utilizado es la propiedad del recurso; Vinto sería “por naturaleza la poseedora del líquido”, argumento que, como

vemos luego, también será utilizado por la oposición, la perforación de pozos, esta vez profundos.

4. La solución de 1977, es posible asumirla como una salida “por cooptación” en la medida que a cambio de la batería de pozos, SEMAPA se compromete a implementar una serie de beneficios al pueblo de Vinto; por lo demás, a los representantes no les quedaba otra, pues los hechos estaban consumados (esto es, los pozos habían sido ya perforados); previendo esto, el movimiento de 1994-95 se adelanta a los hechos y resiste cualquier tipo de perforación.

5. Cuando surge el conflicto del 94-95, se pone en funcionamiento una memoria colectiva de los conflictos pasados, que impulsará indudablemente la gran movilización de la zona.

3. Orígenes y desarrollo del conflicto de 1994-95

3.1. Causas directas e inmediatas

La tercera semana de septiembre de 1994, SEMAPA aprueba el Plan Maestro de Agua Potable y Alcantarillado, donde se “presenta el conjunto de escenarios o alternativas de solución de lo que es el abaste-

cimiento de agua potable”, entre ellos los pozos profundos (OP 21-IX-94); una semana antes había anunciado, frente el déficit de agua en la ciudad, entre otras medidas de corto plazo como la rehabilitación de la batería de pozos en Vinto, Muyurina y El Paso, la licitación de un pozo de “600 mts de profundidad en la zona de Vinto, como parte del Plan Maestro de SEMAPA” (LT 14-IX-94).

Luego de una licitación pública se anunciaba que como parte de la estrategia de corto plazo, del Plan Maestro, la Empresa norteamericana Leyne Wsterl Company, realizaría la perforación, por un costo de 1’095.000 US; los estudios habrían planificado la perforación “con criterio conservacionista y ...de no interferir a los que actualmente utilizan el agua subterránea en el Valle Central” (OP 23-IX-94).

Justamente, durante las fiestas departamentales, el Presidente Sanches de Lozada, reflejando el optimismo estatal en los beneficios de los pozos profundos, durante la sesión de honor del Consejo Municipal, expresa que mientras llegue Misicuni “se debe continuar con proyectos complementarios como la perforación de pozos profundos para solucionar el problema del agua en Cochabamba”; considera que

“Dios ha sido bondadoso porque han sido identificadas importantes reservas acuíferas que pueden desarrollarse en el tiempo que demorará la ejecución de Misicuni”¹⁸.

Y Goni va más allá, pues concibe que si “los acuíferos solucionan el problema del agua para la población, Misicuni estaría destinada al riego y energía eléctrica (LT 14-IX-94).

En síntesis, la aplicación del Plan Maestro de SEMAPA en su estrategia de corto plazo, muestra un optimismo desbordante respecto a sus potencialidades productivas y ambientales. Pero, tomando en cuenta que este Plan no fue concertado, pues la población no participó en su elaboración, la respuesta, en este caso de las comunidades afectadas, no se hizo esperar: la última semana de septiembre de 1994, varias organizaciones sociales y productivas, luego de una asamblea en la comunidad de Mallco Chapy deciden oponerse a la perforación del pozo profundo, “si es posible con la vida misma”¹⁹, y se organiza un Comité de Defensa conformado por Alcalde, concejales, dirigentes de base. Comités Cívicos:

“Anunciados de esto, nos reunimos en Mallco Ch’api, donde se conformó el “Comité de Defensa” en contra de los pozos” (Z. Valenzuela)

“El comité se organiza en base de las subcentrales campesinas, donde existen una centena de cooperativas de microrriegos con 20 pequeños pozos filtrantes, surgentes y semisurgentes, las cuales se organizan junto a los módulos lecheros. El Comité representaba a todas las actividades

económicas de la región” (C. Fernández).

“Al propagarse los rumores (para perforar los pozos profundos), las comunidades se levantaron y se organizaron, se realizaron reuniones en Mallco Ch’api ; se comentaba que la maquinaria ya estaba lista...; una vez que confirmaron las intenciones de perforar pozos, se organizaron comisiones, se contrataron abogados” (E. Céspedes).

Allá declaran que “no permitirán al personal de SEMAPA ni de ninguna otra institución la iniciación de estudios o trabajos comprendidos en la jurisdicción de las poblaciones de Vinto y Sipe Sipe” (LT 27-IX-94); de esta manera se inicia la madre de las batallas en la denominada “Guerra de los Pozos”.

3.2. Etapas y hechos más importantes del conflicto

El desarrollo del conflicto de los pozos profundos en Vinto y Sipe se inicia la última semana de marzo, cuando se inicia la perforación del pozo en El Paso, desistiendo, por lo menos coyunturalmente, la opción de Mallco Rancho.

Es posible dividir los seis meses de duración del conflicto en tres etapas, en función a su intensidad:

Cuadro N° 3 Guerra de los pozos. Etapas del conflicto

Etapa y duración	Características
1ra. ETAPA. Spte/94 -En/95	Se anuncia la aplicación de Plan Maestro en su dimensión de corto plazo, con el inicio de la perforación de un pozo en la zona de Mallco Rancho; primeras movilizaciones de Vinto y Sipe Sipe; inicio de negociaciones con Alcaldía de Sipe Sipe.
2ra. ETAPA. Feb/95-Mar/95	Acuerdo SEMAPA- Alcaldía Sipe Sipe, aceptando perforación del pozo, a cambio de algunos beneficios a la zona; comunidades apedrean Alcaldía rechazando el convenio. Inicio de bloqueo a vía de acceso al área de perforación. Negociaciones entre autoridades, representantes y asesores de las poblaciones afectadas. Un comité técnico intersectorial (gobierno y población), presenta un informe negativo de la perforación.
3ra. ETAPA. Ab/95-	A pesar de oposición inicial de pobladores, se inicia perforación del pozo profundo en El Paso, en terrenos del Ejército, bajo resguardo policial. Se logra un acuerdo con pobladores, donde ellos recibirán algunos beneficios en obras e infraestructura.

Cuadro N° 4 La guerra de los pozos sectores sociales s/g el grado de cobertura con la prensa escrita

Sectores sociales	Total
1. Gobierno	29.3
2. SEMAPA	19
3. Comité de defensa de RRHH de Vinto-Sipe Sipe	31.3
4. Prensa (columnistas)	5.4
5. Ambientalistas	8.1
6. Ingenieros	3.1
7. Organizaciones sociales, cíclicas de la ciudad de Cochabamba.	2.7
8. Gobiernos municipal	0.4
9. Iglesia	0.4
TOTAL	100

Análisis del conflicto

1. Los Actores Sociales Fundamentales

A lo largo de la “Guerra de los Pozos” se constituyen dos actores sociales fundamentales, al interior de los cuales se observan diversos sectores que coinciden en determinados aspectos respecto a la problemática del agua y sus estrategias de solución, a pesar de diferencias ideológicas que pudieran existir:

El bloque gubernamental, conformado principalmente por SEMAPA, COR-DECO, Prefectura del Departamento, a los cuales se adhieren, en muchos casos pasivamente el Comité Cívico, FEJUVE, COD, Sociedad de Ingenieros de Bolivia, filial Cochabamba (SIB), jerarquía eclesiástica, gobierno municipal, brigada parlamentaria, medios de comunicación social y autoridades municipales del área de influencia del conflicto pertenecientes al oficialismo (principalmente MNR).

El CDRRHH de los Valles Bajo y Central, organismo que logró aglutinar al conjunto de la población rural y urbana de Vino y Sipe Sipe, junto con sus organizaciones sociales, religiosas²⁰, cívicas y productivas representativas; a ellas se adscriben organizaciones campesinas y cívicas del valle bajo y central, munícipes no comprometidos con el oficialismo, la FSUTCC y ambientalistas urbanos.

1.1. Percepción del proyecto y sus impactos

En el bloque gubernamental las percepciones del proyecto y sus impactos giran en torno a los siguientes aspectos:

- SEMAPA, como institución municipal descentralizada, ha elaborado el Plan Maestro para el abastecimiento de Agua Potable a la ciudad de Cochabamba, con el propósito de enfrentar la crónica escasez de agua potable en la ciudad.
- La estrategia de corto plazo del Plan esta basada fundamentalmente en la explotación de aguas subterráneas, principalmente mediante la perforación de pozos profundos, con los que se solucionará casi inmediatamente el déficit de agua potable en la ciudad.
- La perforación de pozos es compatible con el Proyecto Múltiple Misicuni, esta última considerada como solución de mediano plazo.
- Los estudios para la perforación de pozos han sido realizados por una consultora experta en el ramo, utilizando tecnología de punta para este tipo de estudios.
- El Plan Maestro cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental, con lo cual se llenan los requisitos exigidos por Ley. En el caso de los pozos está demostrado que la perforación no afectará el ecosistema del entorno,

ni secará los pozos de menor profundidad; a pesar de ello se considera que el primer pozo tendrá un carácter exploratorio, para evaluar los probables impactos.

Por su parte el actor social CDRRHH tenía una visión diferente del proyecto, expresado particularmente a través de sus asesores técnicos:

- La historia ambiental de la zona en los últimos 30 años muestra que la perforación de pozos semiprofundos por parte de SEMAPA tuvo efectos negativos sobre la calidad ambiental de la zona, provocando el desecamiento de los pozos artesianos y la pérdida de humedad del ecosistema.
- El estudio realizado por la consultora francesa no cuenta con el EEIA específico; sólo se ha realizado una simulación de los probables riesgos ambientales mediante modelos matemáticos, sobreestimando el potencial hídrico de la zona.
- Los costos del estudio y la perforación de los pozos profundos son mayores a otros similares realizados en el exterior del país: “La perforación de pozos profundos era un negociado porque estaban sobredimensionados” (C. Fernández)²¹.
- La explotación de aguas subterráneas no es una alternativa para la región, por los altos costo de manteni-

miento, la mala calidad del agua para consumo humano²², riesgos ambientales que supone y el peligro de provocar procesos sísmicos en la zona.

- La perforación de pozos profundos constituye un mecanismo para distraer la ejecución del proyecto múltiple Misicuni.
- Existen otras alternativas, ambientales y económicamente sostenibles, a la perforación de pozos profundos, como la construcción de galerías filtrantes y la explotación de aguas superficiales de la cordillera.

1.2. Posiciones e intereses de los actores sociales fundamentales en el conflicto.

Durante el conflicto, los dos actores sociales fundamentales presentan posiciones encontradas y que obstaculizaron una solución concertada:

El bloque gubernamental tiende a entender el diálogo a partir del cumplimiento de las disposiciones legales, como aquella que dispone las aguas como propiedad estatal, y empeñarse en expresar que los pozos son la principal alternativa de corto plazo, además de que no existen externalidades ambientales negativas con su perforación y explotación.

Por su lado los agricultores, a través del CDRRHH consideran que la perforación, no solo tendrá un sobreprecio, sino que traerá consigo una catástrofe ecológica, que va desde cambios climáticos, has-

ta procesos sísmicos; por otro lado, sostienen que existen otras alternativas a los pozos en el corto plazo, como las galerías filtrantes.

Entre los factores que explican las posiciones e intereses totalmente contradictorios entre ambos actores sociales fundamentales, son:

1. El deficiente sistema de información y comunicación por parte de SEMAPA hacia la población, tanto de la ciudad como de las zonas afectadas con la perforación, respecto al proyecto;

- El desconocimiento de los alcances y lineamientos del Plan Maestro de SEMAPA, pues éste no había sido elaborado en forma concertada y participativa.

- La incertidumbre de si el pozo a perforar era de exploración y/o explotación; en la recta final de las negociaciones SEMAPA recién reconoce que el pozo era de explotación.

- La ambigüedad en la explicación de los probables impactos ambientales, pues nunca pudieron describir claramente los efectos que iba a generar la perforación sobre el entorno.

- Los esfuerzos de SEMAPA y el gobierno por convencer a la población fueron insuficientes, pues se partía del convencimiento que por encima de todo estaba el cumplimiento de la Ley.

Al no contar con una información adecuada por parte de la entidad encargada, los campesinos, pero también los de-

más sectores sociales vinculados al bloque gubernamental, construyen su versión de los hechos sólo con los datos que poseen.

2. Los campesinos asumen estas posiciones basados también en la memoria histórica local, pues luego de casi 20 años de perforación de pozos semiprofundos en la zona, habían constatado los efectos de su explotación: desecación de pozos artesianos y “juturis”, reducción de la humedad del ambiente, por tanto un deterioro de sus bases productivas; por tanto, cuando se plantea la perforación de nuevos pozos, el imaginario popular inmediatamente lo asocia con el pasado. SEMAPA en su propuesta no incorpora en absoluto la historia ambiental de la región, en relación a los recursos hídricos, mucho menos la comprensión de esta historia por parte de los campesinos.

3. La coincidencia de posiciones de los distintos sectores sociales articulados en torno a la estrategia de SEMAPA, se explica fundamentalmente por la escasez de agua potable, seguramente uno de los principales problemas urbanos de Cochabamba; por tanto, confiando en la información de SEMAPA (“los pozos son la única alternativa de corto plazo y su explotación no provoca impactos”), los distintos sectores sociales se empecinan en apoyar las disposiciones gubernamentales.

4. Pero también se observa en las autoridades gubernamentales la cristalización del espíritu modernizador a ultranza que caracteriza la época; como es urgente para el país articularse al mundo globalizado, a riesgo de convertirnos en país “inviable”, se considera que todo movimiento o proceso social que reivindique lo local, lo micro posee una connotación anacrónica, por tanto requiere embarcarla en el carro globalizador, por las buenas (el diálogo) o las malas (la intervención militar, estado de sitio)

5. En el fondo, dentro los intereses latentes en el conflicto, se percibe la contradicción entre dos visiones del agua: mientras para la estrategia gubernamental ésta constituye un factor de producción, pues su solución permitirá acelerar el desarrollo local y regional, en el movimiento campesino está presente, aunque no sea explícitamente, una concepción del agua asociada a la vida: ellos están luchando, en última instancia, para que “no muera la zona” paisajística y productivamente, hecho que obligaría a la población migrar a otra región.

6. La resistencia de los campesinos a la perforación de pozos aparece como un movimiento “premoderno” pues estarían resistiendo al progreso y desarrollo de la región; El Ing Méndez se asombraba como en pleno siglo XX.

[...] época de avance tecnológico, conquistas espaciales, modernización de

las sociedades, aplicación de descubrimientos científicos que facilitan la calidad de vida del género humano y dentro de estos parámetros la evolución de la conciencia y la intelectualidad, Cochabamba continúe postergando esta oportunidad de cambio y progreso por la actitud negativa de ciertos pobladores hacia planes y proyectos regionales que están siendo encaminados” (OP 8-X-94).

Es evidente que en la lectura de las autoridades gubernamentales la modernidad está asociada a alcanzar los niveles logrados por las sociedades industriales; frente a esta racionalidad modernizadora a ultranza los vinteños/sipesipeños muestran una visión más integral del desarrollo, pues el agua está articulada a la vida, por tanto a todos los ámbitos de la vida social, ambiental comunitaria; en último término, nos están ratificando la posibilidad de otras alternativas de desarrollo a partir de lo local, la posibilidad de varias modernidades.

1.3. Los medios de comunicación masivo: indicador del equilibrio de fuerzas.

Los media se adhirieron a la estrategia gubernamental, por tanto la cobertura a los distintos sectores sociales involucrados fue parcializada:

“Nos han criticado por la prensa; nos han dicho ‘son dos o tres políticos..que necesitan plata y son los

únicos, hay que agarrarlos a esos y meterlos adentro'. (Z. Valenzuela)

Hubo una desinformación muy grande, acicateados por intereses creados en contra de la región; la información estaba muy controlada" (Roberto Vera)

Estos juicios se confirman analizando la cobertura de la prensa escrita a los distintos sectores sociales involucrados en el conflicto, de uno y otro bando, durante los meses que duró el conflicto:

El CDRRHH es el sector que recibe mayor cobertura (31.3%), con el apoyo de los ambientalistas (8.1.%), alcanza a una cobertura del 39.4%; mientras el bloque gubernamental, es decir, los sectores sociales que apoyan la propuesta de SEMAPA tienen una cobertura total del 60,7 %.

El tema revela aún mayor interés si analizamos el tipo de comentarios y noticias que tiende a brindar la prensa escrita. Respecto a los primeros, varios columnistas lanzaron sus dardos contra el movimiento de resistencia a la perforación; cuando la primera movilización hacia la ciudad de Cochabamba, uno de ellos expresaba:

"[...] Tenía que ser en medio de esta angustiada situación (la sequía y escasez de agua en la ciudad), que una persona se oponga a la perfora-

ción de pozos en la región de Vinto, promoviendo una marcha dizque 'por la vida y el agua'. Peregrina ocurrencia la del sujeto, quien no tiene la menor idea de que a una profundidad de 600 metros de la que se puede extraer agua, no se compromete en nada la posible desertificación de la zona, en la que únicamente se aprovechan en la actualidad las napas superficiales.

La tal marcha[...], que se pone contra los 600 mil habitantes de la ciudad, debe ser frenada en seco por las autoridades[...] Las aguas, sean superficiales o profundas, no pertenecen a personas ni grupos poblacionales. Son del Estado y este tiene todo el derecho de disponer como mejor le convenga [...]. Vinto tiene agua y de sobra. Cochabamba padece sed [...]" N. Paz, columna "DIA A DIA", en OP 7-X-94.

Semanas después vuelve a la carga:

"[...] Quienes acicatean a los campesinos para oponerse a este trabajo (la perforación de pozos), deben ser sancionados, sencillamente porque 600 mil habitantes no pueden perecer de sed debido a la irresponsable actitud de unos cuantos. Para ello, la Prefectura debe prestar protección a los operadores de SEMAPA y establecer vigilancia policial durante las 24 horas del día [...]" N. Paz,

columna "DIA A DIA", en OP 27-X-94.

Cuando el movimiento de resistencia casi toma rehén al ministro Sanches Berzaín en el lugar del bloqueo, otro columnista protestaba airado por la "incapacidad" del Poder Ejecutivo para "imponer normas establecidas", airado exclamaba que "no se dio lugar a una explicación de los técnicos y faltó poco para que la comisión oficial, a la cabeza del ministro de Gobierno, fuera tomado como rehenes, incluyendo a periodistas que cubrían la noticia" Terminaba señalando que ante la "pérdida del principio de autoridad", los ministros deben actuar verticalmente, encomendando el cumplimiento de determinadas tareas a las reparticiones a su cargo y hasta en ocasiones acudiendo al uso de la fuerza pública". GILMORE, columna "Comentando el suceso", OP 22-02-95.

Días después, tomando en cuenta que los campesinos de Sipe Sipe, "acicateados por algunos agitadores [...], no parecen comprender" las explicaciones de SEMAPA acerca de que con la perforación de pozos profundos

"de ninguna manera se perjudica a los agricultores del lugar, quienes cuentan con capas acuíferas superficiales que pueden seguir aprovechando para sus requerimientos, puesto que a 600 metros de profundidad no será utilizable sino extra-

yendo a gran costo para proveer de agua potable a Cochabamba[...]".

y ante la amenaza de nuevas movilizaciones a la ciudad, el columnista augura que la tal marcha, puede colmar la paciencia de los cochabambinos y dar lugar a una contramarcha, capaz de desatar un violento enfrentamiento de consecuencias imprevisibles". GILMORE, OP 24-02-95.

Las constantes discursivas más importantes de estas columnas son:

- El movimiento de resistencia es dirigido por unos pocos "agitadores", "políticos", que se aprovechan de cierta ingenuidad campesina.
- Las minorías deben acatar la orientación de las minorías; esto es, los 600.000 habitantes de la ciudad de Cochabamba están de acuerdo con la perforación, para satisfacer sus necesidades inmediatas de agua potable, por tanto los agricultores deben acatar esta decisión.
- Hacer cumplir la normativa; si las aguas son propiedad del Estado, las autoridades deben hacer cumplir la Ley, si es necesario utilizando la fuerza.
- Frente a la movilización campesina se propone la movilización de la ciudad, con las consecuencias que ello implica.

El análisis crítico, mediante el uso de información equilibrada y rigurosa, está

ausente en los comentarios de la prensa de esos días. Más aún se observa cierto aura de desprecio hacia lo campesino, por constituir sujetos ingenuos, susceptibles de ser manipulados por grupos políticos y de poder.

Por otro lado, está clarísima la tendencia generalizada en los media de autorrepresentarse como el reflejo de la opinión pública, por tanto con el derecho de hablar a nombre de la sociedad civil y sus instituciones, cuando en el fondo lo que hacen, por lo menos en el caso del conflicto es evidente, apuestan por los grupos de poder dominantes, locales y regionales.

“La prensa que normalmente ha tenido mucha receptividad al asunto ambiental, en este caso se cerró” (Rafael Puente); [...] la prensa, la COD y el Comité Cívico de Cochabamba fueron atrapados, fue decepcionante” (R. Puente).

Si consideramos la importancia de la información en los conflictos ambientales, por su capacidad de acelerar a amortiguar los grados de contradicción²³, el papel de los media en la “guerra de los Pozos” fue inadecuada, al estimular ciertas actitudes violentas, profundizando las diferencias y desdeñando el movimiento de resistencia, mostrando falta de objetividad respecto a los hechos, con serias limitaciones de argumentación para emitir juicios y apelando al sentimiento antes que a la razón crítica; los medios de comunicación

influyeron indudablemente en el incremento de la presión social para la búsqueda de soluciones de corto plazo a la escasez de agua potable.

2. Factores que influyeron en el manejo del conflicto.

Es posible explicar la lógica del manejo del CA de Vino y Sipe Sipe a partir del análisis de los factores que intervinieron en la génesis y desarrollo de éste:

2.1. Enfoque del CA y su resolución

Mientras duró la negociación, se insistió en una solución exclusivamente técnica, particularmente por parte de SEMAPA; antes que enfatizar la búsqueda de alternativas concertadas y negociadas, se tendió a utilizar un lenguaje técnico, escasamente comprendido por la base campesina, quienes, como señalé antes, basaban su oposición en las experiencias pasadas de perforación. Así se explica la constitución de la comisión Técnica para proponer alternativas, aunque la solución definitiva vino de decisiones políticas, donde los agricultores logran imponerse al gobierno, por lo menos coyunturalmente.

Otro factor que definitivamente influyó en el enfoque del conflicto es la orientación tecnicista del Plan Maestro de SEMAPA, y la escasa sensibilidad social respecto al recurso y su acceso, aspecto del cual referí antes; tampoco se tomó en cuenta la historia ambiental de la zona, es

decir, los efectos provocados por la perforación de pozos durante la década del 70' y las consecuencias provocadas sobre el imaginario de la población.

2.2. La aplicación de instrumentos de Gestión Ambiental (GA)

El conflicto ha mostrado una vez más no sólo la inexistencia de normas ambientales que regulen el uso y manejo de los recursos naturales, sino también la escasa capacidad del Estado y sus instituciones para aplicar instrumentos, tanto legales, de planificación y evaluación, que hubiesen evitado los grados de violencia y autoritarismo alcanzados durante el conflicto.

“no existe ninguna regulación sobre la perforación de pozos en el valle de Cochabamba, sean estos artesanales o industriales” (R. Vera)

“En Cochabamba existe un pésimo manejo de las aguas superficiales. Cuando llueve en Cochabamba, las aguas descienden en forma de torrente desde la Cordillera, ocasionando daños y estas aguas no se almacenan y se escurren (en forma natural) y se van al Oriente boliviano” (R. Ramírez)

La Ley de Aguas vigente, no solo que es prácticamente desconocida por los actores sociales, sino que ésta se torna ina-

decuada para la implementación de estrategias de uso racional de recursos acuíferos:

“La Ley de Aguas (la nueva) se viene estudiando en el país desde hace aproximadamente veinte años, sin que se haya aprobado” (R. Vera)

A ello se añade que los gobiernos regionales y municipales carecen de políticas de manejo del agua, mucho menos incorporando criterios de sostenibilidad ambiental:

“Teóricamente hay normativa, pero a nivel de la Prefectura; pero allí todo se maneja a base de coimas, no es una reglamentación válida. Teóricamente contempla que cada perforación debía registrarse, pero nada de esto se cumple en la práctica [...]; 30% de los pozos de la jurisdicción de Vinto y Sipe Sipe son clandestinos” (C. Fernández)

“La alcaldía de Vinto no tiene ningún marco legal para regular la perforación de pozos [...] (Z. Valenzuela)

Otro aspecto, reflejado en el caso del Plan Maestro de SEMAPA, es la necesidad de tomar en cuenta que la administración del recurso requiere lógicas de concertación con otros municipios y comunidades, en el marco de la Descentralización

y Participación Popular; es decir, **la man-comunidad** en la administración de los recursos naturales y la recuperación del concepto **“de acuerdo a sus usos y costumbres”**.

La no realización de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) específica para los pozos profundos, mucho menos incorporando criterios participativos, también impidió un mejor conocimiento de las probables externalidades del proyecto, por tanto, términos de negociación más precisos.

Por último, hasta el momento la región carece de un Plan de Ordenamiento Territorial que defina los usos del suelo, a partir no sólo de sus potencialidades o vocaciones, sino también tomando en cuenta las demandas, expectativas y sueños de sus pobladores. Si existiera una política para promover el fortalecimiento de la agropecuaria intensiva en el Valle Bajo cochabambino, seguramente otros iban a ser los términos del conflicto y su manejo.

2.3. Manejo de la información

Como señalé antes, existió un deficiente manejo de la información, pues está claro que los “media” tendieron a emitir juicios respecto al conflicto, antes que describir los hechos, reflejada en la mayor cobertura periodística a los sectores gubernamentales.

La actitud de la prensa en el conflicto expresa la escasez de un periodismo especializado en temas ambientales, y la

“guerra de los pozos” constituyó un reflejo de ello, pues ninguno de los columnistas y reportajes se basaba en un análisis crítico y técnico, por el contrario, el tono de los textos oscila entre el ecologismo romántico y la creencia ingenua de los juicios del gobierno.

Otro aspecto del manejo de la información tiene que ver con la información que se brindaba a la población, urbana y rural, sobre los alcances reales del proyecto; acá SEMAPA mostró una escasa capacidad de comunicación con la sociedad civil y sus instituciones, pues no enfatizó una estrategia educativa e informativa que facilite el proceso de convencimiento a los residentes del área afectada sobre las bondades del proyecto; probablemente en el fondo encontremos la percepción de raigambre colonial, de no considerar al campesino como sujeto interlocutor de comunicación, por tanto no se consideraban en la necesidad de convencerlos sobre un proyecto que por concepto es considerado factible.

Por otro lado, se tendió a difundir información contradictoria, principalmente respecto a los potenciales del proyecto, desorientando a las organizaciones sociales urbanas:

“Oficialmente no teníamos información [...] SEMAPA no quiso proporcionarnos [...] como FEJUVE no conocemos el Plan Maestro de SEMAPA de Agua Potable, solo extraoficialmente” (E. Luján)

De esta manera, los términos de la negociación se desarrollaron en un marco de desconfianza por la información parcial y/o sesgada que manejaban ambos actores sociales fundamentales:

“Ambos lados del conflicto, los de SEMAPA y quienes los apoyaban, y los opositores al proyecto manejaban una información totalmente equivocada y establecieron su diálogo sobre esas bases” (V. Ricaldi).

2.4. Capacidad de concertación y solución negociada.

La constatación principal en la “Guerra de los pozos” es la escasa capacidad de concertación expuesta por los actores sociales fundamentales, particularmente el gobierno; las expresiones más importantes de este hecho son:

- La actuación gubernamental, entre la búsqueda de una salida al conflicto por cooptación antes que alternativas concertadas, y el uso de la fuerza, bajo el apoyo del marco legal (“el agua es propiedad estatal”).
- El discurso chantajista de las autoridades oficiales, expresando que la postergación de la perforación de pozos se traduciría en el agravamiento del déficit de agua potable en la ciudad de Cochabamba.
- El contenido de las negociaciones, donde se tiende a discutir posicio-

nes, discursos cerrados en base al uso de la autoridad, antes que la búsqueda de conciliar intereses orientado por el diálogo más o menos equilibrado de actores.

- La memoria histórica de negociaciones anteriores; ésta ha sido susceptible de lecturas diferentes por parte de los AS fundamentales; mientras el gobierno entiende que durante gestiones pasadas se logró convencer a la población para la perforación de pozos (el caso de Vinto), el CDR-RHH lo asocia como expresión no solo del deterioro de los recursos hídricos locales, sino también de promesas no cumplidas, por tanto el pasado funciona como un argumento contra la perforación
- La percepción gubernamental de que existía consenso ciudadano para la perforación de pozos, por tanto no se requería ninguna estrategia de concertación; asumiendo que las organizaciones representativas de la ciudad apoyaban el proyecto, sólo se hablaba de “concientizar”, “informar” en algún caso, a las poblaciones afectadas, pero en ningún momento dialogar para concertar/conciliar:

Sólo cuando las movilizaciones logran equilibrar la correlación de fuerzas y obligan a SEMAPA a negociar, se modifica esta actitud.

Si entendemos que las capacidades de concertación son indicadores de la cultura democrática vigente en una región, el conflicto de Vinto y Sipe Sipe nos da una señal de su incipiente ejercicio; reconocer al “otro” como interlocutor, exaltar la diferencia, la alteridad, pero a la vez la búsqueda de una sociedad equitativa, donde los sujetos tengan las mismas posibilidades de ser escuchados, canalizar sus demandas, sueños y expectativas, constituye una dimensión ausente.

Reflejo de un país que pretende garantizar la gobernabilidad a través de la modernización de sus instituciones, pero con muchas limitaciones para promover prácticas democráticas en el tejido social, coadyuvando por el contrario a la asimetría social y la exclusión de sectores sociales importantes, como el campesino.²⁴

2.5. Enfoque del Agua

Por la forma como se desarrolló el conflicto, observo que los diferentes sectores sociales que apoyaban la estrategia gubernamental de la perforación de pozos profundos, tenían un elemento discursivo común: **la percepción urbana del agua**; desde SEMAPA, pasando por el ministro Sanches Berzaín, hasta la COD o FEJUVE veían el conflicto con ojos urbanos, en la perspectiva de solucionar la escasez de agua **en la ciudad**; no solo desconocían los probables impactos del proyecto, sino que aun percibiéndolo el énfasis era “agua ya (para la ciudad)!!”. Mientras la estrategia

campesina es de largo plazo (mantener la zona en su vocación agropecuaria y el paisaje tradicional), el gobierno tiene una visión cortoplacista.

Por tanto, en el fondo estamos hablando de dos visiones del agua, y en general de los recursos naturales, distintas; el Plan Maestro de SEMAPA entiende el recurso hídrico como un factor de producción, un medio para el proceso de desarrollo regional, mientras, en el imaginario campesino esta atravesada por una visión más integral²⁵ del agua, coherente con la visión andina del recurso percibido como un recurso “vivo”²⁶; de ahí que el agua esta asociada a la vida, ergo a la existencia misma del grupo y el entorno natural y construido; y la perforación de pozos profundos está vinculada por los pobladores, principalmente campesinos agricultores, con la desaparición del agua, por tanto con la base de la vida.

El estilo de desarrollo regional, orientado al sector servicios, traducido en el violento y escasamente planificado centro urbano, marginando lo rural y sus actividades económicas a un rol secundario, refleja también este enfoque.

El propósito modernizador a ultranza, hoy constituye un código dominante en el Departamento; articularse al mundo globalizado es el sueño de los gobernantes y funcionarios de turno, donde lo urbano es asociado al “progreso”, el futuro a conquistar, mientras lo rural se vincula a lo tradicional a superar; estos imaginarios de los grupos de poder dominantes indudable-

mente han influido también en la manera de encarar el conflicto.

2.6. Soluciones al déficit crónico de Agua potable en la ciudad de Cochabamba.

La búsqueda de alternativas a la escasez de agua constituye también un factor clave para comprender el manejo del CA, pues el conflicto se desarrolla en el contexto de una gran presión social urbana para atender las demandas de agua, no sólo por la sequía del año 1994, que redujo al mínimo las reservas cordilleranas de agua, sino también por el incremento del consumo por el rápido crecimiento poblacional de la ciudad:

“En el momento del conflicto, SEMAPA tenía una fuerte presión social por el tema de la escasez de agua potable. Yo veo que el proyecto de perforación de pozos profundos se constituye en una opción desesperada que adopta SEMAPA” (G. Terceros)

“SEMAPA, por la urgencia intentó explotar directamente los pozos” (C. Maldonado).

A ello se debe añadir la incertidumbre de la ejecución del Proyecto Misicuni, proyecto al que la región entera apuesta ciegamente,²⁷ puso susceptible a la población urbana:

El conflicto de los pozos también muestra una faceta interesante del acceso, uso, y manejo del agua en la ciudad: los diferentes sectores sociales que apoyan la estrategia gubernamental, no dicen una palabra sobre la necesidad de, por un lado un acceso más equitativo en la distribución y superar la inequidad en la distribución de la red y acumulación en tanques; por otro lado, la importancia de conservar el escaso recurso hídrico existente: mientras los estratos altos derrochan el agua con una lógica de sobreconsumo similar a países industrializados, los barrios periurbanos y sectores populares, apenas alcanzan niveles de consumo de subsistencia mínimos; una cultura del agua ciudadina que enfatice el manejo racional, la conservación, es otra faceta ausente en el imaginario sociocultural urbano de la ciudad de Cochabamba y en las estrategias de desarrollo promovidas por el gobierno.

Por otro lado, el conflicto se mueve en un territorio electoral²⁸, donde los políticos y candidatos tienden a instrumentalizar y/o manipular la escasez de agua y las connotaciones del conflicto, en función de sus intereses; la actuación de Manfred Reyes Villa, al aparecer como “mediador” es una clara muestra de ello.

3. La “guerra de los pozos”: ¿expresión de Ecologismo Popular?

Existen varios indicadores que revelan la resistencia de los agricultores de Vinto-Sipe Sipe a la perforación de pozos pro-

fundos, como la expresión de un movimiento ecologista popular, a saber:

- A pesar de los intentos de manipulación e instrumentalización política, la resistencia se constituye en un movimiento social autónomo; el CDRRHH articula no sólo a los pueblerinos de la zona, sino también, y fundamentalmente, a los pequeños campesinos parcelarios (dedicados a la agricultura y pecuaria), agricultores medianos, sectores sociales que en general presentan indicadores de pobreza alarmantes.
- En último término, el movimiento de oposición a los pozos está articulando la resistencia a la reproducción de una estrategia de “distribución ecológica” desigual de los recursos naturales, en este caso los hídricos.
Durante siglos, los modelos de desarrollo han privilegiado el aprovechamiento de los recursos hídricos, en función de los intereses socioeconómicos de los grupos de poder regionales; en nuestra época las políticas de explotación del agua están orientados a solucionar los requerimientos de la ciudad de Cochabamba, ignorando las demandas campesinas²⁹.
- Otra faceta de la resistencia campesina es la reivindicación del acceso comunitario a los recursos hídricos, frente a las tendencias privatizado-

ras, y orientaciones hacia formas de uso y acceso individual; los sistemas tradicionales de la zona, aún se basan en normas que permiten el manejo comunitario del agua (sistemas de mitas, cooperativas, asociaciones).

- El modelo de desarrollo regional busca articularse al proceso modernizador, bajo lógicas privatizadoras, énfasis en el mercado como regulador por excelencia de la vida económica, y tiende a fortalecer a las actividades urbanas, marginando a sectores económico productivos tradicionales como son los pequeños productores parcelarios (agrícolas y pecuarios) del valle cochabambino. La defensa del agua se constituye en la defensa de una forma de vida, buscando mantener sus prácticas socioeconómicas y productivas, a pesar del mercado.
Los vinteños y sipesipeños al defender el agua como “base de la vida”, se están jugando la supervivencia de la zona en sus características actuales; no están peleando por conservar una especie, sino una forma de vida, en riesgo de ser expropiada por la lógica no sustentable del mercado.
- Como movimiento social, “La guerra de los Pozos” hizo visible algunas de las externalidades ambientales, causadas o susceptibles de provocar, por el proyecto de los pozos,

inspirado en un estilo de desarrollo caracterizado por deteriorar el entorno; de otra manera, estos impactos iban a diluirse y ser olvidados por el imaginario colectivo regional.

- El conflicto mostró el rol protagónico del sector femenino en la defensa del uso y acceso a recursos naturales; las mujeres campesinas participaron en las movilizaciones y en el bloqueo; pero además, dan la dimensión humana a la resistencia, pues son las que manejan mucho más explícitamente aquello de que sin el agua, las principales formas de "vida" en la zona desaparecerán, incluidos sus hogares. Este comportamiento es coherente con el rol doméstico que desarrollan, pues por la división social del trabajo doméstico, la administración del espacio doméstico esta a su cargo, por tanto están vinculadas, en su cotidianeidad, con la reproducción/supervivencia del hogar campesino.

Por otro lado, el movimiento de resistencia constituye una profunda llamada de atención a las organizaciones sociales y movimientos ambientalistas del Departamento, por sus limitaciones para canalizar nuevas demandas y reivindicaciones, que no necesariamente pasan por las luchas clasistas y/o economicistas.

Organizaciones como la COD o FEJUVE, durante el conflicto mostraron una incapacidad para actuar autónomamente, debido a un desconocimiento de la dimensión política de la distribución ecológica y depredadora de los recursos naturales en el Departamento y los impactos ambientales que genera; es decir, hasta el momento no han sabido incorporar la dimensión ambiental dentro sus luchas y reivindicaciones, mucho menos mirar los procesos sociales con ojos ambientales; de ahí la absoluta desorientación de estos sectores en su participación dentro el conflicto, asumiendo más bien un rol pasivo, haciendo seguidismo a las estrategias gubernamentales prourbanas y que tienden a profundizar las desigualdades sociales y ambientales.

Tampoco los movimientos ambientalistas locales supieron afinar un discurso propio; excepto algunos ambientalistas que se solidarizaron con el movimiento, la mayoría de estos grupos guardó un silencio cómplice.³⁰

Al margen de la incertidumbre respecto a la información que se manejaba, un hecho que influyó para ello es el carácter de varios de estos grupos, dedicados exclusivamente al proteccionismo/conservacionismo, antes que una visión social y política de la problemática ambiental; se enfatiza la defensa del paisaje, áreas verdes, residuos sólidos, especies amenazadas, contaminación, pero vacía de todo contenido ideológico, como es el tema de la inequidad en la distribución y acceso a los recursos, la grave y cada vez mayor di-

ferenciación social, el autoritarismo de los grupos de poder, etc.

Por último, el conflicto también puso en el tapete de la discusión los nuevos términos de las luchas sociales en la región, y probablemente del país: la sociedad se moviliza cada vez más por participar protagónicamente en la gestión pública, en la administración del entorno, desde sus prácticas y lógicas tradicionales; exige mejores condiciones y calidad de vida, hoy, poniendo en tela de juicio las promesas de “futuros venturosos” que jamás llegan; además demanda mayor equidad social y ambiental (léase distribución ecológica equitativa), todo ello en el marco de una cultura política verdaderamente democrática, pluralista, participativa y autónoma.

Notas

- 1 Como dice M. Serres a propósito del caos, “lo que no se mueve no es” (en Ibañez 1990:45)
- 2 “Lamentablemente esa exteriorización es la excepción, en parte por el temor a reconocer los problemas y acoger los conflictos como algo normal de los procesos de desarrollo” (Sabatini 1994:16).
- 3 Esto es entender la democracia como el respeto a la diferencia y la libertad del “otro”, pues “los hombres respetan a los otros porque viven con los otros, porque necesitan de los otros para ser libres ellos mismos, la libertad de cada uno se extiende al infinito con la libertad de los otros.(Colombo 1994:46).
- 4 PA solo existirá como tal en la medida que haya personas que lo identifiquen como problema debido a los impactos ambientales

que genera en su entorno o en su calidad de vida (CIPMA 1995:2).

- 5 Sobre el desarrollo a escala humana ver Max Neef et.al. 1986.
- 6 El Informe Brundtland, donde por 1ra. vez se acuña el concepto de Desarrollo Sostenible, expresa esta tendencia.
- 7 Como dice Martínez Alier, “antes cazaban animales, hoy los fotografían” (1995:110).
- 8 Entendemos distribución ecológica a “las asimetrías o desigualdades sociales, espaciales y temporales en el uso humano de los recursos y servicios ambientales, es decir, en el agotamiento de los RRNN y en la carga de contaminación” (Martínez Alier 1995:152).
- 9 El documento del Plan Maestro señala que la cobertura de SEMAPA alcanza al 53 %, información que coincide con la expresada por Jorge Cortés (en Laserna 1995).
- 10 Por ejemplo, en la gestión 92, la zona Nor Este, considerada la de mejor condición de vida, consumió el 48% de la producción total de agua de SEMAPA, cuando su población representa apenas el 27% del total de la población cochabambina; otra expresión de la segregación en el acceso al servicio.
- 11 Al respecto, la polémica también es irremediable; según el Ing. R. Vera, miembro del comité asesor de los agricultores en la “Guerra de los pozos”, existiría un sobreprecio en el costo del proyecto, en todas sus fases, pues éste solo llegaría a costar aproximadamente 250 millones de \$US, con una rentabilidad alta.
- 12 No olvidar que la HAM posee el 60% de las acciones.
- 13 De 44% el año 93 a 52% en el horizonte del Plan.
- 14 “La participación directa en la evaluación ambiental de un proyecto de quienes se sientan afectados podría mejorar la legitimidad de éste frente a la comunidad nacional y local, así como podría mejorar el resultado de esos estudios...” (Sabatini 1996)
- 15 Por ejemplo se organiza una multitudinaria marcha “de la cochabambinidad” organizada

- por FEJUVE, donde participan también autoridades locales y regionales; allá se conmina a iniciar obras hasta el 14-IX, fecha de las efemérides departamentales.
- 16 El tema de la escasez o abundancia de agua potable para la ciudad está vinculado a los cambios del régimen hídrico en la región; “Un incremento de la aridez del valle y una despoblación de los bosques de la vertiente norte tendrán su efecto en el régimen de lluvias, y esto en la capacidad de desarrollo de la ciudad como tal (Laserna et.al. 1995:37).
- 17 Al respecto, ver Matzlawick 1989.
- 18 Como señala Carlos Fernández, ello se explica porque “más del 50% de la captación de leche que nace la PIL proviene de esta región”.
- 19 En la comunidad de Mallco Rancho los primeros en levantarse fueron los del módulo lechero.
- 20 Los clérigos de la Parroquia de Vinto apoyaron protagónicamente la resistencia a la perforación, tanto que uno de los curas formó parte de la directiva del CDRRHH de Vinto.
- 21 “El costo de operación (de los pozos profundos), que incluye gastos de inversión, operación y mantenimiento es de (cuesta) US 30 ctvs. el mt^3 ; en cambio, las aguas superficiales pueden estar entre US 20 a 25 el mt^3 . Evidentemente el pozo de agua es mucho más caro que explotar aguas superficiales” (Carlos Maldonado).
- 22 Varios de los técnicos entrevistados han coincidido en afirmar que las aguas subterráneas del valle bajo y central presentan alto contenido de hierro y otras sustancias dañinas a la salud humana.
- 23 “La falta de información buena y legitimada es un tercer factor, además de los intereses (in situ) y valores (de enfoque), que influyen en los conflictos ambientales” (Sabatini 1994:17); muchos conflictos se dispararían si se contara con información adecuadas; pero,
- es común que ésta sea manipulada, en función de partes en disputa, generando imágenes públicas difíciles de remover posteriormente (*Idem*).
- 24 Las reformas últimas, como la Participación popular o Descentralización las entiendo más como potenciales, posibilidades, antes que evidencias empíricas de fortalecer una cultura democrática en el país, pues a medida que se cristalizan sus aplicaciones, las esperanzas van desapareciendo.
- 25 Como se sabe, en las sociedades tradicionales, al tener una estrecha relación con el entorno natural, tienden a sacrificar los objetos y recursos con los cuales interactúan y/o aprovechan (Eliade 1975).
- 26 En la cosmovisión andina, todo en el cosmos tiene vida, por tanto se trata de reciprocitar con el entorno, a través del rito y las prácticas habituales de respeto a la naturaleza; la cercanía a teorías contemporáneas, como la Hipótesis GAIA es evidente.
- 27 No es de interés del trabajo analizar si Misi-cuni es “la solución” al problema del agua en la región o un sueño colectivo que permite no perder la esperanza de una solución definitiva; interesa de Misi-cuni, la capacidad que tuvo en su momento para coadyuvar a la presión social y las movilizaciones vinculadas a los pozos.
- 28 A fines del 95 se realizaron elecciones para elegir Alcaldes y Gobiernos municipales.
- 29 A pesar de ello, muestran condiciones de vida mucho más adecuadas en relación a las regiones más pobres del Departamento (Tpacari, Arque, Bolívar).
- 30 El Foro Cochabambino del Medio Ambiente (FOBOMADE), seguramente la organización ambientalista más grande del Departamento, no emitió ningún comunicado oficial, pues no estaban seguros de la estrategia a seguir (comunicación personal de un miembro de FOBOMADE).

Capítulo 3

**BASES METODOLÓGICAS PARA EL
TRATAMIENTO DE CONFLICTOS
SOCIOAMBIENTALES**

Conflictos... ¿sociales, ambientales, socioambientales?...

Conflictos y controversias en la definición de conceptos

René Orellana

Introducción

El tema del conflicto como preocupación académica o política, no es nada novedoso. Diversos enfoques se han construido al respecto, en diferentes épocas.

Evidentemente, este tema fue preocupación, en el ámbito académico, de las ciencias sociales, políticas, jurídicas, psicológicas; de aquella dimensión reflexiva que tiene como "objeto de estudio", a las relaciones sociales de los hombres, a la interacción, el encuentro dinámico entre seres sociales.

Pero cuando el tema ambiental se cruza en esta esfera de análisis parece haber desconcierto, desazón en la forma de abordarlo.

El medio ambiente está siendo tratado actualmente desde enfoques multidisciplinarios, pero los esfuerzos por lograr un encuentro interdisciplinario son muy reducidos.

Las corrientes verdes, por ejemplo parecen haber hecho énfasis especial en

el entorno físico, biológico, separándolo de lo social. Así, el medio ambiente, aparece como una entidad física, como un habitáculo orgánico, ciertamente vivo, latente, fundamental para nuestro discurrir existencial, pero casi ajeno a nuestras dinámicas sociales cotidianas.

Así, el hombre y la mujer son vistos como algo foráneo, interventor, destructor de la biósfera, del mundo verde.

Todavía subsiste, lamentablemente esta visión separatista del hombre, la sociedad y su entorno, y se evidencia no sólo en corrientes fundamentalistas que manifiestan actitudes y prédicas radicalmente proteccionistas, sino en espacios públicos, estatales, gubernamentales de planificación del desarrollo, no exentas de actitudes como las hace poco mencionadas.

Es común ver, en nuestros países llamados subdesarrollados, que los gobiernos locales, regionales y nacionales, desarrollan políticas, programas y proyectos, relativas al medio ambiente, en base a consideraciones fundamentalmente físi-

cas. Y justamente, cuando estos programas y proyectos se llevan a la práctica suelen provocar conflictos.

Esto de los conflictos relacionados con el medio ambiente parece ser una exquisitez inventada por personajes distraídos en disquisiciones trasnochadas; y mucho más la controversia conceptual manifiesta en el título del presente artículo. Sin embargo, corresponde aclarar que la intención de esta reflexión es justamente intentar aclarar esta polémica y traducirla u operacionalizarla en un esfuerzo colectivo tendiente a un tratamiento interdisciplinario.

Nuestra intención es, además, tocar las puertas de los escenarios en los que se fragua la ingeniería de políticas públicas, en la perspectiva de, sustentados en un marco conceptual *interdisciplinario*, desarrollar reformas y proyectos (macro y micro) con una visión sistémica del problema.

Haremos este intento, a través de un repaso de diferentes autores (entre ellos, Francisco Sabatini, Manuel Briceño, Pablo Ortiz, Carlos Crespo, Christine Pendzich y el suscrito) que tuvimos la oportunidad de divergir y congeniar motivados por los contenidos de un curso de postgrado denominado: manejo y resolución de *conflictos ambientales*; realizado en Santa Cruz, Bolivia, en Agosto de 1996.

En busca de un concepto

Lo ambiental y lo social: ¿dos dimensiones diferentes?

Francisco Sabatini (1996: 2 y ss.) sugiere que, en el marco de esta discusión, deben distinguirse dos tipos diferentes de conflictos, uno es específicamente el que está relacionado con el control de los recursos ambientales, entendidos éstos como recursos naturales, y otro es el que está motivado o generado por externalidades.

Indica sin embargo, como precaución preambular que los conflictos ambientales tienen, en el caso latinoamericano, una carga cultural especial además de un componente socio-económico relacionado con la pobreza y el subdesarrollo (1996: 2).

Así, existiría una relación muy estrecha entre los conflictos ambientales y los conflictos sociales.

Propone entonces, los siguientes conceptos: conflictos ambientales son aquellos que se dan en torno a la distribución de las externalidades o efectos externos emergentes de cambios producidos en los usos del suelo y de actividades nuevas; conflictos socio-ambientales son, en cambio, aquellos generados por el acceso y el control de los recursos ambientales, particularmente de la tierra, pero también de aguas, minerales y otros.

Externalidades, son en resumen, los cambios en los usos del suelo y la intro-

ducción de nuevas actividades que se desarrollan en un espacio productivo concreto; una suerte de introducción de cambios en las tecnologías de producción, motivados probablemente por corrientes de adelanto tecnológico u otros.

Así, las disputas, los desencuentros, cuando llevan solamente el adjetivo de ambientales parecen estar sujetos específicamente a la intervención de variables externas, ajenas a la realidad que se trata.

Estas externalidades serían, por ejemplo, la intervención de empresas petroleras, madereras; la otorgación de concesiones forestales, mineras, petroleras, etc., la construcción de industrias chimenea u otras de alto impacto ambiental que puedan provocar daños directos o indirectos al entorno; las inversiones externas; en fin, todos aquellos elementos que parecen estar fuera de una dinámica cuyo funcionamiento es armónico en tanto no es desestabilizada por intervenciones foráneas.

Parecería ser que aquellos conflictos originados por determinantes externos no tienen relación o impacto directo con procesos de gestión de recursos naturales o de espacios vitales (urbanos o rurales), lo cual no resulta muy coherente.

Toda intervención de este tipo (concesiones, instalación de industrias, etc.) supone modificaciones importantes en el uso de los espacios (vamos a decir...) públicos; entendidos éstos como entornos vitales, como sistemas de convivencia en los que se producen procesos de adaptación y de re-creación, buscando modelar el en-

torno físico y social en función de las percepciones de calidad de vida que las sociedades producen desde sus mundos culturales.

La intervención de ajenos en entornos gestionados por sociedades locales exigirá reajustes en la gestión de los espacios. Pero, la gestión del entorno, no es un hecho puramente físico o técnico, está muy imbricada con procesos normativos, institucionales y valóricos que hacen que las sociedades accedan, usen y controlen sus espacios de cierta forma, con ciertas normas, ciertas autoridades y ciertas percepciones o concepciones.

El enfoque sistémico es pues fundamental en el abordaje del conflicto.

Por ejemplo, la intervención de una empresa forestal en una región habitada por una determinada sociedad, que accede y controla los recursos forestales y que usa el bosque para diferentes fines (incluidos los espirituales), exige modificaciones en la gestión que esa sociedad hace de su espacio, por tanto, probablemente restricciones en el acceso, el uso y el control; y, concomitantemente, trastornos en los sistemas de tenencia (de árboles, de tierra), allí donde intervenga la empresa forestal; eso, solamente sin considerar los daños ambientales.

Otro ejemplo: actividades agrícolas desarrolladas en tierras de uso forestal diversificado ("nuevas actividades"), que suponen "cambios en los usos del suelo", producirán conflictos por el control de aquellos espacios. Aquí el asunto se puede

plantear en términos de tenencia, en forma territorial o en forma parcelaria (privada).

Este último es un conflicto en el encuentro de colonos con pueblos indígenas. Los primeros introducen los cambios y las nuevas actividades, los segundos exigen respeto a un sistema de control y tenencia territorial del espacio.

Entre comunidades indígenas, la situación puede ser similar; por ejemplo, actividades de aprovechamiento forestal por parte de ciertos clanes familiares, correspondientes a un territorio comunal (conocido y reconocido), en tierras de otra comunidad, controladas por familias de esta última. Buscando acceder y explotar manchas de madera. Situaciones similares se presentan, sólo por poner un ejemplo, en comunidades del Territorio Indígena Multiétnico (Beni, Bolivia) o el Territorio Indígena Yuracaré, ubicado en Cochabamba, Bolivia (Orellana 1995: 17).

En los entornos urbanos, por ejemplo, la intervención de una industria que genera sólidos y líquidos contaminantes que son echados en un área verde, usada por jóvenes y niños para actividades distractivas; interferirá en el acceso de la población a un espacio que tiene una significación social, en la medida en que tiene usos y funciones, otorgadas de manera consuetudinaria o planificada, de esparcimiento.

Por consiguiente, los intervinientes externos, implican conflictos de acceso y control de recursos naturales, tienen un impacto sobre la gestión del espacio, dire-

mos en un sentido más general, para no aludir solamente a las áreas rurales.

Sin embargo; los conflictos por acceso y control del espacio no necesariamente implican la existencia de externalidades.

Hasta aquí, tanto los conflictos llamados ambientales como los llamados socioambientales, implican problemas de poder de diferente escala de gestión del espacio y sus recursos ambientales; involucran procesos de gestión en la medida en que revelan situaciones de usufructo, explotación de recursos .

Pero también implican propiedad y posesión de tierra y percepciones de calidad de vida. Más adelante veremos cómo la percepción es fundamental para entender los conflictos.

Así vista, la diferencia entre conflicto ambiental y conflicto socioambiental es muy fina. Convendría, en todo caso, eliminar la barrera; sobre todo si se aborda el tema, analizando el impacto sobre las sociedades locales y las actitudes que éstas asumen.

Sin embargo, parece ser que el concepto de conflicto ambiental tiene una connotación diferente cuando en el escenario de disputa aparecen sólo dos actores: "los industriales" y "los ambientalistas". El interés de los primeros sería estrictamente económico y el de los segundos sería fundamentalmente político-ambiental.

Es decir, los ambientalistas, pueden no desarrollar procesos de acceso y con-

trol de los recursos en cuestión pero enarbolar un interés proteccionista.

Este podría ser el caso (por decir uno) de “balleneros” con grupos ambientalistas, de industrias nucleares con los mismos grupos, etc.

Se han dado casos interesantes que involucran a grupos sociales con instituciones o movimientos llamados ecologistas. Por ejemplo: conflictos entre campesinos-colonos y organizaciones proteccionistas por el control de áreas protegidas.

En Bolivia, podemos citar uno de éstos: Se trata del Parque Nacional Ambroró, ubicado en el departamento de Santa Cruz (Bolivia). En el límite sur, principalmente en la provincia Florida, los campesinos exigieron al estado la co-administración del área protegida, además de demandar derechos de acceso a los recursos, para fines comerciales en algunos casos (recolección de helechos, de orquídeas, caza de loros y mariposas) y para fines de consumo familiar en otros (recolección de leña, por ejemplo). En el conflicto intervino una organización ambientalista, quien finalmente se adjudicó la administración del parque.

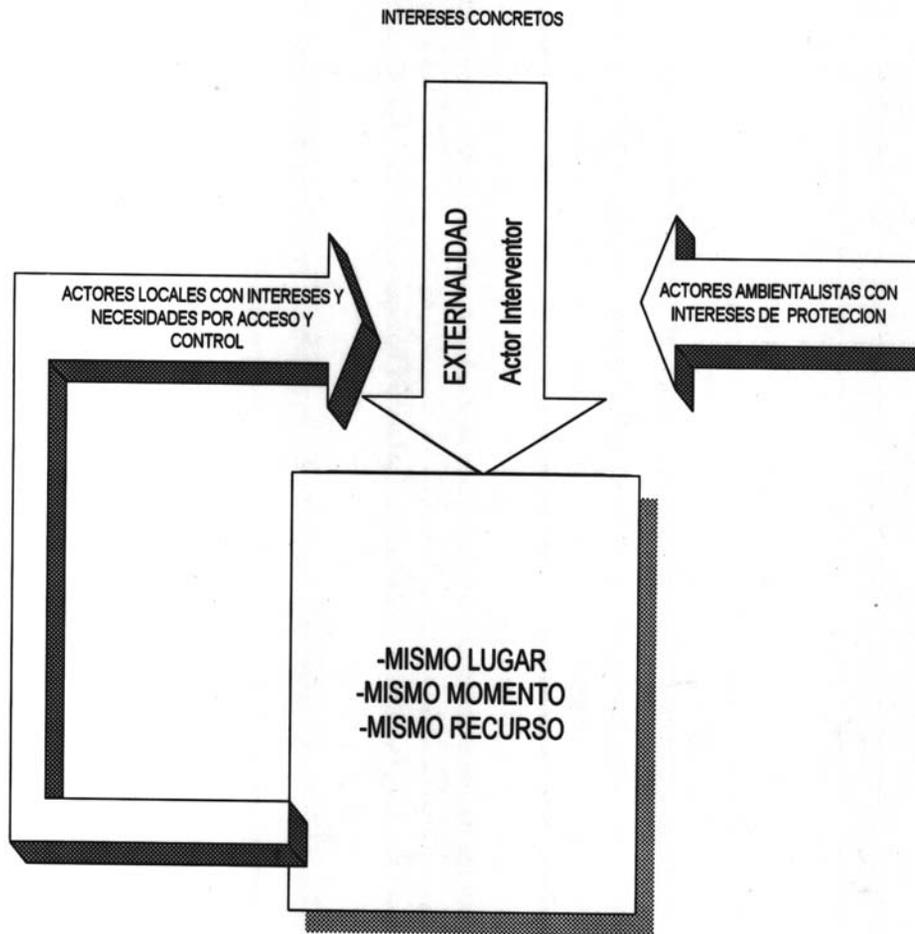
Siguiendo a Sabatini, diremos que en “nuestras sociedades”, los conflictos son socioambientales, por las características y particularidades propias de nuestra realidades.

Los conflictos ambientales, revelan pues características sociales, políticas y culturales importantes cuando involucran directamente a las sociedades locales. En

estos casos, las variables a considerar son: Los sistemas de participación política y poder local, los grupos sociales locales, sus cuotas de poder, las formas de tenencia, el sistema de derecho en el uso y control de los recursos naturales, las instituciones creadas para gestionar el espacio y los recursos, el estado, las políticas, y proyectos implícitos en el área de conflicto, otros actores, sus intereses y necesidades.

Notará el lector que hay un énfasis social. Sin duda. El objetivo es subrayar el papel político que cumplen los conflictos más allá de la implicaciones estrictamente técnicas y físicas. En la medida en que entendemos que el conflicto es un desencuentro de intereses y necesidades adversos, diferentes y divergentes; y en tanto tal, se trata pues de un hecho político.

En el gráfico que vemos a continuación podemos observar cómo diferentes actores modifican el concepto.



Siguiendo a Sabatini diremos que un mismo lugar, un mismo momento y los mismos recursos pueden involucrar a diferentes actores.

Cuando los actores involucrados son los externos, más los grupos ambientalistas, que también son externos, se produce un conflicto ambiental.

Cuando entran en el escenario las sociedades directamente afectadas, el conflicto asume una connotación social.

Entonces, si un problema ambiental afecta a grupos sociales e involucra a actores responsables; y si éstos colisionan (para decirlo de algún modo) en términos de intereses y necesidades, se produce un desencuentro, una disputa, un conflicto socioambiental.

Así, la degradación, la contaminación, el deterioro de fauna, flora, la destrucción de espacios públicos, la demanda de éstos, se puede traducir en conflictos si coluden dos actores adversos cuya divergencia está relacionada con esos aspectos.

El ambiente como construcción social

El concepto de conflicto ambiental tiene antecedentes vivenciales urbanos y está muy relacionado con corrientes “naturalistas” muy afectadas por los serios problemas de contaminación que aquejan a las urbes.

Es importante, sin embargo, subrayar que los espacios urbanos también tienen una dimensión de uso y acceso. Por tanto, cuando hablemos de conflictos so-

cioambientales haremos alusión también a aquellos generados en las ciudades.

Hasta aquí, los conflictos son hechos políticos, que involucran factores económicos, culturales, ambientales, jurídicos; por tanto, requieren un tratamiento integral.

Manuel Briceño nos ayuda a definir mejor el concepto; sugiere comenzar la discusión definiendo el concepto de ambiente. El ambiente sería no un simple hecho físico, desagregable del hombre sus prácticas y relaciones sociales.. El ambiente, desde nuestra perspectiva, es un hecho social, una construcción social, “una resultante social”; en la medida en que la actividad del hombre altera la naturaleza.

Esta alteración, diremos nosotros, no necesita ser solamente física o fundamentalmente física, puede ser simplemente cultural. Es decir, el espacio, el entorno y sus partes son simbolizadas, por ejemplo, construidas, por las sociedades, leídas o concebidas según sus universos valóricos, religiosos, etc. El espacio es además escrito conforme las percepciones culturales, es codificado y luego funcionalizado.

La construcción social de un espacio no alude necesariamente a un hecho utilitario sino también a un hecho estrictamente simbólico, es decir, a lo físico como significación.

Una lectura antropológica semejante podría ayudarnos a entender el ambiente como un hecho social.

Para ser más específicos, diremos entonces que los bosques son hechos so-

ciales; mucho más si enfatizamos actividades de aprovechamiento, de control y de manejo .

Así, los sistemas naturales, no serían tan naturales.

Pero más allá de un enfoque estrictamente social, y en la perspectiva interdisciplinaria, pensemos el ambiente, como un entorno vital que conjunciona elementos físicos y sociales. Lo físico, sin embargo, desde el enfoque de control y acceso, tiene una connotación social.

En las urbes, esta acepción es mucho más evidente, en la medida en que se trata de entornos cuyos recursos ambientales (he aquí la diferencia) son artificiales.

En cualquier caso (rural o urbano), estamos hablando de espacios vitales en los que se desarrollan actividades de acceso y control, uso y manejo de entornos¹, en función de satisfacer diversas necesidades e intereses.

La naturaleza ambiental de un conflicto está medida, entonces, por el grado de alteración que puede provocar una actividad del hombre en los sistemas naturales, es decir, las alteraciones que producen las actividades productivas de la sociedad (Briceño 1996: 2).

Pero toda alteración, diremos, tiene la forma de explotación y aprovechamiento; estas actividades involucran a personas, a sociedades, a grupos que tienen formas de explotación, formas de usufructo, que tienen intereses y necesidades en las actividades productivas. Estos intereses,

volvemos a lo anterior, están sustentados en una estructura de tenencia, de acceso y control, en un sistema de derecho. Por tanto las acciones de transformación se enmarcan en contextos normativos, políticos, organizativos, económicos, etc.; contextos que constituyen escenarios de conflicto.

Entonces, el conflicto siempre será ambiental y social. Nos acercaremos así a una de las corrientes de estudio del tema, denominada Ecología Ambiental, la cual se define como el estudio de los sistemas humanos en interacción con sus sistemas ambientales (Gudinas y Evia 1991:26).

Los conflictos socioambientales serán, desde una visión totalizante, conflictos producidos por la actuación del hombre con o en su ambiente y conflictos que se producen por la actuación entre los hombres en torno a las cosas del ambiente (Briceño 1996: 3).

VISION TOTALIZANTE



Escasez y percepción: dos determinantes a considerar

Christine Pendzich, siguiendo la propuesta teórica de Wallenstein (s.f.), sugiere que la escasez es la determinante fundamental de los conflictos. Según este criterio, los actores, entran en disputa por acceder y controlar recursos escasos (Pendzich 1994: 9).

Para explicar otros conflictos, la autora citada hace más elástico el concepto de escasez. De esta manera, aquellas disputas que no manifiestan aspectos cuantitativos -en términos de recursos involucrados en una suerte de rebatiñas-, como problemas relacionados con derechos y normas que regulan o, más bien, no regulan (porque no existen o nos están suficientemente definidos) de manera adecuada la dinámica social, pueden leerse también como escasez de derechos, escasez de reconocimiento de éstos, escasez de equidad, de sostenibilidad, etc.

En nuestra opinión, lo socioambiental es parte de dinámicas más complejas, en las cuales entran en juego diversas variables, configurando problemas y disputas cuya comprensión exige perspectivas de lectura más amplias.

Por ejemplo, resultaría muy ambiguo hablar de escasez de sostenibilidad, en la medida en que éste es un *valor* que puede tener diferentes *valoraciones* dependiendo de diferentes imaginarios o mundos ideológicos y culturales, en resumen, de diferentes percepciones; lo mismo

ocurriría con conceptos como equidad, acceso, uso, etc. (Orellana 1995: 2).

En el anterior acápite decíamos que los espacios son simbolizados, son codificados, son dotados de contenidos puramente valóricos, puramente culturales. De este modo, los espacios son construidos subjetivamente en dinámicas colectivas.

Alrededor de la naturaleza y los espacios que habitan, las sociedades producen concepciones, valores, percepciones, y contruyen, socialmente, para decirlo con Crespo y Briceño (Briceño 1995: 2) un entorno, un ambiente.

Pero también puede haber una construcción diferente, en la que los espacios son entendidos como medios de... satisfacción, lucro, acumulación, explotación, etc.

Los espacios pueden ser desagregados en recursos, instrumentalizables para ciertos fines. Así, los espacios se cosifican, si son leídos de manera estrictamente utilitaria (Orellana 1995: 3).

La percepción, como lectura (construcción) social es una categoría que puede ayudar a entender los conflictos.

Por percepción entendemos una representación subjetiva, una imagen mental colectiva sobre las características físico espaciales de su entorno (urbano o rural) y el proceso de satisfacción de sus necesidades (no sólo materiales sino también culturales, psicológicas, etc.) respecto de dicho entorno (Orellana y et al 1995: 14).

Este concepto puede operacionalizarse de la siguiente manera: la facilidad

con que los habitantes o sociedades pueden identificar o reconocer su entorno, las diferentes formas de interacción entre los habitantes, por una parte, y entre ellos y su entorno (*Ibid*).

Ahora, la pregunta es: ¿cuándo en un conflicto divergen percepciones diferentes, podemos hablar de escasez de tales o cuales percepciones más adecuadas para "x" y "z" fines de conservación?

Los espacios vitales o espacios de vida, son, como los ambientes, construcciones sociales, en las cuales intervienen como motores las percepciones, las valoraciones de las sociedades locales y los actores que tienen determinados intereses y necesidades respecto a dichos espacios y sus recursos.

El desencuentro de construcciones sociales del entorno, produce también conflictos.

Es muy revelador, al respecto, el caso de un problema ambiental ocurrido en la localidad de Puchuncaví, Chile (Sabatini y Mena: 1995: 52). Se trata de dos industrias chimenea ubicadas en la mencionada localidad. Estas, provocaron un intenso impacto ambiental negativo en la población, deteriorando significativamente su entorno vital y afectando considerablemente la construcción cultural de su espacio tradicional de vida.

Los pobladores que tienen una tradición muy particular, expresan a través de los bailes "Chinos" (término derivado de la lengua Mapuche), en los que realizan ceremonias de adoración a la Virgen, su ca-

pacidad de acción organizada respecto de sus problemas ambientales (Sabatini y Mena: 1995: 52).

Los investigadores que analizaron este tema, sugieren que "en la confluencia histórica entre religiosidad popular y contaminación industrial... chocaron dos mundos sociales y culturales... En palabras de John Friedman, chocaron el "espacio vital" y el "espacio económico": el primero, un territorio organizado en torno a las necesidades y la vida cotidiana de una comunidad y el segundo, un espacio de relaciones gobernadas por la racionalidad económica que es abierto y sin límites espaciales" (*op cit*).

Ortiz (1996: 6), vuelve sobre el tema de la escasez y enriquece más el concepto desde la perspectiva socioambiental, sugiere que los conflictos en torno a recursos naturales, son procesos de pugna que implican no sólo escasez, sino también deterioro y privación.

Pero además existiría un abanico de causas combinadas en el surgimiento de conflictos: bienes en juego, principios en juego (definidos como intereses), territorios en juego y relaciones implícitas, es decir, supuestos y creencias (Ortiz 1996: 8).

El componente territorial es importante, y nos lleva otra vez a la frase de Friedman, citada por Sabatini y Mena: cuando el entorno es una construcción social, tiene un sello cultural y político particular que se refleja en el control político sobre el espacio, que en ese momento se

convierte en territorio, es decir, la territorialización del espacio

La construcción cultural del espacio y la institucionalización de éste añaden el factor territorio al conflicto, factor que jugará un rol de posición en el momento de resolución.

Conclusiones

Ejercitar una aproximación teórica a la definición del conflicto relacionado con el entorno y sus recursos, es importante para lograr un encuentro interdisciplinario alrededor del tema ambiental. Un común denominador, sin embargo, debe ser preestablecido en la discusión: el conflicto es un hecho político, que requiere un tratamiento congruente, con consideraciones técnicas, jurídicas, antropológicas, biológicas, etc., pero siempre con este común denominador.

La gestión ambiental no puede obviar el tratamiento de conflictos, al contrario, debe incorporarla como uno de sus capítulos, considerando, como principio político, a lo largo del proceso de planificación, a las poblaciones como actores que desarrollan procesos de acceso, de control, de manejo, de creación y re-creación de sus espacios, como constructores de su entorno.

Es fundamental conocer y reconocer las lógicas de desarrollo de las poblaciones locales, dialogar con sus sistemas de derecho, con sus sistemas de gestión de recursos, como una forma de respetar la

diversidad, antes de emprender proyectos que involucran vidas colectivas. He ahí un principio básico para la producción y reproducción de un orden democrático.

Los conflictos son procesos sociales y ambientales, es decir, son situaciones que involucran a diferentes actores y afectan sus dinámicas económicas, políticas y sociales, en tanto tales, son hechos sociales.

El tratamiento de conflictos debe ser, entonces, tarea fundamental al desarrollar el diseño de políticas públicas, la creación de marcos jurídicos, la elaboración y ejecución de programas y proyectos a nivel micro y macro.

Bibliografía

- BRICEÑO, Manuel 1996
Transcripción de una entrevista realizada por Carlos Crespo, Santa Cruz, Bolivia, Agosto.
- GUDINAS, Eduardo/EVIA, Graciela 1991
La praxis por la vida, CIPFE, Montevideo.
- LYNCH, Kevyn 1984
La Imagen de la ciudad, México D.F.
- ORTIZ, Pablo 1996
Apuntes teórico conceptuales para una propuesta metodológica de manejo comunitario de conflictos socioambientales, FTTP/FAO, Quito, Ecuador.
- ORTIZ, P. y et al 1995
Marea Negra en la Amazonia, De. Abya Yala, Quito, Ecuador.
- ORELLANA, René 1996
Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socio-ambientales, mimeo, ponencia presentada al Seminario Internacional

Capítulo III: Bases metodológicas para el T.C.S.A

sobre Resolución de Conflictos en Forestería Comunitaria, Quito, Ecuador, Noviembre.

ORELLANA, R. y et al 1995

Percepción del entorno y calidad ambiental en barrios periurbanos de la ciudad de Quillacollo: Primero de Mayo, Martín Cárdenas, Quechisla y Antofagasta Norte, UMSS, Cochabamba, Bolivia.

PENDZICH, Christine 1994

"Formas colaborativas de resolución de conflictos", en: *Memoria del Taller Creativo Resolución de Conflictos Ambientales*, Abril, Cayambe, Ecuador.

SABATINI, Francisco 1996

Conflictos por externalidades y conflictos por el control de los recursos ambientales, mimeo, Santiago, Chile.

SABATINI, F./MENA, Francisco 1986

"Las Chimeneas y los bailes "chinos" de Puchuncaví", en: *Ambiente y Desarrollo*, septiembre, CIPMA, Santiago, Chile.

WALLENSTEIN, Peter s/f

Un marco teórico para la resolución de conflictos, s.e., s.l.

Notas

- 1 Kevyn Lynch (1984: 10) sugiere la existencia de cinco dimensiones básicas en la calidad de las ciudades: vitalidad, sentido, adecuación, acceso y control.

Hacia una propuesta de manejo participativo de conflictos socioambientales

Pablo Ortiz-T.

Queremos expresar nuestro reconocimiento a los dirigentes y moradores de las cooperativas y pre-cooperativas de Shushufindi y San Carlos, en Sucumbíos y Napo, respectivamente, por su interés y participación activa en la elaboración del presente documento. Al Frente de Defensa de la Amazonia, al Vicariato Apostólico de Aguarico-Misión Capuchina y al Comité de Derechos Humanos de Sucumbíos, sin cuya convocatoria y apoyo habría sido imposible concretar los talleres de trabajo con las comunidades. A todos Uds. protagonistas y autores de esta reflexión, mil gracias. Por cierto, los criterios y errores aquí expuestos son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Presentación

El Programa de Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP-FAO), dentro de su proyecto de Análisis, Sistematización y Manejo Alternativo de los Conflictos Socioambientales en Comunidades Rurales, ha impulsado una experiencia colectiva de trabajo, de Diagnóstico, Seguimiento y Evaluación Participativo (DSEP) con las comunidades y organizaciones de campesi-

nos en dos zonas singularmente representativas de la Región Amazónica del Ecuador (RAE), en torno a los conflictos derivados del manejo de los recursos naturales.

El DSEP como opción metodológica posibilita una reflexión y aproximación no sólo al conocimiento y evaluación de los conflictos socioambientales, sino que en tanto instrumento y herramienta transferida para uso de las comunidades, potencia sus propias capacidades de diseño de estrategias y propuestas de manejo de sus conflictos.

Bajo la modalidad de Talleres, el DSEP -que se centra en la relación y comunicación recíproca entre el facilitador y las comunidades- se basó en dos experiencias de trabajo que resumen en buena parte lo que ha sido el proceso conflictivo socioambiental de la RAE: la una, en la provincia de Sucumbíos, en el cantón y parroquia de Shushufindi. Y la otra en la provincia de Napo, en el cantón Joya de Los Sachas, parroquia San Carlos.

Ambas constituyen las regiones de mayor dinámica conflictiva socioambiental en el Ecuador, particularmente porque son el lugar donde se asienta el eje de la industria petrolera, cuyos yacimientos abastecen el mayor porcentaje de producción exportable.

Igualmente allí se han realizado actividades extractivas de madera y expansión de monocultivos, particularmente agroindustriales como palma africana¹.

Estos procesos con sus respectivos impactos en los ecosistemas y las poblaciones, constituyen el telón de fondo en el que se han originado y desarrollado los principales conflictos socioambientales, superpuestos o interpuestos en otros conflictos.²

Sobra decir que la experiencia de DSEP con las comunidades rurales de Sucumbíos y Napo, constituye un paso fundamental en la elaboración de propuestas teórico-metodológicas en torno al Manejo Alternativo Comunitario de Conflictos.

I. Objetivos

Los objetivos propuestos para el efecto son los siguientes:

- a) Desarrollar un trabajo colectivo, desde una perspectiva popular, de evaluación y diagnóstico de los conflictos socioambientales que atraviesan estas comunidades.
- b) Poner al alcance de los participantes herramientas y métodos para el

diagnóstico y evaluación de sus propios conflictos. Potenciar, a partir de las mismas, un mejor uso de sus propias experiencias.

- c) Conocer las experiencias y habilidades individuales de los participantes en el diseño de marcos conceptuales, uso de técnicas y estrategias de manejo de conflictos.
- d) Sistematizar los resultados como fuente para la elaboración de una Propuesta Comunitaria de Manejo de Conflictos Socioambientales.

II. Metodología

La educación sobre conflictos como acto de conocimiento y la investigación con las comunidades involucradas, como actividad específica de producción de conocimiento, se potencian al relacionarse conscientemente, permitiendo no sólo la producción y elaboración de nuevos conocimientos, sino la apropiación y la socialización de éstos, por parte de las comunidades rurales.

La investigación participativa de los conflictos por un lado formula, crea, interpreta, explica la realidad. En tanto que la educación los habilita para transformar esa realidad.

Hoy que se plantea de forma muy contundente la cuestión de la democracia en la región, la necesidad del papel protagónico de los sectores más pobres, el diagnóstico-investigación participativo y la educación popular en el manejo de con-

flictos adquieren gran relevancia: son instrumentos que ayudan a comprender mejor las exigencias de la democratización y a la vez formar personalidades capaces de organizar una sociedad democráticamente, desde abajo, con un ejercicio del poder más participativo y colectivo.

En este momento histórico de crisis ecológica planetaria, de reordenamiento político, económico y cultural, el diagnóstico e investigación participativos y la educación popular se potencian como instrumentos capaces de aportar al desarrollo de los procesos organizativos de las comunidades rurales que enfrentan conflictos socioambientales.

Posibilita la recuperación de la memoria y el fortalecimiento de la identidad. Ergo la constitución de actores, la definición de intereses comunes, la formulación de demandas y el diseño de estrategias inéditas.

En el DSEP se combinan tanto elementos conceptuales, metodológicos como instrumentales.

Para ello se partió en general del intercambio de experiencias de las organizaciones y comunidades participantes en los Talleres y en la reflexión en torno al tema de los conflictos socioambientales y sus estrategias de manejo.

Para enfrentar y manejar un conflicto -se dijo- es fundamental realizar un esfuerzo por comprenderlo o entenderlo, y para ello pueden ser útiles definir preguntas claves, tales como:

- a) ¿De qué conflicto estamos hablando?
- b) ¿Cuáles son las causas y motivos del conflicto?
- c) ¿Quiénes están involucrados en él?
- d) ¿Cómo se presenta o se desarrolla?

Luego de comprender los conflictos, se dio un segundo paso en torno a la elaboración de propuestas de manejo de conflictos desde una racionalidad popular, reafirmando todo el tiempo en la necesidad que tienen, las comunidades debidamente organizadas, de manejar adecuadamente sus conflictos socioambientales.

Para ello deben potenciar y afinar tanto sus capacidades, conocimientos y recursos como las herramientas teórico-prácticas en procesos de manejo y negociación de conflictos.

III. El diagnóstico participativo y el uso de herramientas

Con la asistencia de dirigentes y pobladores de las mencionadas parroquias, los talleres se efectuaron durante dos días de trabajo cada uno. Se utilizaron sucesivamente cuatro tipos de herramientas de trabajo:

- a) la primera, que integra los grupos de trabajo y facilita la relación entre los participantes;
- b) la segunda, en base a sociodramas, que posibilitan expresar lo cotidiano

- y las percepciones de las comunidades;
- c) la tercera, de dibujo y debate, que incentiva y facilita la discusión en torno a los conflictos; y,
 - d) la cuarta, herramientas de actores y grupos de interés, que posibilita la organización y análisis del conflicto, su desarrollo, definición de actores, intereses y estrategias adoptadas, así como escenarios.

A) Las dinámicas de presentación y definición de objetivos

Primero se aplicaron dos dinámicas sencillas de presentación, partiendo del hecho de que lo primero que hay que hacer, al encontrarse en un taller donde algunas personas no se conocen es presentarse. Se parte de una premisa obvia: no se trata de un encuentro exclusivamente de caras, sino de mentes, sentimientos, experiencias y expectativas.

Para ello el facilitador propuso una dinámica llamada "Epitafio". Luego de conocerse brevemente, y con lo dicho en la dinámica de presentación, se definieron los objetivos y los productos a obtenerse en el taller.

Se concretó en analizar, reflexionar y hacer memoria sobre los conflictos socioambientales existentes en las parroquias y en las distintas cooperativas y pre-cooperativas. Y también hacer una propuesta para el futuro de la comunidad en torno a sus conflictos socio-ambientales.

Para lograr esos objetivos, se dijo, "vamos a comenzar planteándonos preguntas y discutiendo el significado de la palabra conflicto y particularmente conflicto socioambiental". El facilitador fue moderando la discusión y anotando lo dicho en un papelote colocado en la pared.

Luego se definieron preguntas-guía que orientarían la reflexión colectiva, tales como: ¿qué es? ¿qué hacemos cuando se presenta? ¿por qué se dan?, ¿qué los origina?

B) La herramienta del sociodrama

Al interior de un grupo de trabajo, de los tres formados en los talleres, se planteó llevar a cabo un sociodrama, a fin de que a partir de un caso común de conflicto interno en las comunidades, se reflejen de mejor manera los puntos de vista, las contradicciones, las motivaciones, estrategias y los pasos que eventualmente siguen para resolver sus conflictos.

En ambos casos, el grupo designado planteó que se trata un caso imaginario, aunque muy frecuente de disputas entre vecinos, sea por linderos mal definidos, robo de ganado en las fincas y hasta problemas familiares.

El propósito de esta herramienta y muy pertinente para los objetivos de los talleres fue suscitar el interés de los participantes en el tema, aparte de representar la vida cotidiana, superar temores, crear confianza.

Igualmente se estimuló a todos a reflexionar sobre los conflictos internos de sus respectivas comunidades y a buscar sus correspondientes respuestas.

Quedó clara además, la pertinencia de las propuestas de mediación o negociación, en el caso de este tipo de conflictos, mucho más simétricos, con alcances menores y efectos multiplicadores mínimos.

C) La herramienta de dibujo y debate

Luego de elaboradas las preguntas discutidas en el punto a), se comenzó el diálogo grupal. Iniciado éste se prosiguió con el uso de otras herramientas, tales como el dibujo de un croquis del cantón Shushufindi o de la parroquia San Carlos, en forma conjunta entre todos los participantes.

Cuando los delegados, designados por las plenarios, comenzaron el trazado de las primeras líneas, fueron surgiendo varias recomendaciones. El debate de todos se centró en la importancia relativa de cada nuevo elemento introducido en los dibujos.

A lo largo de las tareas de representación y dibujo de los mapas, los participantes fueron identificando (en el espacio) los diferentes problemas de San Carlos y Shushufindi. Hicieron un mapa temático con la participación de los asistentes.

Allí se incluyeron los principales sitios de interés comunal en cada caso: plazas, escuelas, canchas de fútbol, subcentros de salud, cabildos, tanques de agua

potable, ríos, vías de transporte, templos, calles centrales y secundarias, estaciones de bombeo de petróleo, tanques de almacenamiento, oficinas, tuberías, piscinas de desechos de crudo, mecheros de gas, plantas extractoras de aceite de palma, madereras y comunidades aledañas, especialmente en las que vivían algunos de los participantes.

D) La herramienta de actores y grupos de interés

Siguiendo la línea de las otras herramientas, se planteó el uso de una nueva herramienta de trabajo colectivo: grupos e intereses.

Se inicia con un recuento de los impactos más visibles de las actividades extractivas de recursos del suelo y del bosque en Shushufindi y San Carlos, y la manera cómo éstas generan impactos ambientales que afectan a las comunidades localizadas en las áreas de influencia.

A continuación, en un papelote se va elaborando un listado de todos los actores involucrados en el conflicto. Se trata de un ejercicio de re-conocimiento y memoria, acompañado de preguntas tales como: ¿quiénes son los actores que intervienen? ¿quiénes están en los sitios donde ocurren las actividades y sus respectivos impactos?

En este caso fueron mencionados los siguientes en ambos casos:

La respuesta unánime ubicó a dos grupos de actores centrales: las compañías extractoras de recursos (petroleras, agroin-

dustrial y madereras) y las comunidades asentadas en las áreas de influencia de las respectivas actividades.

El Estado fue considerado en un momento posterior del análisis.

Allí se llamó la atención sobre la necesidad de entender y analizar a cada uno de estos actores, por separado.

Igualmente, posibilitó desarrollar una reflexión colectiva en torno a los orígenes, las motivaciones y causas de los conflictos.

En principio hay una ratificación/ identificación que parte por ubicar a los actores principales -centrales- del conflicto socioambiental: las compañías -petroleras, agroindustriales o madereras- y el conjunto de comunidades locales.

Se comienza además por considerar el principal problema -causa- del conflicto socioambiental: los impactos ambientales negativos de la contaminación del agua, el deterioro de los suelos y el aire, de los que las comunidades dependen para su subsistencia.

Es interesante que un concepto importado de las ciencias políticas como actores, es apropiado por los talleristas, que comienza a utilizarse como sinónimo de grupos, empresas, organizaciones, gremios, etc. -antes colectivos que definen una posición, un fin y un interés frente a los otros, que de alguna manera orienta su acción-.

Luego de elaborada esta lista, por parte de todos los grupos, a cada uno se los subdividió en dos:

Unos analizaron las interrelaciones entre los actores que tienen poder y otros aquellas existentes entre los afectados por la contaminación petrolera.

Para ello se diseñan figuras geométricas de distintos colores, tamaños y formas. A cada figura, los participantes le dan un nombre (representa a un actor) y le agrupan en relación a otros similares. Las relaciones, según la interpretación que le deseen dar, pueden ser verticales, horizontales, transversales, directas, indirectas, etc.

Al analizar estas interrelaciones, se establecieron la forma, significados y efectos de éstas a partir del uso de antónimos: generalmente se valorizaron o calificaron las relaciones como positivas, negativas, asociativas, desintegradoras, colaborativas, populares, antipopulares.

Igualmente posibilitó tener una lectura de las estrategias y alianzas existentes durante un conflicto, entre los distintos actores. Obviamente, entre aquellos en que existen relaciones asociativas y colaborativas -que satisfacen sus intereses o demandas- alianzas y consensos conciliatorios. Entre quienes existen relaciones negativas, desintegradoras y contradictorias, se destaca el nudo del conflicto socioambiental, que se resuelve por las relaciones de fuerza expresadas por cada uno de los actores, por su poder, su capacidad de persuasión, su reconocimiento de la voluntad del otro o de la legitimidad de sus demandas, etc.

IV. Resultados de la experiencia

La comunidad define ¿qué es un conflicto?

- En general es una discusión.
- Yo creo que es un problema.
- Sería también una disputa entre dos partes.
- Una incompreensión entre varias personas, por algún motivo.
- Para mí sería algo destructivo, una pelea que siempre existe entre la gente.
- Cuando hay un mal entendido también.
- Algo que daña las relaciones, la gente no se lleva bien cuando existe.

Es evidente el predominio de criterios peyorativos, con connotaciones negativas que la palabra conflicto tiene en las personas de las comunidades. El enfrentamiento, la disputa, la incompreensión son vistos únicamente como obstáculos. Está ausente una lectura del conflicto también como momento de posibilidades (positivas y negativas).

A la pregunta de ¿por qué se dan estos conflictos?, las respuestas fueron como las que siguen:

- Por disputa originada por algo, sea terrenos, ganado, una gallina.
- Yo creo que siempre hay algún bien de por medio.

- En cambio pienso que es porque somos distintos y cada uno tiene su propia forma de pensar.
- También puede existir por división en las comunidades.
- A veces también en las familias mismas hay división y por lo tanto conflictos.
- Yo en cambio creo que no tanto por ser distintos, sino por ser diferentes, cada uno busca su propio interés.
- Cuando los jefes de familia, generalmente los hombres, malgastan el sueldo en trago y luego falta para cubrir las necesidades.
- Y también, creo, cuando en las organizaciones no se administra bien las cosas. No se hacen las cosas respetando los reglamentos ni la decisión de las Asambleas de los compañeros.
- Cuando hay desorganización entre nosotros, y no sabemos exactamente qué hacer frente a los problemas que tenemos.

La discusión en ese marco giró en torno a la inevitable presencia de los conflictos en las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales. En todos los niveles. Es obvio que mientras vivamos -sea en familia o comunidades, y obviamente en poblados más grandes- siempre vamos a estar avocados a convivir con personas diferentes.

Dentro de las mismas familias y comunidades, se dijo, cada uno tiene su for-

ma de ser, de pensar, de comer, de vestir, de creer y si no lo aceptamos así y creemos que solo nosotros tenemos la razón y lo que hacemos es lo mejor y único en el mundo, entonces podemos estar creando condiciones para que los conflictos sean inevitables.

Ese no reconocer el derecho de los otros, que termina donde comienzan los míos y viceversa, es la intolerancia. Y ésta es una forma de negar a los otros, de imponernos, dominarlos o existir a costa de sus derechos. Es una forma de autoritarismo. ¿Cuántos de estos elementos no forman parte importante de las culturas de nuestras comunidades y organizaciones independientemente de su origen? ¿Acaso esa actitud de intolerancia y autoritarismo de los poderosos hacia los más débiles no se ha reproducido al interior de las comunidades?

Precisamente ese es uno de los puntos más importantes. El poder. No debe olvidarse que en buena medida se piensa, se cree y se siente lo que otros -más poderosos- han querido que se piense y se sea.

En el caso del conflicto con las compañías petroleras, por ejemplo, es claro que existen diferencias con ellas. Los intereses de ellas son distintos de aquellos que mueven a las comunidades de colonos e indígenas de esta región.

El poder aquí en la Amazonia tiene que ver con el control que una parte tiene siempre sobre el medio ambiente de la otra parte.

En el caso de los conflictos socioambientales podría pensarse que el poder se deriva del control sobre los flujos de energía -en este caso, ¿quién controla el suelo, el bosque, el agua? ¿quién organiza el ambiente físico, social en la Amazonia? ¿Hasta qué punto las compañías extractoras de recursos, hasta dónde los colonos, hasta dónde los indígenas?

La cultura del extractivismo industrial petrolero, maderero y agroindustrial, es de conquista y de dominio. Y una hipótesis al respecto puede plantear que el Estado y las compañías son fundamentalmente los protagonistas de aquello.

Es indudable que esta economía extractivista ha hecho perder materia y energía al bosque húmedo tropical de estas regiones, provocando la consecuente ruptura de los sistemas bióticos humanos y naturales.

En buena medida las compañías petroleras, madereras y agroindustriales deterioran recursos como el agua, el aire y el suelo que son vitales para que las comunidades puedan vivir. Y no solo eso, sino que han condicionado la organización social, económica y política de toda esta región.

V. *“¡Sí... de acuerdo! ¿en qué y para qué?”*

“Acá en San Carlos, no es fácil ponerse de acuerdo. La gente proviene de muchos sitios del país. Habemos gente de El Oro, de Loja, de Chimborazo, de Bolívar, de Carchi, de Tungurahua. Cada uno

tiene sus costumbres, sus fiestas, su forma de preparar la comida, etc”.

“En Shushufindi, no ha sido fácil por los diferentes pareceres de las personas y porque las necesidades urgentes no permiten definir mejor metas más grandes”.

“Los conflictos acá (en San Carlos) existen cuando la gente no encuentra trabajo y cuando no se soluciona ninguno de sus problemas. Deja de creer en los gobiernos, en las autoridades, en las organizaciones, en los dirigentes. Porque sus problemas básicos están ahí, sin solución. Si mucha gente vive así, es difícil que crea en la organización y en una propuesta de trabajo compartido, comunitario o participativo”.

“Sobre eso lo importante es que las organizaciones también busquen solucionar por sí mismas los problemas de la gente. Acá cuando luchábamos por la titulación de tierras, y lo conseguíamos, la gente sentía la necesidad de estar organizada. Lo mismo cuando se han realizado movilizaciones cantonales por mejoras. Sólo cuando ven que eso da resultados y es efectivo, entonces se unen, de lo contrario no” (intervención en Shushufindi).

Sin duda, hay una visión muy clara de la importancia que tienen las organizaciones y sus dificultades. Igualmente los participantes de los talleres manifiestan las posibilidades reales de definir demandas e intereses comunes. Estas están condicionadas a la satisfacción de demandas diversas, que debidamente se encuentren expresadas y acogidas en esa demanda común. La

organización y sus principios que la justifican debe premiar en alguna medida a los que creen en ella.

Y es muy probable que a partir de una secuencia adecuada de preguntas, como las definidas en el trabajo grupal de los talleres, se pueda sistematizar y organizar la reflexión de la comunidad sobre sus propios conflictos.

Cuando la comunidad plantea la necesidad de comprender mejor de qué tipo de conflicto socioambiental se está hablando, es muy probable que se planteen también las salidas y las estrategias frente al mismo, así como las herramientas adecuadas, tanto para su conocimiento como para su manejo.

Las comunidades rurales tienen en ese marco, la posibilidad de plantear una tipología de conflictos. Estos están asociados básicamente a los problemas que los generan, a las causas y motivaciones: si son recursos económicos en disputa, se trata de un conflicto económico; si son espacios de participación en toma de decisiones, se trata de conflictos políticos; si involucran deterioro de recursos naturales e impactos en las personas y familias, se trata de conflictos socioambientales.

Es decir, las comunidades tienen la posibilidad concreta de diferenciar los conflictos que la atraviesan y hacer una tipología propia.

Igualmente en las propuestas de las comunidades en torno al manejo, planteado básicamente a nivel de sus conflictos internos, si se sigue el esquema planteado

por J.P.Lederach,³ se cumplen todos los pasos y se recurren a todos a los elementos necesarios para resolver conflictos por la vía popular de negociación, o sea, en base a la confianza, al consejo y a la conexión entre las partes.

En la trama de una disputa de linderos o de robo menor, se planteó en un principio resolver la disputa con el empleo de la coerción -acudir a la ley y a las autoridades- pero se descartó esta opción, en tanto (aparentemente) sus costos son demasiado altos en comparación con los beneficios (considerados más bien escasos).

Se privilegia incluso en la decisión los otros costos y perjuicios (que desde una perspectiva de economía moral son muy importantes) tales como la destrucción de las relaciones, el resentimiento para el futuro, la socavación de la integridad y la confianza cotidiana interpersonal. Por otra parte, la ley es lenta, sus resultados son impredecibles, hay corrupción en las autoridades, es cara, es pública, etc.

La opción escogida por las partes fue la mediación: un tercero imparcial que ayuda a las partes en litigio a hacer las cosas que tal vez sin ayuda nunca harían. De modo que la base de la mediación es la negociación y la tarea del mediador consiste en introducir algunas características especiales para modificar el enfoque basado en la confrontación.

El mediador ayuda a las personas a dialogar, evita el generar malos entendidos, establece por lo menos relaciones,

aclara los problemas y busca una salida aceptable para ambas partes.

¿Cuáles son los logros de la mediación en el conflicto entre iguales -planteado- por las comunidades?

- reduce la hostilidad y establece una comunicación eficaz;
- ayuda a las partes a comprender las necesidades y los intereses del otro;
- formula preguntas que ponen de manifiesto los intereses reales de cada parte;
- plantea y aclara cuestiones que han sido pasadas por alto, o que no han recibido la suficiente atención;
- modera las exigencias que no son realistas;
- comprueba la receptividad a nuevas propuestas;
- ayuda a formular acuerdos que resuelven el conflicto, salvaguarda las relaciones y permite prever necesidades futuras.

Es importante aclarar que este conflicto (más bien como disputa) se da de manera frecuente (es decir, no se trata de un evento que rompe estructura, aunque amenace afectar las relaciones internas); se da entre iguales (en varios aspectos la condición de vida de los involucrados es similar, ingresos, nivel de vida, educación, expectativas de vida, etc.); la voluntad del oponente de alguna manera es respetada, hay disposición de ceder.

Sobre este punto deseo llamar la atención que la legitimidad de la propuesta del conjunto de la organización parte del reconocimiento de una demanda sentida a niveles muy particulares.

Esto no siempre se logra sin problemas previos que precisamente pasan por recoger demandas inmediatas -económicas, materiales- a las cuales muchas veces tienen que subordinarse las demandas culturales, políticas y ambientales. O dicho en otras palabras: lo socioambiental y político-cultural será relevante en la medida en que acoja lo económico e inmediato. Lo futuro tiene sentido en la medida que exprese lo coyuntural. Lo global-regional algún significado adquiere si va subordinado a lo local.

En los sectores de campesinos colonos de Napo y Sucumbíos esto es mucho más evidente, dada la racionalidad en la que se ven inmersos, como posibilidad única de afianzar su presencia, posesión y posibilidades de sobrevivencia.

Una pragmática que les lleva a insertarse fácilmente en propuestas clientelares a nivel regional, sea con las compañías o con otros grupos de poder: intercambio de favores por lealtades. Atención focalizada por inmovilismo. Satisfacción asistencialista de demandas por actitud pasiva de las organizaciones (alianzas o consenso dependiente).

Los participantes en los talleres, en ese sentido aclararon que no siempre se producen esas condiciones para la resolu-

ción de disputas o conflictos por la vía de la mediación o la conciliación.

Muchas veces cuando el nivel de confrontación es mayor y la voluntad del oponente no es respetada o es respetada sólo en apariencia, hay poca voluntad de cambiar su propia posición. A veces una de las partes no acepta la mediación y la búsqueda de un mediador que sea aceptada por ambas partes, se torna en un desafío difícil de alcanzar, donde probablemente el arbitraje o la intimidación sean los procedimientos alternos a asumirse.⁴

Estas normas compartidas funcionan como nexos estables entre las situaciones y las acciones que determinadas condiciones dadas exigen.

Estas "situaciones dadas" -como una disputa o un conflicto- que son reconocidas por los participantes -evocan expectativas y disposiciones normativas específicas que se manifiestan en una determinada conducta.

El modelo de mediación o negociación de disputas o conflictos -que estaría dentro de lo que se conoce como acción concertada- no sólo requiere que los actores hayan tenido una formación normativa similar, sino que también compartan percepciones comunes respecto al conflicto o la disputa, a la situación que se encuentran.

Sólo si se cumple esta última condición, podría considerarse que, mediante normas apropiadas (propias de una cultura con elementos tolerantes), determinan sus acciones conjuntas. La pregunta a respon-

derse es si estos elementos constituyen aún piedras angulares de las culturas de los distintos pueblos amazónicos del Ecuador.

En ese marco, romper la lógica pragmática con la que opera el sector campesino colono y una parte del sector indígena, para subordinar las demandas inmediatas y locales en prácticas políticas de más largo alcance y aliento, sobre la base de alianzas y propuestas conjuntas, es uno de los grandes desafíos de la propuesta comunitaria de manejo de conflictos socioambientales, que deben enfrentar movimientos populares como los amazónicos del Ecuador.

VI. Supuesto dentro de una propuesta de manejo comunitario de conflictos

De acuerdo con Christopher Mitchell (1981), el proceso de "Manejo de Conflictos" incluye todas las técnicas empleadas para prevenir el desarrollo de situaciones conflictivas, impedir que resulten en comportamiento destructivo o ponerle fin al mismo, remover sus causas por algún medio de algún acuerdo o negociación.

Diferentes técnicas son aplicables en cada momento o etapa del desarrollo de los conflictos.

En una etapa de conflicto latente, se podría hablar de evitamiento de conflictos, incidiendo en las percepciones existentes en los distintos sectores involucrados, y por lo tanto en la definición de sus demandas.

Por ejemplo, se puede informar sobre la pertinencia (económica y ecológica) de no explotar recursos en cantidades y ritmos que afecten a las generaciones futuras y a las otras especies de manera irreversible.

O sobre los efectos positivos de incluir a las comunidades rurales en los beneficios y en la cadena de toma de decisiones respecto a la extracción de recursos por parte del Estado o las empresas, a fin de que sus propuestas o demandas tengan cabida.

Se puede igualmente informar y promover en las empresas y el Estado de los impactos positivos (económicos, políticos y ambientales) de incluir a las comunidades rurales en la toma de decisiones y en la distribución de los beneficios de la extracción de recursos.

En conflictos ya abiertos, se puede hablar de prevención, entendida ésta en términos negativos, en el sentido de impedir que el conflicto escale a niveles de incomunicación y violencia. Es fundamental allí establecer puentes, por la vía de la mediación o la conciliación (Penzich, 1995, p.6).

Como sugiere Mitchell, el proceso de manejo de los conflictos se concentra principalmente al nivel del comportamiento de los actores adversarios. Donde priman conductas y estrategias coercitivas sobre las consensuales, hay que aclarar que éstas (dentro de una vía polémica) no son efectivas, ni seguras para resolver el con-

flicto, especialmente desde una óptica de interés comunitario -de menos poder-.

La tarea de los mediadores y de los conciliadores debe centrarse así, en crear condiciones de equilibrio de poder -por ejemplo vía apertura en la toma de decisiones- entre las partes involucradas en el conflicto, para que primen los elementos consensuales, en los cuales se sacrifican algunas de las demandas a cambio de la satisfacción de otras.

Esta desactivación o encausamiento del conflicto a niveles de manejo y diálogo entre las partes, puede ser muy parcial y temporal si no se apunta a las percepciones y demandas de los actores. El objetivo básico debe centrarse en un manejo duradero, consensual (que no implique una renuncia total de las demandas e intereses básicos de los actores) y de cooperación entre las partes.

Resulta interesante considerar las conceptualizaciones de John Burton y Frank Dukes, en torno a estos aspectos. Estos autores introducen una diferenciación entre *disputas* sobre intereses, las cuales son una característica normal de las relaciones y parte integral de un sistema competitivo, y *conflictos* que están profundamente arraigados en las necesidades humanas y que con frecuencia requieren una reestructuración importante del ambiente y las políticas para su resolución.⁵ Con frecuencia los dos están ligados y los primeros pueden ser síntomas de conflictos subyacentes.

En las disputas los asuntos son negociables y no involucran la alteración de instituciones y estructuras.

El arreglo de los conflictos como resultado de un acuerdo al que se ha llegado por medio del regateo o de procesos judiciales puede ser apropiado para las disputas, pero cuando se trata de conflictos que giran en torno a necesidades básicas o valores, el mecanismo adecuado es la resolución. Es decir, que mientras el arreglo puede darse por medidas coercitivas (arbitraje), el regateo o la negociación, en las que el poder relativo de las partes determina el resultado, la resolución exige la transformación de las relaciones mediante el abordaje de la solución de problemas que generaron el conflicto.

Puesto que el término de “prevención” denota “control”, Burton y Dukes han introducido el vocablo “*provención*” el cual implica que se tomen medidas para remover las fuentes del conflicto e implantar condiciones de manera que los comportamientos sean controlados por relaciones valoradas y colaborativas. El reconocimiento del otro, la comprensión de sus intereses, los posibles puntos de confluencia o acceso, etc. La provención, por tanto, implica una anticipación del futuro, de manera que se tomen medidas para remover las fuentes de conflictos probables⁶, creando un ambiente conducente a relaciones no conflictivas y cooperativas.

En resumen, la provención se preocupa por los problemas sociales en general, por alterar el ambiente que conduce al

conflicto y por crear un ambiente que lo mitigue.

VII. El manejo comunitario en los conflictos socioambientales disimétricos

En cambio, los conflictos disimétricos están determinados por la variable de poder. Y poder fundamentalmente se entiende como capacidad para dirigir, orientar, administrar la voluntad del otro. Dada fundamentalmente por el control de recursos que la posibilitan y potencian.

- a) Los actores hegemónicos en el conflicto socioambiental, ejercen dominio y control sobre el conjunto de los factores que determinan el conflicto: recursos, conocimiento, información, influencia. Los actores subalternos en cambio no controlan en lo fundamental estos factores, y más bien padecen el orden social, económico, político, cultural y ecológico impuesto por los actores hegemónicos.

Los actores hegemónicos sin duda están constituidos por dos grandes ejes: el Estado y las empresas capitalistas extractoras de recursos en la Amazonia.

- b) Los actores subalternos en cambio lo conforman un conjunto bastante heterogéneo de grupos que van desde los campesinos colonos, los etnias indígenas, hasta los medianos agricultores, comerciantes, transportis-

tas, y organismos de apoyo como iglesias, organismos no gubernamentales, organizaciones populares de segundo y tercer grado, etc.

En el caso de Shushifindi, los talle-ristas distinguieron los siguientes grupos de actores involucrados en los conflictos socioambientales:

- 1) Los técnicos y trabajadores de las empresas extractoras de recursos (petroleras, palma africana, y madereras) que provienen de otras regiones del país. Poco integrados a la región; ajenos a sus necesidades.
- 2) Los colonos, provenientes en alto porcentaje de otras regiones del país. Su nivel de vida es bajo; aunque cada vez están más identificados con los problemas de la región, en tanto les afecta.
- 3) Los pueblos indígenas, que constituyen el sector que mayores impactos negativos (socioambientales) ha soportado y que hasta el momento se encuentra desprotegido en el reconocimiento de sus derechos ancestrales. Aún no se establece un nexo o vínculo entre las organizaciones de campesinos colonos y las indígenas. Están atravesadas en muchos casos por conflictos inter-étnicos y tierras.

La presencia del Estado en la zona, desde el punto de vista de las comunidades resulta insignificante.

En cambio toma cierta importancia la presencia de las organizaciones sociales locales que dinamizan la participación de la población en la solución de los conflictos existentes.

En ese sentido, a pesar de su debilidad, estas organizaciones populares se constituyen en los espacios de legitimación y significación de sus necesidades, no necesariamente subordinados a la lógica impuesta por el orden y los actores hegemónicos, sino al contrario, como réplica popular emergente, contra-hegemónica, que les permite gestionar sus propias satisfacciones y en caso de presentarse obstáculos, generar una multiplicidad de relaciones clientelares, de reciprocidad, ayuda mutua, recreacional y religiosa.

Tomando en consideración los conflictos sociambientales, se señaló que las relaciones entre estos actores disimétricos era poco positiva, favorable a los actores hegemónicos y desfavorable a los subalternos.

Los beneficios económicos por ejemplo de las actividades extractivas, no son amazónicos o no se distribuyen en la región. “Si bien aquí están físicamente las empresas petroleras, madereras y agroindustriales, eso no significa que la población viva bien o se beneficie de alguna forma. La mayor parte de las decisiones y utilidades operan fuera de aquí, incluso ni siquiera en el país”, dijeron (San Carlos).

“Miren este tubo que está aquí, que pasa por San Carlos, es el que lleva el petróleo que surge del subsuelo y se va hasta Esmeraldas, para de ahí venderse al exterior, por lo tanto, no significa que esta zona, siendo petrolera, transforme a sus habitantes en petroleros”, añadieron.

Hay una clara percepción de que lo que queda para las comunidades rurales son los impactos negativos, tanto ambientales (contaminación) y sociales (pobreza).

El modo de extracción así realizado produce pocos beneficios directos para la zona mientras que sus consecuencias negativas son numerosas y graves. Es una muestra muy clara de la naturaleza no sostenible de la actividad petrolera, pues los hidrocarburos son recursos no renovables y los yacimientos tienen límites.

Pero cuáles son las debilidades de las compañías que explotan los recursos de la región:

- a) Por un lado desconocen deliberadamente las leyes y los reglamentos que les obligan a respetar el ambiente.
- b) Cuando las comunidades toman conciencia de esto, y conocen los reglamentos, se organizan y vigilan que las compañías cumplan normas, entonces se cuidan de mantener todo en orden y de mejorar las relaciones con las comunidades. “Allá en Limoncocha, los indígenas se pararon duro y no han permitido que se hagan muchas cosas negati-

vas como acá. Allá es diferente. En cambio, nosotros los colonos dejamos no más. Incluso los indígenas han conocido por siempre las leyes de la naturaleza, y sabían de la importancia de los bosques. En cambio nosotros no sabíamos de la importancia de los bosques, y no solo que hemos permitido que se destruyan de esta manera los bosques, sino que incluso nosotros mismos ayudamos en su destrucción”(San Carlos).

- c) “Si acá no hemos tenido conciencia y los colonos no hemos dicho ni hecho nada sobre la política petrolera, a diferencia de los indígenas, es claro que una debilidad de las compañías es una fortaleza”, afirmaron (Shushufindi).

¿Cuáles son las debilidades de los campesinos, de los indígenas?

- a) Nosotros estamos o desorganizados o mal organizados. Falta de organización de la comunidad. Mejor coordinación entre las pre-cooperativas (San Carlos).
- b) Desde la parroquia deberían fortalecerse la capacitación y la educación de las comunidades. Más talleres (Shushufindi).
- c) Sí, el Estado no atiende, eso ha afectado para que la parroquia no se autogestione. Y si no se autogestiona la parroquia de San Carlos, no podrá

resolver sus problemas y sus conflictos (San Carlos).

- d) Falta de comunicación entre nosotros, entre los diferentes sectores. No sabemos nada de estas cosas, mientras que los otros conocen y por eso también hacen lo que quieren (Shushufindi). Esto produce incompreensión entre nosotros. Y también en las directivas. Eso debe mejorar.
- e) La comunicación puede ayudar a evitar ciertos conflictos. A través de la misma escuela o de la junta parroquial se debería reunir para conversar. Las comunidades tenemos el derecho de estar informadas (San Carlos).

También se señaló la importancia de fortalecer vínculos entre las organizaciones de base y las organizaciones mayores que existen en la Amazonia, como el Frente de Defensa de la Amazonia.

- a) Es importante que mejoremos las relaciones con grupos de apoyo como el Frente de Defensa de la Amazonia, los organismos de derechos humanos y la prensa.
- b) Si fortalecemos las organizaciones será posible enfrentar mejor a los poderosos, que al vernos desunidos y débiles, nos imponen cualquier cosa, frente a lo que hacen o frente a lo que necesitamos.

VIII. Toma de decisiones y manejo de conflictos comunitarios

Según los talleristas, el proceso de toma de decisiones por parte de los actores hegemónicos se restringe al área de operación de las élites administrativas del Estado y de las compañías extractoras de recursos.

En cuanto a los elementos que informan y determinan la toma de decisiones en las empresas extractoras, son fundamentalmente económicos-crematísticos. Estos son los que determinan la adopción de decisiones. En el caso de las compañías petroleras por ejemplo, la existencia de territorios indígenas, lugares míticos o sagrados, áreas protegidas o bosques primarios con gran biodiversidad son consideraciones absolutamente secundarias que no son relevantes para tomar decisiones. De igual manera puede pensarse en las decisiones que las instituciones del Estado han adoptado al respecto.

Las consideraciones económicas en el caso petrolero son determinantes a tal punto que no se excluye ningún área para la prospección, exploración y explotación petrolera, como lo demuestran los conflictos desatados en territorios indígenas y en áreas protegidas en la misma Región Amazónica.

IX. La relación facilitador-comunidades en la reflexión sobre el manejo comunitario de conflictos socioambientales

Por un lado los facilitadores comunitarios dentro de una metodología (DSEP) aportan sus “propuestas” de trabajo (diagnóstico de conflictos y alternativas de manejo), que no son más que un modo particular de interpretar la realidad para actuar en ella y, por otro, las comunidades y sus miembros que escuchan, hablan, decodifican e interpretan su propia participación a partir de su propio lenguaje y realidad cultural.

La conversación que se establece entre estos actores -facilitador y comunidad- influye en los conocimientos e interpretación que tiene cada uno de ellos y en las posibilidades de acción a desarrollar.

Así por ejemplo, frente a los conflictos existentes en la Amazonia entre comunidades y empresas petroleras, el facilitador puede reforzar o cambiar sus formas de interpretar dichos problemas; incorporar elementos nuevos o variar las estrategias de acción como producto de las conversaciones y acciones que se han desarrollado en el marco de la relación con las comunidades.

Por su parte, las comunidades pueden cambiar las interpretaciones que tienen sobre sus prácticas y experiencias respecto a los conflictos que atraviesan, innovar el pensamiento a partir de nuevas categorías e información, ampliar su lenguaje

y, al mismo tiempo, imaginar nuevas posibilidades de acción.

Es probable incluso -especialmente en marcos organizativos débiles- que contribuyan a una mayor clarificación de fines y acciones, así como a la consolidación de sus organizaciones y metas.

El uso de herramientas para el diagnóstico, seguimiento y evaluación participativos constituye en ese sentido, una interacción comunicativa que coloca a los sujetos participantes de las comunidades como co-autores de acciones efectivas en el medio social en el cual se realiza la experiencia.

La sistematización entonces pretende dar cuenta de esta interacción comunicativa y de las acciones que implica. Es así un proceso de reconstitución de lo que los sujetos saben de su experiencia. En otras palabras, es una reflexión comunitaria -interactiva- sobre cómo conoce -y por lo tanto cómo actúa- el facilitador en el dominio de la experiencia que promueve. Es un trabajo que intencionalmente se hace sobre los relatos y vivencias de las comunidades para hacerlas más claras y significativas para otros. Documenta el proceso de acción traduciéndolo a un lenguaje que va más allá de la vivencia privada -individual o grupal- para que pueda ser transmitido a y comprendido por los demás.

Asumiendo lo planteado, se propone como elementos para la discusión, tres pasos o momentos que ayudan en el proceso de sistematización de estas experien-

cias (recogidas en las provincias de Sucumbíos y Napo):

- a) la experiencia como unidad de análisis: actores y condiciones sociales del conflicto socioambiental;
- b) el uso de herramientas de diagnóstico y evaluación participativos para la explicitación de las experiencias comunitarias sobre conflictos;
- c) las conclusiones y propuestas de la interacción comunicativa.

X. La sistematización de las prácticas y experiencias de las comunidades rurales en torno al manejo de conflictos

- a) El objeto de la sistematización, tal como entendemos, no es la práctica singular, ni la realidad en la cual se desempeñan los actores en los diferentes conflictos, sino más bien, la relación dialéctica entre estas determinadas intenciones orientadoras de la realidad, los supuestos que fundan la racionalidad de esa intención y las circunstancias particulares en las que se intenta.

Lo que se busca es recuperar conocimientos acerca de esa relación, que está indicada por los cambios y continuidades en el manejo de los conflictos (por la coherencia entre acciones y resultados).

- b) La sistematización, que incluye fundamentalmente elementos de auto-diagnóstico con las comunidades

involucradas en conflictos, es un proceso metodológico que posibilita la recuperación del saber de los actores sobre su propia experiencia dentro de los conflictos.

- c) Esta experiencia entre conflictos y sistematización de los mismos en comunidades, supone preguntarnos sobre la naturaleza y características de las experiencias de conflicto que nos ocupan.

Estas experiencias de acción y diagnóstico comunitario pueden ser entendidas como prácticas en las que los actores que interactúan establecen “conversaciones”⁷ Esta comunicación se centra en la competencia de los miembros de las comunidades para enfrentar sus problemas concretos de sobrevivencia y de relación con el mundo que les rodea.

Existe en las comunidades rurales, particularmente de la Amazonia ecuatoriana, una urgencia respecto a sistematizar sus experiencias y acciones dentro de los conflictos socioambientales. Urgencia que está ligada a los obstáculos y limitaciones existentes en su constitución como actores sociales y políticos.

El Proyecto de Manejo Comunitario de Conflictos del FTTP-FAO, ha acometido esa tarea metodológica no tan fácil de conseguir, pero tampoco tan difícil como para pensar que está al alcance solamente de grupos, promotores y facilitadores altamente cualificados o experimentados.

En ese contexto, el proyecto ha estado cargado de intencionalidad, con el fin de articular objeto, objetivos, circunstancias, acciones y recursos de manera más o menos homogénea. Esta articulación programática constituye una serie de estrategias que, en su forma más simplificada, se pueden expresar así: “si realizamos estas actividades es probable que obtengamos estos resultados”.

Acerca de estas estrategias de trabajo aplicadas podemos afirmar lo siguiente:

- a) Siempre existen en la medida en que la experiencia se propone y realiza con intención; las estrategias están incorporadas y actuantes en ella. Existen experiencias en la zonas de explotación petrolera en la Amazonia ecuatoriana, en que las personas son subsumidas en la dinámica de las circunstancias, en que se debilita su condición de sujeto y su comportamiento se codifica como una consecuencia más de esas condiciones que se imponen; en la medida en que cada situación particular se acerca a ese límite, las estrategias de manejo de conflictos se diluyen y tienden a desaparecer. Eso justifica distinguir, con propósito de comprensión, entre simples experiencias y prácticas de manejo de conflictos comunitarios. Entre reacciones espontáneas de pobladores a ciertos impactos ambientales y estrategias

- de manejo de un conflicto socioambiental.
- b) Aun así, cuando existen tales reacciones espontáneas y/o estrategias (en las prácticas atravesadas de intencionalidad) no es necesario que ellas estén conscientes en los sujetos que impulsan la estrategia dentro de un conflicto, ni que estén explícitas en aquellos documentos en que esta práctica se propone y explica.
 - c) Tanto las reacciones espontáneas y las estrategias a asumir frente a los conflictos que las comunidades enfrentan son dinámicas y normalmente van cambiando a lo largo del desarrollo del conflicto, como lo demuestra el caso Arco-OPIP. Es que estas estrategias expresan la intención ordenadora del sujeto que, en la práctica se topa con la objetividad de la realidad que busca dominar y que se hace rígida, obligando así al sujeto a reformular o complementar algunas de sus estrategias.

Estos cambios a lo largo de la confrontación de las estrategias con la realidad marcan etapas o períodos en el transcurso del desarrollo de los conflictos.

El descubrir y develar que las diversas decisiones, elecciones, iniciativas y esfuerzos se conjugan en una experiencia intencionada y están montadas sobre hipótesis de trabajo, tiene la importancia de señalarnos que ese tipo de prácticas de manejo de conflictos socioambientales en las

comunidades rurales, no son sólo pura práctica. Nos indican que todas estas acciones -en la medida en que están atravesadas de intencionalidad- expresan y derivan concepciones mucho más generales que se manifiestan en esas estrategias de lucha y de manejo de los conflictos.

Apuntan también a señalar la potencialidad de las comunidades rurales (colonas e indígenas) como actores políticos.

Explicitar las estrategias de manejo de conflictos, así como la percepción del conflicto mismo en las comunidades permite, en consecuencia, esbozar en cada caso concreto, la articulación general-particular, con el fin de que estas experiencias particulares fundamenten una guía de manejo para casos más generales de conflictos socioambientales en comunidades.

Si el conflicto se lo asume como inevitable y consustancial a las relaciones sociales, no necesariamente su connotación será negativa. Puede ser entendido como un componente clave de la vida y una necesidad fundamental de las personas y las sociedades. Por ende, puede verse como una oportunidad para el cambio y motor del mismo.

Sin negar las consecuencias negativas de estos conflictos, como por ejemplo, el costo personal, familiar y social, la frustración, la hostilidad, el gasto de energía, la destrucción y/o ruptura de las relaciones, se puede presumir que estas consecuencias son el resultado de la forma de participar en ellos.

Se puede decir en consecuencia que hay la posibilidad real de que los actores puedan adquirir conocimientos y apropiarse de las herramientas necesarias para asumirlos y resolverlos de manera creativa, dialogal, democrática, lúdica y no violenta.

De esta manera se pueden identificar algunas consecuencias funcionales del conflicto, como por ejemplo, el incremento de la innovación y de la creatividad, la realización de los cambios necesarios, el aumento de la motivación y la cohesión de grupo, el restablecimiento del equilibrio de poder y la concordia en las relaciones, el desarrollo de habilidades, la reasignación de recursos.

XI. Epílogo político: manejo comunitario de conflictos y democracia ambiental

La cuestión ambiental en estos últimos años ha llevado a ampliar el marco de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los sistemas jurídicos han venido incorporando diversos aspectos relacionados con el manejo de los “bienes comunes”. De esta manera dentro de los nuevos “derechos de solidaridad.

La explotación de los recursos naturales sigue sujeta a los principios de la propiedad privada y a las jurisdicciones de los Estados-nación, más que a los derechos de propiedad y apropiación de las comunidades. Así, los beneficios de acceso a los recursos pasan por la gestión del Estado.

Actualmente la gestión ambiental del Estado no ha logrado incorporar de manera democrática y participativa a las comunidades en la gestión de sus propios recursos y en los recursos nacionales. En eso el derecho ambiental ecuatoriano aún es incipiente y se evidencia un gran reto a futuro sobre el tema.

Ante la marginación y la pobreza generadas, tanto por las ineficaces políticas asistenciales del Estado, como por las políticas de ajuste neoliberales, están emergiendo identidades colectivas y solidaridades inéditas, las cuales impulsan nuevas formas de organización social para afrontar la crisis y cuestionar la centralidad del poder y el autoritarismo del Estado.

La cultura política de la modernidad está transitando hacia nuevas formas de manejo del conflicto social: mediante estrategias de concertación, se busca absorber las tensiones de intereses contrapuestos y evitar la explosión social. Las perspectivas de la transición democrática han desplazado así a las de la revolución social. En este sentido se abren nuevos procesos sociales que no solo dinamizan la arena política, sino que transforman el ejercicio y las bases de sustentación del poder.

La sociedad civil no sólo encuentra en los principios puros de la razón y en los valores universales la fuerza para enfrentar los poderes hegemónicos establecidos. Las estrategias de las comunidades no sólo se fundan en su capacidad de transformar la institucionalidad, sino también en los efec-

tos de poder que genera la eficacia simbólica de ciertos valores y principios como la defensa de patrimonios naturales.

La eficacia real de este efecto simbólico consiste en la capacidad de movilizar los intereses de diferentes grupos sociales hacia el consenso, o bien constituir una fuerza social capaz de revertir y reorientar procesos de toma de decisiones. Lucha de la OPIP (Transformación de las relaciones de poder) y apropiación del movimiento por parte del Estado en el caso Texaco.

La capacidad de asimilación de la causa ambiental por el Estado se anticipa al poder emancipatorio y a la producción de sentidos movilizados de los valores del ecologismo de los pobres. La oficialización y el uso retórico de los conceptos del ambientalismo, así como las acciones simbólicas del Estado, moldean las conciencias y manejan los intereses de la población, desactivando las organizaciones y anulando el potencial crítico y transformador del discurso popular sobre el medio ambiente.

Las propuestas alternativas de manejo de conflictos socioambientales -si no se parte de una propuesta de manejo participativo-comunitario- pueden diluirse antes de haber consolidado sus propuestas y estrategias, que deben inscribirse en el marco de una nueva racionalidad social y productiva sobre bases de equidad, democracia y sustentabilidad.

Es una cuestión de poder que los movimientos sociales amazónicos deben enfrentar con estrategias creativas y efica-

ces. No solo deberán sustentarse en discursos y propuestas coherentes y fundamentadas, sino en una organización social fuerte y cohesiva. Organizaciones comunales que rompan la ambivalencia entre su “retórica antiestatal” y su “fascinación por el Estado”, consolidando la acción creativa de las comunidades rurales, que forman parte de la sociedad civil.

Bibliografía

Boyte, Harry 1992
“The Pragmatic Ends of Popular Politics”, en: *Calhoun, Carig, “Habermas and the Public Sphere”*, The Massachusetts Institute of Technology Press (MIT), Massachusetts.

Burton, John y Dukes, Frank 1990
Conflict: Practices in Management and Resolution, St. Martin’s Press, New York.

CIDES 1994
Guía para Mediadores Comunitarios. La Solución Interna de Conflictos en Comunidades Indígenas a través de la Mediación o el Acuerdo entre las Partes, CIDES, Quito.

Coser, Lewis 1970
Nuevos Aportes a la Teoría del Conflicto Social, Amorrortu, Buenos Aires.

Davis Case, D’Arcy 1993
Herramientas para la Comunidad. Conceptos, Métodos y Herramientas para el Diagnóstico, Seguimiento y Evaluación Participativos en el Desarrollo Forestal Comunitario, Manual de Campo N°2, FAO, Roma.

Doorman, Frans, et.al. 1991
La Metodología del Diagnóstico en el Enfoque Investigación Adaptativa, IICA, Universidad Estatal de Utrecht-Holanda, Universidad Nacional Heredia-Costa Rica, San José.

Capítulo III: Bases metodológicas para el T.C.S.A

- Galtung, Johan 1985
Violencia, Paz e Investigación Sobre la Paz, en: *Galtung*, J.(comp.), "Sobre la paz", Editorial Fontarama, Barcelona.
- Garzón, Paulina 1994
Conflictos Socioambientales en Dos Zonas del Nororiente: Estudio de Caso de los Centros Poblados La Primavera y San Carlos. Documento presentado en el Grupo de Trabajo FTTP-FAO-ILDIS-UICN, Quito.
- Guerrero, Fernando 1987
"Problemas Ecológicos y Sociales relacionados con el Cultivo de Palma Africana: el caso de Palmoriente", en: VV.AA., "La Amazonia presente y...?", Tierra Viva -Abya Yala-Ildis, Quito.
- Habermas, Jürgen 1991
Conciencia Moral y Acción Comunicativa, Edcs. Península, Barcelona.
- Jochnick, Chris, et.al. 1994
Rights Violations in Ecuador: Human Consequences of Oil Development in the Oriente, Center for Economic and Social Rights (CESR), New York.
- Kimmerling, Judith 1993
Crudo Amazónico, Abya Yala, Quito.
- Kriesberg, Louis 1975
Sociología de los Conflictos Sociales, Editorial Trillas, México.
- Lederach, Juan Pablo 1992
Enredos, Pleitos y Problemas. Una Guía Práctica para Ayudar a Resolver Conflictos, Edcs. Clara-Semilla, Guatemala.
- Leritz, Len 1993
Negociación Infalible. Cómo Resolver Problemas, Lograr Acuerdos y Solucionar Conflictos, Paidós, Barcelona.
- Martínez Allier, Joan 1994
De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular, Edcs. Icaria, Barcelona.
- Mitchell, Christopher 1981
The Structure of International Conflict, Londres, Macmillan.
- Ortiz, Pablo & Varea, Anamaría 1995
Petróleo Vs.Desarrollo Sustentable. Conflictos Socioambientales vinculados a la Actividad Petrolera en la Amazonia, Documento presentado en el Grupo de Trabajo FTTP-FAO-ILDIS-UICN, Quito.
- Parsons, Talcott
La Estructura de la Acción Social, Edcs. Guadarrama, Madrid.
- Pendzich, Christine, et.al. 1994
The Role of Dispute Resolution in Latin American Community Forestry Problem-Solving, Resolve, Washington.
- Pendzich, C.; Thomas, G. y Wohigenant, T.1994
The Role of Alternative Conflict Management in Community Forestry, Working Paper, Resolve, FTTP-FAO.
- Ramón, Galo 1992
Manual de Planeamiento Andino Comunitario. El PAC en la Región Andina, COMUNIDEC, Quito.
- Shales, S., et.al. 1989
"Biological and Ecological Effects of Oil", in Green J.at.al., eds., "The Fate and Effects of Oil in Freshwater", s/l.
- UPPSAE 1993
Culturas Bañadas en Petróleo. Diagnóstico de salud realizado por promotores, Unión de Promotores Populares de Salud de la Amazonia Ecuatoriana, Lago Agrio-Sucumbíos.
- VV.AA 1993
Amazonia por la Vida. Debate Ecológico sobre el Problema Petrolero en el Ecuador", Acción Ecológica, Quito.

VV.AA 1994

Amazonia por la Vida. Guía Ambiental para la Defensa del Territorio Amazónico amenazado por las Petroleras”, Acción Ecológica, Quito.

Wray, Alberto 1994

“Medios Alternativos al Proceso en la Solución de Conflictos”, en CIDES, *Medios Alternativos en la Solución de Conflictos Legales*, CIDES, Quito. 1994

Notas

- 1 El cultivo de la palma africana en la RAE se inicia a fines de los años 70, inaugurando un modelo de explotación agroindustrial hasta entonces presente en la región litoral.
- 2 En la RAE se destacan conflictos político regionales, económicos y etno-culturales, que coexisten y se manifiestan de manera superpuesta. Así las demandas regionales -por redistribución de recursos y descentralización- aparecen tanto como demandas políticas y económicas, al igual que las demandas etno-culturales asociadas a las territoriales. Los niveles de acción, legitimidad y las estrategias adoptadas cambian, al punto que unos mismos actores aparecen involucrados en varios conflictos y con distintas posiciones.
- 3 Cf. en *“Enredos, pleitos y problemas. Una guía práctica para ayudar a resolver conflictos”*, Ediciones Clara-Semilla, Guatemala, 1992.
- 4 Entre las principales perspectivas sociológicas que se ocupan del análisis de la acción social, ha sido tradicional considerar que las acciones ordinarias están gobernadas por re-

glas o determinadas por normas morales y de este modo, especificar el mecanismo fundamental mediante el cual las colectividades configuran y limitan las actividades de sus miembros. Según Talcott Parsons, las normas morales se interiorizan para constituir las disposiciones de necesidad de los individuos en un proceso de socialización que, en lo esencial consiste en un condicionamiento mediante la administración de premios y castigos. Cf. Parsons, T., “La Estructura de la Acción Social”, Edcs. Guadarrama, Madrid, s.f. Burton, J. y Dukes, F., “Conflict Practices in Management, Settlement and Resolution”, New York, St.Martin’s Press, 1990. p.1 y 2.

Ibidem., p.161.

Siguiendo las tesis de Habermas, podríamos decir que existe un medio lingüístico (verbal o no) que posibilita la relación entre los miembros de la comunidad, que buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ellos sus acciones. En este nivel de formulación de conceptos, interpretaciones frente a los conflictos se da una negociación interna de definiciones del conflicto, como punto central que ajusta los planes de acción y definición de estrategias frente a los diversos tipos de conflictos. Una lógica de la pragmática. Para ampliar Cf. Habermas, Jürgen, “Conciencia moral y acción comunicativa”, Barcelona, Edcs. Península, 1991; Harry Boyte, “The Pragmatic Ends of Popular Politics” en: Calhoun, Carig, “Habermas and the Public Sphere”, The Massachusetts Institute of Technology Press, 1992.

Mecanismos legales y alternativos para el manejo de conflictos ambientales

Liliana Díaz Ramírez

Introducción

Cambio de valores, nueva mentalidad, una cultura diferente, una filosofía nueva, son algunos de los elementos que se nos plantean siempre como indispensables para generar un proceso que revierta la arremetida destructora de la humanidad sobre el medio natural. ¿Cómo entonces pensar que la expedición de normas puede aportar a este proceso? ¿Pueden las leyes transformar mentalidades?

El propósito de esta presentación es intentar mostrar el panorama en el que se inscriben los conflictos ambientales en el marco de un proceso de transformación institucional y legal, como el que se viene desarrollando en Colombia.

En este sentido hay dos planteamientos de fondo que quisiera subrayar.

En primer lugar, el haber introducido la dimensión ambiental en el plano jurídico ha “modificado la realidad” sobre la que se venían desarrollando una serie de situaciones y relaciones, como si se cam-

biara el decorado de una escena sin que los actores cambien de rol, de vestuario o de guión. De este modo, quienes venían realizando actividades de explotación bajo una determinada comprensión de la realidad dentro de la cual tenían perfectamente claros sus intereses, necesidades y posibilidades, se encuentran ante una situación: tener que enfrentar un cuestionamiento a la legalidad y legitimidad de actividades en las que estas características no se discutían antes, pues se tenían como situaciones validadas por el contexto, aunque generara desigualdades económicas o sociales o las perpetuara, pero no en mayor medida que otro tipo de actividades. Me refiero por ejemplo a la explotación maderera en bosques tropicales, o a las prácticas de los colonos con respecto a los territorios que ocupaban e incluso la construcción de carreteras, que siempre era tenida como “progreso” para una región y hacía parte obligada de los ofrecimientos de los candidatos de turno, especialmente en las localidades más alejadas. Hoy esas

mismas actividades se han cargado de una fuerte connotación de ilegalidad o han pasado a presentarse como violatorias de derechos fundamentales.

El resultado de esta transformación no puede ser el paso de una situación permisiva a una restrictiva, más que a costa de la generación de mayores factores de confrontación y de conflicto, a menos que se establezcan procesos de transición adecuados.

El otro elemento que quiero destacar parte de la afirmación, cada vez más reconocida, de que en la base de toda búsqueda de una solución pacífica de un conflicto en la que medie la discusión sobre intereses generales o derechos colectivos, como es el caso de los conflictos ambientales, se encuentra necesariamente la participación de la población involucrada o afectada.

Pero en la base de esta afirmación se encuentra otra, que no se asume siempre con la suficiente claridad, que se refiere a que el reconocimiento de la legitimidad de los actores involucrados en un proceso de negociación o acuerdo frente a este tipo de situaciones no se adquiere sino por el respaldo de la comunidad, así se requiera de un largo proceso para que ésta reconozca sus necesidades, las manifieste y asuma una posición, si no unificada, por lo menos concertada, frente a determinada situación.

Estamos avocados entonces a fortalecer estos procesos de autorreconocimiento, organización y capacidad de inter-

locución si no queremos que el discurso de la participación permanezca como simple demagogia.

Antecedentes

Desde el año de 1991 cuando, a partir de una Asamblea Constituyente que redactó una nueva Constitución Política para el país, como intento de conjurar la grave crisis que se había agudizado desde hacía por lo menos cuatro años, Colombia se ha embarcado en una transformación institucional a la que no han sido ajenos los propósitos de responder, por esta vía, a la problemática ambiental del nuestro territorio.

Continuando con una tradición centenaria que dio origen a quince constituciones nacionales durante el s. XIX y a sesenta y siete reformas a la Constitución de 1886 durante el s. XX¹, como rituales para sellar frágiles acuerdos de paz luego de intensas y permanentes guerras civiles, la Constitución de 1991 surge como respuesta formal a una esperanza colectiva de transformación ante una situación crónica de guerra intestina generada por múltiples y diversos factores.²

Más allá de las posibilidades instrumentales de transformación de la realidad que pueda tener una Constitución, de por sí muy limitadas³, el proceso mediante el cual se elaboró esta Carta, dando participación en dicha elaboración a gran parte de los sectores de la sociedad colombiana y a través de debates desarrollados de cara

a la opinión pública, permitió sacar a la luz de la escena política numerosas corrientes, tendencias y valoraciones de la realidad que, de haber permanecido acalladas por más tiempo se habrían convertido muy probablemente en un factor más de agudización de la crisis.

De acuerdo con lo que ha sido denominado como constitucionalismo latinoamericano o tercermundista, un primer criterio que se debe tener en cuenta para la interpretación de este tipo de constituciones, es que obedecen, en términos generales a sociedades desarticuladas y heterogéneas, sin capacidad para resolver conflictos y sin la independencia suficiente para poder definir los criterios para hacerlo.

De allí que exista una tendencia a buscar solucionar los conflictos internos a través de la normatividad constitucional. Y es esa misma heterogeneidad la que hace que este tipo de constituciones, a diferencia de lo que sostiene la doctrina constitucional clásica, no sean producto de un consenso, ni obedezcan a un cuerpo doctrinario único, sino que tengan que ser el producto de negociaciones entre grupos muy heterogéneos.⁴

I. La incorporación de la dimensión ambiental en la Constitución de 1991

Es en este contexto en el que se plantea la importancia de reconocer derechos y obligaciones, tanto de los particulares como del Estado, relacionados con la defensa y protección del medio ambiente,

como parte del texto constitucional. Estos principios y normas constituyen actualmente más del veinte por ciento de toda la Carta, además de que estructuralmente la temática ambiental fue incorporada de tal modo en la Constitución, que ésta ha sido clasificada por algunos doctrinantes como una "Constitución Ecológica".⁵

Sin embargo, más allá de tratarse de unos acuerdos negociados, lo que se ha logrado con estas normas y principios ambientales, es introducir una nueva perspectiva en la valoración de los conflictos existentes en esta sociedad. Puede decirse que se incorpora la dimensión ambiental en la representación de las relaciones políticas y sociales de los diversos y heterogéneos sectores de la sociedad colombiana, lo que aporta un nuevo elemento para la interpretación y la propia definición de dichas relaciones, como lo veremos más adelante.

II. Los cinco ejes temáticos de la constitución ambiental

Siendo casi ochenta los artículos que establecen criterios y normas para el manejo y conservación de los recursos naturales y el ambiente, es posible clasificar dichos artículos en cinco ejes temáticos, lo que permite abordar más fácilmente su análisis.

El primero de ellos es la inclusión en el texto constitucional de una serie de principios y normas que ya hacían parte, desde casi veinte años antes, de la normatividad colombiana, principalmente los que

estaban consagrados en la ley 23 de 1973 y el Dto. 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales Renovables (CRNR), normas que fueron elaboradas en respuesta a los planteamientos de la Cumbre de Estocolmo de 1972.

Esta constitucionalización de normas legales puede ser interpretada, más que como un error de técnica constitucional, como una respuesta a la desconfianza frente al legislador y, en general, a los órganos de representación que no expresan adecuadamente la composición heterogénea de la sociedad, impidiendo la negociación de los distintos intereses contrapuestos a través de mecanismos legales oportunos y eficaces, como debería hacerse.⁶ Es así como se eleva a rango constitucional la obligación del Estado y de las personas de proteger el patrimonio natural y cultural del país. (Art.8)

Se consagra, esto sí como innovación, la prohibición de fabricar y usar armas químicas e introducir al país residuos tóxicos, y la indicación de que el Estado regulará el ingreso y salida del país de los recursos genéticos y su utilización de acuerdo con el interés nacional (Art. 81). Además se establece como deber del Estado la protección de la integridad del espacio público, cuya destinación al uso común prevalece sobre el interés particular (Art.82).

Un segundo eje temático tiene que ver con el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como rasgo fundamental de nuestra sociedad y la necesidad de res-

petarla y protegerla. Este principio, asociado a los demás derechos culturales reconocidos en la constitución a las minorías étnicas, ha permitido sustentar la defensa de los territorios en los que se han asentado tradicionalmente dichas comunidades, los cuales por lo general coinciden con ser zonas de alta fragilidad ecosistémica e importante variedad biológica, cuya conservación ha sido posible gracias a los sistemas sostenibles de producción, explotación y manejo de dichos ecosistemas, propios de nuestras culturas ancestrales.⁷

En tercer lugar, se ha incorporado al catálogo de derechos humanos todo un capítulo que contiene los derechos colectivos o de tercera generación, entre los cuales se encuentra el derecho a gozar de un ambiente sano (art. 79), junto con los derechos de los consumidores a exigir la calidad de los productos.(Art. 78).

Este reconocimiento del derecho a un ambiente sano como un derecho colectivo, a diferencia del CRNR que lo consideraba como un derecho individual, conlleva una serie de implicaciones en tanto puede ser reclamado por cualquiera y también frente a cualquier persona natural, jurídica, pública o privada, individual o colectiva, configurándose así la llamada "eficiencia horizontal de los derechos fundamentales". Las consecuencias de esta situación fueron previstas por los constituyentes del 91 puesto que, tal como consta en las Gacetas de la Constituyente, para ellos fue muy claro que si estos derechos se consideraban más que simples expecta-

tivas de carácter formal, con su consagración “se aumenta el poder del tribunal constitucional y se pone en peligro el delicado equilibrio entre las ramas del poder público”.⁸

Luego de numerosas discusiones en las cuales se argumentaba que un reconocimiento meramente formal de un derecho sin posibilidades reales de aplicación equivalía a hacerlo engañoso en la práctica, se acoge la figura del derecho al ambiente sano como un derecho colectivo, con una consecuencia adicional en el manejo y resolución de conflictos ambientales.

En efecto, tal como lo expresa Rodas M.: “El bien jurídico colectivo presupone una decisión ponderante para equilibrar intereses contrapuestos. Esta ponderación configura una institución jurídica diferente de los distintos intereses individuales y, por eso mismo, su titularidad viene referida a la colectividad, legitimando la participación de los exponentes sociales de los mismos”.

De acuerdo con esto, para abordar un conflicto en el cual estén involucrados derechos ambientales u otro tipo de derechos colectivos como los derechos de las minorías étnicas sobre sus territorios ancestrales (Ley 70 de 1993), se hace necesario añadir una consideración adicional a la identificación de los intereses contrapuestos, que consiste en que quienes defienden derechos o intereses colectivos tienen en su haber un valor adicional que le otorga el ordenamiento jurídico - político a estos derechos, por sobre los derechos e intere-

ses particulares, y esto deberán tenerlo en cuenta al momento de pensar en una posible negociación.⁹

Pero la incorporación de los derechos colectivos en el catálogo general de los derechos humanos, no se queda en una simple declaración de los distintos componentes que configuran la concepción de nuestro tiempo acerca de la dignidad humana, sino que se complementa con la creación de una serie de acciones judiciales de carácter constitucional con las que se busca garantizar su eficacia práctica.

Estas son: La acción de tutela (art.86) como mecanismo preferente y sumario cuya resolución no puede tomar más de diez días, para proteger los derechos fundamentales frente a una acción u omisión de una autoridad pública, cuando no existan otros medios de defensa eficaces para evitar la violación de alguno o algunos de estos derechos.

Por su relación directa con los derechos fundamentales, los cuales han sido identificados por la doctrina tradicional con los derechos civiles y políticos, esta acción no procedería frente a situaciones relacionadas con el deterioro del ambiente o recursos naturales. Sin embargo, la Corte Constitucional a través de sus interpretaciones jurisprudenciales ha abierto la posibilidad de proteger estos casos mediante la tutela, en tanto exista una conexión directa y comprobada con algún derecho fundamental, como el derecho a la salud o a la vida, lo que ocurre con bastante frecuencia. Esta vinculación no se deriva directa-

mente de ningún principio constitucional ni legal, pero ha sido planteado por la Corte Constitucional a partir de una lectura detallada de situaciones de la vida real de un modo tan contundente que este camino procesal ya ha quedado sentado con toda claridad, por vía jurisprudencial.

Algunos magistrados de la Corte incluso han defendido el carácter fundamental del derecho al ambiente sano, en tanto constituye un requisito para garantizar la vigencia de todos los demás derechos, pero esta posición sigue siendo minoritaria.

La segunda es la Acción de Cumplimiento, que permite a toda persona acudir ante un juez para exigir el cumplimiento de una Ley o acto administrativo, por parte de la autoridad pública renuente a hacerlo. Si bien algunas teorías defienden la aplicación inmediata de esta acción, la tradición formalista de nuestro sistema judicial se ha inclinado por la interpretación contraria. Hasta el momento únicamente se ha reglamentado esta acción en la Ley 99 de 1993, exclusivamente para asuntos ambientales. Pero el procedimiento allí establecido, a todas luces antitécnico e inconveniente no ha permitido su aplicación. Actualmente la Defensoría del Pueblo elabora un proyecto de Ley que regule su aplicación en todas las materias”

En tercer lugar, se elevan a rango constitucional las acciones populares ya existentes en la legislación, pero carentes de un procedimiento unificado y ágil que responda a la importancia que cobra la defensa de los derechos colectivos con la

constitución de 1991.¹⁰ Se establece que éstas son las acciones propias de la defensa de este tipo de derechos y que la Ley regulará su aplicación (Art.88).

Hasta el momento la Defensoría del Pueblo, articulando la iniciativa de varios congresistas, presentó un proyecto de reglamentación que fue ampliamente debatido a través de foros y mesas de trabajo realizadas en diferentes regiones del país. Posteriormente el proyecto se hundió por no haber sido aprobado en las dos legislaturas que la Constitución establece para ello. Actualmente se prepara un nuevo proyecto para ser presentado al Congreso.

Un cuarto eje de organización temática del contenido ambiental de la Constitución del 91 tiene que ver con la incorporación de la dimensión ambiental en las regulaciones y orientaciones de la economía, en varios de sus niveles.

En primer lugar se contempla la función ecológica de la propiedad, como corolario de su función social, ya establecida constitucionalmente desde 1936 (Art.58). Este condicionamiento del derecho de propiedad permite allanar el camino de la aplicación de normas que exigen de los propietarios rurales una responsabilidad en el uso y explotación de los recursos naturales, las cuales hasta ahora se han enfrentado a omnipotentes poderes de uso, goce e incluso al abuso, reconocidos por el derecho clásico a los propietarios sobre sus bienes.

Por supuesto el cumplimiento de dicha función en un sistema capitalista como

el nuestro pasa necesariamente por lo que algunos han denominado la “mercantilización” y “propietivización” de la naturaleza, lo que a su vez conlleva la paradoja de pretender conjurar mediante la valoración económica de los servicios ambientales y su consecuente incorporación al mercado de valores, la creciente apropiación privada de los recursos naturales hasta ahora considerados como bienes comunes no apropiables.⁶

Es así como se asigna a la Contraloría General de la República la función de “valorar los costos ambientales” (Art. 267) como parte de la vigilancia de la gestión fiscal del Estado. Esto implica el reconocimiento de una función ecológica no sólo de la propiedad privada, sino también de la propiedad pública y de esta obligación estatal se deriva la exigibilidad correlativa por parte de los particulares.

Como compromiso y proyección hacia el futuro, de este principio se deriva la obligación por parte del Estado de elaborar planes de desarrollo incorporando en ellos políticas ambientales (Art.339)⁷, como mecanismo para ejercer otra obligación del Estado: la de “planificar el uso y aprovechar los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible” (Art.80).

El quinto eje temático contiene dos elementos que, si bien hacen parte de los principios establecidos en el Código de Recursos Naturales Renovables elevados a rango constitucional, merecen un tratamiento separado por su importancia dentro de los nuevos lineamientos del ordena-

miento jurídico: se trata de la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones que puedan afectar el ambiente, consagrada a la vez como derecho (Art.79) y como criterio de la configuración sectorial de ciertos espacios de deliberación sobre políticas, como los consejos nacional y territoriales de planeación (Art.340).

Muy relacionado con el anterior, aunque no de modo tan implícito como se hacía en el CRNR, en el cual se propone la realización de programas educativos que promuevan la participación de la comunidad en la comprensión de los problemas ambientales en su contexto real, está el derecho a la educación y todos los principios y criterios relacionados con su aplicación.

Vale la pena destacar la estrecha relación existente entre la vigencia de los derechos colectivos y la participación social, en tanto las obligaciones correlativas a dichos derechos compete por igual, como ya lo mencionamos, tanto al Estado como a los particulares. Esta característica, sumada a la transformación constitucional del Estado colombiano de una democracia representativa (art.2 Const.1886) a una democracia participativa (art. 1,2 y 3 CP 1991), ha generado un panorama de acción de los particulares en el que se nos presentan de nuevo una serie de paradojas:

Por una parte, el hecho de que cada vez es posible intervenir en más espacios de participación⁸, pero las decisiones estratégicas, como las relativas a la economía y el mercado, cada vez son menos discutibles porque se definen por fuera de la

órbita del propio Estado. Y además, que la institucionalización de espacios de participación no garantiza la capacidad de ocuparlos eficazmente por los interesados, debido a la falta de una cultura política y participativa consolidada y a la tendencia creciente al individualismo de nuestras sociedades.⁹

Para completar este contexto es necesario tener en cuenta los desarrollos legales de los principios contenidos en la Carta de 1991, los cuales están representados, en materia ambiental, principalmente por la ley 99 de 1993, que creó el Ministerio del Medio Ambiente y reestructuró el Sistema Nacional Ambiental. En ella, como en otras legislaciones afines se han incorporado un buen número de mecanismos y espacios que permiten a la comunidad en general participar en la defensa del ambiente.¹⁰

No entro aquí a describir estos mecanismos puesto que sus criterios fundamentales son básicamente los que he desarrollado a partir de la Constitución. Algunos de sus efectos y consecuencias serán descritos en la segunda parte de esta presentación.

III. Algunas reflexiones acerca de la situación actual de los mecanismos legales y alternativos de manejo de conflictos ambientales

La cultura legal en nuestro país, y se podría decir que en todo el llamado “Tercer Mundo” tiene unas características par-

ticulares en tanto las normas no suelen consolidar situaciones previamente tejidas en la realidad social sino que, por el contrario, buscan introducir en ella valores y tipos de relación que muchas veces le son ajenos. Por supuesto, el desarrollo del Derecho Ambiental en nuestros países también comparte esta característica.¹¹

Esto no significa, sin embargo, que no exista una incidencia de las normas sobre la realidad. Lo que ocurre es que, por lo general, el efecto que se genera con ellas no es precisamente el que se expresa a través de los propios textos legales¹², y esto es justamente lo que sucede en el caso de los mecanismos legales que se establecen para manejar los conflictos ambientales.

Lo primero que podemos decir de esta relación es que, si bien los conflictos ambientales no comenzaron a existir con la reciente transformación normativa, sí se puede afirmar que se les concedió el carácter de tales en el momento en que se posicionó en la escena de las discusiones públicas, la categoría de “ambiental” para catalogar una serie de situaciones que hasta entonces habían sido interpretadas únicamente desde dimensiones políticas y económicas y, a lo sumo, socioculturales.

Esta “ambientalización” del escenario nacional ha tenido varios tipos de consecuencias, que podríamos enumerar así:

A) Más argumentos frente a una situación ya planteada en otros términos

Este es el caso que se presenta frente a las reivindicaciones de las comunidades indígenas y negras frente a sus territorios ancestrales, las cuales venían siendo sustentadas a partir de los derechos culturales y los instrumentos de derecho internacional que los consagraban, argumentando procesos de transformación estructural del Estado como el pluralismo jurídico y abriendo paso a la necesidad de reconocer el derecho a la diferencia.¹³

Con posterioridad a la Constitución de 1991 se han llevado a los estrados judiciales una serie de casos en los que la defensa de dichas comunidades sobre sus territorios ha prosperado sobre la base de argumentar principalmente la importancia de la preservación de los ecosistemas involucrados, en tanto constituyen el fundamento de la subsistencia de las comunidades afectadas.¹⁴

Estos ejemplos se plantean independientemente de la eficacia instrumental final que puede haber tenido la interposición de una determinada acción, puesto que la aplicabilidad real de los fallos es asunto de otra discusión. Lo planteo para mostrar cómo un redimensionamiento de un conflicto preexistente, desde la óptica ambiental ha permitido fortalecer a la parte que defiende estos argumentos en la sustentación judicial de su posición en tanto se trata de derechos colectivos que prevalecen por sobre el interés particular.

Ahora bien, no se trata de sostener que la única solución posible de un conflicto es aquella en la que medie una acción judicial. Por el contrario, más allá de los casos que han seguido este procedimiento es interesante ver cómo el hecho de que los argumentos a favor de estos derechos se hayan fortalecido ha impulsado a otras comunidades a defenderlos y reclamar su derecho a intervenir en las decisiones que pueden afectarlos.¹⁵

B) Legitimación de los argumentos para plantear una situación preexistente pero incuestionable en otros términos.

Se trata por ejemplo del caso de la fumigación con glifosato contra cultivos ilícitos, decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes que ha sido cuestionada reiteradamente por los impactos que genera, no sólo sobre otro tipo de cultivos que hacen parte de la economía de los pobladores de las zonas fumigadas, sino también sobre la salud y la vida de ellos mismos.

Ante este tipo de situaciones en las que se involucran factores como el “orden público” y la “seguridad nacional”, los planteamientos críticos han sido interpretados tradicionalmente como un ataque a dichas instituciones y, por lo tanto, como un peligro para su mantenimiento. Por eso, una discusión en estas circunstancias por lo general era descalificada desde el principio ya que ningún argumento era comparable con aquellos principios. Aun en los debates en torno al tema se acusaba a los

ambientalistas de cierta parcialidad cercana a la complicidad.

Sin pretender mostrar un falso optimismo en las posibilidades de transformación de la realidad por parte de las normas y del discurso ambiental, lo que sí es posible observar es una mayor aceptación de los argumentos a favor del ambiente, que se refleja en ciertas decisiones. Por ejemplo en los últimos meses se presentó de nuevo el debate en torno a la fumigación con defoliantes de la Sierra Nevada de Santa Marta y lo que se planteó para tomar la decisión fue la convocatoria de una Consulta Popular¹⁶.

Ahora bien, el lamentable resultado de la Consulta Popular, que no tuvo ni siquiera el número de votos suficiente para poder ser válida, demuestra la precariedad de la eficacia actual de los mecanismos de participación ciudadana. Y además el doble efecto de dicha ineficacia instrumental, puesto que ahora se dificulta aún más la oposición a la medida.

C) Deslegitimación de acciones que antes se consideraban legítimas o inocuas, por inexistencia de normas adecuadas o insuficiencia en su aplicación.

En este caso son muchos los sectores cuyas actividades se han visto perjudicadas, o al menos interferidas por la aparición de nuevas regulaciones en materia ambiental.

El sector minero, desde la gran industria hasta los pequeños "mazamorre-

ros"; el maderero, tanto en las grandes exportadoras y procesadoras de pulpa, como para los campesinos y colonos que comercian a pequeña escala, así como el crecimiento de la infraestructura vial, son algunos de ellos.¹⁷

A pesar de que la "gradualidad" y la "concertación" son elementos consagrados en la Ley 99 como criterios de aplicación de las normas, se presentan situaciones de grandes niveles de deterioro que, a consideración del gobierno, ameritan acciones inmediatas.

Sin embargo, es necesario reflexionar también sobre la aplicación de la norma como factor de generación de conflictos, puesto que un examen global de las prácticas y procedimientos de explotación de recursos naturales y construcción de obras de infraestructura, incorporados muchos de ellos en culturas centenarias, lo que nos presenta es un difícil panorama de conflictos hacia el futuro.

Podríamos decir que en este caso la norma tiene una función de "hacer visible" el conflicto, pero es necesario rodear el proceso de aplicación de la norma de otros refuerzos que permitan encausar el conflicto hacia su resolución.

IV. Los retos de la participación

Como se puede ver en este análisis, las posibilidades y limitaciones que aportan los mecanismos legales al manejo y resolución de conflictos ambientales no son independientes, sino que se articulan con

los mecanismos llamados “alternativos”. Esta denominación resulta incluso algo engañosa puesto que, cuando en un Estado se decide incorporar institucionalmente una serie de mecanismos de participación que buscan canalizar dichas expresiones “alternativas”, aparecen de inmediato una serie de exigencias y retos diferentes, puesto que ya no se trata de ganar unos espacios para expresar determinadas aspiraciones, sino de ocupar adecuadamente los espacios que se han abierto, lo que implica en muchos casos una postura crítica frente a su composición, sus modos de operar, sus alcances, etc.

En efecto, se ha vuelto casi un lugar común entre nosotros escuchar como requisito para la solución a cualquier situación crítica, incluidos por supuesto los problemas ambientales, “la participación de la comunidad y el fortalecimiento de las organizaciones de base”. La situación que vivimos actualmente en Colombia no es la falta de espacios para participar, sino la necesidad de fortalecer nuestra capacidad, como sociedad civil, de asumir el sinnúmero de responsabilidades que se nos han entregado, muchas de ellas desarticuladas y poco coherentes.

Llama la atención que los mecanismos que mayor apropiación han tenido por parte de la comunidad son los judiciales, especialmente la Acción de Tutela. Esto obedece, en parte, a su accesibilidad y agilidad, pero también, y específicamente para su aplicación en asuntos ambientales,

tiene también que ver con los alcances que se le han dado por vía jurisprudencial.

En este sentido se ha planteado que las condiciones que han determinado la falta de aplicación práctica de los derechos sociales en Colombia, por lo menos hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, son: “en primer lugar, la debilidad de las presiones sociales frente al Estado; segundo, la falta de una doctrina constitucional dotada de criterios de interpretación que permitan oponer al poder político del gobierno el poder jurisdiccional de los tribunales, y tercero, las enormes dificultades materiales, técnicas y administrativas para llevar a la realidad las promesas inscritas en las mencionadas constitucionales de derechos sociales”.¹⁸

Es entonces en estas tres direcciones en las que es necesario actuar si se quiere alcanzar dicha vigencia.

Pero no debemos olvidar que estos mecanismos judiciales son únicamente remediables, puesto que operan ante perjuicios ya ocurridos o en peligro de suceder, lo que restringe notoriamente sus alcances prácticos.

En contraposición, en general aún es bastante pobre la capacidad de interlocución, negociación y decisión por parte de las comunidades y los gobiernos locales en los espacios de definición de políticas y ejecución de las mismas, es decir, la intervención en los dos primeros momentos de la participación que deben ser prioritarios para la determinación de los desarrollos futuros de las sociedades y sus territorios.¹⁹

En este contexto consideramos que aumenta la vigencia de profundizar, no tanto en el fortalecimiento de procedimientos “alternativos”, entendidos como aquéllos que surgen de la iniciativa de las comunidades en desarrollo de sus propias reivindicaciones ante los vacíos de respuestas legales a sus necesidades, sino más bien en una interpretación y aplicación alternativa de las normas y del derecho, que permita potenciar los efectos positivos de los instrumentos legales en favor de la vigencia de una participación real y efectiva de las comunidades en la construcción de una sociedad civil más equitativa y democrática.

Bibliografía

Borrero, José María 1994
Los derechos ambientales. Una visión desde el Sur FIPMA - CELA

Comisión de estudios sobre la violencia 1988
Colombia: Violencia y democracia. Universidad Nacional de Colombia - COLCIENCIAS, Bogotá.

Domínguez, Carlos y Gómez, Augusto 1994
Nación y etnias. Los conflictos territoriales en la Amazonia colombiana 1750 - 1933 COAMA -Disloque Editores, Bogotá.

García Villegas, Mauricio 1993
La eficacia simbólica del derecho. Ediciones Uniandes, Bogotá.

Rodas M., Julio César 1995
Fundamentos constitucionales del derecho ambiental colombiano Tercer Mundo Editores - Ediciones Uniandes, Bogotá, p. 45.

Stavenhagen, Rodolfo e Iturralde, Diego 1990
Entre la ley y la costumbre. III-IIDH, México.

Valencia Villa, Hernando 1987
Cartas de batalla, Universidad Nacional de Colombia - CEREC, Bogotá.

Van der Hammen, María Clara 1993
El manejo del Mundo. Tropenbos - Corporación Aracua, Bogotá.

Vargas V., Alejo 1994
Participación social, planeación y desarrollo regional Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Varios autores 1992
Derecho y medio ambiente. Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila - FESCOL - CEREC, Bogotá.

Varios autores 1994
Derecho y Medio Ambiente II, Penca de Sábila, Medellín.

Varios autores 1994
Acciones populares. Documentos para el debate. Defensoría del Pueblo.

Varios autores 1991
Doce ensayos sobre la nueva Constitución. Señal Editora, Medellín.

Notas

- 1 Ver Hernando Valencia Villa, “Cartas de batalla”, Universidad Nacional de Colombia - CEREC, Bogotá, 1987 .
- 2 Ver “Colombia: Violencia y democracia”, Comisión de estudios sobre la violencia, Universidad Nacional de Colombia - COLCIENCIAS, Bogotá, 1988.
- 3 “El poder de la Constitución, de todas las constituciones, es fundamentalmente simbólico y no jurídico”. Mauricio García Villegas “De qué manera se puede decir que la Constitución es importante”. En: “Doce ensayos

Capítulo III: Bases metodológicas para el T.C.S.A

- sobre la nueva Constitución” Señal Editora, Medellín, 1991.
- 4 Luis Fernando Alvarez “Principios estructurales de la nueva Constitución” En: “Doce ensayos...”
- 5 A propósito del concepto de Constitución Ecológica, ver José María Borrero, “Los derechos ambientales Una visión desde el Sur” FIPMA - CELA, 1994 y en el artículo del mismo autor en “Derecho y medio ambiente II” Penca de Sábila, Medellín, 1994.
- 6 Ver Germán Palacio C. “Notas preliminares sobre la redefinición jurídica de las relaciones sociales con la naturaleza”. En Derecho y Medio Ambiente II, Penca de Sábila, Medellín, 1994.
- 7 En cumplimiento de esta obligación el presente gobierno formuló el documento de política ambiental nacional denominado “Salto social hacia el desarrollo humano sostenible”, Publicado por el Ministerio del Medio Ambiente en junio de 1995.
- 8 Las normas que contienen actualmente mecanismos para la participación ciudadana y comunitaria en nuestro país representan aproximadamente unas mil páginas de textos legales.
- 9 Ver “Participación social, planeación y desarrollo regional” Alejo Vargas V., Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1994.
- 10 Ver Francisco Antonio Galán “Participación ciudadana y medio ambiente” FESCOL - ECOFONDO - 1995 y “La participación ciudadana en la gestión ambiental” Angela María Sylvestre, Biblioteca de Derechos Colectivos, Defensoría del Pueblo, 1995.
- 11 José María Borrero, *Op. cit.*
- 12 Mauricio García Villegas “La eficacia simbólica del derecho” Ediciones Uniandes, Bogotá, 1993.
- 13 Rodolfo Stavenhagen - Diego Iturralde “Entre la ley y la costumbre” III-IIDH, México, 1990, entre otros.
- 14 Sentencia T-3636 Organización Indígena de Antioquia: Explotación de Maderas de Mada-rién
- 15 Por supuesto, una investigación que demuestre esta incidencia implica grandes dificultades por el grado de subjetividad de las variables que involucra. Sin embargo, el creciente número de tutelas interpuestas (7.000 en 1992; 16.000 en el 93; 52.000 en el 94) puede ser un buen indicador.
- 16 Instrumento de participación ciudadana consagrado en el art. 103 de la Constitución y reglamentado mediante la ley 134 de 1994 o Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, que consiste en la convocatoria, por parte del ejecutivo nacional, departamental o local (en este caso la convocó el Alcalde de Santa Marta) a la población, para que se pronuncie respecto a una decisión de trascendencia.
- 17 Ver artículo del periódico “El Tiempo” del Domingo 23 de abril de 1995, p. 6 A “Por una veda en El Chocó se dan maderas”.
- 18 Mauricio García Villegas “De qué manera se puede decir que la Constitución es importante” en “Doce ensayos...”, p. 48
- 19 Tomando como los tres momentos de la participación la definición de políticas, la ejecución y desarrollo de éstas y el control y seguimiento de dicha ejecución.

Protegiendo los derechos de propiedad colectiva

La búsqueda de una solución provisional*

Brendan Tobin

La función de los científicos, eruditos y abogados debería ser la de proveer información e ideas, no la de emprender una redefinición de los derechos de propiedad intelectual. Éste debería ser el resultado de la práctica y experimentación de las comunidades locales. Lo cierto es que el concepto no está definido, y verdaderamente, no debería ser definido en el futuro inmediato.

Darrel Posey 1994

Introducción

En septiembre de 1996, luego de casi tres años de negociaciones, las organizaciones que representan al pueblo Aguaruna, de la Amazonia peruana, firmaron acuerdos para prospección biológica con la Universidad de Washington (Washington University) y la división farmacéutica de la corporación Monsanto, denominada Searle & Co. Estos acuerdos contemplan la recolección y utilización de plantas medi-

cinales y el conocimiento tradicional asociado, para propósitos de investigación y desarrollo de nuevos productos farmacéuticos. Los acuerdos, desarrollados dentro del marco del Proyecto Perú¹ del Grupo Colaborativo Internacional sobre Biodiversidad (International Collaborative Biodiversity Group (ICBG)), utilizan un formato contractual tradicional, de una forma innovadora y con la inclusión de nuevos términos y condiciones, con el fin de asegurar a los pueblos indígenas el control permanente sobre la recolección y utilización de su conocimiento, innovaciones y prácticas, durante toda la investigación y el desarrollo comercial. Sus negociaciones implican arduas discusiones y la búsqueda de mecanismos para superar algunos de los elementos más controversiales del comercio de recursos naturales.

Particularmente importante fue el reconocimiento del valioso tiempo de guía que significó el uso del conocimiento de los indígenas acerca de plantas con componentes activos para las labores de inves-

tigación y desarrollo. En consecuencia, se consideró apropiado que ese conocimiento sea el sujeto de un acuerdo específico acerca del “saber cómo”, en el que una licencia con una tarifa anual se pagaría a través de las actividades de R&D, y en base a la que se pagarían regalías por adelantado de acuerdo con un programa de logros ligado a pruebas clínicas y aplicaciones para nuevas drogas.

Los acuerdos que conforman un contrato para la recolección de materiales biológicos y aparte una licencia de “saber cómo” para el uso del conocimiento indígena, fueron bosquejados para impedir la monopolización de derechos por parte del usuario. Se consideró fundamental asegurar que cualquier derecho del usuario no limitaría los derechos de los pueblos indígenas a continuar usando, compartiendo o comercializando sus recursos biológicos, productos medicinales o conocimientos, cuando a ellos les parezca mejor. Los acuerdos también aseguran el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a ser compensados por el uso de su conocimiento incluso cuando dicho conocimiento ha llegado a ser de dominio público.

Estos acuerdos, que fueron negociados a falta de una legislación nacional que regule el acceso a los recursos genéticos o de un sistema para reconocer y proteger los intereses de propiedad colectiva de los indígenas, están lejos de ser perfectos. Sin embargo, han actuado como catalizador para las autoridades nacionales, promo-

viendo acciones que han conducido a la reciente elaboración y circulación para comentarios de un borrador de ley para el establecimiento de un sistema *sui generis* para la protección de propiedad colectiva.²

Este documento intenta delinear algunas conclusiones, respecto a los potenciales mecanismos para proteger los derechos indígenas, a partir de las negociaciones del Proyecto Perú ICBG; las discusiones de una propuesta legislativa para un sistema *sui generis* de propiedad colectiva indígena en Perú; hasta propuestas para modificar los sistemas de derechos de propiedad intelectual (DPI), desde el punto de vista de la prevención del uso comercial sin aprobación del conocimiento tradicional.

Al iniciar la búsqueda de mecanismos para proteger los derechos de los pueblos indígenas, lo primero que se debe reconocer es que, cualquier solución debe finalmente proceder de los propios pueblos indígenas. En concordancia, lo mejor que podemos esperar lograr en este punto es el desarrollo de mecanismos provisionales que eviten la continua erosión del control indígena sobre su propiedad colectiva. Dichos mecanismos deberían tratar de proporcionar a los pueblos indígenas los medios para administrar la utilización de sus recursos de forma que conduzca a su protección para las presentes y futuras generaciones y que asegure equidad al compartir los beneficios derivados de su uso. Con esto en mente, la propuesta que se encuentra más adelante podría considerarse como

uno de los primeros pasos en el largo camino hacia la equidad.

Proteger los derechos de la comunidad en el mercado de los productos naturales

Cualquier discusión técnica sobre cómo proteger los derechos sobre el conocimiento comunitario indígena y local, debe primero considerar qué es lo que va a ser protegido, la naturaleza del material, su propiedad, quién la protegerá, y contra quién se hará entrar en rigor la protección. También debe considerar por qué razones se requiere la protección. ¿Es para evitar su uso, estimular el mercado, promover innovaciones, etc.? Si los medios han de lograr una meta, será importante tener claro estos asuntos antes de formular el mecanismo de protección. Si, por ejemplo, las comunidades indígenas desean asegurar un reconocimiento económico entonces el mecanismo adoptado debe ser uno que lleve a maximizar la utilidad. Si por otra parte, el objetivo principal es evitar el uso no autorizado, o impedir completamente su uso, entonces un sistema de acceso estricto y exigente es lo que debería buscarse.

El análisis de los escritos de los comentaristas es útil para identificar algunos asuntos fundamentales que deben ser incluidos en cualquier sistema para proteger la propiedad colectiva comunitaria indígena y local; entre los más ampliamente aceptados aparecen los siguientes. Cualquier sistema debe (a) asegurar el reconocimiento de la naturaleza colectiva del co-

nocimiento, tanto dentro como entre generaciones de pueblos indígenas; (b) asegurar que el control del uso del conocimiento permanezca firme en las manos de los pueblos indígenas, incluso cuando dicha información se encuentra bajo el denominado "dominio público"; (c) asegurar que el ejercicio de los derechos por parte de cualquier comunidad, grupo de comunidades, pueblo o pueblos no transgreda los derechos de otras comunidades o pueblos para usar, disponer, u otra forma de control de uso, de sus recursos; (d) evitar la creación de monopolios de derechos sobre el conocimiento, y evitar la posibilidad de la adquisición monopolizadora de derechos sobre el conocimiento o los recursos biológicos a los que éste está asociado; (e) asegurar la equidad en la distribución de los beneficios dentro y entre las comunidades; (f) ayudar en la revalorización del conocimiento de los indígenas, promover el uso tradicional, y minimizar los impactos adversos sobre los recursos y las culturas; y, (g) establecer la suposición de que el uso de los recursos sobre los que existe un conocimiento, en especial respecto a las plantas medicinales, implica el uso de dicho conocimiento.

Lo antes mencionado refleja algunos de los intereses de los custodios del conocimiento, y en un mundo perfecto la solución debería asegurar el logro completo de estos objetivos. Pero vivimos en mundo imperfecto y la realidad de la situación requiere que consideremos una serie de otros aspectos. Por ejemplo, ¿qué capa-

ciudad tienen las autoridades nacionales para establecer un mecanismo que pueda asegurar el logro de estos objetivos? ¿Cómo podemos mantener bajo el costo de estas transacciones? Si el sistema es sumamente costoso, los beneficios terminarán siendo consumidos por su mantenimiento y no llegarán a las comunidades. ¿Pueden identificarse todas las comunidades, como custodios del conocimiento pertinente, y de ser así, es factible que a todas se les solicite su consentimiento para su uso? ¿Qué sucede cuando estas comunidades viven en países vecinos? ¿Cómo podemos evitar el uso del material que es de dominio público? ¿Cómo aseguramos equidad en la repartición de los beneficios dentro de las comunidades sin caer en el paternalismo? ¿Y cómo podemos asegurar que las comunidades compartan, en especial entre aquellas comunidades que no tienen un historial de cooperación, de nuevo sin restaurar el paternalismo? ¿En qué forma la información puede mantenerse en un registro, y con qué propósito? Si el valor del conocimiento se basa en mantenerlo confidencial, ¿cómo podemos asegurar que los usuarios potenciales estén conscientes de qué comunidades deben ser consultadas acerca del uso del conocimiento?

Aunadas a estas inquietudes podemos añadir aquellas del sector privado. ¿Con quién deberían negociar? ¿Con todas las comunidades, con los custodios del conocimiento particular, con todos los miembros de la comunidad, o sólo con los shamanes, curanderos, líderes, etc.? ¿Cómo

puede asegurarse una certeza legal, con el fin de asegurar que la compañía está protegida de reclamos futuros sobre los beneficios aportados por otros custodios del conocimiento luego del desarrollo de algún producto interesante? ¿Deberían buscarse garantías para los pueblos indígenas respecto a sus derechos de hacer acuerdos? ¿Puede requerirse que los pueblos indígenas acepten obligaciones de confidencialidad respecto a informes sobre la investigación y desarrollo, y si es así, estarán en posición de cumplirlos? ¿Hasta que punto son responsables las compañías de asegurar la equidad en la distribución de los beneficios dentro y entre las comunidades? ¿Están las compañías obligadas a pagar regalías luego de que las patentes expiren? ¿Qué sucede cuando los competidores no pagan regalías por información que es de dominio público? ¿Es justo que las compañías que realicen los acuerdos se vean perjudicadas al competir con compañías que no pagan las regalías?

Lo anterior identifica sólo algunos de los asuntos más importantes a tomarse en cuenta, al buscar un sistema adecuado y funcional para proteger los derechos sobre el conocimiento. Aunque ha habido una gran cantidad de artículos respecto a la falta de una adecuada protección, y casi una aceptación universal de que los sistemas de propiedad intelectual existentes son inadecuados para este propósito, hasta la fecha sólo existen unas pocas propuestas que ofrecen soluciones potenciales al problema.

Hasta la fecha las propuestas, diferentes de aquellas que identifican las limitadas posibilidades del uso de los sistemas de DPI existentes, se han centrado principalmente en el desarrollo de una protección *sui generis* y una modificación de los requerimientos de los informes, respecto al uso de recursos, bajo los procedimientos de aplicación de los DPI existentes. Parece haber la creencia de que éstas son mutuamente exclusivas, es decir, un enfoque que incorpore tanto los sistemas *sui generis* como la modificación de los sistemas DPI existentes podría ser lo más apropiado. Los primeros, para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas, y para facilitar el ejercicio de esos derechos, y los segundos para limitar las posibilidades del uso sin autorización de los recursos de los indígenas y comunidades locales en los países importadores.

Sistemas *sui generis*

Dos influencias importantes en el debate sobre los sistemas *sui generis* son los bien conocidos trabajos de Gurdial Singh Nijar (In Defence of Indigenous Knowledge and Biodiversity, Third World Network, 1995) y de Darrel Posey (Provisions and Mechanisms of the Convention on Biological Diversity for Access to Traditional Technologies and Benefit Sharing for Indigenous and Local Communities Embodying Traditional Lifestyles OCEES Research Paper, Oxford, abril 1996). La propuesta de Nijar sobre un registro de pro-

piedad colectiva, que ha estado circulando por algunos años, daría el derecho a los pueblos indígenas de registrar su conocimiento y utilizar dicho registro para el control de su uso comercial. Posey, por otra parte, se centra en un conjunto de derechos existentes que en combinación proveen reconocimiento y protección a lo que él denomina derechos tradicionales sobre los recursos.

Posey busca, a través del reconocimiento de un paquete de derechos, asegurar el respeto más completo, y la protección, de los intereses de los indígenas y comunidades locales. Sin embargo, su propuesta no provee el formato para un sistema de protección, sino más bien identifica los sistemas existentes cada uno de los cuales, cuando se tratan al unísono proveen reconocimiento y protección a los derechos de los indígenas.

Mientras, cualquier sistema debería desarrollarse con mucha atención al paquete de derechos que él ha identificado, los gobiernos, pueblos indígenas, y profesionales, preocupados por el continuo, y creciente, uso no autorizado y no compensado del conocimiento, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas, están buscando un mecanismo que pueda aplicarse en el futuro próximo. Y con este fin se requiere de una propuesta más específica sobre el formato de una legislación que reconozca los derechos.

La propuesta de Nijar nos provee un formato básico alrededor del que tal sistema de derechos podría estructurarse. El

principio básico de que los derechos de la comunidad pueden reconocerse, registrarse, y defenderse contra el uso no autorizado, mientras no impida la transferencia tradicional, es tentador. Sin embargo, mientras Nijar propone que estos derechos no deberían monopolizarse, el derecho de impedir su uso conlleva connotaciones de monopolio. Más aún, mientras su propuesta prevé un derecho que puede ser defendido del abuso de terceras partes, no explica cómo las comunidades locales e indígenas monitorearán el desarrollo de productos internacionales y la aplicación de los DPI con el fin de controlar el uso de recursos sin autorización.

Una tercera dificultad, que además es común en todos los debates sobre derechos de los indígenas, se relaciona con el tratamiento del consentimiento previo informado. El deseo de asegurar que todas las comunidades que comparten un conocimiento aprueben su uso sería, excepto en aquellos casos donde exista un estado común de propósito entre comunidades, absolutamente imposible de asegurar. Esto es cierto incluso cuando es posible identificar a todos los custodios del conocimiento en cuestión. Una propuesta que requiera el consentimiento de todas las comunidades podría de hecho actuar como un veto sobre el ejercicio, incluso por la mayoría de comunidades custodias del conocimiento tradicional, de un derecho de propiedad colectiva.

Mientras esto podría considerarse deseable en algunos casos, para evitar la

desintegración cultural, no supera el problema continuo del uso sin autorización, ni necesariamente está conforme con la naturaleza dinámica de las sociedades indígenas y su derecho a adaptarse a las oportunidades de desarrollo. Más aún, ésta no logra resolver su necesidad de encontrar los medios para proteger su integridad cultural en una economía globalizada. Esto además podría entrar en conflicto con las prácticas de decisión tradicionales de muchos pueblos indígenas, que podrían incluir mayor peso de los votos de los ancianos y otros miembros importantes de la sociedad, o una forma de decisión por mayoría.

A pesar de las posibles limitaciones de la propuesta de Nijar, ésta provee un buen punto de partida para una discusión sobre un mecanismo para la protección de los intereses indígenas. Las tensiones entre el reconocimiento de los derechos para evitar el uso y la filosofía de no monopolizar no son insuperables. Su propuesta no puede sin embargo, permanecer aislada sino que debe incorporarse en un sistema más amplio que incluya mecanismos de control internacionales así como nacionales. Si se toma dicha propuesta multifacética, entonces podría mantenerse la libertad de los indígenas y comunidades locales para intercambiar información, de acuerdo con consideraciones sobre no monopolizar, que respeten el paso del tiempo.

Un sistema de derechos colectivos completo entonces incluiría:

- sistemas nacionales *sui generis*
- un acuerdo multilateral para hacer que el uso del conocimiento para propósitos científicos o comerciales sea condicionado a la provisión de evidencia de un consentimiento previo informado:

1) Elementos sugeridos de un Sistema *Sui generis*

La siguiente propuesta es una lista de los principales elementos que deben ser considerados para el establecimiento de cualquier sistema de derechos colectivos, y como tal incluye condiciones mínimas, y por lo tanto no es exhaustivo:

(I) reconocimiento de que los derechos de los indígenas y comunidades locales sobre el producto de su esfuerzo intelectual se origina del desarrollo de su conocimiento, innovaciones y prácticas, y no de cualquier acto del gobierno.

(II) reconocimiento de que los derechos sobre el conocimiento, innovaciones y prácticas, existen sea o no que la información podría considerarse del dominio público. El hecho de que la información pueda ser distribuida libremente por los indígenas y comunidades locales no debería percibirse como un impedimento para ejercer su derecho a limitar su uso para propósitos comerciales o científicos, o para usos que son contrarios a sus costumbres espirituales o culturales. Todo uso potencial debe, por lo tanto, requerir buscar

y obtener el consentimiento previo informado por parte de los custodios del conocimiento tradicional.³

(III) Los derechos tradicionales sobre el conocimiento de los indígenas y comunidades locales son colectivos por naturaleza, tanto ínter como intrageneracionalmente, y deberían reconocerse como su patrimonio cultural.⁴ Tales derechos no pueden, por lo tanto, ser enajenados.

(IV) Cuando los recursos biológicos se consideran patrimonio nacional, debería haber una clara distinción entre los derechos del Estado sobre dichos recursos y los derechos de propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre su conocimiento, innovaciones y prácticas.⁵

(V) Los acuerdos sobre el uso deben asegurar que cualquier DRI obtenido por usuarios no puede ser utilizado para evitar usos tradicionales, o la venta, otorgamiento de licencias o el uso del conocimiento, innovaciones o prácticas, en cualquier parte del mundo. También deberían asegurar que cualquier derecho obtenido, incluyendo patentes, etc., sobre partes componentes de los recursos biológicos asociados al conocimiento no pueden ser usados para evitar el uso, venta, o concesión de licencias sobre los recursos de los cuales éstas se extraen, en cualquier parte del mundo.

(VI) Establecer la suposición legal de que el uso de los recursos biológicos, sobre los que existe uso histórico por los pueblos indígenas o comunidades locales - para propósitos medicinales, biopesti-

das, psico-activos, o tóxicos, o donde las características importantes de los recursos cultivados están confinados a parcelas cultivadas en ecosistemas claramente identificables - implica el uso del conocimiento, prácticas o innovaciones de las comunidades indígenas o locales. En dichos casos los derechos para usar los recursos genéticos relacionados, deberían depender de la existencia de una licencia válida para usar el conocimiento asociado.

(VII) Que, a pesar de que es deseable que se busque el consentimiento previo informado por parte de todos los custodios del conocimiento, innovaciones y prácticas, esto puede de hecho ser, al menos actualmente, imposible en muchos casos. Por lo tanto se considera preferible que cualquier contrato o licencia de uso de propiedad colectiva debería ser de naturaleza no exclusiva.⁶

(VIII) Cualquier sistema que reconozca los derechos colectivos debería establecer procedimientos de revisión administrativos y judiciales que permitan a los custodios del conocimiento, etc., que no sean parte de un acuerdo, apelar los acuerdos sobre el uso de dicho conocimiento, en instancias claramente definidas. Estas podrían incluir, por ejemplo, cuando la comunidad o pueblo contratante no son los custodios legítimos del conocimiento en cuestión; la división de los beneficios sea inadecuada; la comercialización del conocimiento socavaría la cultura del pueblo, o fuera en contra de sus creencias espirituales; o, cuando la comercialización

podría conducir a la erosión genética, pérdida de acceso a los usos tradicionales, o conducir a incursiones no deseadas dentro de los territorios indígenas.

(IX) Establecer mecanismos que conduzcan a asegurar la distribución equitativa de los beneficios entre todos los custodios de la propiedad colectiva, sean o no parte contratante para su uso. La administración de los beneficios debería llevarse a cabo por parte de los mismos pueblos indígenas, sin embargo, como son de propiedad colectiva será necesario asegurar que los beneficios sean distribuidos de forma transparente y que los interesados de las generaciones futuras sean tomados en cuenta.

(X) El Estado tiene la obligación, de acuerdo con la CDB, de promover la distribución equitativa de los beneficios, y los pueblos indígenas deberían ser advertidos que si no logran asegurar la distribución equitativa de los beneficios con los demás custodios, entonces el Estado podría intervenir.

(XI) Proporcionar un registro de la propiedad colectiva de los indígenas y comunidades locales para ayudar a las autoridades nacionales a determinar qué comunidades, o pueblos, deberían ser informados y consultados respecto a los contratos propuestos para el uso de su propiedad colectiva, y entre quienes deberían distribuirse los beneficios. Este registro debería ser sólo declaratorio y no debería ser definitivo respecto a qué comunidades tenían derechos, los beneficios tampoco deberían

acrecentarse para aquellos registrados más allá de los beneficios que les corresponden tras su identificación como partes interesadas ante el gobierno y usuarios potenciales.

- 2) Un sistema multilateral para asegurar el consentimiento previo informado.

Cualquier sistema nacional está, por su naturaleza, restringido en su aplicación por límites jurisdiccionales. Más aún, las dificultades económicas y logísticas que los indígenas y comunidades locales enfrentan en controlar el uso de su propiedad colectiva limita la efectividad de cualquier sistema que requiera que los custodios monitoreen y denuncien abusos contra sus derechos. También debería recordarse que los mercados comerciales más importantes están probablemente en países diferentes de aquellos en los que el conocimiento tradicional fue desarrollado y son la fuente de los recursos asociados.

Por estas razones, se propone que cualquier sistema nacional sea complementado mediante el establecimiento de una herramienta con base en el mercado, que revertiría la obligación de proveer una prueba, respecto a los derechos de uso de los recursos. Esta herramienta buscaría identificar el uso de material genético y el conocimiento asociado, en el momento en que un individuo o compañía trata de obtener beneficios comerciales de su uso. La idea es hacer recaer la obligación de pro-

veer la prueba de derecho de uso del conocimiento o los recursos en el usuario y no en el país de origen o sus comunidades locales e indígenas.

A pesar de que la idea de utilizar el mercado como un medio para evitar la “biopiratería” es visto, por algunos críticos, como la punta del témpano a través de la que la propiedad colectiva eventualmente será expropiada, una consideración objetiva conduce a una conclusión contraria. En efecto, la siguiente propuesta no debería verse como algo que convertirá la propiedad colectiva en un bien negociable. Sino que, al contrario, lo que promueve es un mecanismo que asegurará que, cuando el uso del conocimiento, innovaciones y prácticas, no estén sujetas al consentimiento previo informado, las oportunidades para el usuario de comercializar cualquier producto o proceso resultante se verán severamente limitadas.

Al adoptar la premisa de que los indígenas y comunidades locales son las principales preocupadas por evitar el uso sin autorización de su conocimiento, etc., incluyendo en algunos casos cualquier forma de comercialización, la siguiente propuesta se dirige a controlar tales actividades y asume que el deseo de acceder y usar el conocimiento es directamente proporcional al rédito comercial potencial comercial del usuario. Al limitar las posibilidades de rédito comercial para el uso no autorizado deberían en cambio inducir a los usuarios a buscar el consentimiento previo informado. Por lo tanto, éste debe-

ría verse como un instrumento de control más que como apoyo a la comercialización.

Maximizar los beneficios de, y por lo tanto invertir en, las actividades de investigación y desarrollo a nivel industrial está estrechamente relacionado con asegurar la protección de los DPI sobre los productos, procesos, y nuevas variedades de plantas, y también está cada vez más determinado por la aprobación de los productos por parte de organizaciones de estandarización nacionales e internacionales. Los sistemas existentes, tanto para la aprobación de productos como para la protección de DPI, han sido desarrollados durante muchos años y han estado sujetos a intensos debates, que continúan hasta hoy y continuarán en un futuro previsible. Los principios en que se basan dichos sistemas son para muchos considerados una doctrina, mientras que para otros representan la gran lacra del monopolio capitalista. Tomando en cuenta la polarización del debate, las posibilidades para modificar los principios fundamentales de dichos sistemas se consideran al menos a corto plazo, remotas o inexistentes.

La propuesta que se encuentra a continuación, trata de evitar verse envuelta en ese gran debate y en su lugar se centra en modificar los procedimientos de aplicación de dichos sistemas, en lugar de desafiar a sus elementos substantivos. Este enfoque también ha sido adoptado como una forma de proponer un mecanismo que si es acordado, podría en la mayoría de los

casos, implementarse por parte de las autoridades nacionales y organismos de estandarización por medios administrativos más que legislativos, ofreciendo entonces protección a corto plazo en lugar de a largo plazo. Más aún, tomando en cuenta las provisiones del acuerdo de TRIPs, la modificación propuesta para los procedimientos de aplicación no caería fuera del artículo 27, y no requeriría modificación del acuerdo.

Numerosos comentaristas han llegado a la conclusión de que al requerir una identificación de la fuente de los recursos genéticos y el conocimiento, en las patentes ayudará a llamar la atención sobre su uso por parte de los custodios. Esta convergencia de opinión, el principio de la cual se desarrollo por separado en diferentes continentes aproximadamente al mismo tiempo, tiende a demostrar que una herramienta con base en el mercado no sólo es una opción válida, sino que está entre los mecanismos más prácticos para monitorear y controlar el uso del conocimiento.

Pero la identificación del contenido genético y el uso del conocimiento en una patente, no incorporan el asunto del consentimiento previo informado. Las restricciones que los indígenas y comunidades locales enfrentan en el control del uso de sus recursos y el costo de apelar el otorgamiento de un DPI también deben tomarse en cuenta. Por esta razón se propone que haya una reversión respecto a la obligación de proveer pruebas con respecto a evidenciar el derecho de uso del conoci-

miento por parte del custodio de dicho conocimiento hacia el usuario. De esta forma podríamos tratar de usar herramientas de mercado para regular el uso para éste.

Certificados de origen: revertiendo la obligación de proveer pruebas.

Al requerir que los aplicantes a patentes y otros DPI hagan una declaración juramentada respecto al uso de los recursos genéticos y el conocimiento asociado, y que provean evidencia de su derecho legal a usar dichos recursos para la producción del material para el que se busca la protección de un DPI, el peso de asegurar los intereses de los países de origen de los recursos genéticos y de los indígenas y comunidades locales se transfiere al usuario.

La evidencia de tener derecho al uso de los recursos podría proveerse sea mediante la producción de un contrato/licencia de uso del conocimiento o en forma de un certificado emitido por la autoridad competente del país donde residen los custodios del conocimiento. Este certificado incluiría los nombres de las partes, los recursos tangibles e intangibles que serán provistos, y los derechos y limitaciones conferidas al usuario. Como en muchos casos el acceso al conocimiento estará ligado al acceso a recursos específicos el certificado podría abarcar tanto el conocimiento como los recursos.

Un sistema de certificados para todas las naciones ayudaría a armonizar los procedimientos y evitar la necesidad de interpretar diversas provisiones en los contratos bajo diferentes sistemas legales. Di-

cho sistema también protegería la confidencialidad comercial de ciertos detalles delicados de los contratos que no se requerirían para las autoridades de patentes. Un certificado uniforme y reconocible obviaría la necesidad de que las oficinas de patentes verifiquen la naturaleza del consentimiento otorgado, un papel que no debería requerírseles que desempeñen.

Conclusión

Debería solicitarse a la COP 4 que establezca un grupo de expertos *ad hoc* sobre propiedad colectiva con el mandato de considerar posibilidades para la adopción de un convenio internacional sobre los derechos sobre el conocimiento de indígenas y comunidades locales. Este grupo debe incluir representantes de los pueblos indígenas y debería iniciar un proceso global participativo para determinar el formato que debería tener dicho sistema.

Aunque es deseable que cualquier sistema para proteger los intereses de los indígenas y comunidades locales sea delineado por los propios pueblos indígenas, algún tipo de protección es necesario a corto plazo. Una combinación de medidas nacionales e internacionales será necesaria para asegurar protección completa y efectiva.

Al reconocer los derechos a nivel nacional, e impedir el uso no autorizado del conocimiento para propósitos comerciales, mediante la adopción de un acuerdo multilateral que exija a los países modi-

ficar los DPI y los procedimientos de aplicación de la aprobación de productos, puede establecerse un mecanismo provisional que podría ayudar a reducir significativamente el uso comercial no autorizado del conocimiento, innovaciones y prácticas tradicionales.

Notas

- * Es posible que una comunidad o grupo de comunidades específico puedan tener un cierto conocimiento que no sea compartido con otros pueblos indígenas, y que todos los custodios acuerden dar un derecho exclusivo a un usuario en particular. Deberían haber en efecto buenas razones comerciales para hacerlo, así como razones relacionadas con el mantenimiento del control sobre el conocimiento. En tal caso, la exclusividad podría ser adecuada en tanto los derechos sean otorgados bajo licencia, puedan ser revocados por incumplimiento, y no excluyan a las generaciones futuras del uso de ese conocimiento para su beneficio.
- 1 El proyecto Perú ICBG es uno de cinco proyectos en todo el mundo financiados por el US National Institute of Health, National Cancer Institute y la National Science Foundation, que pretenden establecer un consorcio entre el sector privado, instituciones académicas y actores locales para la investigación y desarrollo de nuevos productos mediante el uso sostenible de los recursos genéticos. Para información adicional sobre el Proyecto Perú ICBG y los acuerdos asociados con éste véase en Tobin Brendan, *Putting the Commercial Cart Before the Cultural Horse: A Study of the ICBG Project in Peru*. (En Prensa)
- 2 Esta propuesta borrador implementará las provisiones del artículo 64 de la nueva ley de propiedad industrial de Perú, adoptada en mayo de 1996, que otorgó al Ministro de In-

dustria el poder para adoptar un sistema especial para proteger los derechos de los pueblos indígenas sobre su conocimiento, incluyendo si es que fuera apropiado el establecimiento de un registro de intereses sobre el conocimiento.

- 3 Existe el error generalizado de que el material de dominio público no puede estar sujeto a derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, dentro de los EE.UU., la Unión Europea, y Japón, existen varios ejemplos de protección de material de dominio público, incluyendo escritos, diseños, etc. Estas experiencias, que en el caso de Japón y la UE tuvieron lugar durante esta década, son con frecuencia precedentes para otros esfuerzos de proteger material de dominio público. Protección similar al conocimiento indígena es por lo tanto una posibilidad.
- 4 El Artículo 24 de la nueva Ley peruana sobre Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Biológicos, Ley No. 26839 adoptada el 27 de julio de 1997, reconoce que el conocimiento, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas constituyen su patrimonio cultural y que ellos tienen derechos sobre éstos y están calificados para decidir sobre su uso.
- 5 Durante las negociaciones del ICBG se decidió adoptar un sistema contractual que separe claramente los beneficios recibidos por el uso de los recursos biológicos de los beneficios recibidos por el uso del conocimiento, esto se hizo para evitar las posibles intervenciones del Estado en la distribución de los beneficios, intervención que se sentía que podría conducir al consumo de los beneficios en gastos administrativos.
- 6 Es posible que una comunidad o grupo de comunidades específico puedan tener un cierto conocimiento que no sea compartido con otros pueblos indígenas, y que todos los custodios acuerden dar un derecho exclusivo a un usuario en particular. Deberían haber en efecto buenas razones comerciales para hacerlo, así como razones relacionadas con el mantenimiento del control sobre el conoci-

Capítulo III: Bases metodológicas para el T.C.S.A

miento. En tal caso, la exclusividad podría ser adecuada en tanto los derechos sean otorgados bajo licencia, puedan ser revocados por incumplimiento, y no excluyan a las generaciones futuras del uso de ese conocimiento para su beneficio.

Medios alternativos de solución de conflictos en comunidades indígenas ecuatorianas

La guía del CIDES

Elizabeth García y Jaime Veintimilla

La mediación es una forma alternativa de solucionar los conflictos, que busca el acuerdo entre las partes, para garantizar una convivencia más pacífica en nuestras comunidades.

Introducción

El Centro sobre Derecho y Sociedad (CIDES) promueve desde el año de mil novecientos noventa y dos un programa destinado a la implantación de ciertos medios alternativos para la solución de conflictos ocurridos en algunas comunidades indígenas y en zonas marginales de ciertas ciudades del Ecuador. Por esta razón, creemos pertinente el compartir nuestra rica experiencia dentro de este seminario, para aportar de alguna manera con la búsqueda de un abordaje apropiado de los conflictos en general, y de los conflictos socioambientales en particular. Habrá que aclarar eso sí, que aquí se pretende esbozar una reforma de la legislación nacional, aplica-

ble a la solución de conflictos mediante el empleo de medios no procesales que persigan el mejoramiento de la administración de justicia, así como el respeto cultural de los diversos actores y bienes en conflicto.

De esta manera, el CIDES inició el programa basado en dos antecedentes:

1) Los conflictos no han sido históricamente procesados de manera adecuada por el sistema de administración de justicia estatal. 2) Ofrecer a la población indígena ciertas formas de solución de conflictos que sean compatibles tanto con su propia cultura como con las normas legales del Estado.

En cuanto al primer aspecto, se observa que desde remotos tiempos coloniales se consideran a los grupos aborígenes como objetos de derechos, o en el mejor de los casos como menores de edad que requerían de una protección y representación por parte de un fraile peninsular. Este hecho pretendía introducir a la población nativa en el sistema jurídico colonial a través de los llamados protectores de natura-

les que empiezan a surgir desde el siglo XVI y que trataban de representar a los indios en los diversos juicios y litigios que se presentaban ante la Corona. En todo caso, lo que se busca explicar es que siempre se asimilaron **ab initio** los conflictos indios a la realidad occidental, siendo dichos problemas solucionados desde la óptica peninsular generalmente basados en la arbitrariedad y el desconocimiento social de los mismos.

Posteriormente, en la época republicana no habrá gran cambio y más bien resultará una herencia común, el hecho de la gran dificultad de acceder al sistema legal por parte de la población tanto de las comunidades indígenas cuanto de sectores urbano-marginales. Es decir, estos grupos sociales se encuentran imposibilitados de utilizar los servicios de justicia para solucionar conflictos, a causa de ciertas restricciones formales y tácticas que impiden el funcionamiento de dichos servicios bajo condiciones de generalidad e igualdad.

Un primer acercamiento que se tiene que realizar es constatar que los juzgados civiles y de menores así como los tribunales penales se encuentran ubicados en las distintas capitales provinciales, máxime en las cabeceras cantonales: por su lado, los juzgados penales se ubican también en las capitales de provincia y en ciertas cabeceras cantonales. Obsérvese que el criterio utilizado para la creación de los juzgados es la población de la ciudad que los acoge. Igualmente ocurría con los asuntos del antiguo IERAC (Instituto de Re-

forma Agraria y Colonización) donde la distribución de la primera instancia seguía normas especiales, basadas en la distribución por distritos con sede en las principales ciudades.

En relación con los pueblos indígenas, quienes aportan de manera valiosa con medios alternativos para la preservación de los frágiles ecosistemas, la mayor parte de los mismos se encuentra en sectores rurales, al menos aquellos grupos indios organizados y en los que existe una conciencia clara de su cultura e identidad indígena. Esto genera el primer problema de acceso a la justicia, la distancia y los costos de traslado hacia los centros urbanos donde se ubican los jueces. Adicionalmente esta ubicación en sectores urbanos da lugar a una orientación predefinida de los jueces, cuya preparación y temas que tratan habitualmente se dirigen hacia problemas de la ciudad. Sin temor a equivocarnos, podríamos hablar de una general incompreensión de los jueces e incluso de los legisladores hacia los problemas del campo, como los sistemas comunitarios de trabajo por ejemplo, que llevan al intento de encuadrar en los diversos **corpus normativos** -de una manera más bien mecánica- a todos los problemas, lo que no siempre es posible o justo.

Otro problema en relación con el acceso constituye el problema de costos, pues aparte del ya mencionado de movilización -que supone además del transporte, los gastos de estadía y alimentación, y generalmente, la pérdida de días de trabajo-

deben añadirse los costos de la remuneración del profesional que asesore en el conflicto (lo que conforme a la Ley de Defensa profesional del abogado es obligatorio) y los costos de oportunidad (lo que se pierde en relación al uso o goce de la cosa el tiempo que dura el proceso judicial). Finalmente no debe desecharse la posibilidad de contar con los gastos en concepto de coimas, desafortunadamente presentes en el transcurso de los procesos.

A todo lo referido se une una actitud de desconfianza hacia el Derecho y la administración de justicia por parte del campesino e indígena. La frase popular “la justicia solamente es para el de poncho” (aplicada con rigor únicamente al indígena) es tomada muy en cuenta entre los pueblos indios.

Todo lo anterior explica que el indígena busque medios alternativos a la “justicia institucionalizada” o justicia mestiza, pues ésta es totalmente ajena a sus costumbres, a su realidad, a su cultura, presentando generalmente injusticias o simplemente inercia.

El segundo antecedente pretende ofrecer a la población indígena ciertas formas de solución de conflictos que sean compatibles tanto con su propia cultura como con las normas legales del Estado. Este aspecto es crucial, pues toca algunos elementos esenciales para comprender la realidad india, tales como el Derecho indígena, llamado Consuetudinario, o sea, aquel conjunto de soluciones conforme a sus propios usos y costumbres, luego la

confrontación directa de estas costumbres -que no están escritas ni codificadas- frente a las normas formales del Estado.

Es notorio, y el Ecuador no se escapa, que bajo la influencia del positivismo normativo y del formalismo jurídico predominantes durante el siglo XIX, y del que todavía nos cuesta desprendernos, existió una marcada tendencia a negar significado a la costumbre como fuente del Derecho y por ende, como conjunto de normas dinámicas que regulan diversos aspectos y conductas del convivir comunitario, no siempre encuadradas en las normas estatales, pero no por ello proscritas. Esto generó que gran cantidad de legislaciones adoptaran la fórmula que “la costumbre no constituye derecho sino en los casos en que la ley se remite a ella”¹

Por estas razones, la justicia formal o estatal presenta un carácter marginal, haciendo de este modo, necesaria la presencia de los llamados medios alternativos para la solución de conflictos, pues el problema no se puede solucionar a través de un simple aumento de judicaturas, sino que se trata de lograr que la mayoría de los conflictos no lleguen a la instancia procesal, volcando hacia ese propósito a los mismos jueces, tanto como a los abogados y al público en general. Esto supone, por cierto, reconocer la posibilidad que la solución alternativa de conflictos pueda ser aplicada en una gama muy amplia de controversias, entre ellas, las socioambientales. Paralelamente deberá operarse un cambio

profundo en la cultura legal descentrándola de la formación netamente litigiosa.

En el área rural, con población mayoritariamente indígena, mediante una coordinación con cinco federaciones quichuas de segundo grado de las regionales andina y amazónica, el CIDES ha introducido la idea de acudir al uso de medios alternativos de solución de conflictos, especialmente la mediación y la conciliación como mecanismos para alcanzar soluciones más acordes con su propia realidad y, por consiguiente, más justas². Para ello, el CIDES promovió y supervisó la selección de promotores, líderes en sus respectivas organizaciones, con la finalidad que recibieran entrenamiento en el empleo de técnicas alternativas en la solución de conflictos. Estas formas alternativas fueron acogidas favorablemente gracias a que, por sus características socioeconómicas y culturales, tradicionalmente han estado presentes mecanismos similares en sus prácticas comunitarias. Específicamente en dos de aquellas federaciones: la FICI (Federación Indígena y Campesina de Imbabura) y la FOIN (Federación de Organizaciones Indígenas del Napo), se ha desarrollado el programa, capacitando a más de cincuenta mediadores comunitarios que se encuentran actualmente poniendo en práctica los medios alternativos de solución de conflictos en un radio de acción que cubre a más de treinta comunidades de manera directa y a otras cuarenta de manera indirecta.

1. Comunidades, conflictos y formas de solución

Como primer paso para arrancar el proyecto y dada la heterogeneidad social y sobre todo étnica-cultural de la población, se veía recomendable seleccionar a organizaciones que si bien podían representar procesos distintos, tuvieran una matriz cultural análoga, pues de lo contrario, se tornaría inmanejable tanto el proceso inicial investigativo como las actividades posteriores de selección de mediadores, entrenamiento y seguimiento.

En este sentido, se optó por seleccionar comunidades quichuas, las cuales, a más de poseer un acervo cultural similar, constituyen el grueso de la población indígena nacional.

Se advirtió que las comunidades quichuas presentan diversas características en su relación con el sistema jurídico ecuatoriano, determinado, entre otros factores, por el nivel de vigencia de los mecanismos tradicionales de solución de conflictos. Así, se pueden observar dos situaciones extremas, sin desconocer una gama de momentos intermedios, la una, de un gran peso de los sistemas tradicionales, en la que las comunidades mantienen una relación conflictiva de acuerdos puntuales con el sistema formal y, por otra, en la que las comunidades han perdido paulatinamente su sistema tradicional, encontrándose en absoluta dependencia del sistema formal sobre todo a nivel local.

Para el buen desarrollo del proyecto y sobre todo con miras a replicar la experiencia en el futuro, se entendió la importancia de conocer las diferencias y similitudes de esta diversidad de situaciones, aspecto que debió ser considerado en el proceso de selección de mediadores, para así contar con casos representativos de cada una de las situaciones señaladas **ut supra**.

Posteriormente y siempre en concordancia con cada organización india, se recomendó que los candidatos para participar en el programa como mediadores debían cumplir una serie de requisitos:

a) Que sea reconocido en su comunidad como una persona no conflictiva, respetada y que posea autoridad moral respecto de la mayoría, aunque no fuera dirigente.

b) Era conveniente una persona ante quien recurren en la comunidad para pedirle consejos en caso de problemas legales, o que haya cumplido una función de facilitador en la solución de diferencias.

c) Que cuente con el tiempo suficiente para cumplir tanto con su actividad como mediador como para recibir la respectiva capacitación.

De este proceso se diferenciaron tres tipos de experiencias: 1) Mediadores en tanto dirigentes, ya sea a nivel comunitario, ya sea a nivel organizativo; 2) mediadores en tanto autoridad reconocida por la comunidad (teniente político); y, 3) mediadores o consejeros tradicionales que, sin ser dirigentes ni autoridad, ejercen su labor por prestigio reconocido internamente y

que en muchas ocasiones trascienden la esfera de su comunidad y presentan una actividad zonal.

Por su parte, el CIDES constantemente asesora y realiza una capacitación a los mediadores comunitarios, generalmente en dos momentos: el primero, orientado a conocer los tipos de conflictos más comunes en las comunidades quichuas, sus formas de solución y la experiencia de los mediadores; mientras que en el segundo se centra en la capacitación sobre técnicas de mediación y en la definición de mecanismos de seguimiento a la actividad que cumplen los mediadores a lo largo del programa. Con esto se pretende brindarle confianza y seguridad en el desarrollo de su labor comunitaria.

A) Tipos de conflictos atendidos

Tomando en cuenta solamente los conflictos solucionados, es decir, aquellos en los cuales ha operado satisfactoriamente la mediación, se observan algunos resultados que nos dan una cierta idea de la influencia directa de la aplicación de estos medios alternativos en la vida cotidiana de las comunidades.

Para esto se debe considerar que en las comunidades quichuas cuatro tipos de conflictos suelen ser los más comunes; éstos son: familiares-vecinales, de tierras, de bienes y acusaciones a miembros de comunidades por parte de gente de fuera del seno de la comunidad.

En las comunidades beneficiarias del programa se han solucionado hasta agosto de mil novecientos noventa y cinco, 90 conflictos, generalmente matrimoniales (violencia doméstica, abandono, separación, divorcio). Dichos conflictos se tornan difíciles, sobre todo en aquellas zonas de alta migración, pues los jóvenes que salen a trabajar a las ciudades adquieren nuevas formas de comportamiento, despreciando incluso los valores de su propia cultura. Finalmente, no hay que dejar de lado las calumnias entre vecinos, la hechicería, el reconocimiento de hijos, el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, el adulterio.

Entre los conflictos debidos a la tierra aparecen problemas en torno a linderos, ya sea en referencia a propiedades individuales o a lotes de tierra de propiedad comunitaria, pero de usufructo individual. Igualmente surgen conflictos derivados a derechos de propiedad, herencias, particiones de tierra, apertura de caminos vecinales y el respectivo derecho de su uso. Al respecto se han solucionado 25 conflictos sobre herencias, 36 sobre linderos, 18 sobre invasiones de tierra. Tampoco han faltado conflictos sobre envenenamiento de ríos y cacería.

Los conflictos sobre bienes se refieren a robo de animales, de dinero, de productos o de bienes en general, así como a daños a la propiedad. Los problemas de robo, en la mayoría de los casos, no derivan de la acción de miembros de la comunidad, sino más bien de gente ajena a la misma, aspecto que vuelve complicado su tra-

tamiento. Son muy comunes aquellos conflictos internos relacionados con ciertos daños a la propiedad, en gran parte involuntarios, que suceden por descuido en el cuidado de los animales. Adicionalmente suelen darse casos, no muy frecuentes, en los cuales existe premeditación como parte de alguna venganza personal. Hasta la fecha se han atendido 20 casos de robos.

Hay también acusaciones a miembros de las comunidades provenientes desde fuera de la misma, este tipo de conflictos constituyen problemas con el mundo exterior, es decir, con no indígenas. En todos los casos se trata de acusaciones a indios presentadas ante autoridades. Su origen presenta diversas razones, entre ellas, acusaciones contra dirigentes por parte de propietarios de haciendas en medio de la confrontación por la tierra, conflictos laborales, problemas por derechos al uso de recursos, tales como vertientes de agua, caminos, acusaciones por robo y daños a la propiedad, entre otros. Es de anotar que esta tipología conflictual es más frecuente en aquellas regiones donde existe mayor discriminación, **verbi gracia**, la provincia de Chimborazo, o donde existe debilidad organizativa de los indígenas, a excepción de las acusaciones contra dirigentes por parte de terratenientes, que se dan en las zonas de mayor enfrentamiento por la tierra, como es el caso de Imbabura.

No hay que olvidar que los conflictos presentan varios aspectos, así un problema de linderos, puede ser también familiar, si tiene lugar entre hermanos, lo

mismo ocurre en los casos de conflictos por herencias o peleas.

Finalmente se encuentra una gran variedad de conflictos que tienen un carácter cultural, así por ejemplo los surgidos cuando la familia de la novia se retracta después de que se han llevado a cabo las ceremonias de compromiso (“pactachina”). También entran aquellos problemas que, en estricto sentido, “no se pueden mediar” como la violación o el homicidio involuntario. Nótese que en el primer caso no siempre se tratan de acciones cometidas mediante la fuerza, sino que más bien culturalmente pueden ser comprendidos como violación ciertos casos en los cuales una pareja ha tenido relaciones carnales desconociendo las normas que establece la cultura.³

B) Sobre los tipos de conflictos y mecanismos de solución

Las formas tradicionales de tratar los conflictos internos en las comunidades quichuas, no siempre se relacionan con la mediación, pues existen normas y procedimientos que tienen que ver además con la sanción.

Los mecanismos que tienen las comunidades y organizaciones para buscar soluciones a sus conflictos, donde por lo general intervienen las directivas de las comunidades y organizaciones de segundo grado, son instancias que al mismo tiempo y según los conflictos, tendrían la compe-

tencia ya sea de promover la mediación como de dictar una sanción.

Por tanto, fue necesario descubrir en el ámbito cultural aquellos conflictos que son factibles de mediación, es decir, aquellas diferencias para cuya solución se necesita del acuerdo de las partes en contraposición. Empero, es preciso comprender la cultura y sus portadores, las comunidades como entes dinámicos, pues no se pueden entender las formas de solución de conflictos como estáticas, ya que conflictos que antaño eran solucionados a través del juzgamiento o la sanción, ahora pueden ser objeto de mediación. También hay nuevos tipos de problemas sin referentes tradicionales para su abordamiento.

De la experiencia, podemos establecer entonces que gran parte de los conflictos son factibles de mediación, siempre y cuando no constituyan delitos o infracciones que vayan en contra de las normas comunitarias y que requieran, según la costumbre, de una sanción o castigo. Aquí no se puede despreciar el hecho cierto que en las comunidades indígenas existen normas que establecen cuándo un conflicto tiene que ser conocido y resuelto por la comunidad y sus autoridades, y cuándo puede ser resuelto por las partes. Por ello, los mediadores siempre analizan previamente, es decir, antes de su intervención, tanto la situación específica de sus comunidades como el tipo de conflicto presentado. Esto persigue dos objetivos: a) no entrar en contradicción con las autoridades comunitarias, b) saber si la diferencia debe ser cono-

cida por la autoridad del Estado, por la autoridad de la comunidad o si puede ser dirimida por el acuerdo **inter partes**.⁴

C) El ámbito de acción de los mediadores

El 79% de los mediadores de la FICI y el 57% de los mediadores pertenecientes a la FOIN han actuado en el marco de su propia comunidad, en cambio solamente el 21% de la FICI y el 29% de la FOIN lo han hecho en el marco de comunidades vecinas. Adicionalmente en el caso de la FOIN, un 14% de las actividades del mediador han tenido un espectro más amplio: comunidades más lejanas e inclusive en el marco de la Federación.

Esto nos ha permitido advertir que el radio de acción del programa sobre medios alternativos de solución de conflictos no solamente cubre las comunidades a las cuales se pertenecen los mediadores, sino que es bastante más extenso.

Resulta significativo el computar que en la FOIN el 71% de los mediadores expresan que en su comunidad la mayoría de sus moradores conocen de las actividades alternativas del mediador. En la FICI el 44% contestó que todos los comuneros lo conocían y un 44% que pocos lo sabían.

La actitud de los dirigentes de la comunidad respecto del mediador ha cambiado radicalmente durante las diversas etapas del programa, pues actualmente hay una colaboración total para el desenvolvimiento de la mediación.⁵

Sin embargo, se han presentado tensiones entre mediadores y dirigentes en las dos federaciones, siendo la causa de indiferencia la existencia de mediadores muy jóvenes.

D) La mediación y la cultura

De la experiencia, se ha podido observar que la mediación en las comunidades indígenas no es un fin, sino más bien un método, una técnica en la cual se siguen rigurosamente una serie de pasos. Podría decirse que la mediación se constituye en una herramienta valiosa a las formas tradicionales de resolver los conflictos, en las que el objeto estriba en que las partes lleguen a un mutuo acuerdo. Como ya se dijo antes, se enmarca en lo que jurídicamente se denomina "Derecho Consuetudinario" o "Derecho de costumbre".

Esta puede ser la mayor riqueza y puede serlo en dos sentidos. Se enriquece el Derecho de costumbre con herramientas nuevas para nuevas formas de expresión de los antiguos conflictos y ayudan al enfrentamiento de conflictos que son nuevos al grupo. También se refuerzan las formas alternativas de solución de conflictos porque se incorporan formas tradicionales indias de solucionar diferencias.

Dos ejemplos ilustrarían mejor lo señalado. Entre los quichuas del Napo es costumbre que cuando las partes llegan a un acuerdo, intercambien ritualmente una serie de apretones de mano -"allillana"-, esta ceremonia tiene más eficacia, e inclu-

so sanción comunitaria, que un acta transaccional.

Para el caso de la Amazonia, las acusaciones sobre brujería generan frecuentes conflictos, cuyas formas de solución son difíciles de entender desde fuera de su cultura. El alcance de la intervención de los mediadores en estos casos, es un aspecto que requiere aún de mayor reflexión. Sin embargo, puede afirmarse que hay una serie de conflictos que serían muy difíciles de solucionar dentro del **corpus** legal, o sencillamente que la alternativa sería injusta con una de las partes o con las dos; recuérdese el caso señalado anteriormente sobre la "pactachina".

En el caso de Imbabura, el hecho que el conflicto se solucione de mutuo acuerdo no libera a la parte ofensora (según las normas de la comunidad) a que reciba un castigo por parte de la comunidad (hortigada, baño en agua fría, azotes). Durante el castigo, el "sujeto castigado" es aconsejado y exhortado para que mejore su conducta. Al respecto, es interesante conocer que el castigado acepta el castigo y no lo siente como una agresión personal, sino que generalmente le sirve para cambiar su conducta.

Al ser la "mediación", tal como formalmente se la define, una forma no tradicional de resolver los conflictos, pero con características que encajan perfectamente con el "Derecho de costumbre", estamos ante un "método" en proceso de construcción y aprendizaje mutuo. Tal vez, esto se puede matizar con la preocupación mos-

trada por el coordinador indígena de la FICI, quien expresaba, durante una de las reuniones de evaluación, que sería prudente buscar una "nueva palabra" que sintetice este proceso.

Pienso que si abordamos decididamente los conflictos indígenas podremos evitarnos una serie de problemas socioambientales posteriores, sobre todo referidos al manejo de la tierra, que muchos colonos y terratenientes no la conocen, la migración incontrolable, la venta indiscriminada de la tierra, los cultivos indebidos, la cacería y la pesca por parte de colonos que hacen que muchas especies animales y vegetales se encuentren al borde de la extinción, la injerencia letal de la cultura occidental que no respeta los cánones tradicionales de los indígenas, entre otros. Como se advierte, en estos aspectos las normas formales no podrán cubrir las realidades de las partes protagonistas inmersas en estos problemas, que en lugar de ir a las cortes de justicia, podrían ir al sentido de solidaridad, respeto y mutua confianza, para hacer que se dé una capacidad creativa de controlar los conflictos, ayudando así incluso a una práctica verdadera de la democracia, pues este sistema implica la idea de respeto a todos y cada uno de los elementos que conforman un Estado, en este caso, la forma cultural india.

Artículo 2 del código civil ecuatoriano.

Para algunos expertos, como la Dra. Adriana Polanía, la mediación y la conciliación son una misma cosa, pues un tercero imparcial facilita el acuerdo entre las partes en conflicto. Adicionalmente es importante observar que las serias limitaciones en la eficacia del sistema formal de administración de justicia han hecho que la atención de los juristas se vuelque hacia ciertos mecanismos de solución distintos del litigio: la negociación directa, el arbitraje, los jueces de paz, la llamada intervención administrativa de agencias especializadas, sumados a la mediación.

Es trascendental el recordar que no todos los conflictos pueden solucionarse mediante el acuerdo entre las partes, sobre todo cuando se trata de delitos graves como asesinato o violación, aunque es posible la mediación en lo atinente a las indemnizaciones de perjuicios inherentes.

El acuerdo entre las partes representa jurídicamente un contrato perfeccionado por la voluntad de los intervinientes, además una forma o modo de extinguir las obligaciones.

En la FOIN, el 100% de los mediadores señaló que existe un nivel óptimo de colaboración de los dirigentes para con su trabajo. En el caso de la FICI, el 75% señaló que existe colaboración y un 19% relata indiferencia.

Con Gonzalo Oviedo coincidiremos en expresar que los pueblos indígenas han sido depositarios, en suma, de un amplio y

profundo conocimiento de su medio natural, y han sabido adaptarse a él para obtener los recursos para la supervivencia sin dañar su cualidades; se evidencia que la civilización occidental ha impuesto desde la conquista española hasta nuestros días y de un modo cada vez más decisivo, concepciones, modelos de acción y tecnologías ajenos a los rasgos propios del medio provenientes en lo fundamental de un sistema económico basado en la utilidad mercantil de los bienes y no en su valor de uso. Ello ha provocado una ruptura del hombre con la naturaleza y con sus ancestros culturales que estuvieron íntimamente vinculados con ella. Los valores de la cultura de los pueblos indígenas en general, y dentro de ellos los que se refieren a la relación del hombre con la naturaleza, constituyen un aporte de gran importancia para nuestra identidad nacional, y por ello es fundamental conocerlos, apreciarlos, examinarlos críticamente y rescatarlos, no solamente en función de devolverlos a sus pueblos sino para que el país entero encuentre allí elementos útiles para el surgimiento de una nueva conciencia social sobre la naturaleza y los recursos.

Notas

- 1 Artículo 2 del código civil ecuatoriano.
- 2 Para algunos expertos, como la Dra. Adriana Polanía, la mediación y la conciliación son una misma cosa, pues un tercero imparcial facilita el acuerdo entre las partes en conflictos. Adicionalmente es importante observar que las serias limitaciones en la eficacia del sistema de administración de justicia han hecho que la atención de los juristas se vuelque hacia ciertos mecanismos de solución distintos del litigio: la negociación directa, el arbitraje, los jueces de paz, la llamada intervención administrativa de agencias especializadas, sumados a la mediación.

- 3 Es trascendental el recordar que no todos los conflictos pueden solucionarse mediante el acuerdo entre las partes, sobre todo cuando se trata de delitos graves como asesinato o violación, aunque es posible la mediación en lo atinente con las indemnizaciones de perjuicios inherentes.
- 4 El acuerdo entre las partes representa jurídicamente un contrato perfeccionado por la voluntad de los intervinientes, además una forma o modo de extinguir las obligaciones.
- 5 El la FOIN, el 100% de los mediadores señaló que existe un nivel óptimo de colaboración de los dirigentes para con su trabajo. En el caso de la FICL, el 75% señaló que existe colaboración y un 19% relata indiferencia.

La consulta Baha'i: una herramienta para solucionar conflictos

Donald Stewart

I. Definición

La consulta se caracteriza por el intercambio de perspectivas sobre un tema o problema con el fin de llegar a una conclusión que integra la riqueza de una diversidad de enfoques. Es una forma de diálogo dirigido a la toma de decisiones en forma cooperativa.

II. Lo que no es la consulta

Cuando cada persona se apega a sus opiniones y se niega a abrir su mente para tratar de comprender las ideas de los demás, surge el conflicto y la desunión, los cuales tienen el efecto de bloquear cualquier acción o progreso.

La consulta no involucra el asesoramiento de un experto. La consulta se refiere a un libre intercambio de opiniones entre todos los participantes, en el cual se respeta a todos por igual, sin que influya la posición social o profesional de uno o de otro.

III. La integración de perspectivas distintas

Las diferentes opiniones, que a veces parecen contradictorias, son diferentes perspectivas, o lentes por las cuales se pueden ver distintos aspectos del tema.

Aunque cada ser humano tiene la posibilidad de reflejar todas las virtudes, cada persona tiene una actitud dominante la cual influye en su perspectiva de la realidad.

La virtud dominante de una persona puede ser la justicia; de otra, la misericordia; de otra, la paciencia. Entonces sea el tema que fuere, la persona lo comprende desde la perspectiva de esa virtud. Esta es la razón por la cual algunas personas siempre piensan de manera diferente de nosotros, no importa de qué asunto se trate.

La clave de una buena consulta es abrir la mente para tratar de comprender la verdad desde tantas perspectivas diferentes como sea posible y luego integrarlas para

lograr una comprensión más completa de la verdad.

Quien expresa una opinión no la proclamará como correcta y acertada, sino que la ofrecerá como una contribución al consenso de opinión; ya que la luz de la realidad aparece cuando dos opiniones coinciden.

IV. La transformación colectiva

Participar en la consulta no sólo es uno de los medios más eficaces de buscar la verdad, sino que también es un elemento clave en la transformación colectiva y el establecimiento de una sociedad mejor.

Sin la consulta no se puede avanzar mucho en fomentar la unidad en diversidad, formular una visión compartida, transformar relaciones de dominación en relaciones de interconexión, reciprocidad y servicio, o establecer la injusticia.

V. Los lineamientos para una consulta productiva

A) Los participantes deben mostrar afecto, armonía y sinceridad en sus relaciones unos con otros.

Es bueno iniciar una reunión de consulta con oraciones o con la lectura de un pensamiento inspirador para elevar los sentimientos y recordar a todos de la importancia de la armonía y unidad.

B) Los participantes deben expresar sus propios pensamientos con absoluta libertad.

Dentro de la consulta no hay que temer la diversidad de opiniones, sino aprender a alentarla y respetarla.

Hay que recalcar que cada miembro del grupo tiene la responsabilidad moral de expresar su conciencia, como una parte del proceso de la búsqueda y aplicación de la verdad.

C) Cada participante debe expresar su opinión con cortesía, dignidad, cuidado y moderación

Es importante que cada participante cuide su forma de expresarse, evitando la agresividad, la burla, el menosprecio, la terquedad y el ataque. Debe tratar de presentar sus ideas con objetividad y expresarlas en un tono amable.

El choque de opiniones puede conducir a una mejor comprensión de la verdad, pero el choque de personalidades generalmente oscurece la verdad.

D) Cada participante debe escuchar cuidadosamente las ideas de los demás

Quizás la actividad más importante de la consulta es escuchar. Cada persona debe escuchar activamente, mostrando atención e interés en lo que dicen los demás.

Escuchar bien comunica respeto hacia las demás personas y les da ánimo para expresar sus opiniones libremente. También agiliza la consulta y la ayuda a llegar a su objetivo.

E) No se debe permitir que nadie menosprecie la idea de otro.

El menosprecio atenta contra la base misma de la consulta. Causa desunión, limita la libertad de expresión, e impide que se pueda integrar los diferentes enfoques de la verdad en una visión común más amplia.

F) Si alguien contradice la opinión de uno, no debe alterarse, ya que del choque de opiniones puede saltar la chispa de la verdad.

El propósito de la consulta es lograr una visión más amplia de la verdad, por medio de la integración de enfoques distintos, y no de tratar de imponer su propio enfoque y “ganar” a los demás. La diversidad de opiniones es algo positiva. Este proceso exige desprendimiento, autodisciplina y práctica.

G) Nadie debe insistir en su propia opinión, ya que la terquedad y la persistencia en el propio parecer conducirán en último término a la discordia y a la disputa, y la verdad permanecerá oculta

A veces las personas insisten neciamente en sus propias opiniones porque todavía consideran la toma de decisiones como un campo de batalla para la imposición de opiniones egoístas, en que uno gana o pierde o porque tienen un interés personal oculto que determinada decisión favorecerá.

Otras veces una persona repite varias veces la misma opinión porque sinceramente cree que tiene una buena idea. Pero siente que los demás no le están escuchando o poniendo la debida atención. En tal caso, queda al criterio concienzudo de la persona decidir hasta cuántas veces vuelve a mencionar la idea y hasta cuándo aceptar el hecho de que, por la razón que fuere, los demás no responden a su idea.

H) Si la discusión lleva a conflictos, odio o antagonismo, hay que posponer la discusión del tema.

Si esto sucede, es claro que no se han seguido bien los lineamientos de la consulta. Puesto que es difícil volver a actuar con calma, una vez que se han calentado los ánimos, lo más recomendable es suspender la discusión del tema, o si es necesario, hasta suspender la reunión.

I) Es importante integrar los puntos positivos de cada opinión, con el objetivo de llegar a una decisión unánime, si es posible.

Una vez que se comparte una visión común del problema, es más fácil encontrar soluciones en las que todos estén de acuerdo.

Por el contrario, si se comienza proponiendo soluciones, antes de llegar a una unidad de visión, es más probable que cada quien se aferre a su propia propuesta y mire las propuestas contrarias como mutuamente exclusivas.

J) Ninguno de los miembros debe censurar la decisión una vez que haya sido tomada, ya que tales críticas impedirán que se lleve a cabo.

Si la acción no sale bien, todos juntos se darán cuenta de ella y pueden surgir otras alternativas mejores. Este lineamiento significa que la acción es una parte integral del proceso de consulta, porque por medio de ella se puede evaluar hasta qué punto se ha descubierto la verdad.

La consulta lleva a un proceso constante de reflexión-acción-reflexión, basada en la búsqueda, aceptación y aplicación de la verdad.

VI. Cualidades personales que contribuyen a una buena consulta

A) Pureza de intención

La pureza de intención se relaciona mucho con la sinceridad y con ser transparente en cuanto a los motivos. Su falta hace imposible una consulta productiva, ya que no se puede llegar a una visión más clara y amplia de la verdad cuando algunos de los participantes no se expresan con veracidad.

B) Espíritu radiante

Un espíritu radiante irradia felicidad, alegría, optimismo y entusiasmo. Ser radiante implica una sensibilidad hacia los demás, un interés genuino por sus preocupaciones, un placer por sus triunfos y éxitos, y un entusiasmo por la vida.

C) Desprendimiento

Se refiere a una actitud de imparcialidad y objetividad. Una vez dada, la idea pertenece al grupo. Se debe concentrar en ideas objetivas, y no personalidades.

D) Atracción a valores trascendentales

Cuando alguien basa su vida en la promoción y aplicación de valores trascendentales como la justicia, verdad, rectitud, comprensión o unidad, esta orientación hacia los valores superiores le da una vi-

sión en qué apoyarse cuando trata de desprenderse de sus propias ideas, reconocer sus intereses egoístas por lo que son, y sinceramente comprender puntos de vista distintos del suyo.

E) Humildad y modestia

Una actitud orgullosa y presuntuosa es un elemento negativo que hay que eliminar en la consulta. La humildad implica contribuir con todos sus talentos y capacidades, pero sin ser dominante e impositivo, mostrando verdadero aprecio e interés en las ideas y contribuciones de los demás.

F) Paciencia en las dificultades

Requiere conservar el autocontrol y la perspectiva, ser persistente y diligente.

G) Espíritu de servicio

El mejor servicio es ayudar a cada persona a desarrollar sus propias potencialidades. Si todos sirven unos a otros, es una de las mejores maneras de aumentar el afecto, armonía y aprecio entre los miembros del grupo.

VII. Los ocho pasos en la toma de decisiones

Las cualidades personales y los lineamientos para la consulta nos indican cómo consultar. Los 8 pasos en la toma de

decisiones nos indican sobre qué consultar. Son:

1. Definir quién es responsable de realizar el objetivo o solucionar el problema

Muchos problemas no se resuelven porque nadie asume la responsabilidad por ellos. Por ejemplo, en muchas comunidades aunque existan problemas serios de salud, el pueblo siente que es la responsabilidad del Ministerio de Salud resolverlos. Entonces, siguen sufriendo, a veces durante décadas, mientras se quejan por la falta de responsabilidad del Ministerio. Pero no hacen nada de lo que está dentro de sus propias posibilidades para mejorar la salud.

Es importante reconocer que cualquier persona o comunidad que esté afectada por un problema, tiene cierta responsabilidad de iniciar la búsqueda de una solución, trabajar para la realización de esa solución y buscar alternativas si la primera solución no resulta.

Por otra parte, también es importante reconocer cuándo uno no es responsable de solucionar un problema. A veces otra persona nos viene a preguntar lo que puede hacer para solucionar un problema. En estos casos hay que tener cuidado de no caer en el paternalismo, ya que esto tiende a crear una relación de dependencia paralizante.

2. Conocer y analizar profundamente el objetivo o el problema

Una vez que se asume la responsabilidad de solucionar un problema o de realizar un objetivo, el segundo paso es conocerlo a fondo.

Esto significa averiguar todos los datos relacionados con el problema u objetivo, tales como su fondo histórico, sus causas inmediatas, sus consecuencias, su relación con otros problemas u objetivos, los intentos previos para solucionar el problema o llevar a cabo el objetivo, y los resultados que éstos han dado.

La consulta es especialmente valiosa en esta fase, ya que da lugar a una variedad de perspectivas y así a una comprensión más amplia de todo el sistema del cual el problema u objetivo forma una parte.

3. Identificar las causas del problema o las fuerzas que pueden facilitar o dificultar la realización del objetivo y ponerlas en orden de prioridad

Es importante calificar tanto la influencia de cada causa o fuerza como el control que tenemos sobre ella.

Al analizar las fuerzas que facilitan u obstaculizan la realización de un objetivo, se puede comenzar a detectar aquellas sobre las cuales es más importante trabajar. Según los estudios, generalmente es más eficaz trabajar en aminorar los obstáculos o la realización de un objetivo que

reforzar las fuerzas que faciliten su realización.

4. Identificar los principios que se relacionan con el objetivo o el problema

Existen principios espirituales, o lo que algunos llaman valores humanos, por medio de los cuales se pueden encontrar las soluciones a cada problema social. Sólo soluciones que están de acuerdo con la naturaleza esencial del ser humano pueden ser duraderas.

Algunos ejemplos de principios son:

- La educación es la base del progreso individual y social;
- Un equilibrio entre el conocimiento intelectual y espiritual es necesario para el bienestar;
- El hombre es una parte de la naturaleza y no puede vivir sin ella;
- La cooperación y la consulta facilitan el trabajo en conjunto;
- La igualdad de derechos y oportunidades para cada sexo, raza, religión, nacionalidad y clase social es un requisito de una sociedad justa, etc.

5. Sugerir varias líneas de acción o soluciones posibles

No hay una solución correcta para cada problema o una línea de acción mejor para cada objetivo. Pueden haber una gran variedad de soluciones o líneas de acción que funcionan. A menudo la "mejor

solución” es una combinación de varias sugerencias. Es recomendable realizar este paso en forma de “lluvia de ideas”, aceptando cada solución sugerida sin críticas o análisis, hasta acumular una lista de posibles soluciones o líneas de acción.

6. Seleccionar una solución o un conjunto de líneas de acción adecuado

Conjuntamente se analiza la lista de posibles soluciones o líneas de acción, descartando aquellas que no están de acuerdo con los principios identificados. Luego, se analiza hasta qué grado cada solución o línea de acción propuesta lleva a los objetivos deseados y qué probabilidades tiene de resolver las causas más importantes del problema, identificadas en los pasos 2 y 3.

Luego, se escoge la solución o combinación de soluciones o líneas de acción a ser aplicadas.

7. Aplicar la solución o las líneas de acción.

Una vez que se escoge la solución o las líneas de acción, es necesario llevarlas a cabo. Las palabras valen muy poco hasta que se convierten en hechos. Al intentar aplicar la solución o las líneas de acción se da cuenta de la verdadera calidad que tiene.

8. Evaluar el impacto de la acción y el aprendizaje logrado.

Después de pasar un tiempo en que se ha estado aplicando conscientemente la solución o las líneas de acción escogidas, es importante evaluar el progreso que se ha hecho en resolver el problema o lograr el objetivo. Entonces, es posible darse cuenta que todo anda muy bien y que el problema está en proceso de ser resuelto. O al contrario, pueden descubrir que ciertos factores que no tomaron en cuenta siguen dificultando la resolución del problema o el logro del objetivo. En este caso, hay que pasar nuevamente por los 8 pasos en el ciclo de la toma de decisiones para detectar en cuál de ellos se encuentra la falla.

Además de evaluar los resultados, es importante evaluar el aprendizaje logrado por medio del proceso. En vez de buscar fallas para mejorar, la evaluación del aprendizaje se fija conscientemente en las acciones que han dado buen resultado y las sintetiza para que se sigan tomando en cuenta.

Bibliografía

Anello Eloy, Hernández Juanita 1993
Participación Comunitaria, Universidad NUR, Bolivia.

Resolución de disputas públicas

Claudio Creamer

I. Hacia un Estado “inteligente” en la solución de conflictos

La decreciente capacidad gubernamental para solucionar los conflictos de disputas públicas se refleja en los 16 años del período democrático reciente (1980-1995) (Ver Anexo N° 1).

Se observa una acentuada tendencia a disminuir los desenlaces negociados de los conflictos y en su lugar los conflictos propenden a ser aplazados. (J. Sánchez-Parga; 1996:124).

Cabe preguntar si no se está desarrollando una cultura de toma de decisiones crecientemente incapaz en la solución de conflictos y especialmente en su postergamiento o aplazamiento de resolución.

Esta crisis de gobernabilidad expresa una realidad de obsolescencia gubernamental, una institucionalidad estatal que experimenta los efectos de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa y que paralelamente va desfasada respecto al conoci-

miento disponible para enfrentar tal sobrecarga.

El problema de la gobernabilidad de las disputas públicas tiene una conexión necesaria con el papel histórico del Estado Ecuatoriano y con la perspectiva de sus posibles nuevos roles.

En la década de los años ochentas, el Estado Desarrollista (planificador del desarrollo, interventor, promotor del crecimiento económico) entra en crisis y, desde 1982, la deuda externa obligó a concentrar la atención gubernamental y la política económica en su manejo. Las políticas macroeconómicas de corto plazo fueron desplazando a las anteriores concepciones desarrollistas.

En la última administración (1992-1996) se impulsó un programa neoliberal de reforma del Estado, basado en la privatización y la reducción del tamaño de éste. El sector privado se convertía en el eje de la economía (C. Creamer, 1996:114).

Estos procesos de reforma económica requieren la incorporación de nuevos

roles a futuro para el Estado. Cabe señalar algunos de los más importantes:

- Su papel regulador. Se convierte más en un constructor de institucionalidad, o sea, del espacio público en el que los agentes privados aceptan responsabilidades; su papel es menos de un agente económico directo.
- Su rol facilitador del desarrollo del sector empresarial privado y de otros sectores de la sociedad civil, en lugar de su antiguo papel protector e interventor.
- Surge un estado concertador que sustenta una actitud de disponibilidad a la cooperación entre los actores sociales y el Estado que, más allá de la consulta y el diálogo, trate de buscar un consenso para una actuación concertada frente a determinados problemas u objetivos de las políticas públicas.

Todos estos roles del Estado tienen relación con el fortalecimiento de la capacidad de gobierno frente a la solución de disputas públicas, pero un desarrollo de la gobernabilidad del conflicto necesita de reformas del Estado en las áreas política e institucional principalmente, que producirían sinergias de apoyo a la reforma económica.

En el caso ecuatoriano, ante un "pluralismo conflictivo" se necesita un modelo de desarrollo integrador de todos los

sectores sociales, priorizando la eliminación de la pobreza de las mayorías, la reducción de los desniveles entre distintas regiones. Se busca la democratización del Estado que resulte, a su vez, en democratizar la estructura económica y social.

La reforma política del Estado apunta a fortalecer la capacidad de dirección del gobierno y propiciar una democracia participativa y pluralista que provea de suficientes espacios de consenso y legitimidad para desarrollar un ciclo integrado de gestión de políticas estatales que trasciendan los períodos gubernamentales.

Una reforma política implica, por un lado, la transformación de los partidos políticos, la reforma del sufragio, la modernización de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero por otro lado se necesita fortalecer y profundizar la democracia, a través de adecuados canales de participación, extensión y desarrollo de una ciudadanía pasiva a una activa, y el fortalecimiento de la sociedad civil que se organice y vincule al Estado.

La especificidad del concepto Gobernabilidad en Ecuador, a diferencia de los países desarrollados, no se topa con una sociedad civil moderna, compleja, con un exceso de demandas, sino con tejidos sociales débiles, sociedades civiles por fortalecer que puedan construir una democracia participativa. (Ecuador Siglo XXI; 1992:175).

Una nueva relación Estado-Sociedad en el Ecuador no podrá limitarse exclusivamente a la articulación de lo priva-

do empresarial y lo estatal, que resultaría en una tendencia de un neocorporativismo institucionalizado, quizás de un “pluralismo corporativista”. La Gobernabilidad desde la ciudadanía, desde lo social, asume este punto de partida: “el tema de la gobernabilidad guía interacciones y prácticas que buscan ejercer control ciudadano del proceso de toma de decisiones, así también como acceder a la determinación de las formas y contenidos cotidianos de convivencia o coexistencia colectiva (participación de la gente en la definición de su propia gobernabilidad)”. (A. Menéndez-Carrión, 1991:81).

Esta gobernabilidad “social” asume una alternativa de legitimidad basada en la participación ciudadana a través de una nueva relación estado-sociedad, que democratiza “el ciclo integrado de gestión de las políticas públicas” de la administración estatal. Consideraríamos válido que en la construcción de una democracia participativa, la gobernabilidad “social” como fuente de legitimidad se articule con la eficiencia de la gobernabilidad de “gestión estatal”.

Para efectos de este trabajo consideraríamos la capacidad de gobernar como una modalidad de “gestión estatal”, que implica una racionalidad técnica con referencia al diseño y ejecución de políticas públicas.

En esa perspectiva, gobernabilidad se podría concebir como “la capacidad de un Estado para adoptar decisiones oportu-

nas, eficaces y coherentes, que sean socialmente aceptables y consigan el desarrollo de un país”. (O. Hurtado, 1993:9).

Una noción más restringida y pertinente a la de gobernabilidad de “gestión estatal” plantea que “la actividad central del aparato estatal es la formulación, ejecución y evaluación de políticas, y que su capacidad de gobernar está vinculada a su aptitud para llevar a cabo, de manera eficiente, el ciclo completo de la política pública”. (J. Sulbrandt, 1991:8).

Dentro de estos procesos, la participación ciudadana se constituiría en una práctica social que incluye “una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado”. (N. Cunill, 1991:44).

A través de la participación ciudadana se desea fortalecer a la democracia, y no al corporativismo, por medio de su inserción en un proceso de rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad.

Sin embargo, un elemento fundamental para que la apertura del Estado hacia la sociedad civil se produzca es la preexistencia de un tejido social, que pueda producir interlocutores con el Estado y ocupar los espacios posibles de poder.

Sin este requisito cumplido, las instancias de la participación ciudadana con un bajo poder de negociación podrían ser subordinadas en mayor grado a los intereses de las instituciones gubernamentales y/o de los partidos políticos.

Para desarrollar la participación ciudadana habría previamente que incorporar las medidas que propicien una relación más directa y accesible entre los ciudadanos y la burocracia, que socialicen la información y se obtenga la transparencia de la administración.

Por otra parte, no hay que perder de vista que los factores estructurales de orden económico cargan un límite a la construcción de la participación ciudadana. La igualdad va asociada al concepto de ciudadanía y, en una economía con alta concentración del ingreso, “los que más requieren participar serán justamente los que menos podrán hacerlo” debido a su inserción estructural en niveles marginales de ingreso y bienestar y en calidad de subordinación.

Por lo tanto, cobran prioridad las relaciones del Estado con las organizaciones de base y populares, que agrupan a los sectores marginados de bajos ingresos de la estructura del sistema económico y político.

Esto significa potenciar a la sociedad civil como sustento de la gobernabilidad “social”.

Democratizar el Estado con estas directrices implicaría articular ambas gobernabilidades (la “social” y la de “gestión estatal”) en el desarrollo de su legitimidad y de su eficiencia como bases para la institucionalización del manejo y solución de disputas públicas.

Por otra parte, los nuevos roles del Estado y el requerido modelo de relación

Estado-Sociedad civil necesita un rediseño del Estado a través de su reforma institucional. El “Estado Inteligente” incorporaría el nuevo paradigma gerencial y entre sus lineamientos institucionales incluiría los siguientes aspectos:

1. El Gobierno central se concentraría en el desarrollo de un proceso eficiente de formulación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas.
2. Transformar la organización piramidal del Estado por un esquema de “redes” de instituciones interrelacionadas, que fortalezcan la coordinación.
3. Expansión de las capacidades para la gerencia intergubernamental a través de la acción coordinada de diferentes instituciones.
4. Desarrollo de modelos organizacionales flexibles para adaptarse a la actual realidad de mayor incertidumbre y cambio acelerado.
5. Incorporación de un nuevo estilo gerencial público que facilite las condiciones para que los miembros de una organización respondan creativamente, negocia con otras instituciones, descentraliza e identifica los problemas estratégicos.
6. La focalización en el ciudadano significa laborar bajo una “orientación de servicio público”, enfatizar el resultado para los ciudadanos y ren-

dirles cuentas. (B. Kliksberg, 1994:129).

La futura reforma institucional es un campo por desarrollar, sin suficiente sustento de conceptos y base teórica y con carencias significativas de directrices firmes, pero su formulación y ejecución combinada con procesos de reforma política ya expuestos son requeridos para el desarrollo de un “Estado inteligente” en la administración y solución de disputas públicas.

Son requisitos para la creación de una institucionalidad que facilite la gobernabilidad del conflicto y su canalización dentro del fortalecimiento de la democracia participativa.

Si bien en las reformas económicas el principal reto para el gobierno fue la gestión macroeconómica por élites tecnocráticas aisladas en la reforma institucional será el desarrollo institucional altamente dependiente del desempeño de gerentes medios dentro del sector público.

Así como la inestabilidad macroeconómica complica los esfuerzos de desarrollo de las instituciones públicas, la inestabilidad política crea un contexto en el que existe discontinuidad en las prioridades de los gobiernos y equipos gubernamentales con una alta rotación. (M. Naim, 1994:15).

Uno de los objetivos claves de la reforma política debe orientarse a crear el clima adecuado para el desarrollo organizativo del Estado. Son condiciones que

apoyarían la base de gestión de conflictos en el sector público.

II. Desarrollo Institucional para la solución y prevención de conflictos en el proceso de gestión de la política pública

Rescatando los nuevos roles de un Estado facilitador para el desarrollo y concertador de la gestión de las políticas públicas, se requiere de una innovada institucionalidad para incorporar procesos abiertos de negociación.

Tendría que superarse la excesiva burocratización de entidades públicas que intentan resolver problemas o conflictos mediante normas que más bien originan conflictos aún más graves, por lo que el aumento de la formalización se convierte en una forma de agravar los conflictos más que de resolverlos.

Como alternativa, ya se indicó la necesidad de desarrollar modelos organizacionales flexibles ante la creciente incertidumbre y cambio acelerado; si una entidad se resiste rígidamente al cambio, posiblemente nunca se atenúe la situación de disputas.

Por tanto, cuanto más rígida sea la estructura organizativa y la cultura más débil, menor impacto beneficioso traerá cualquier conflicto. Aparte de flexibilizar las estructuras, se requiere transformar una cultura organizativa legalista, con inercia al cambio, resistente a la coordinación, cerrada en sus tomas de decisión, hacia una cultura que valore la comunicación y la

relación cooperadora entre subunidades, entre entidades, entre sociedad y estado. Una cultura organizativa que incluya las condiciones necesarias para sostener un proceso abierto de solución de conflictos.

Mantener una cultura que tiende a aplazar la solución del conflicto público, como en el caso ecuatoriano, debilita las posibilidades de comunicación y relación entre las partes, resta credibilidad y confianza en las instancias públicas; a su vez, la desconfianza genera tensión, y por ende competencia, lo que propenderá a desembocar en enfoques de negociación distributivos, de “juegos de suma-cero”; la ganancia de un actor será la pérdida del otro, acuerdos frágiles y coyunturales. En suma, el conflicto diferido no canaliza el conflicto, lo agrava y debilita su proceso de solución, resultando en una erosión de la gobernabilidad.

Aplazar la solución de disputas públicas significa centrarse en la negociación de acuerdos coyunturales, de corto plazo, que evaden enfrentar el diálogo sobre conflictos de raíz estructural, de largo plazo. La nueva institucionalidad de hecho tendrá que minimizar y llegar a eliminar una cultura de “toma de decisiones” basada en el aplazamiento del conflicto y rescatar las bases de una capacidad de gobierno orientada hacia el fortalecimiento democrático.

Por medio de nuestra democracia representativa, con sus diferentes niveles y poderes de gobierno, necesitamos mejorar las maneras de resolución de disputas pú-

blicas. Podríamos alcanzar mejores resultados a un menor costo.

Principalmente necesitamos encontrar formas de “tratar con las diferencias” que restauren la confianza pública en el gobierno y mejoren las relaciones entre varios actores de nuestra sociedad.

Nuevas propuestas para resolver disputas públicas se han desarrollado y se han sometido a pruebas en los últimos años, con buenos resultados. Este es el caso de las técnicas llamadas “enfoques de negociación para el desarrollo de consensos”.

El “Desarrollo de consenso” requiere interacción cara a cara, informal, especialmente entre los representantes escogidos de los diferentes grupos con sus respectivos intereses, se añade un esfuerzo voluntario de buscar que “todos ganemos” en lugar de una solución “yo gano - tú pierdes”, y a menudo se necesita la asistencia de un facilitador neutral o de un mediador.

Estos enfoques deben ser tratados como suplementos y no como alternativas al proceso de toma de decisiones convencional. Funcionarios públicos con poder de toma de decisión deberían retener su autoridad para asegurar su responsabilidad.

Por otra parte, los “enfoques de negociación para el desarrollo de consensos” son a la vez engañosamente simples y extraordinariamente complejos (L. Susskind y J. Cruikshank, 1987:11) si consideramos las cuestiones desafiantes que deben ser

satisfechas antes que nadie se siente a la mesa de negociaciones, podríamos hacerlos, entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿Cómo los adecuados participantes pueden ser identificados?, ¿especialmente los intereses de nuevos actores sociales?
- ¿Por qué aquellos con autoridad formal o considerable poder político aceptarán reunirse con grupos menos poderosos?
- ¿Qué clase de ayuda técnica puede proveerse a participantes menos experimentados?
- ¿Cómo pueden grupos ad-hoc estar vinculados por las promesas que ellos han hecho?
- ¿Existirán personas con las destrezas requeridas para mediar tales disputas?
- Algo muy actual en el caso ecuatoriano sería cómo incorporar a nuevos actores con nuevas necesidades, pero escasamente representados, como es el caso de los trabajadores informales y los pueblos indígenas, por ejemplo.
- ¿Cómo conciliar estos “enfoques” con un proceso de construcción y de cambio de los derechos ciudadanos, base de la democracia?
- A través de la resolución de disputas públicas, ¿se necesita aportar a la construcción de una nueva ciudadanía que reconozca las diversidades

de carácter étnico, regional y social que prevalecen en el Ecuador?

- A partir de una cultura política clientelar y regionalista, ¿será posible construir la ciudadanía dentro de formas de resolución de disputas públicas democráticas entre actores sociales de distinta naturaleza?

Estas preguntas, de alguna manera, nos señalan que los obstáculos de “desarrollo de consensos” no son fáciles, si lo fueran no tendríamos en el país un alto índice de aplazamiento de conflictos.

Más allá de compromisos políticos, se necesitan acuerdos voluntarios que ofrezcan los resultados más justos, eficientes, sensatos y estables posibles. Esto requerirá que todos los intereses involucrados tengan la oportunidad de participar directamente en cualquier esfuerzo de resolución de disputas. Se necesitará mucho tiempo y la inversión de fondos públicos, pero en la mayoría de los casos hay grandes posibilidades de que los ahorros excedan considerablemente a los costos adicionales.

Todo esto requeriría de una redefinición del liderazgo y de una ciudadanía responsable. Los líderes políticos deberían tomar más responsabilidad en el “desarrollo de consensos”; los ciudadanos, incluyendo los nuevos actores sociales, deberían participar en soluciones que maximicen ganancias mutuas y mejoren las relaciones en el largo plazo.

El conflicto no debe ser suprimido o aplazado, frecuentemente es el único instrumento disponible para lograr reformas realmente necesarias.

El conflicto puede ser sublimado, en el sentido de que bien canalizado puede generar nuevas soluciones generadas por la energía de los intereses en la disputa. Pero la confrontación permanente es destructiva, en contraste la solución de que "todos ganamos" va a depender de la habilidad de cada parte para inventar una manera de satisfacer sus propias necesidades mientras satisface también las necesidades del oponente, lo que requiere cooperación.

El objetivo de la resolución de disputas públicas debe ser estimular la solución en conjunto de problemas, pero nos encontramos con situaciones en que una negociación "no asistida" se puede realizar. Nos referimos a este tipo de negociación cuando no se ha pedido a nadie ayuda para la gestión del proceso de negociación, las partes se reúnen por su propia iniciativa, en términos mutuamente acordados, y negocian.

Se han observado tres precondiciones para el éxito de negociaciones "no asistidas":

- 1 Cuando los asuntos en disputa y las partes interesadas son relativamente pocos en número y fácilmente identificables.
- 2 Los disputantes deben ser capaces de establecer suficientes canales de

comunicación para permitir la solución compartida de problemas.

- 3 La incertidumbre que rodea el resultado de acción unilateral debe ser moderadamente alta para todas las partes interesadas.

Si estas condiciones no se cumplen, va a ser más difícil para las partes tratar con sus diferencias en forma "no asistida". (L. Susskind y J. Cruikshank, 1987:133).

Es poco usual para las partes que se involucran en una disputa de tipo distributivo (yo gano - tú pierdes) tratar con sus diferencias eficientemente "sin asistencia".

Una de las razones más comunes por la que una negociación "sin asistencia" fracasa al comienzo, o produce resultados insatisfactorios, se debe a la asimetría de poder entre las partes disputantes. "Sin asistencia" las partes menos poderosas tienen problemas al proteger sus intereses en cada paso del "proceso de desarrollo de consensos".

Esta situación es pertinente para el caso ecuatoriano que presenta un tejido social débil, poco organizado, sin experticia técnica, sin suficientes destrezas para el proceso de negociación en la mayor parte de sus posibles actores sociales. A lo cual se añade el hecho de que los participantes en disputas con múltiples partes y muchos asuntos no son usualmente capaces de tratar con sus diferencias por sí solos, entonces la "negociación asistida" se convierte en frecuentemente necesaria.

La negociación “asistida” es el complemento para la negociación “no asistida”. Muchas disputas públicas, principalmente la mayoría de las negociaciones distributivas no cumplen las precondiciones ya citadas para una exitosa negociación “no asistida”.

Dentro del universo de negociación “asistida” se pueden considerar tres enfoques: facilitación, mediación y arbitraje no obligatorio.

Estas técnicas, aunque distintas, no son mutuamente excluyentes. Un ayudante externo puede encontrar ventajoso desplazarse flexiblemente entre ellas a medida que se realiza la negociación.

Generalmente, las partes en disputa deben tomar una decisión preliminar acerca de la forma de “asistencia” que ellos desean. La primera pregunta que necesitan responder debe ser: ¿Cuánta asistencia para administrar un proceso de negociación deberíamos necesitar para alcanzar una conclusión satisfactoria?

El proceso es el término clave porque las tres técnicas asignan diferentes grados de responsabilidad procesal para el asistente o ayudante.

¿Qué significa cada técnica?

- *Facilitación* es la forma más simple de negociación asistida. Se limita a enfocar o moderar las discusiones, su énfasis es en comunicación, creando un ambiente propicio para la solución compartida de proble-

mas, toma cualquier paso en el proceso que sea necesario para mantener la discusión en un rumbo útil. Las partes escogen al facilitador de mutuo acuerdo, pero cada grupo tiene el derecho de despedirlo si concluyen que no es neutral, es incompetente o no les satisface.

Si las partes deciden que necesitan más ayuda de un agente externo neutral, entonces podrán recurrir a un mediador.

- *Mediación*: intensifica un involucramiento sustancial del neutral sin remover control sobre el resultado desde las partes. Significa mucho más interacción confidencial con las partes. El mediador debe conocer los asuntos de interés para las partes y comunica mensajes privados entre las partes, prometiendo confidencialidad. En esencia, el mediador desempeña un rol transformador y ayuda a las partes a salir de una predisposición distributiva o de juego “suma cero” a un marco de negociación integrativo. El mediador debe ser neutral y excluir su sentido de qué es “lo mejor” y concentrarse en su lugar en las propias medidas de éxito de las partes.
- *El arbitraje no obligatorio* se refiere a un proceso donde un juez privado o panel escucha los argumentos de ambas partes, y entonces sugiere

una solución apropiada que ellas pueden aceptar o rechazar.

Es una técnica nueva en disputas distributivas. Las partes disputantes mantienen el control del diseño del proceso, y deben aprobar o no el resultado último, pero los intermediarios tienen más responsabilidad para trazar posibles soluciones. Las partes piden una respuesta, por lo que este tipo de árbitros deben ser considerablemente conocedores del tema, aun más que los mediadores. Idealmente, ellos deberían entender no solo las complejidades de los asuntos en disputa, sino también los procesos legales que se pueden producir si todo esto falla.

Por otra parte, tanto en la negociación "asistida" como en la "no asistida" se siguen las mismas tres fases del "proceso de desarrollo de consensos": prenegociación, negociación y ejecución (o posnegociación).

La primera fase de *pregociación* incluye a su vez, en este orden, los siguientes pasos:

- *"Comenzar la negociación"* es difícil pues en disputas distributivas quien hace la primera sugerencia puede ser interpretada como señal de debilidad o ansiedad.
- *La representación*, que se refiere a la identificación y selección de representantes de todos los grupos involucrados.

- *Redactar las reglas, los procedimientos y establecer una agenda*, antes de que comiencen las negociaciones las partes deben concordar en dos puntos claves: ¿cómo van a trabajar juntos? y luego ¿qué exactamente van a discutir?

- *Búsqueda conjunta de información*, en este proceso ellos deben preguntarse y tratar de contestar esta importante pregunta: ¿Qué conocemos y qué no conocemos acerca de los asuntos, contextos y experiencias relevantes a esta disputa? Este esfuerzo de búsqueda puede crear un contexto psicológico positivo para la siguiente fase.

La segunda fase es la *negociación*, esta es la fase más creativa e incluye los siguientes pasos, en este orden:

- *Invencción de opciones para encontrar una ganancia mutua*, una tormenta de ideas puede ser muy útil recordando que "inventar no significa comprometerse".

- *Preparar acuerdos*, significa intercambiar cosas que las personas valoran diferentemente a fin de solucionar los posibles desacuerdos. Las partes deben acordar cuáles respuestas a cada punto de la agenda deberán ser incluidas en el acuerdo final.

- *Producir un acuerdo escrito*, esto es importante por dos razones: primero asegura que las partes se hayan escuchado y entendido entre ellas, si

no podría traer problemas de ejecución posteriormente; segundo, las partes deben tener algo concreto que llevar a los miembros de su grupo para su examen y ratificación.

- *Comprometer a las partes a los compromisos*, es extremadamente importante diseñar apropiados mecanismos para sujetar a las partes a los términos de lo que es todavía un acuerdo informal.
- *Ratificación*, muchos de los individuos involucrados en una negociación pueden estar representando a varias personas u organizaciones. Estos representantes deben volver a sus constituyentes y preguntar si apoyan el borrador final del acuerdo.

La tercera y última fase consiste en la *ejecución o posnegociación*, con el siguiente orden de pasos:

- Enlaza el acuerdo informal a los procesos formales de elaboración de decisiones del gobierno, el desafío en este paso es formalizar el resultado informal de un proceso informal.
- Monitorear la ejecución, en adición a chequear el acatamiento y medir el éxito del acuerdo en términos de ciertos objetivos estándares, el proceso de monitoreo debe tomar en cuenta las circunstancias cambiantes, como el remplazo de los antiguos negociadores.

- Crear un contexto para la renegociación, ayudaría incluir una estipulación para convocar de nuevo a las partes si algo salió mal.

Este “proceso de desarrollo de consensos” es indispensable tenerlo en cuenta para efectos de la planificación de la negociación, sea ésta “asistida” o no; esta planificación servirá como base flexible para poder incorporar nuevos elementos que pueden ir surgiendo a través del proceso de negociación.

Antes de iniciar este “proceso” se debe haber planificado en función del método de la negociación, que incluye: concientiar el problema, analizarlo, y luego formular estrategias y tácticas.

La institucionalización del “proceso de desarrollo de consensos” para resolución de disputas públicas, sea mediante “negociación no asistida” o “negociación asistida” a través de las técnicas de facilitación, mediación o arbitraje no obligatorio puede convertirse en una importante alternativa frente a las tradicionales formas legalistas de resolución de disputas en el país.

Dentro del poder judicial, la tramitación de un juicio generalmente es impredeciblemente larga y relativamente costosa, por lo que la incorporación de este nuevo “proceso de desarrollo de consensos” atenuará significativamente la sobrecarga de demandas al poder judicial y podrá convertirse en un elemento importante de apoyo para su propia reforma.

Sin embargo, por la experiencia en otros países, cabe señalar que estas técnicas de resolución de conflictos pueden ser subutilizadas a pesar de su incorporación, debido principalmente a la preocupación de los funcionarios públicos de que su participación en negociaciones de consenso podría constituir una abdicación de su responsabilidad legal y/o una disminución de su poder.

Pero esto no es verdad, ya que los acuerdos negociados informalmente deben ser formalmente ratificados por aquellos en posiciones de autoridad, no se altera la jerarquía existente respecto a la toma de decisiones.

Además, los funcionarios públicos podrían incrementar su poder y legitimidad al estimular estos nuevos “procesos de desarrollo de consensos”, ya que la gente va a apoyar mejores resoluciones de disputas públicas.

Se sugiere que gradualmente estos nuevos “procesos” se vayan incorporando en los diferentes niveles de gobierno: central, provincial y municipal.

Un buen comienzo podría ser a nivel municipal, aportando a la ampliación de la base de toma de decisiones dentro de un proceso de descentralización que impulse la democracia municipal.

Como requisitos para institucionalizar un “proceso de desarrollo de consensos” para resolución de disputas públicas se necesita:

1.- Evaluar la capacidad institucional pública y privada del país para prevenir y solucionar disputas públicas.

Esta evaluación necesita identificar y comprender las actitudes e intereses de las partes involucradas (Estado y Sociedad civil) hacia el conflicto.

Determinar las fuentes, niveles, tipos y resultados de conflictos más representativos en las disputas.

El diagnóstico deberá incluir la elaboración de un mapa detallado de cómo el sistema político excluye e incluye partes o actores afectados por los conflictos de los procesos de gestión de políticas públicas.

Será necesario aclarar la compleja interrelación entre cultura y toma de decisiones frente a la resolución de disputas públicas, dada la diversidad cultural, étnica, regional y social del Ecuador. (J. Gaman, 1995:49).

2.- Esta evaluación aportaría con la información básica para diseñar y crear, de manera gradual, selectiva y concertada, un conjunto de “redes” interorganizacionales facilitadas por el Estado.

Estas “redes” se desempeñarían como foros para la resolución y prevención de disputas públicas.

Su estilo de gestión abierta permitiría que partes neutrales como universidades, ONG's (según el caso) u otras instituciones pertinentes creen y desarrollen las bases de un “proceso de desarrollo de consensos”, tanto preventivo como emergente, propiciando especialmente la construc-

ción de la comunicación y de la relación entre las partes.

3.- La efectividad de las “redes” deberá tomar en cuenta factores indispensables para el éxito de la resolución de disputas públicas, como la identificación de opciones viables que satisfagan a la composición heterogénea de actores.

Que todas las partes afectadas por las disputas participen en este manejo alternativo de conflictos.

Otro factor se refiere a considerar la posible asimetría de poder y recursos entre las partes negociadoras, un reto institucional se perfila en la incorporación de mecanismos que reduzcan estas brechas.

Finalmente, es ventajoso para las partes más débiles conocer que los actores contrarios no son ni monolíticos ni uniformemente contrarios. Las divisiones que pueden aparecer dentro de una dimensión multilateral del conflicto, con cambios de posiciones y alianzas podrían favorecer a los actores más débiles.

4.- Una institucionalidad flexible basada en “redes” podría desarrollar diferentes técnicas aplicadas a la resolución de conflictos de manera situacional, dependiendo de las características de la disputa.

Estas técnicas (negociación, facilitación, mediación y arbitraje no obligatorio) requerirán además de una creciente profesionalización de sus facilitadores o conductores.

En resumen, se trata de crear una institucionalidad flexible, interorganizacional abierta, que sea gradualmente capaz

de procesar las disputas públicas inherentes a una democracia en crisis como la ecuatoriana.

Se orienta a desarrollar un fortalecimiento institucional, como apoyo a la debilitada gobernabilidad de “gestión estatal”. En el próximo punto se abordará algunas sugerencias relacionadas con el desarrollo de la gobernabilidad “social” del conflicto.

III. Papel de la Sociedad civil en la resolución de disputas públicas

Las universidades, centros de investigación, ONG’s y otras instituciones afines, en estrecha relación con la comunidad, pueden cumplir un papel fundamental para el desarrollo del proceso de resolución de disputas públicas, particularmente en lo referente a afianzar la comunicación y la relación entre las partes.

Estas instituciones podrían aportar en las siguientes actividades:

- 1 Impulsando una descentralización del manejo de conflictos, que responda a una “geografía” nacional de las disputas públicas. Podrían explorarse las posibilidades de articular esfuerzos con proyectos claves relacionados, como el “Programa de Desarrollo Municipal”. Apoyarían complementariamente los espacios posibles de participación ciudadana.

- 2 Colaborar en las funciones y actividades que implementarían las “redes” facilitadas por el Estado para la solución y prevención de conflictos. Aportar con personal especializado en estos nuevos procesos.
- 3 Desarrollar sistemas de información, principalmente técnicos, que permitan reducir la brecha en la asimetría del acceso de las partes.
- 4 Expandir la investigación sobre el tema, en base a una agenda de prioridades nacionales, regionales y locales.
- 5 En esta perspectiva, se requiere crear una metodología para la resolución de disputas públicas, adaptada a la realidad del Ecuador, especialmente a la diversidad cultural de sus posibles actores.
- 6 Una planificada incorporación de la Asistencia Técnica, Capacitación de facilitadores, mediadores y árbitros, y la elaboración de textos y documentos para la comunidad, potenciales partes en los conflictos y facilitadores o conductores del proceso de resolución.
- 7 Desarrollar la capacidad de consultoría sobre estos temas y que tenga un efecto multiplicador en la cultura política.
- 8 Crear y fortalecer un “tanque-de-pensamiento”, para aportar en la formulación de opciones a largo plazo a la ciudadanía en los conflictos principales, de tipo estructural,

que facilite un debate sobre la sustancia de los conflictos, de tal forma que no se desplace la solución de los conflictos sino que se integren esfuerzos en propuestas concertadas.

No se pretende apuntar todas las actividades en que puede colaborar la sociedad civil, pero sí las indispensables, y posiblemente muchas más surgirán en el propio proceso de institucionalizar la gobernabilidad del conflicto.

IV. Conclusiones

La incorporación de nuevas propuestas de resolución de las disputas públicas, en el caso ecuatoriano, puede convertirse en parte de la respuesta para afrontar su crisis de gobernabilidad y debilitamiento de su institucionalidad política.

Cabe señalar que la propuesta orientada hacia el “proceso de desarrollo de consensos” es un punto de partida importante por su sustento científico y su experiencia positiva en otros países. Pero esto también necesita una adaptación de estos procesos y técnicas a las particularidades del medio ecuatoriano, inclusive a la especificidad de sus diferentes regiones y tipologías de disputas públicas.

Otra ventaja de construir consensos se refiere al desarrollo de un autoaprendizaje de los participantes que, a la larga, permitirá que los “reformados” se conviertan en reformadores. Un aprendizaje que

Capítulo III: Bases metodológicas para el T.C.S.A

no se concentra sólo en las instituciones públicas sino también en las privadas, como aprendizaje social conlleva cambios de mentalidad y puede aportar a transformar una cultura política clientelar de confrontación en una de cooperación.

Este tipo de autoaprendizaje a través de la resolución de disputas públicas permitirá que diferentes reformas se apliquen y permanezcan; además, facilitará acumular suficiente experticia en los actores, para a futuro desarrollar una metodología más local de resolución de conflictos en términos de responder a las necesidades del país.

En suma, la resolución de disputas públicas es parte de la Reforma del Estado y de una renovadora relación Estado-Sociedad, que permita construir una nueva ciudadanía.

Bibliografía

Creamer, Claudio 1996

"Tendencias y cambios en la Administración Pública en Ecuador", en Naciones Unidas, División de administración pública y de gestión de desarrollo, Departamento de apoyo al desarrollo y de servicios de gestión. *Cambios y tendencias en administración pública y finanzas*. Caracas, Edición y publicación del CLAD.

Cunill, Nuria 1991

Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991.

Ecuador Siglo XXI 1992

Proyecto CONADE/GTZ. *Reforma del Estado en el*

Ecuador: Alternativas para el cambio institucional. Quito.

Gamman, John 1995

"Identifying and Overcoming Obstacles to Resolving Cross-Cultural Environmental Disputes", en: *Cultural Survival*, Volume 19, Issue 3, Fall.

Hurtado, Osvald 1993

Gobernabilidad y reforma constitucional. Quito. Corporación Editora Nacional.

Kliksberg, Bernardo 1994

"El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión", en: *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, N° 2, julio.

Menéndez-Carrión, Amparo 1991

"Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía, Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto", en: *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Segunda época*, Vol. 1, N° 1.

Naim, Moises 1994

"Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina". Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre crecimiento económico. Patrocinado por el gobierno de Colombia y el Banco Mundial. Bogotá, 27 y 28 de junio.

Sánchez-Parga, José 1996

Las cifras del conflicto social en Ecuador: 1980-1995. Quito, CAAP.

Sulbrandt, José 1991

Bases Metodológicas para la evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado. CLAD, mayo.

Susskind, Lawrence y Cuikshank, Jeffrey 1987

Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. USA, Basic Books.

Anexo Nº 1

Evolución de la Gobernabilidad del conflicto

Conflicto	1980 - 1984		1992 - 1995	
	Frec.	%	Frec.	%
Negociados Resueltos	606	75	78	12
Rechazados y Reprimidos	88	11	86	13
No resueltos y Aplazados	99	12	478	74

Fuente: Sánchez-Parga, José. "Las cifras del conflicto social en Ecuador: 1980-1995". Quito, CAAP, 1996, pág. 124.

Introducción a las metodologías participativas

Galo Ramón Valarezo

Introducción

Resulta casi imposible tener un listado completo de los métodos participativos que se han desarrollado en el mundo en estas dos últimas décadas. Los enfoques participativos “han crecido como un estallido”, como una “revolución de métodos y acciones para la investigación local”, como dirían Chambers y Guijt, que involucran principalmente a actores sociales de Asia, Africa y América Latina, aunque comienzan a penetrar en Europa y Australia.

En medio de este crecimiento impecioso, es demasiado ambicioso pretender una síntesis y una comprensión completa del fenómeno. Hay demasiada información de la que no tenemos noticias y existen numerosas preguntas poco reflexionadas. Sin embargo, cualquier momento es bueno para llamar la atención sobre aspectos que nos interesan. Como una breve introducción al debate de esta problemática, nos parece relevante contestar a algunas preguntas que generalmente surgen en es-

te tipo de reflexiones: ¿Por qué nacen las metodologías participativas? ¿Por qué se difunden tan rápidamente? ¿Cómo llegan a América Latina y se encuentran con la democracia comunitaria local? ¿Cuáles son las tendencias recientes de las metodologías participativas? y ¿Cuáles son las metodologías disponibles?.

¿ Por qué nacen las metodologías participativas?

Desde una perspectiva general, las metodologías participativas adquirieron fuerza en el mundo en las dos últimas décadas en un contexto que había revalorizado la democracia, que sin embargo resulta esquiva para las grandes mayorías.

En la década de 1980 saltó al orden del día el tema de la democracia en el mundo. En América Latina, este debate se produjo en medio de una transición de dictaduras de larga trayectoria a regímenes democráticos. En tanto que, en Europa Oriental y en cierta medida en Asia Central

y en África, el tema de la democracia tomó importancia con el derrumbe de los socialismos reales, el fin de la guerra fría, la globalización de la economía y la universalización del sistema democrático. Parecía que se abrían todos los diques para la generalización de la democracia occidental en todo el planeta.

Sin embargo, pronto nos dimos cuenta que la globalización y la democracia tenían serias limitaciones. Era una globalización de las expectativas, pero no de la industrialización, único elemento capaz de modernizar e incorporar en serio a los países subdesarrollados a la economía-mundo. La formación de bloques económicos entre países de intereses similares, ratificó que la contradicción entre mundo desarrollado y subdesarrollado estaba más vigente que nunca. En verdad se trataba de una democracia excluyente, que solo incorporaba a los grupos económicamente viables, dejando fuera al resto. De hecho, hoy se reconoce que sólo el 30% vive en democracia en el mundo y el 70% de "no viables" en regímenes con algún grado de autoritarismo.

De otra parte, frente a la creciente exclusión de grandes sectores sociales que provoca la mundialización de la economía, del poder y la imposición cultural hegemónica, surgieron movimientos nacionalistas, integristas, étnicos, de género, religiosos, culturalistas, etc, que reivindicaron el derecho a la diferencia, produciendo situaciones fuertemente conflictivas.

Como una respuesta a los límites de la democracia provocada por la creación de un mundo de "no viables", de "náufragos del desarrollo", como diría Latouche; y como una respuesta innovadora a la exclusión de grandes sectores, nació en el seno de la propia sociedad civil la urgencia de profundizar la democracia para extenderla a los sectores no viables, la necesidad de una mayor redistribución social del poder, para que cada individuo y comunidad tengan la capacidad de decidir sobre lo que les concierne y sobre el destino de sus propios pueblos. Este estallido de la sociedad civil, ha sido liderado por el nuevo fenómeno mundial llamado el Tercer Sector, compuesto por miles de organizaciones populares, ONGs, Iglesias, ciudadanos, agencias de cooperación solidarias, que crecieron inusitadamente en las últimas dos décadas en todo el orbe, especialmente en el tercer mundo. Este es el lugar en donde nacen y crecen las metodologías participativas, como una respuesta creativa a la globalización. Se sitúan en la búsqueda de un nuevo paradigma que conjugue democracia, desarrollo, equidad y sustentabilidad.

Desde una perspectiva más específica, el concepto de la participación ha sido motivado tanto por la ideología como por el pragmatismo, vale decir, tanto por el compromiso honesto de devolver el protagonismo a los sin poder, como para hacer eficaz y sostenible una propuesta de desarrollo (Farrington y Bebbington, 1993). Este lado pragmático de la necesidad de los en-

foques participativos, bien puede ser asumido por sectores interesados en el funcionamiento de una propuesta, pero poco dispuestos en cambiar al poder. En este caso, puede ser un maquillaje de las metodologías convencionales, que utilizan el concepto para mantener su hegemonía, sus prácticas y sus principios absolutamente intocados. Más aún. Hay bastante tinta que sostiene que es un nuevo mecanismo de cooptación que usa el poder para evitar que se desborde la sociedad civil, mientras otros sostienen que son técnicas neutras que pueden servir tanto para la cooptación como para el empoderamiento de los grupos de base, que su distinto uso depende más bien del contexto, los fines y de quien las usa.

¿Por qué se difunden tan rápidamente?

La propaganda inicial de los métodos participativos ponía mucho énfasis en cuatro aspectos que supuestamente los hacían muy atractivos: (i) que son rápidos y de bajo costo; (ii) que son fáciles y que cualquiera puede hacerlos con una escasa capacitación; (iii) que son políticamente inócuos y neutrales; y (iv) que no interesa su fundamento teórico, sino su aplicación práctica. Ello provocó más que adhesiones, resistencias: varios técnicos y científicas sociales dudaron de los conocimientos que allí se producían; muchos improvisados y burócratas usaron los métodos con irresponsabilidad, escasa ética y poca calidad; muchos talleres realizaron cientos de

croquis y dibujos, pero ni lograron comprender los problemas, menos producir cambios significativos; surgieron diversos conflictos sobre los que no se tenían respuestas; los manuales producidos pronto se volvían obsoletos o se quedaban cortos frente a las demandas variadas y cada vez más incisivas. Chambers y Guijt se refieren a estas ideas iniciales que se tenían sobre los métodos participativos, como verdaderos mitos que requieren una pronta revisión.

Estas constataciones nos obligan a repensar sobre el por qué de la creciente popularidad de los enfoques participativos y a meditar sobre sus riesgos. Proponemos seis razones para el debate:

Primero, su popularidad no reside en su rapidez, facilidad o sencillez, sino en su capacidad para involucrar a la población local, activar la democracia, estimular el diálogo, el análisis y el aprendizaje entre afines y diversos, en un contexto generalmente autoritario y excluyente, que clama por mayor democracia.

Segundo, de nada valdría un gran diálogo y unos buenos análisis, si éstos no conducirían a un fin, a lograr consensos y resultados prácticos. El enorme atractivo de los métodos participativos es que a la par que abren el debate, aseguran la síntesis de manera ordenada y sistemática. Por ello, en los métodos participativos, juega un papel enorme la facilitación, la capacidad de manejar conflictos, el abordaje de los temas amplios, centrales y candentes.

Tercero, su eficacia reside en el poder de la imagen visual centrada en lo local, que permite crear un lenguaje de comunicación a participantes de diversas culturas, niveles de educación e intereses diferenciados. Los mapas, dibujos y maquetas de la localidad; las secuencias cronológicas conocidas y manejadas por todos; la enumeración y clasificación en categorías locales; el uso de objetos del medio; las estimaciones y cálculos a partir de los conocimientos de los participantes; los recursos analógicos para comparar y comprender, crean un poderoso lenguaje que facilita la comunicación sobre aspectos concretos y conocidos, en un mundo, si bien unido por poderosos sistemas de la información, tiene una comunicación vertical, de una sola vía, a menudo abstracta e incomprensible.

Cuarto, la necesidad de una gran inventiva y creatividad para responder o adecuarse a la gran versatilidad de temas que nos inquietan en el trabajo: cada tema reclama un trabajo particular para aspectos tan diversos como la planificación rural y urbana, la tenencia y gestión de los recursos naturales, la salud, la violencia doméstica, las políticas sociales, etc. La necesidad de inventar y crear facilita la adopción, el compromiso con los enfoques participativos, la innovación y el aprendizaje abierto y permanente. No es un producto acabado e institucionalizado, permite la improvisación y el encuentro con experiencias locales. Pero al mismo tiempo, posibilita definir agendas de investigación,

revisar políticas, decidir cambios organizativos, definir procesos comunitarios, entre otros resultados concretos.

Quinto, los pobres y “discidentes de occidente”, comienzan a percibir que los enfoques participativos no son neutros, que ayudan a empoderar a los débiles, porque facilitan y estimulan sus procesos de análisis, planeamiento, priorización de problemas, generación de propuestas, creación de consensos, resolución de conflictos, organización de las demandas y las acciones, ampliación de la democracia a la participación de las mujeres, jóvenes y niños, propiciar cambios de gran envergadura, etc..

Sexto, la difusión de los enfoques participativos se ha visto incentivada con la creación de redes y eventos informales de difusión de los enfoques y experiencias. Esta informalidad de la difusión, que no se ha institucionalizado en centros académicos de formación, ha posibilitado un intercambio fluido, igualitario y abierto de puntos de vista, a menudo poco elaborados, rayanos en el instrumento, en la experiencia local, en la anécdota. Sin embargo, ha permitido el afloramiento de actitudes, compromisos y conductas solidarias que le han dado sostén; y

¿Cómo llegan a América Latina y se encuentran con la democracia comunitaria local?

En América Latina, existe una larga tradición de trabajo participativo entre los

sectores contestatarios y de una antigua cultura popular participativa entre los grupos subalternos, en franca contradicción con las formas autoritarias y excluyentes que manejan las élites gobernantes.

Entre los sectores contestatarios, ha sido paradigmático el trabajo de Paulo Freire en los años setenta en el terreno de la educación no formal, el impacto de la teología de la liberación que cedió la palabra a los sin voz, los procesos de investigación-acción desarrollados en diversos lugares y desde distintas iniciativas. En todos ellos, la propuesta de liberación caminó de la mano de la revalorización de la participación y de la democracia.

Por el lado de la cultura popular, muchos de nuestros países tienen poblaciones de raíz no occidental, de base india, negra y popular que tienen una fuerte tradición comunitaria, en la que los dirigentes son controlados por sus bases. En estas poblaciones a menudo organizadas en comunidades de base, el poder no se ha separado de la sociedad, los dirigentes están obligados a expresar el consenso de las bases con una amplia participación de hombres, mujeres y niños.

Sin embargo, a pesar de esta tradición participativa, tanto de los grupos contestatarios, como de la cultura popular subalterna, las élites organizaron sistemas políticos autoritarios. El actual debate por la democracia nació de otro contexto.

En la última década, la búsqueda por consolidar la democracia y lograr su inserción en la economía globalizada, se

planteó en medio de una profunda crisis económica y del sistema político; un dramático proceso de ajuste estructural y cambio de modelo de desarrollo a uno de corte neoliberal; en medio del apareamiento de nuevos actores y nuevas demandas; y con un escaso protagonismo de la sociedad civil.

En la mayoría de los países, las élites dirigentes priorizaron la búsqueda por una nueva inserción en el mercado internacional; un cambio del rol del Estado para otorgarle un papel normativo, ordenador, recaudador de tributos y administrador de los recursos y las empresas; la reducción de los servicios públicos, la privatización de empresas y servicios estatales, la reducción del tamaño del Estado y la descentralización; una modernización de la tecnología, los mercados, los sistemas de comunicación y el transporte vinculados a la producción dirigida al mercado internacional; y una apertura total al capital extranjero para obtener los recursos y la tecnología que le de sostén a este proceso.

La toma de decisión sobre estos cambios es poco participativa, sin el suficiente consenso, a menudo autoritaria y escasamente transparente, a pesar de que usan mecanismos constitucionales. Tal paradoja se debe a que nuestros sistemas políticos son muy centralizados, elitistas, antidemocráticos y corruptos. Los partidos políticos, la burocracia e incluso los gremios, que se supone, deberían recoger las demandas de la sociedad para convertirlas en propuestas que permitan la participa-

ción de la sociedad en los cambios, no juegan ese papel. Todo lo contrario. Tales instituciones no están enraizadas en la sociedad civil, reproducen cortes étnicos, clasistas, regionales, élite-pueblo, urbano-rural, de género y generacional que hacen imposible el funcionamiento de un sistema de representación y generación de consensos.

Existen severas dudas sobre la viabilidad del modelo neoliberal a pesar de que ha logrado mejorar los índices macroeconómicos, la pobreza se ha acentuado, la concentración de la riqueza es mayor y los estados siguen sin resolver los problemas básicos de la población. Mas bien, los problemas se han multiplicado con la emergencia de nuevos como la violencia, la delincuencia, la violación de los derechos humanos, el discrimen y el narcotráfico.

En estas condiciones, los grupos latinoamericanos interesados en las metodologías participativas, tienen la misión de extender la democracia a casi el 70% de la población excluída de ese proceso. Pero ello no parece posible, si al mismo tiempo no se atacan los problemas estructurales, especialmente el problema de la pobreza. Pero no sólo ello. El trabajo demanda al mismo tiempo usar inteligentemente nuestros recursos naturales, asegurando su preservación hacia el futuro. De esta forma, como señala Aarón Zazueta "hay una clara relación entre la degradación ambiental, el deterioro de la calidad de vida y los sistemas políticos antidemocráticos". Es decir que, comienza a aparecer un nuevo padigma que relaciona "el manejo ambiental

con el bienestar humano y los procesos democráticos"(Ibib).

Más aún. Para los latinoamericanos, resulta importante retomar las enseñanzas de lo que produjeron en metodologías participativas los grupos contestatarios que se desarrollaron en la década del setenta. Hace falta apelar a la enorme tradición cultural de nuestros pueblos, revalorizar sus culturas democráticas, inspirarse en ellas y construir puentes de comunicación con la tradición contestataria occidental.

No cabe duda de que, este proceso demanda de un empoderamiento de los actores organizados de la sociedad civil. Ello significa principalmente que, desarrollen su autonomía y organización, su democracia interna, construyan redes y coaliciones que les permita mayores niveles de impacto, que dispongan de sistemas de comunicación e información que les posibiliten debatir y socializar sus ideas, que logren movilizar recursos, preservarlos y acrecentarlos, pasar de impactos en pequeña a impactos de mayor escala, aprovechar adecuadamente los espacios de participación que abren los sistemas políticos estatales, recuperar su historia, crear, conocer otras experiencias, adaptarlas, recrearlas y universalizar sus propios avances.

¿Cuáles son las tendencias recientes de las metodologías participativas en América Latina?

El Tercer Sector ha encontrado en América Latina un campo fértil para desarrollar sus propuestas, aunque es un proceso en pleno crecimiento. La lista de ONGs, consultores, entrenadores, universidades o simplemente interesados en las metodologías participativas crece todos los días. De los datos disponibles, es posible realizar algunas inferencias:

1. Por lo menos 18 países registran grupos o personas interesadas en las metodologías participativas. Destacan por su número Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Costa Rica, que concentran el 47% de los interesados. Todos ellos son países con una importante población indígena y rural, insinuándose una correlación entre metodologías participativas y tradición cultural.

2. El tema, a pesar de que se originó en la India desde iniciativas tercer mundistas, requiere para su propagación y desarrollo de la ayuda de agencias de cooperación y de personas solidarias, ubicadas generalmente en el mundo desarrollado. Por enésima vez constatamos que, las relaciones horizontales sur-sur son muy incipientes: el número de ONGs latinoamericanas que se interesan en el tema, se empareja con ONGs internacionales o de organismos multilaterales, ratificando la tendencia que hemos señalado.

3. Es notable la presencia de personas de importantes universidades latinoamericanas entre los interesados, cuestión que podría insinuarnos que el interés ha permeado a varias universidades que superando sus métodos científicos convencionales, intentan sistematizar los nuevos conocimientos, destrezas y conceptos logrados en esta temática. Como sabemos, el desarrollo de una temática precisa de una comunidad académica, integrada finalmente por personas que se ubican en distintos organismos, que animan, debaten, producen y socializan sus conocimientos.

4. La aplastante mayoría de ONGs, personas y organismos interesados en las metodologías participativas se concentran en el mundo rural y muy escasos en el urbano. Parecería que, efectivamente, hay una gran relación entre interés, pobreza, exclusión de la democracia y desarrollo sostenible basado en los recursos rurales. Esta tendencia revierte los campos de interés que tuvieron los grupos contestatarios del pasado, que mas bien se ubicaron en las zonas pobres de las ciudades. También un elemento nuevo es el interés por el trabajo con mujeres.

5. Los grupos trabajan en una muy diversa variedad de temas. Muchos se ubican en la enseñanza de metodologías participativas, otros hacen manuales, un buen grupo se ubica en educación popular, en programas forestales y en desarrollo sostenible. En menor proporción aparecen te-

mas como: agricultura tropical, control integrado de plagas, amazonía, nutrición y salud, conservación de la vida silvestre, mapas para la defensa de la tierra, trabajo veterinario, extensión agrícola, manejo de agua, manejo de conflictos (sobre todo ambientales) entre otros, mostrando la enorme potencialidad del sector.

También se registran tendencias hacia la institucionalización del tema: hay grupos interesados en montar bibliotecas, armar bibliografías, establecer contactos sostenidos, movilizar recursos para apoyar el desarrollo de las metodologías.

Varias ONGs están incorporado regularmente las metodologías participativas en sus sistemas internos de trabajo, daría la impresión que están convenciéndose de que la democratización comienza por casa. Diversas organizaciones populares de distinto nivel de coalición las han hecho suyas.

6. Han comenzado a estructurarse redes nacionales y regionales que sin duda alguna multiplicarán los resultados hasta hoy logrados. Se reportan avances en México, Bolivia y Colombia. En México se produjo una primera reunión latinoamericana con miras a formar una Red que no tuvo el empuje necesario. Algunos cursos de gran envergadura se han producido en Bolivia y en este año en Argentina. En este esfuerzo, se destaca la importante ayuda y promoción del Instituto de Recursos Mundiales (WRI). Junto a la idea de la Red, se realizan algunos intercambios de experien-

cias entre diversos especialistas y proyectos latinoamericanos: un curso en DRP (Desarrollo Rural Participativo) en Bolivia congregó interesados de varios países andinos y de México. Una enorme actividad ha desplegado el programa FPPP de la FAO que ha organizado una serie de eventos y ha mantenido publicaciones especializadas. La Revista "Bosques, Arboles y Comunidades Rurales" ha mantenido una difusión sostenida de los avances de las metodologías participativas en el mundo..

7. Un aspecto muy importante es que comienzan a aparecer metodologías creadas en América Latina. No se trata de meras adaptaciones o repeticiones, como sucedió en el pasado, sino de intentos muy sólidos por desarrollar propuestas a partir de nuestras idiosincrasias. Se destaca, por ejemplo el PAC (Planeamiento Andino Comunitario) ideado para los pueblos de la región Andina. Una adaptación muy interesante de este método es aquella realizada por Jaime Levy para la Amazonía. Las metodologías participativas de resolución de conflictos ambientales y de apoyo al desarrollo han tenido una gran actividad. En Ecuador, la Universidad Politécnica Salesiana está diseñando una carrera en Gestión y Desarrollo que adiestrará a los aspirantes en las diversas metodologías hasta aquí desarrolladas y estimulará la creación y adaptación a las realidades locales.

8. Una tendencia nueva es el interés de los grandes organismos financieros por estas metodologías, que implícitamente reconocen los límites y el fracaso de las metodologías convencionales utilizadas en los grandes proyectos de desarrollo. El propio Banco Mundial y el FIDA han incorporado en sus metodologías de trabajo los enfoques participativos, con resultados que todavía deben evaluarse. Así mismo, algunos gobiernos están asumiéndolas para el diseño e implementación de sus políticas. Se destaca la disposición del gobierno boliviano para vehiculizar su ley de "Participación Popular" a través de procedimientos participativos. El IULA ha ideado varias metodologías participativas para municipios latinoamericanos. A través de los organismos multilaterales, varios grandes proyectos agroforestales, desde hace algunos años vienen incorporando en los diversos organismos estatales este tipo de metodologías. En una reciente validación que el DFPA realizó en siete grandes proyectos agroforestales en cuatro países andinos, todos ellos usaban metodologías participativas en convenios multilaterales que involucraban a entidades gubernamentales, ONGs, OPs y Agencias de Cooperación.

Estas tendencias son síntomas de una vigorosa oleada cuyos resultados podrían producir cambios importantes e insospechados: ayudarían a empoderar a las organizaciones de base, permitirían profundizar la democracia, contribuirían al desarrollo sustentable, a enfrentar la po-

breza y lograr una mayor equidad en la distribución de la riqueza y del poder.

Las metodologías disponibles

Robert Chambers disponía en 1995 de unos 700 resúmenes de metodologías participativas desarrolladas en el mundo. Ello es sin duda impresionante. Va siendo hora de contar con un estado de la cuestión muy riguroso que nos permita conocer los avances mundiales.

Como aún no existe una Red latinoamericana que nos permita estar al tanto de los avances logrados en esta parte del mundo, es muy difícil conocer las diversas metodologías disponibles. Para subsanar en algo semejante problema, partiremos para nuestro comentario sobre las metodologías disponibles, del trabajo de Andrea Cornwall, Irene Guijt y Alice Welbourn, que sintetizan algunos de los métodos participativos más conocidos y difundidos en América Latina, aunque muchos de ellos no tienen su origen en esta región. A ellos agregaremos algunos comentarios de algunos métodos en los que hemos participado especialmente en la región andina.

Veamos algunos enfoques participativos desarrollados desde los setentas. (Hemos incluido a esta lista algunos desarrollados en el área andina):

AEA	Agroecosystems Analysis
BA	Beneficiary Assessment
DELTA	Development Education Leadership Teams

D&D	Diagnosis and Desing	ROA	Rapid Organizational Assessment
DRP	Diagnóstico Rural Participativo	SB	Samuhik Brahman (Joint trek)
DRPP	Diagnóstico Rural Participativo y Planeamiento	TD	Teatro para el desarrollo
DRR	Diagnóstico Rural Rápido	TFD	Training for Transformation
GRAAP	Groupe de recherche et d'appui pour l'auto-promotion paysanne	PAC	Planeamiento Andino Comunitario
IAP	Investigación Acción Participativa	ERP	Evaluación Rural Participativa
IESA	Investigación y Extensión en Sistemas Agrícolas	RRSA	Rapid Rural Systems Appraisal
IPA	Investigación Participativa Agrícola	RCC	Manual de Revitalización Cultural Comunitaria
MARP	Méthode Accélééré de Recherche Participative		
PALM	Participatory Analysis and Learning Methods		
PD	Process Documentation		
PRM	Participatory Research Methods		
PTD	Participatory Technology Development		
RA	Rapid Appraisal		
RAAKS	Rapid Assessment of Agricultural Knowledge Systems		
RAP	Rapid Assessment procedures		
RAT	Rapid Assessment Techniques		
RCA	Rapid Catchment Analysis		
REA	Rapid Ethnographic Assessment		
RFSA	Rapid Food Security Assessment		
RMA	Rapid Multi-perspective Appraisal		

De los 32 métodos señalados, número que puede fácilmente crecer con las diversas adaptaciones y derivaciones temáticas, por lo menos siete han tenido un importante impacto y uso en América Latina y en la región Andina: IESA, IPA, DRP, IAP, DELTA, Teatro para el Desarrollo y el PAC. Siguiendo el trabajo de Cornwall et.all. realizaremos una breve descripción de cada uno de ellos, tomando en cuenta seis aspectos: (i) el origen, (ii) los principios, (iii) los métodos y actividades, (iv) la contribución, (v) los límites, (vi) las derivaciones.

Investigación y Extensión de Sistemas Agrícolas (IESA)

Origen: Surgió a finales de los setentas como reacción al modelo dominante de la transferencia de tecnología.

Principios: Es un esfuerzo integrado por parte de investigadores, agentes de extensión y agricultores en el diseño, prueba y modificación de tecnologías agrícolas mejoradas y apropiadas para las condiciones locales.

La agricultura es vista como un sistema holístico en el cual todas las interacciones que afectan su ejecución deben considerarse.

Utiliza un enfoque multidisciplinario en el análisis de problemas, el diseño de tecnologías, la implementación y evaluación de pruebas.

Métodos y actividades: Abarcan la investigación básica (en laboratorio), las pruebas en la unidad agrícola, las pruebas en varias localidades, los programas de extensión y los programas de producción.

Contribución: Significó un cambio en el enfoque de la investigación desde el cultivo mismo y la tradicional negación del agricultor, orientándola a una mejor apreciación de la complejidad de los sistemas y de las tomas de decisiones en la agricultura.

Proporcionó los medios para tomar decisiones más rentables tanto en la unidad agrícola como en la estación experimental.

Límites: Se practica conforme con el modelo lineal de la investigación convencional.

Los científicos continúan investigando por y a veces incluso acerca de sus clientes agricultores, mas bien que con ellos.

Investigación Participativa Agrícola (IPA)

Origen: Se desarrolló en los ochenta para involucrar mejor a los agricultores en la investigación práctica y contextualizar la producción agrícola en el marco de las interacciones entre estrategias de manejo de recursos tanto en el terreno como en la estación experimental.

Principios: El agricultor no es ignorante, ni recalcitrante, sino mas bien racional y correcto.

Métodos y Actividades: Identifica a los agricultores progresistas y trabaja con ellos para elevar sus capacidades. Proporciona a los agricultores toda una gama de posibilidades, permite que ellos mismos sugieran criterios para el desarrollo tecnológico y seleccionen elementos de diferentes paquetes para adaptar y adoptar. Facilita procesos a través de los cuales los agricultores lleguen a analizar y realizar sus propias soluciones.

Contribución: Un mayor reconocimiento de lo que llegó a llamarse el saber indígena técnico (SIT) condujo a un enfoque mejorado del agricultor como innovador y como experimentador.

Límites: Los investigadores identificaron los conceptos y procedimientos empleados por los agricultores en sus experimentos, aplicando con frecuencia las suposiciones positivistas de la ciencia técnica al SIT y descuidando sus aspectos sociales y culturales. Los investigadores suponían una sólo racionalidad, basada en la lógica occidental, sin considerar otras maneras de razonar. Prácticamente dejaron de lado cuestiones de diversidad y de diferencia entre los agricultores. Se cuestiona hasta qué punto comparten los agricultores con los investigadores científicos la misma noción de lo que constituye un experimento o una innovación. Cuál es el tipo de asociación que entre ellos se quiere crear, quién controla finalmente el saber?

Derivaciones: Se crearon varias metodologías, a partir del IPA como: De campesino a campesino, Grupos de investigación a nivel de pueblo, Redes de agricultores experimentadores, Grupos de Agricultores.

El Diagnóstico Rural Rápido y Participativo (DRR y DRP)

Origen: A finales de los setenta surgió el DRR, como resultado del descontento con dos enfoques comunes en la investigación en el desarrollo, los llamados "turismo en el desarrollo rural" y el "esclavismo del cuestionario".

Principios: Enfatiza los intercambios rentables entre la cantidad, precisión, aplicabilidad y oportunidad de la información. Enfatiza la multidisciplinaridad, el aprendizaje acumulativo, es un proyecto de investigación semi-estructurado y flexible que es repasado y refinado con regularidad, explora categorías, clasificaciones y percepciones locales.

Métodos y Actividades: Combina toda una gama de técnicas para la colección reflexiva y rápida de datos: diagramas, observación, entrevistas y clasificaciones. Inicialmente, como DRR, los equipos técnicos recolectaban, representaban y analizaban la información. Los agricultores participaban en la generación de datos y en la discusión de resultados, pero estaban excluidos del análisis. Con los DRP cambió el énfasis hacia facilitar que los agricultores generen, representen y analicen sus propios datos.

Contribución: Se ha probado que es útil para entender mejor las percepciones locales acerca del valor funcional de los recursos, los procesos de innovación agrícola y las relaciones sociales e institucionales. Movilizan a la población local en asuntos comunes. El uso de diagramas permite a la población guardar el control sobre la creación y el análisis de los mapas, modelos y diagramas que se crean. La gente local se convierten en analistas creativos y actores, que en meros contestadores reactivos. Los calendarios estacionales per-

miten entender las distintas dimensiones del bienestar social más allá de lo meramente agrícola, y permite analizar cómo los cambios de la estación afectan a la comunidad. Los ejercicios de clasificación desarrollan criterios apropiados al contexto local para seleccionar y evaluar variedades de cultivos o tecnologías particulares. Se aprecian mejor los requisitos y preferencias de los agricultores, así como la variación por circunstancias personales.

Límites: La visualización no es un medio neutral que soluciona todos los problemas de la interpretación. Se presentan al espectador versiones interpretadas. Ellas facilitan, más que reemplazan la discusión. La presencia de una audiencia influye en lo que se dibuja. La gente local puede estar muy al tanto de cómo se utilizan estos medios, interesado en que no sólo se presenten sus preocupaciones, sino también sus expectativas de lo que va a ofrecer. La presencia del agente externo puede distorsionar o influir de manera indirecta a la gente local que hace el diagnóstico, porque consideran que este tiene recursos o maneja algún tipo de poder. Muchas veces el DRP supone que la gente local no tiene planes propios, en cierta manera no se considera suficientemente el contexto político y social.

La Investigación Acción Participativa (IAP)

Origen: Surgió en los setenta y combina lo personal con lo político. Subraya el efecto de marginación que tiene la ciencia universal y la manera cómo produce la ignorancia.

Principios: Tiene como objetivo enfrentar las relaciones de desigualdad, devolviendo a la gente su autorespeto y capacidad de acción. Es explícitamente política en sus objetivos, explora las experiencias de grupos pobres, oprimidos y explotados. Se reconocen sus manifestaciones del saber como la ciencia del pueblo y se utiliza para enfrentar sistemas de dominación.

Métodos y acciones: Se involucra en todas las etapas a la gente local en la investigación: ya no son los objetos de la investigación sino los productores y propietarios de su propia información.

Rescatan las historias propias de la gente, como una parte vital del proceso de reconstrucción de la confianza colectiva y de la transformación social. Usa la investigación colectiva, el rescate crítico de la historia, valora y aplica la cultura popular, la producción y difusión de nuevos conocimientos en formas escritas, orales y visuales.

Contribución: Los principios del IPA influyeron en la evolución reciente de los

DRP. Como enfoque tiene mucho para inspirar.

Límites: A menudo los intereses establecidos, tanto de las comunidades como de las organizaciones de desarrollo, perciben como amenazante su clara definición política y compromiso personal con el cambio. Hay cierta tendencia poco pragmática en sus proposiciones.

Educación para el Desarrollo y Equipos de Liderazgo en Acción (DELTA)

Origen: DELTA se desarrolló a mediados de los setenta en Kenya y se usa mucho en el trabajo comunitario de base en varios países de África Oriental.

Principios: DELTA busca identificar y responder a intereses y preocupaciones locales con métodos dinámicos. El enfoque reúne el trabajo de Paulo Freire sobre la conciencia crítica y la concientización, la capacitación en facilitar relaciones humanas a través del trabajo de grupos, el desarrollo organizativo, el análisis social e ideas de la Teología de la Liberación. Los agentes del DELTA no proponen ni proyectan soluciones, sino que facilitan la reflexión y la acción en un nivel local.

Métodos y actividades: Crea un delta de cuestiones divididas en diferentes sectores: alfabetización agricultura, salud, gestión, problemas sociales y de familia. Los facilitadores dirigen encuestas por oído

en las comunidades y preparan códigos, tales como dibujos y canciones, que reflejan los problemas locales. Luego se discute y procesa cada código en una reunión abierta. el seguimiento consiste en un plan de acción, que tiene como objetivo atacar las causas del problema.

Contribución: Con su énfasis en reforzar la confianza, crear espacios, y dar la voz a los que tan frecuentemente son marginados, DELTA involucra a más gente en el proceso de autodesarrollo local.

Límites: El proceso iniciado por los facilitadores del DELTA está determinado por ellos, puesto que son ellos quienes proveen los códigos para las discusiones. El papel del facilitador es clave y sus propios planes pueden servir de marco al proceso. Debido a que prioriza el consenso, es posible que este enfoque no llegue a enfrentar las relaciones de poder que establecen jerarquías de intereses y planes entre los miembros de la comunidad.

El Teatro para el desarrollo

Principios: Tiene como objetivo hacer que los procesos de dramatización sean disponibles a gente que pueden utilizarlos como parte de su acceso al desarrollo.

El teatro es un arma y es la gente quien debería usarlo.

Métodos y actividades: Invita a la gente para que participen en escenas dramatizadas de sus vidas diarias, para crear sus propias soluciones. La representación es un ensayo para la acción. Utilizan la encuesta por oído y códigos bajo la forma de actuaciones abiertas que exploran problemas.

Contribución: Involucra a los espectadores para que actúen y planteen sus versiones y soluciones. Su marco de referencia es el conflicto creativo más que el consenso, el que sirve para estimular el proceso de acción y reflexión. Concientiza y moviliza a la gente, sirve para controlar y evaluar proyectos. Le otorga un carácter dramático a la investigación y promoción.

Límites: Las tendencias actuales enfatizan la resolución de conflictos de manera colaborativa, cuestión que se hace difícil con esta técnica.

El Planeamiento Andino Comunitario (PAC)

Origen: Nace en los noventa en el Ecuador como el resultado de la revitalización étnica que vive este país, en el que los indígenas asumen con fuerza el protagonismo social.

Principios: Los pueblos andinos tuvieron una larga experiencia de planeamiento antes de la invasión española. En las sociedades actuales existen claras cos-

tumbres, métodos y principios para planear sus acciones. El planeamiento entre los andinos es totalizador (el todo prescede a las partes), es objetivo, es espontáneo, el análisis y la síntesis se hacen al mismo tiempo, es comparativo, actúa con sentido común, identifica la causa exacta, simple y a la mano, define tiempos y espacios concretos y se ejecuta en tiempos regulados por los ciclos que norman la vida comunitaria.

Métodos y actividades: Usa la historia para reforzar la identidad y engarzar el presente con el pasado. Usa las visualizaciones como un registro nemotécnico (papel que en el pasado tuvieron los kipus) para combinar la oralidad, el registro gráfico y la escritura. Analiza la estructura de poder interno y el plan anterior que tenía la población local. Genera consensos a partir del reconocimiento de intereses diferenciados.

Contribución: Es un método creado en medio del trabajo con comunidades, sencillo y práctico que se adapta a diversos contextos de la región andina y a muy diversos problemas.

Muestra que es posible crear desde la experiencia cultural de los grupos subalternos de amplia cultura comunitaria un método contemporáneo para resolver problemas y dialogar con el mundo occidental.

Límites: Precisa ir de la escala comunal a una regional.

Derivaciones: Del PAC se han derivado varios instrumentos: el Manual de Revitalización Cultural, el PAC Forestal que utiliza la FAO/HOLANDA/INEFAN, la adaptación de Jaime Levy a la Amazonía, y están en curso otras aplicaciones: un Manual sobre Planes de Manejo, un Manual de Género y otro de Seguimiento y Evaluación.

Conclusiones

1. Resulta impresionante el auge de las metodologías participativas. Las tendencias que hemos podido resumir muestran sin lugar a dudas, que ellas coparán el escenario del desarrollo sostenible para el año 2000, contribuirán a la creación de una cultura democrática y una región más equitativa.

2. Se han producido dos saltos centrales en las metodologías: (i) el cambio de destinatario: de un primer momento en que se las dirigió a los técnicos a aquel que se las dirigió a los grupos de base, convirtiendo al técnico en un facilitador y enriquecedor; y (ii) de la idea de que son sencillas, baratas, poco rigurosas, a la idea de que exigen reflexión, procesos, sistematización. Estos saltos han sido cruciales en la redefinición que se está operando en las metodologías.

3. Existe una variedad de propuestas, y ellas van a seguir creciendo, tanto en temas, metodologías y grupos. Las contribuciones logradas son significativas y los límites son superables. Los mejores logros tienen relación con la apropiación cultural a grupos específicos.

4. A pesar de que muchas organizaciones de desarrollo las usan para ocultar metodologías convencionales y que, en otros casos, sirven para políticas de cooptación, su aplicación, cualquiera fuese el nivel y profundidad, abre un espacio de participación que pronto rebasa los límites que se le quiere imponer. Pensamos que su aplicación, inevitablemente, ayuda a la construcción de una cultura democrática. Sin embargo, hay procesos de burocratización y aplicación formal de las metodologías participativas, con las que no se ha zanjado suficientemente.

5. Hay una serie de retos que tienen por delante las metodologías participativas. Entre ellos, nos parecen de importancia trascendental por lo menos cinco: (a) pasar de escala, de los proyectos o planes comunales a propuestas regionales, sectoriales y nacionales; (b) se requiere crear metodologías de comunicación entre el pensamiento local y el pensamiento técnico, reconociendo el estatuto específico de cada uno de ellos y su mayor potencialidad si colaboran en pie de igualdad; (c) explorar algunos aspectos del desarrollo sostenible y de la cultura democrática aún no

trabajados suficientemente como: la evaluación y seguimiento; la formulación de políticas, leyes, prácticas y valores de impacto más amplio; y (d) pasar de una estrategia aditiva a una multiplicativa, es decir, entrar en un proceso de mayor colaboración para multiplicar los recursos, conocimientos y metodologías; y (v) continuar e incrementar los procesos de sistematización, una vez que se ha reconocido la complejidad de las metodologías.

Naturaleza de los conflictos socioambientales, estrategias de apoyo utilizadas y condiciones necesarias para su manejo: perspectiva desde la planificación

Antonio Bernales Alvarado

El tema de conflictos entre los seres humanos y sus relaciones con el ambiente permite diversos enfoques, quizás tantos como los actores que directa o indirectamente estén involucrados en algún proceso o situación tipificable como tal.

Existen sin duda condiciones que favorecen la emergencia o perennización del conflicto y es indispensable recordarlas para así poder dimensionar adecuadamente su origen, magnitud y evolución; así como las vías, conveniencia y posibilidades de intervención para contribuir a su manejo.

Estas condiciones provienen, en primer lugar, de la estructura que la formación social ha moldeado en el transcurrir de la historia. Una interpretación desde la perspectiva de analizar los estilos de desarrollo que han asumido nuestros países permite tal caracterización. En el caso del Perú, un esfuerzo en su sistematización se encuentra en el Informe Nacional que fuera presentado en el marco de la CNUMAD en Río de Janeiro. (1)

En él se señalan evidencias que testimonian la existencia de un balance adecuado entre las culturas que florecieron durante la era precolombina y sus recursos naturales, muchos de los cuales fueron aprovechados mediante la generación de tecnologías y conocimientos endógenos y que todavía subsisten, como los sistemas de ingeniería hidráulica, la conservación de germoplasma o el manejo de pisos ecológicos. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de conflictos ni contradicciones; por consiguiente, no debe dar pie a su idealización.

La desarticulación de este "orden", resultado de la Conquista, trajo consigo el inicio de la explotación de recursos naturales hacia la metrópoli española, que luego se impondrá durante la República como exportadora de materias primas; este estilo persistió en el período de sustitución de importaciones durante el cual también fue el proveedor de divisas. Aún hoy, las tendencias actuales hacia la globalización de mercados y flujos de capital, poco han mo-

dificado en la práctica nuestra aproximación hacia el aprovechamiento de nuestros recursos naturales.

Debido a la inadecuada valoración del capital natural, el deterioro en ecosistemas y recursos se ha acelerado durante las últimas décadas mostrando sus impactos y configurando parte de la "crisis ambiental" cuya tendencia hace difícil prever su reversión. Lejos de haber significado una mejora en la calidad de vida, los niveles de pobreza y marginación se mantienen elevados, constituyendo el problema principal de nuestra "deuda interna", a pesar de los indicadores macroeconómicos referidos al ingreso per cápita, crecimiento de las exportaciones o consumo de energía, que enmascaran las dramáticas diferencias entre los diversos grupos sociales y geográficos en nuestros países. Las desigualdades existentes y el estado de penuria de las poblaciones rurales y urbano marginales, son consecuencias de este proceso y lo retroalimentan, amenazando la base natural de la cual dependemos.

Además de los conflictos heredados, la liberalización de la economía y modalidades de acceso a los ambientes y recursos naturales, como la tierra, agua, bosque y biodiversidad, constituyen renovadas fuentes de conflicto, como veremos más adelante. Al no verse acompañadas de mecanismos regulatorios eficaces, la imperfección de los mercados y la asimetría que existe entre los agentes económicos que interactúan, exacerban estas contradicciones.

La introducción y modificación de legislaciones y normas que regulan el uso y valoración de los recursos naturales, muchas de ellas adaptadas de otras realidades, son difíciles de aplicar dadas las condiciones expuestas; por lo general no han sido resultado de debate público o responden, en el mejor de los casos, a la búsqueda de equilibrios entre los grupos de interés más cercanos y con mejor conocimiento de la hermenéutica legislativa y del poder político, cuyo lenguaje y cultura representan. Así se produce en los grupos más débiles económicamente o menos organizados políticamente un acceso cada vez más difícil a los recursos, cuya escasez relativa aumenta por las causas explicadas y la dinámica espacial de la población. El esclarecimiento de derechos de propiedad tiende a pasar del dominio público al privado. Estas políticas se postulan de manera diferenciable según los países y sus efectos esperables son aún materia de reflexión, en cuanto a la esperada contribución en mejorar la conservación de los recursos, atribuible a los procesos de privatización, entre ellos, para superar la llamada "tragedia de los comunes".(3)

Revisar todas las características del estilo de desarrollo no es propósito de esta ponencia. Ellas han sido ampliamente discutidas en la región, lo que ha contribuido a lograr unidad de criterios y principios en el discurso oficial de nuestros países en el diálogo internacional. Sin embargo, además de las dificultades de origen endógeno, las políticas nacionales y acuerdos re-

gionales que emergen de estos principios, enfrentan para su concreción restricciones o barreras estructuradas en las propias relaciones internacionales, tales como la deuda externa, narcotráfico y proteccionismo o en otros focos generadores de conflictos sociales internos, especialmente la corrupción y desplazados por la violencia.

Lo cierto es que en recientes años la región ha visto perder calidad de vida, permutando bienes privados -generalmente de consumo urbano- por bienes sociales y ambientales, es decir, por nuestro capital humano y natural. (4)

La explotación creciente de nuestros recursos naturales, renovables o no renovables, sigue respondiendo a las necesidades de los mercados internacionales, en función de estrategias de acumulación y competitividad fijadas fuera de la región. El grado de incorporación tecnológica que suele venir con las inversiones es considerado positivo para el país; sin embargo, está poco articulado con la infraestructura industrial y no genera importantes eslabones con la economía; por tanto, contribuye escasamente a la creación de empleo o genera mecanismos de intercambio desigual con las poblaciones circundantes, cuando no impactos negativos en sus recursos, ambiente y el tejido social.

Frente a esta situación pocos son los países que han optado por definir una Estrategia Nacional o Planes de Acción Ambientales para afrontar por esta vía el dilema del desarrollo y la sustentabilidad del mismo; y donde éstos existen, los avances

no siempre son verificables en medidas concretas o simplemente carecen de la contraparte financiera. La legislación ambiental e instancias públicas que se instrumentan de manera creciente en nuestros países, son un paso necesario hacia el ordenamiento. Sin embargo, muchas de ellas parten de la misma visión fragmentaria y sectorial, es decir, no sistémica, común a la mayoría de Ministerios y entidades análogas.

Por citar un ejemplo, en el Perú, el recientemente creado Consejo Nacional del Ambiente, es una dependencia de rango inferior a cualquiera de los ministerios de la producción, quienes conforman su propia autoridad ambiental. En consecuencia, mientras no se asuma un enfoque basado en la gestión de ecosistemas, el cual tenga en cuenta los valores y servicios ambientales, su capacidad de soporte, así como los efectos acumulativos y sinérgicos producidos por las distintas actividades humanas que confluyen en el mismo escenario, tendremos tantas regulaciones sobre límites permisibles de emisión como ministerios de la producción involucrados haya, y una errática aproximación al problema de salud pública y derechos colectivos e individuales.

Esta visión reduccionista responde a la decisión política de privilegiar la economía sobre el ambiente, en beneficio de la competitividad para atraer inversiones. La supuesta claridad de las reglas de juego así conceptualizadas, indispensables para otorgar seguridades al capital, enmascara una sub-

valoración de los recursos e impactos de su explotación; más aún cuando el diseño de estas políticas se produce, en el mejor de los casos, con una débil participación de la sociedad y capacidad de control.

Baste citar como anécdota, que las audiencias públicas para presentar las evaluaciones de impacto ambiental de la actividad hidrocarburífera o minera, líderes en la inversión productiva en el Perú, pasan prácticamente inadvertidas. Así, en lugar de servir a identificar y prevenir efectos no deseables o actitudes reactivas y garanticen los derechos de terceros, la obligación es asumida como una formalidad más en el proceso económico.

Por otro lado, su puesta en práctica se explica en gran medida por las denominadas "condicionalidades" impuestas por las fuentes de crédito bilaterales o multilaterales. El auscultamiento que son objeto muchas transnacionales por parte de los grupos de presión en los países del Norte, de donde suelen provenir también los principales flujos de capital orientados al control de recursos naturales, se refleja en la paradoja de que sean algunas de las grandes empresas transnacionales del petróleo las que se muestren más abiertas al diálogo y a minimizar controversias, mucho más que el propio Ministerio de Energía y Minas, tal como se ha verificado recientemente ante el eventual inicio de actividades de prospección en la cuenca media del río Tambopata, donde existen estudios y procesos sociales que recomiendan su declaratoria de intangibilidad, pero que es

clasificada y ofertada por el sector Energía para extracción petrolera(5).

Otro ejemplo constituye la compra de tierras a campesinos por cuenta de empresarios mineros, que viene ocurriendo bajo el manto legitimador de la Ley de Tierras. Esto permite a los empresarios prevenirse de futuros conflictos locales, los mismos que se trasladan con los campesinos vendedores hacia las ciudades intermedias alimentando la urbanización emergente y descontrolada, o a presionar nuevas áreas para colonización; ya que como se indicó, los efectos directos e indirectos sobre el empleo generado por la minería son insuficientes para compensar la liberación de mano de obra causada por el cambio de uso. Además, la demanda de troncos para socavones empuja la tala de bosques andinos, generando una ilusión de crecimiento en el corto plazo, allí donde hay muy pocos esfuerzos de reposición.

Finalmente, percibimos una nueva fuente de conflictos, imputable al éxito comercial en la introducción de algunos productos naturales y medicinales, cuya oferta es hasta ahora dependiente del extractivismo. Me refiero a la *Uncaria tomentosa* w., o uña de gato, cuya demanda nacional e internacional alerta sobre una eventual erosión genética. Al igual que esta especie, el éxito comercial que se logre sobre los diversos productos amazónicos, cuyo manejo esté basado en el extractivismo, corren el riesgo de seguir la misma dirección, pues la economía de mercado atraviesa los diferentes modos de producción e incorpo-

ra formas de vida y de culturas consideradas tradicionales. Así sucede con la recolección de peces ornamentales en remotos parajes amazónicos y tantos otros ejemplos. La avidez de la demanda no se concilia ante las regulaciones y usos tradicionales, menos aún de su importancia en la seguridad alimentaria y salud cuya sostenibilidad depende de una presión limitada, acceso restringido y control social, que caracteriza a muchos de los sistemas productivos tradicionales basados en la diversidad natural.(6)

Frente a este panorama, la necesidad de optar por formas para definir políticas públicas basadas en la concertación de intereses entre los diferentes actores sociales se torna urgente. Éstos deben contribuir a una cultura de paz basada en el diálogo constructivo que fomente valores democráticos y éticos, que reconozca la riqueza y diversidad cultural, y por tanto las percepciones, intereses y prioridades de cada actor respecto a los recursos y ambientes naturales, promoviendo y garantizando acceso al conocimiento, transparencia en la información y descentralización del poder.

Esta aproximación resulta adecuada para reducir los errores en la toma de decisiones públicas y privadas, facilitar la identificación de intereses comunes y por tanto de diseñar estrategias y estilos de desarrollo que combinen la búsqueda de eficiencia con la sostenibilidad, para afrontar con éxito un escenario cambiante, orientado por la competencia exacerbada y dominado por intereses extraregionales.

No se trata sólo de convenir en los criterios de acceso, regulación y protección del patrimonio natural y cultural para generar riqueza y mejorar los índices de desarrollo económico y humano(7). Se requiere revisar los mecanismos de diálogo político entre los actores sociales, para orientar la redefinición de roles del Estado, formas de descentralización territorial y adecuada delegación de autoridad; temas inherentes a la gobernabilidad y relevantes para promover o cautelar un uso racional de los recursos nacionales, acompañados de control social entre los actores, quienes comparten un espacio común caracterizado por los ecosistemas, sus riquezas y sus relaciones con ellos. Es a esta escala local o micro regional, donde pareciera más viable la institucionalización de mecanismos permanentes de diálogo y regulación y con ellos mejorar los resultados de la gestión ambiental.

Se postula entonces una concepción orientadora y preventiva, que reduciría sustancialmente la ocurrencia de eventos no deseados, así como los costos de su atención. Este es un enfoque desde la planificación moderna, tanto estratégica como de contingencia, que tomadas como procesos continuos, flexibles y socialmente practicados, devuelvan el protagonismo a los grupos organizados para la toma de decisiones, en un marco de mutuo reconocimiento y respeto a las costumbres y diferencias culturales. Así sería posible construir espacios y cultura democráticos, mejorar la comprensión de los procesos natu-

rales y sociales por parte de todos los actores, su monitoreo y la minimización de impactos negativos sobre el capital natural y la sociedad.

Las Mesas Redondas sobre Economía y Medio Ambiente y sobre Bosques y Desarrollo Sostenible del Canadá, llevadas a cabo a partir de las recomendaciones de la Comisión Bruntland(8), así como la experiencia piloto del Plan de Uso de Suelo (PLUS), en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, con fines de ordenamiento territorial, reúnen algunas de las características aquí planteadas. A nivel local, muchas comunidades rurales en la región practican mecanismos de asignación y regulación propios, a veces de manera sincrética con las normas del Estado o aún a pesar de ellas. También desde los municipios encontramos iniciativas que asumen creativamente este reto, en las Mesas de Concertación de Cajamarca, o el sistema municipal de gobierno de la provincia de Yauli, basado en la organización y participación territorial en comisiones y asambleas populares deliberantes(9).

En referencia al entorno operativo y de proyectos, mi intervención en procesos de planificación dirigida a áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento, me ha permitido constatar cómo la utilización mecánica de técnicas y procedimientos de "planificación participativa", pueden contribuir más a generar situaciones de conflicto que a resolverlos. Suele ocurrir que el análisis institucional de los actores ha sido descuidado, al igual que de los factores

condicionantes y que permanecen ocultos cuando no se han hecho explícitos los supuestos de base o cuando no se ha recurrido a un marco lógico de análisis. Muy frecuentemente se asume que los actores y sobre todo el Estado, tendrán respuestas lógicas y coordinadas, que sus representantes están investidos de suficiente delegación de autoridad y que se respetarán los compromisos. Esto raramente sucede y es recurrente constatar la debilidad y heterogeneidad de posiciones que presentan las diferentes instituciones del aparato del Estado, características también presentes en las demás actores sociales.

De otro lado, los administradores de las áreas y sus dependencias jurisdiccionales, así como muchas instituciones conservacionistas, han enfatizado una aproximación biológica a la conservación, descuidando muchas veces su conocimiento acerca de las relaciones entre las comunidades humanas y sus ambientes. Por cierto, es menos frecuente encontrar una racionalidad que interprete estas relaciones desde las perspectivas de estos grupos humanos y que esté dispuesta a interactuar con ellos en procesos más horizontales.

Este tema ha sido ampliamente discutido por M. Pimbert y J. Pretty. El documento llama la atención sobre los pobres resultados obtenidos por estrategias conservacionistas en muchas áreas protegidas mayormente de Asia y Africa, basadas en el supuesto que con las restricciones de acceso al manejo del ecosistema, para habitantes o usuarios tradicionales, se obtendrá

una mejor preservación de la biodiversidad. En última instancia, los autores cuestionan los métodos de intervención dirigidos y puestos en práctica por los agentes externos -públicos o privados-, en desmedro del conocimiento nativo sobre su hábitat.(10)

La tipología expuesta por ellos y referida a modalidades de participación en los procesos que involucran cooperación o intervención externa, permite a los autores postular como alternativa, procesos de participación interactivos entre las partes desde el inicio del ciclo de intervención o proyecto. La dinámica entre diferentes perspectivas ofrecería a todos los participantes la posibilidad de comprender mejor los intereses de terceros, definir más claramente las situaciones y permitir la identificación de opciones socialmente aceptables para el manejo de estas áreas.

Algunas agencias de cooperación bilateral y privadas han modificado sus estrategias y metodologías para el diseño de proyectos en esa dirección. Para la puesta en operación de tales procesos se requieren de ciertas condiciones sociales e institucionales no siempre presentes. En la práctica, el comportamiento de la mayoría de agentes institucionales públicos suelen responder más a conceptos preconcebidos y roles tradicionalmente basados en la autoridad, jerarquía y legitimidad para decidir, que a una voluntad política de diálogo entre semejantes.

Salvo excepciones, para la mayoría de nuestros gobiernos no son asunto prio-

ritario las áreas protegidas. Las oficinas públicas responsables de su gestión carecen de recursos humanos y medios para afrontar o liderar procesos de consulta basados en la participación, peor aún, cuando éstos se realizan se hace más evidente la ausencia de voluntad política de las esferas decisionales. Como resultado, los procesos participativos, cual fuere su modalidad, terminan contribuyendo al descrédito de las áreas y sus administraciones, aumentando la desconfianza de los actores sociales frente a ellas.

La disposición creciente del mundo desarrollado por apoyar la creación de nuevas zonas de protección, incluyendo el uso de mecanismos persuasivos, como el canje de deuda por naturaleza, o la firma de convenios para la prospección científica y comercial de la biodiversidad, han logrado incrementar el grado de interés de gobiernos y empresarios, quienes vislumbran en esta tendencia oportunidades a explorar.

No es difícil prever una futura y quizás próxima transferencia del control y manejo de las áreas protegidas o zonas que puedan ser consideradas para tal fin, a empresas y otras formas de asociación, basadas en criterios de mercado. Es fácil imaginar las medidas restrictivas que esta situación conllevaría para las poblaciones que sin poseer títulos o reconocimiento de usos tradicionales, aspiren a consolidar una posesión o uso, si no se dan medidas precautelatorias o compensatorias que tengan en cuenta estas situaciones, o mejor, se adop-

ten criterios y procedimientos que garanticen una real participación de actores locales.

Tampoco resulta extraño que la mayoría de experiencias de ordenamiento temporal (planificación y asignación), aparezcan en el mejor de los casos como sofisticados despliegues tecnológicos o meros ejercicios de consulta a ciertos grupos de interés, o entre responsables públicos multisectoriales. Así, la necesidad política y administrativa por obtener resultados cuantificables, hace privilegiar la acción sobre la reflexión, la imposición al diálogo, contribuyendo también el Estado por esta vía al desarrollo de futuros conflictos.

A una escala todavía mayor, un análisis somero acerca del posible desarrollo de la cuenca del Pacífico y la interoceanidad de América del Sur, permite aventurar que las vías terrestres entre Brasil y la costa del Pacífico puedan ser factibles mediante el otorgamiento masivo de tierras y el control del peaje a los constructores. Aún si esta modalidad no se diera, la sola construcción de estas rutas significará probablemente una creciente y espontánea ocupación migratoria. La presión sobre los ambientes y quizás sobre poblaciones asentadas sin duda representará nuevas oportunidades para las poblaciones, pero también situaciones de conflicto. (11)

Podemos inferir entonces que muchas de las fuentes u orígenes de conflictos sociales y ambientales están inscritos en los modelos y estilos de desarrollo dependientes que han caracterizado nuestra His-

toria. La crisis ambiental será difícilmente controlada de mantenerse estas características, a pesar de los avances conceptuales y el mejor conocimiento que se tiene sobre las interrelaciones y hombre/entorno y las consecuencias del estilo dominante de consumo y distribución del bienestar en el planeta. Sobre esta base de conocimiento, una ética y valores favorables al respeto de la diversidad cultural y la conservación, ha sido posible construir nuevos escenarios de cooperación y alianzas entre actores que propugnan un futuro basado en la sostenibilidad. Pero los cambios sociales y políticos que requieren no han adquirido la dimensión necesaria, ya que en el mejor de los casos, los activistas y convencidos del cambio no constituyen movimientos sociales importantes, en medio de relaciones internacionales marcadas por la dominación y los dobles estándares.

En aras de modernizar y hacer eficientes y competitivos a nuestros países, crecen las tendencias de asignar el acceso a los recursos naturales con criterios de mercado, sin tener las capacidades institucionales indispensables para su regulación social, ni menos aún concebir como praxis colectiva, la identificación de estrategias frente a las oportunidades y amenazas de la globalización.

Para afrontar los efectos de estas nuevas fuentes estructurales de conflicto es necesario trabajar a nivel de la formulación de políticas, promoviendo el diálogo para definir estrategias nacionales y regionales de competitividad sobre la base de

nuestras culturas, capital humano y natural, y no sobre su debilitamiento o agotamiento.

A nivel operativo y volviendo a la dimensión local y de proyecto, las modalidades de intervención dependerán en gran medida de la demanda y apertura social e institucional que se vayan logrando y los espacios que se generen producto de la planeación y como resultado de las acciones emprendidas y la sinergia social que contribuya a esa apertura. En numerosos conflictos que ocurren en Latinoamérica, la Iglesia Católica ha sido referencia obligada para una posible mediación, lo que se debe en gran medida a la aceptación de su rol, basado en la creencia religiosa incorporada durante siglos, y la desconfianza social frente a la poca honestidad o capacidad de respuesta de las instituciones oficiales. Sin embargo, y a pesar de las ineficiencias y debilidades de los sistemas públicos de administración de justicia, la conveniencia de institucionalizar medios alternativos no es aún percibida por los diferentes estamentos sociales, y en todo caso, pueden ser vistos con suspicacia o desconfianza por los poderes públicos o por quienes obtienen ventaja de esta realidad.

La eficacia del diálogo como forma alternativa en el manejo de conflictos no ha sido explorada suficientemente. Se suele confundir reuniones de intercambio de ideas y posiciones con mecanismos estructurados conducentes al esclarecimiento de los intereses, motivaciones comunes y posibles soluciones. Por otro lado estos foros

cumplen una función educativa importante, pero por lo general se limitan a actividades puntuales, que al no tener continuidad, contribuyen poco a mejorar la interacción entre las partes, condiciones favorables para llegar a situaciones de consenso o acuerdos.

Las ONG que se orientan a la gestión alternativa de conflictos responden a un demanda social e institucional. Sin embargo, la intervención implica costos y beneficios a tener en cuenta, sobre todo porque la acción colaborativa por parte de facilitadores externos suele demandar recursos importantes y un acompañamiento en el tiempo que alguien debe sufragar. Los resultados esperados de acciones focalizadas deben ser evaluados en el contexto del conflicto, para evitar la ilusión de arribar con facilidad a acuerdos inmediatos. Implementables y duraderos, y por tanto prevenir la eventual continuidad del proceso y sus necesidades de intervención.

La situación ideal sería aquella donde no se requiere de intervención externa, si los protagonistas pueden y desean recurrir a prácticas e instancias locales aceptadas, a través de consejeros comunales, comités ambientales municipales, asambleas vecinales, jueces de paz, etc. Una experiencia interesante de seguir y que apunta a abrir nuevas instancias, se refiere a un programa de formación de facilitadores escolares, que iniciará la Cámara de Comercio de Lima, entidad empresarial que promueve el arbitraje como medio para resolver controversias comerciales(12).

Quiero imaginar el potencial de un programa similar referido al ambiente y calidad de vida en áreas rurales, canalizado a través de la comunidad educativa y otras estructuras locales, como mecanismo para "transferir tecnología" adaptada a la personalidad, usos y costumbres prevalecientes. De ser exitoso, se estaría reduciendo la dependencia de estos grupos frente a la intervención de agentes externos. Esta aproximación nos parece compatible con la valoración de prácticas y mecanismos tradicionales de manejo de conflictos y favorecería la comunicación de estas comunidades con el conjunto de la sociedad.

Esta creciente vinculación, así como la dimensión de los conflictos ambientales, su temática o características específicas, hacen menos precisa la frontera que separa actores locales de externos. Algunas situaciones controversiales, sobre todo cuando se refieren a la Amazonia y los pueblos indígenas, suelen caracterizarse por la presencia o intervención de grupos de interés ubicados fuera del ámbito del conflicto, quienes actúan como grupos de presión, pretenden brindar apoyo o ser protagonistas, motivados ya sea por su percepción del problema, principios humanitarios, solidaridad o creencias.

Esto obedece a múltiples factores objetivos: la situación ambiental a nivel del planeta, las crecientes preocupaciones por algunos de los efectos globales del modelo dominante de desarrollo y una mejor difusión del conocimiento favorecido por el avance de las comunicaciones, están en

tre ellas y han contribuido a generar una mayor conciencia y a enlazar actores de distintas altitudes, frente a una determinada situación de conflicto. Los frecuentes desastres ambientales e impactos que no han podido ser mitigados así como los riesgos de su replicabilidad, han sensibilizado una opinión pública conectada por la información y "media", justificando las exigencias por que se asuma medidas preventivas en todos los países; tendencia que en parte se refleja en el perfeccionamiento de protocolos para que se asuman acuerdos internacionales.

Cuando esto ocurre, es posible ejercer cierta presión sobre el comportamiento de los actores, quienes prefieren evitar el escrutinio de una opinión pública sensible al problema y por tanto a eventuales mecanismos previstos por la legislación local o internacional. Si se trata del propio gobierno o alguna agencia estatal, cabe también esperar intentos de deslegitimación de las presiones e iniciativas, bajo la premisa de interferir la propia noción de soberanía y libre determinación; ya que los significados y prioridades en torno a la conservación pueden provenir de perspectivas e intenciones distintas.

Cual fuere el escenario, es notorio el peso que tienen las instituciones del Norte, sean públicas o privadas, en sus relaciones en torno a los conflictos ambientales -y de otra índole- que suceden en nuestros países. No se debe entonces idealizar los alcances de tales alianzas, pues además del "sesgo" cultural entre actores

(ej. conservacionistas del Norte y pueblos indígenas), a menudo subyacen otras formas de conflicto, muchos de los cuales afloran bajo la forma de restricciones al acceso de recursos, basados en supuestos científicos acerca de la conservación (12).

Además, estas relaciones distan de ser horizontales. Frente al potencial uso de la biodiversidad, los convenios de investigación sobre germoplasma y principios activos requieren del conocimiento local, los que además abaratan los costos de identificación. A pesar de la reciente introducción de cláusulas compensatorias en algunos convenios, en la ejecución de estudios de etnobiología, el conocimiento nativo suele ser más sujeto de apropiación con fines comerciales que de reconocimiento a la propiedad intelectual y mejora en la capacidad negociadora por parte de sus poseedores. Que estos derechos sean tomados en cuenta dependerá en gran medida de la aplicabilidad de la legislación internacional y del grado de fortaleza que adquieran las comunidades locales y sus aliados.

Pero el doble standard o doble moral que caracteriza el comportamiento de la comunidad internacional en sus relaciones entre el Norte y el Sur, se manifiesta igualmente entre los países del Norte. Así, mientras se exige liberalizar el acceso a los recursos y la biodiversidad en nuestros países, presenciamos el desarrollo de conflictos no resueltos por el acceso a los recursos, como el reciente caso de la pesca del fletán (especie de lenguado) entre España y

el Canadá; por no mencionar las disputas entre Japón y EU o entre países de la UE por el tema de subsidios agrícolas.

Lamento que mi limitada experiencia referida a estrategias de intervención no me permita profundizar en el tema. Creo, sin embargo, pertinente el formular algunas preguntas básicas al momento de evaluar una decisión de participar, como la legitimidad y oportunidad de la convocatoria, además de los compromisos que se adquieren al involucrarse en tareas de facilitación o mediación. La imparcialidad, que no significa neutralidad, es una de las condiciones que deben responder a un comportamiento ético-profesional, que logre la aceptación por las partes de los roles a asumir. De otro lado, las características individuales requeridas de los facilitadores implican la madurez y capacidad de confrontar situaciones que podrían contradecir los propios puntos de vista, expectativas y creencias; prueba que obliga a privilegiar la empatía con los dialogantes por delante de la visión personal del problema. Dependerá de la "misión" y perspectiva del agente o actor, lo que determinará finalmente su rol en un conflicto.

La imagen de "task force" o de un grupo de mediación puede ser adquirida con una apropiada difusión de intervenciones exitosas. Parte del esfuerzo colectivo y personal constituirá analizar con espíritu crítico las connotaciones culturales de las modalidades y técnicas de intervención, muchas de las cuales son desarrolladas en laboratorios de universidades de los países

del Norte y que pueden no adaptarse con facilidad a costumbres y tiempos culturalmente distintos. Las reglas de representatividad, negociación y toma de decisiones, por ejemplo, varían culturalmente así como las modalidades de validación social. Mientras las instituciones occidentales pueden estar representadas por un negociador, en otras culturas no hay tal delegación, se negocia colectivamente y no se adopta acuerdos si no luego de consultas extensas vía mecanismos e instancias tradicionales.

En todo caso, un proceso de diálogo o negociación implica una serie de condiciones que deben estar presentes, siendo fundamental entre ellas la expresa voluntad política de las partes libremente manifiesta, así como su aceptación de roles y reglas previamente definidas antes de entablar un proceso, durante el cual es responsabilidad de los facilitadores el lograr y mantener un clima de confianza lo mismo que su legitimidad. La utilización de ciertas "reglas", tales como privacidad o aislamiento de interferencias externas, como el mismo concepto de confidencialidad, tienen también que ser puestos en el contexto cultural de los participantes.

La labor cooperativa y grupal del equipo de facilitación debe acompañarse de un adecuado conocimiento de los antecedentes y características del conflicto y sus protagonistas, con el auxilio de especialistas si el tema así lo exige, pues si bien no compete a los facilitadores tener respuestas a las interrogantes que se presen-

ten, deben estar en capacidad de verificar la idoneidad de las opciones que se van proponiendo, para mejor orientar el proceso de acuerdos y compromisos que demanden su puesta en práctica.

Para concluir estas reflexiones, propongo enfatizar programas de apoyo al desarrollo de capacidades locales de manejo de conflictos, contribuyendo a la revalorización de mecanismos culturalmente vigentes, dentro de las acciones de fortalecimiento institucional de las comunidades de base.

Si se tratase de una aproximación al inicio de un proyecto, habría que considerar la incorporación de instancias y mecanismos institucionalizados de diálogo y manejo de conflictos desde la fase de identificación. Esta modalidad de intervención fue formulada para la elaboración del Plan de Manejo de la Reserva Ríos Blanco y Negro en Bolivia, bajo la responsabilidad de una ONG en convenio con la Dirección Nacional de Diversidad Biológica y el Centro de Desarrollo Forestal (14).

En este caso se planteó la necesidad de convocar, visitar y explicar a cada una de las partes con intereses socialmente reconocidos por la legislación boliviana o reclamos sobre el área protegida, el objeto e importancia de la convocatoria. La primera condición para viabilizar la metodología propuesta fue entonces persuadir a los diferentes actores de la transparencia e idoneidad de su desarrollo, al situar el problema con objetividad, basado en argumentos

sólidos y afines a los intereses de los grupos.

A pesar de las inquietudes y dudas sobre la oportunidad del proceso manifestada por alguna de las partes y la desconfianza prevaleciente entre ellos producto de experiencias anteriores e intereses contrapuestos, se logró un primer acuerdo para su inicio. Hacer explícitas las ventajas del diálogo sobre eventuales costos e impactos de no hacerlo, de decisiones tomadas sin participar en la consulta, persuadió a las partes de las ventajas de su involucramiento. Desde el inicio la Cámara Nacional Forestal comunicó la delegación en calidad de observador a su órgano técnico Promabosque, no queriendo comprometer el nivel político gremial en el proceso.

Mediante una primera mesa de situación se pudo analizar las características y alcances de la propuesta, se difundió los avances de investigación sobre la importancia y diversidad ambiental y biológica, su potencialidad económica y conocimientos etnobotánicos, así como la situación legal del área. Se propuso mecanismos horizontales de diálogo entre el Estado, empresarios madereros, pueblos indígenas, naturalistas, científicos, sociales y la ONG, que regirían el proceso, el cual sería acompañado por la agencia cooperante como observadora. Se conformó un equipo de planificación conformado por representantes institucionales y mediante la libre participación, practicándose reglas de diálogo que respetasen las diferencias culturales de los participantes y sus formas pa-

ra determinar sus intereses y refrendar los acuerdos. De esta manera se pretendía que los mismos generasen compromisos, que una vez legitimados por cada una de las partes y sancionados formalmente por las autoridades, fueran aplicables.

Finalmente, se logró aprobar el Plan de Manejo, que incluye una propuesta de gestión participativa con los "Stake holders" principales, basada en los principios de la conservación y respeto de los legítimos intereses de todas las partes, en la toma de decisiones apoyados en la información científica disponible y los compromisos voluntarios de los actores. Se espera que este proceso facilite a las partes el desarrollo de sus estrategias con menores riesgos en el manejo de futuros conflictos, gracias a la experiencia de interacción y la mayor posibilidad de asumir un diálogo directo entre ellos.

Quisiera concluir reiterando que afrontamos una situación difícil cuya magnitud rebasa nuestras capacidades de acción. Por tanto considero necesario retomar la vía de la planificación en sus formas más modernas y participativas, como medio adecuado para enfrentar los retos de la globalización y mejorar las posibilidades de éxito de los proyectos con el menor costo social y ambiental posibles, influyendo en la búsqueda de estilos de desarrollo basados en la sustentabilidad del patrimonio natural y la creatividad basada en el conocimiento, la solidaridad y la tolerancia. Mientras este proceso no se generalice, estoy convencido del agravamiento de

las tendencias, exacerbación de conflictos ambientales y por tanto de las mayores dificultades y retos que nos esperan para su manejo o resolución.

Bibliografía

CNUMAD, 1992

Informe Nacional preparado por la Comisión Nacional. Perú.

Unicef, 1994

El Mapa de la Inversión Social. Cuanto, Foncodes, Perú.

Vallejos, Cristian 1994

Pueblos Indígenas y Tenencia de Recursos. ¿Existe una alternativa comunal a la privatización de los bosques en Bolivia? Abril 1994. Doc. no publicado.

Gligo, Nicolo.1991

"Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente". En *Medio Ambiente y Desarrollo. Honorable Cámara de Diputados*, La Paz.

Bernales, A., Chicchon, M. Glave, M. Rios, 1993

Propuesta de Ordenamiento territorial para la Zona Reservada Tambopata Candamo. Conservación Internacional INRENA. Lima

Brack Egg, Antonio.1994

"Biodiversidad, Biotecnología y Desarrollo Sustentable en la Amazonia". En *Taller Sudamericano sobre la Convención de Biodiversidad*. UICN., 1994.

Banco Mundial, 1992

Informe sobre el Desarrollo Mundial. Desarrollo y Medio Ambiente

National Round Table on the Environment and the Economy. "Forest Round Table on Sustainable Development. Canada, 1994.

A. Bernales M. Pulgar Vidal, 1995

Diagnóstico para el Proyecto "Manejo Sustentable del Ambiente y Recursos Naturales en el Perú". USAID. No publicado.

Pimbert, Michael and Jules Pretty, 1995

Parks, People and Professionals. Putting "Participation" into Protected Area Management. UNRISD, IIED, WWF.

Mauro, Leonel 1992.

Carreteras, Indios y Ambientes en la Amazonia. Del Brasil Central al Océano Pacífico. IWGIA, doc. #13.

Kunsmuller, Franz

Centro de Arbitraje. Cámara de Comercio. Comunicación personal.

Vallejos, Cristian 1994

Pueblos Indígenas y Estrategias Conservacionistas. Abril 1994. No publicado.

Fundación Amigos de la Naturaleza-FAN-Bolivia:

Plan de Manejo. Reserva de Vida Silvestre Rios Blanco y Negro. Santa Cruz-Bolivia 1994.

Breve referencia de los Autores (Por orden alfabético)

- **Angel, Augusto**, Colombiano, educador ambiental y docente de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- **Balza, Roberto**, Boliviano, sociólogo e investigador del CERES/FTPP Cochabamba
- **Bernales, Antonio**, Peruano, asesor y miembro del Grupo de Conflictos Ambientales, Lima.
- **Borel, Rolain**, Costarricense, sociólogo e investigador de la Universidad de la Paz (UPAZ) de San José.
- **Briceño, Manuel**, Venezolano, geógrafo y docente de la Universidad de Los Andes, Mérida.
- **Bustamente, Teodoro**, Ecuatoriano, antropólogo y Director Ejecutivo de Fundación Natura
- **Creamer, Claudio**, Ecuatoriano, politólogo y catedrático de la Universidad San Francisco de Quito.
- **Crespo, Carlos**, Boliviano, sociólogo e investigador del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) de Cochabamba.
- **Díaz R., Liliana**, Colombiana, abogada y funcionaria de la institución “Penca de Sábila”
- **Donayre, Miguel**, Peruano, abogado y miembro del Centro de Defensa del Medio Ambiente y el Consumidor, Iquitos.
- **Endara T., Lourdes**, Ecuatoriana, antropóloga y decana de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS), en Quito.
- **García, Elizabeth**, Ecuatoriana, abogada y directora ejecutiva del Centro de Investigaciones Derecho y Sociedad (CIDES)
- **Guerrero A., Patricio**, Ecuatoriano, antropólogo y docente de la Escuela de Antropología de la UPS, Quito.
- **Martínez, Esperanza**, Ecuatoriana, activista y ex-directora de Acción Ecológica, Quito.
- **Morales, Manolo**, Ecuatoriano, abogado y coordinador de Políticas y Asuntos Legales del Proyecto SUBIR, CARE, Quito.

- **Narváez, Iván**, Ecuatoriano, abogado y amazonólogo, director de la Unidad de Protección Ambiental de Petroecuador, Quito.
- **Orellana H., René**, Boliviano, sociólogo e investigador del Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, CEJIS, en Santa Cruz de la Sierra.
- **Ortiz-T., Pablo**, Ecuatoriano, sociólogo y consultor del Programa Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (FTPP).
- **Poats, Susan**, Norteamericana, antropóloga y docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Quito.
- **Ramón, Galo**, Ecuatoriano, historiador y asesor técnico del Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE).
- **Rosero G., Fernando**, Ecuatoriano, sociólogo y ex-director del Programa de Voluntarios de Naciones Unidas para América Latina (VNU). Actual director del Centro de Innovaciones Sociales (CIS) de la UPS, Quito.
- **Stewart, Donald**, Canadiense, miembro del movimiento Baha'í en Ecuador
- **Tobin, Brendan**, Irlandés, abogado y director de la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales, Lima.
- **Torres, Víctor Hugo**, Ecuatoriano, sociólogo y funcionario de COMUNIDEC, Quito.
- **Veintimilla, Jaime**, Ecuatoriano, abogado y funcionario de CIDES, Quito.
- **Villarreal, Carlos**, Ecuatoriano, economista y ex-facilitador del Programa FPPP en Quito.