



CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN LOS PAÍSES ANDINOS

Estado del arte de los conflictos socioambientales en Ecuador,
Bolivia, Perú y Colombia


AUTOR

Carlos Herz consultor en gestión y planificación del desarrollo local con énfasis en medio ambiente, descentralización, gobernabilidad, interculturalidad, políticas públicas sociales, manejo de conflictos socioambientales y gestión del patrimonio cultural y natural.

© GIZ GmbH–Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn, Alemania

Fon +49 228 4460 - 0

Fax +49 228 4460 - 1766

www.giz.de

Kompetenzcenter Regionale HCD-Programme Lateinamerika/ Karibik 25A0

Regionalabteilung Mexiko, Zentralamerika, Karibik

Feldafing, Alemania

Jefe de Proyectos

Hartmul Gast

Coordinadora Técnica del Proyecto DIRMAPA

Tula Yenny Melgar Hermoza

Autor

Carlos Herz Sáenz

Edición digital

Yenny Melgar Hermoza, Fernando Heredia

Perú, junio 2013

ÍNDICE

Presentación	7
Resumen ejecutivo	8
Introducción	11
1. Algunos conceptos sobre conflictos socioambientales	13
El enfoque de los conflictos socioambientales	14
Fuentes generadoras de conflictos socioambientales	17
La tipología de los conflictos en cada uno de los países	21
Las mujeres en los conflictos socioambientales	28
2. Situación de los conflictos socioambientales en los países andinos y sus causas más comunes	35
3. Políticas, normas y procedimientos para la gestión de los conflictos socioambientales	47
La consulta previa como tema de preocupación común en los países andinos	49
El ordenamiento territorial como instrumento de prevención de conflictos	55
4. Instituciones públicas y de la sociedad que abordan los conflictos socioambientales de manera especializada	60
5. Mecanismos públicos subnacionales que abordan los conflictos sociales y socioambientales	63
6. Rol de los actores locales frente a los conflictos	66
7. Desarrollo de capacidades en gestión ambiental de recursos naturales y manejo de conflictos	67
8. Avances y limitaciones en el abordaje de los conflictos socioambientales	69
Sobre los avances	
Limitaciones percibidas	
Referencias bibliográficas	73
Siglas	77

PRESENTACIÓN

El Proyecto Diálogo Regional sobre Manejo Ambiental y de Recursos Naturales en los Países Andinos (DIRMAPA) de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de los actores estatales y no estatales en los países participantes (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia), en particular de los gobiernos regionales y locales, para que puedan gestionar de mejor forma los conflictos socioambientales.

El proyecto DIRMAPA ha conceptualizado que el tipo de división y uso de los recursos naturales, así como su amenaza y destrucción por el aumento de la extracción de materias primas con escaso cumplimiento de criterios ecológicos, económicos y sociales sostenibles, ha originado un aumento de conflictos sociales y medioambientales, en una magnitud hasta hoy desconocida en los países andinos. Y que la causa del conflicto es la falta de consenso civil y político entre todos los actores involucrados (gobiernos en sus diversos niveles, empresas, grupos informales, comunidades locales, ONG, entre otros) sobre cómo lograr un desarrollo integral sostenible en las zonas afectadas, así como la ausencia de criterios de sostenibilidad válidos, identificado como problema central. Se reconoce, asimismo, que las capacidades de planificación así como las de prevención de conflictos y de búsqueda de soluciones de las diversas instituciones públicas y de la sociedad civil en los países andinos en relación a la gestión de recursos y medio ambiente, son hasta ahora limitadas.

El proyecto DIRMAPA plantea que si se generan mayores capacidades de los gobiernos locales y regionales en el contexto de descentralización, podrían mejorarse las condiciones para la prevención y la resolución de los conflictos socioambientales. Esas capacidades deben incluir diversos instrumentos que faciliten el análisis de los problemas así como propicien la participación de los diversos actores involucrados, en particular de la sociedad civil. Se trata de tener capacidades para reconocer un potencial conflicto y participar en los procesos de forma preventiva.

La actuación del proyecto se enfoca en el fortalecimiento de capacidades institucionales para la puesta en práctica de políticas ambientales consistentes, así como para el fomento de la

cooperación con los diversos actores involucrados, en la búsqueda de abordar los conflictos socioambientales con metodologías e instrumentos que contribuyan a su prevención. El enfoque del proyecto es que la buena gestión de los recursos naturales y del ambiente actúe como el elemento fundamental para la prevención de conflictos. Ya sea entendido como formulación de políticas de ordenamiento territorial y su correspondiente normatividad, recursos e instrumentos. O como la búsqueda de una mayor participación de la sociedad civil, autoridades locales y organizaciones sociales e indígenas en los procesos de planificación y decisión sobre la gestión ambiental y de los recursos naturales.

Como un punto de partida, el proyecto DIRMAPA ha considerado pertinente la realización del presente estudio general sobre la situación de los conflictos socioambientales en Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia. El documento formulado pretende lograr una aproximación a dicha problemática, respecto a las políticas y normas que se implementan, el estado de la institucionalidad competente, la voluntad existente en los diversos actores, y sobre los aportes y las limitaciones en la gestión de los conflictos socioambientales.

Además de aporte para el debate, se espera que este documento sea uno de los referentes para las actividades de desarrollo de capacidades que el proyecto promoverá durante su periodo de ejecución.

Este estudio fue realizado por Carlos Herz en base a una revisión bibliográfica y a diversas entrevistas a actores locales involucrados en procesos de conflictos socioambientales desde diversos sectores públicos y privados.

Hartmut Gast
Projektleiter

Kompetenzcenter Regionale HCD-Programme
Lateinamerika/ Karibik 25A0
Regionalabteilung Mexiko, Zentralamerika, Karibik
Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

RESUMEN EJECUTIVO

El uso, acceso, disponibilidad, gestión y beneficio de los recursos naturales, renovables y no renovables, no sólo constituyen una oportunidad para que las poblaciones logren satisfacer sus necesidades básicas, superen la pobreza y adquieran calidad de vida. Es también un motivo de permanente conflicto entre los diversos actores que poseen intereses frente a tales recursos. Y es que -aun cuando pareciera más sencillo- históricamente se han dado lecturas, interpretaciones y visiones distintas sobre qué hacer y cómo utilizar los recursos naturales, además que a lo largo del tiempo se ha ido modificando la valoración que la sociedad y los mercados les otorgan.

A ello habría que sumar la relación que los recursos naturales tienen con la gente y su entorno. Para las comunidades indígenas, el recurso natural es parte de su territorio y constituye su base no sólo de subsistencia sino de existencia. No es un componente más, aislado de un ecosistema, sino un elemento que se articula y convive con otros, incluyendo los seres humanos. Responde a lógicas y racionalidades muchas veces incomprensibles para las modernas economías de mercado, para las cuales el recurso natural es un bien en sí mismo, aislado del resto, con una valoración que el mercado le otorga, de acuerdo a su importancia en los procesos de producción de bienes y servicios.

Este choque entre dos visiones diferentes sobre los recursos naturales y el entorno ambiental es la primera y más profunda manifestación de conflicto. A ello se han ido sumando diversos intereses en juego, que han convertido lo que debería ser una relación armónica entre las comunidades y la naturaleza, en escenarios de pugnas con actores múltiples, en los que aparecen gobiernos, comunidades locales y empresas privadas en situaciones que van desde la búsqueda de espacios de diálogo y consenso hasta hechos de tensión que devienen en formas diversas de violencia.

Si bien el conjunto de los recursos naturales puede ser materia de situaciones de conflicto, hay algunos más resaltantes. El agua, los suelos y bosques son los más notorios entre los recursos renovables. Los minerales e hidrocarburos entre los no renovables. Y entre ambos se genera una interacción inevitable dado que la extracción de los últimos está estrecha-

mente relacionada con el uso y la calidad de los primeros, con lo que la magnitud de muchos conflictos y las posibilidades de prevenirlos y resolverlos se hacen más complejas.

Y es esa realidad la que ahora caracteriza el panorama de los conflictos en los países andinos. La creciente demanda internacional de materia prima en forma de minerales, los buenos precios existentes para su comercialización, las condiciones permisivas de los gobiernos para su extracción y la enorme disponibilidad de tales recursos ha convertido los territorios andinos en escenarios de disputas que poco han contribuido a la construcción y fortalecimiento de gobernabilidad y de ciudadanía. Urge tomar en serio la constatación de que este modelo de crecimiento y acumulación no garantiza, para un importante sector de la población, el bienestar y el progreso que dice generar.

De lo que se trata -y ésta es la intención del proyecto DIRMAPA- no es evitar la existencia de los conflictos, lo cual no es posible, sino de lograr crear condiciones para que esas situaciones de controversias y diferencias se canalicen hacia soluciones dialogadas y pacíficas, hacia propuestas en las que todos los actores puedan sentir que ganan -y ganen realmente-, aun cuando tengan que renunciar temporalmente a algunos beneficios.

Y esas condiciones son diversas. Están la comprensión de las dinámicas de los conflictos, de su naturaleza, de sus fases y de las metodologías e instrumentos para abordarlos. Están los instrumentos de planificación y gestión de los recursos naturales (ordenamiento territorial, zonificación económica y ecológica, entre otros) que faciliten el conocimiento del potencial de los territorios y se torne más competitivo a partir de la diversificación de sus potencialidades naturales. Junto a éstos, están otros instrumentos de evaluación ambiental que permitan conocer con más rigor la situación de los recursos naturales y evitar percepciones erróneas que generen situaciones más tensas y consiguientes conflictos.

Están los otros instrumentos que pueden facilitar la construcción de espacios de diálogo, de comunicación, de consulta a la ciudadanía -principalmente a las



comunidades indígenas (en el marco del convenio 169 de la OIT)-, para respetar el derecho que poseen los pueblos a ser tomados en consideración si se trata de usufructuar los recursos de sus territorios.

También están las diversas iniciativas de desarrollo de capacidades que contribuyen a la obtención de resultados favorables a todos los actores involucrados: el empoderamiento de las comunidades locales para que participen en mejores condiciones en los espacios de diálogo y negociación; la información permanente, transparente y necesaria para que se reduzcan las dudas y se amplíe la confianza; la creación y mejora de habilidades técnicas y metodológicas para abordar situaciones de conflictos; la asistencia, asesoría y acompañamiento de procesos para actuar con visión preventiva; entre otros componentes de un plan más articulado de desarrollo de capacidades.

Está, asimismo, la creación de espacios de intercambio entre los actores involucrados, tanto de enfoques como de experiencias de gestión de conflictos, que permitan aprendizajes mutuos y la generación de mecanismos de coordinación, de plataformas y redes de gestión de conocimiento,

enriquecidas por la dinámica social, cultural y política, en este caso, de los países andinos.

Si la voluntad política está presente, los diversos instrumentos, metodologías y mecanismos antes señalados pueden constituir aportes significativos para que los conflictos socioambientales se canalicen hacia su solución por la vía del diálogo y, lo más importante, con la generación de propuestas orientadas por un enfoque de transformación con inclusión, equidad y sostenibilidad.

No debemos dejar de mencionar que en toda esta gama de oportunidades de intervención para el tratamiento preventivo y transformador de los conflictos socioambientales, el enfoque intercultural debiera estar permanentemente presente, en un escenario como el andino donde interactúan todas las sangres y múltiples visiones del mundo, riqueza que debiera ser considerada una oportunidad para elaborar consensuadamente las propuestas de gestión participativa y sostenible de los recursos naturales.

INTRODUCCIÓN

La gestión de los recursos naturales y del ambiente responde a enfoques, políticas y estrategias de desarrollo en la que los actores sociales, económicos y políticos involucrados expresan sus intereses y posiciones diferenciadas muchas de las cuales devienen en conflictos de diversa magnitud y consecuencia. Desde el gobierno, la sociedad y el mercado se generan visiones de desarrollo que coinciden, complementan o se confrontan entre sí, configurando relaciones de cooperación, concertación, diálogo o enfrentamiento, entre otras manifestaciones. Los conflictos por lo tanto forman parte intrínseca de la vida en sociedad y de la forma como se resuelvan dependerá cuanto se posee y refuerza la gobernabilidad y la democracia.

Los conflictos socioambientales -aquellos que surgen como resultado de diferencias de intereses en el acceso, usufructo, explotación o distribución de los bienes y servicios que la naturaleza proporciona- se incrementan progresivamente conforme las economías de los países, en este caso andinos, refuerzan sus políticas de acumulación basadas en la extracción de recursos naturales mayormente no renovables y que afectan la calidad y las formas de vida de poblaciones locales, generando conflictos que, en ocasiones, devienen en violentos. De esta manera se hacen más frágiles las relaciones entre los gobiernos, las sociedades y las empresas, se debilita la gobernabilidad y se restringen los beneficios que podrían obtener para todas las personas si se gestionara los recursos naturales con mayor equidad, inclusión y sostenibilidad.

Este documento recoge información tanto bibliográfica como de entrevistas con diversos representantes de gobiernos, sociedad civil y cooperación internacional, para construir una propuesta sobre la situación del manejo de los conflictos socioambientales que permita una aproximación a esa problemática en los países andinos y un mayor conocimiento sobre las políticas y normas que se implementan, el estado de la institucionalidad competente, la voluntad existente en los diversos

actores y, finalmente, una referencia a los aportes y las limitaciones en la gestión de los conflictos socioambientales.

El documento se ha distribuido en varios capítulos. Empieza con una síntesis sobre los conceptos en relación a los conflictos socioambientales, que incluye las tipologías de los conflictos en cada uno de los países, así como la relación entre género y conflictos socioambientales. Luego se hace una referencia general sobre la situación de los conflictos socioambientales en los países andinos y las causas más comunes que los generan.

El siguiente capítulo muestra panorámicamente las políticas, normas y procedimientos para la gestión de los conflictos en cada uno de los países andinos resaltando algunos enfoques y metodologías, continuando con un breve análisis de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas que abordan los conflictos socioambientales de manera especializada en cada uno de los países, así como los roles de diversos actores en el abordaje de tales conflictos.

Un nuevo capítulo resalta cómo funcionan los canales y mecanismos públicos de desarrollo de capacidades en gestión ambiental de recursos naturales y de manejo de conflictos en el escenario público y privado.

Finalmente, se muestran las limitaciones y debilidades para un tratamiento más adecuado de los conflictos socioambientales.

El texto posee un carácter muy introductorio y pretende hacer un análisis general a partir del cual profundizar temas ya sea en cada uno de los países o desde una mirada subregional andino.

Carlos Herz Sáenz
Consultor

1. ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Definición de conflicto socioambiental

Un conflicto social se concibe como un proceso social dinámico en el que dos o más partes interdependientes perciben –con razón o no– que sus intereses se contraponen, adoptando acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad o al orden público, y para cuya resolución se requiere la intervención del Estado en calidad de mediador, negociador o garante de derechos. Al conflicto se llega una vez que la diferencia, en tanto contraposición de opiniones e intereses, llega a ser una controversia, entendida como un conjunto de posiciones y acciones encontradas sobre un hecho, situación o decisión en concreto (PCM, 2012)¹.

El conflicto socioambiental (CSA), por su parte, es *“un proceso que involucra a dos o más partes conscientes de una incompatibilidad social, política o cultural, real o percibida, en torno al control, uso, manejo, acceso o explotación de espacios y/o recursos naturales”* (Ortiz 2003).² Ya más específicamente, los CSA se entienden como procesos interactivos contradictorios entre actores sociales movilizados por un interés compartido en torno a los recursos naturales. Son construcciones sociales y creaciones culturales que pueden modificarse según su conducción, o cómo sean transformados y cómo involucren actitudes e intereses de las partes en disputa³. Son producidos por la interacción de los seres humanos con su ambiente y generalmente se encuentran en un contexto de recursos escasos, sea el agua, el suelo, el aire, entre otros (Balvin, 2005)⁴. Al referirse a un CSA se agrega que éste mantiene una dinámica en torno *“al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. En estas definiciones están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales.”*⁵

La Defensoría del Pueblo de Perú ubica al conflicto social como *“un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en*

*violencia”*⁶. Especifica que el conflicto es inherente a la vida pero aclara que el conflicto y la violencia no son lo mismo, sino que ésta es la manifestación destructiva del primero. Es decir, el conflicto social se puede entender como *“una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social”*⁷.

En particular, podemos referirnos a los conflictos generados por actividades extractivas (petróleo, minería, tala legal e ilegal de madera), o por la tenencia de la tierra, o por la presión sobre recursos naturales como el agua, bosque, ampliación de la frontera agropecuaria, entre otros (CEDA, 2006).⁸ Los conflictos socioambientales aluden a que *“ciertas prácticas de uso y explotación de los recursos de la naturaleza, al degradar los ecosistemas, pueden conducir a movimientos, modificaciones, cambios y/o desarticulación de la estructura de las relaciones entre diversos actores al interior de las sociedades”* (Ortiz T., 1997: 18).⁹

Los conflictos poseen como características comunes: las partes (personas o grupos humanos) que toman posición y que se enfrentan entre ellas; una dinámica que depende de cómo la manejen los actores; y de asimetrías en las condiciones en las que pugnan las partes para el manejo de las diferencias. En la gran mayoría de casos, las partes no tienen las mismas capacidades ni el mismo poder. A su vez, los actores del conflicto se pueden dividir en: los iniciadores, que se oponen al daño ambiental y se organizan en grupos de interés; los generadores, causantes del perjuicio ambiental; los afectados, que sufren las consecuencias del daño; el ambiente, bien público que es el sustento de la vida en la tierra; y los reguladores, las instituciones públicas que son las responsables de su cuidado y protección.

Martín Tanaka, Patricia Zárate, Ludwing Huber y Jorge Morel señalan, por su parte, que todo conflicto implica: a) un tema de controversia, donde dos o más intereses se contraponen; b) la acción colectiva por parte de, cuando menos, un grupo de ciudadanos; c) la acción del Estado actuando como centro de la disputa.

1 Willaqniki: Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. PCM.

2 Fundación Ecológica Arcoiris, Arturo Jiménez.

3 Los conflictos socioambientales en el contexto latinoamericano. Spadoni.

4 La negociación en los conflictos ambientales. Balvín.

5 Defensoría del Pueblo, 2012.

6 Defensoría del Pueblo, 2012.

7 Defensoría del Pueblo, 2005.

8 La negociación en los conflictos ambientales. Balvín

9 Tratamiento comunitario de conflictos socioambientales. Manual introductorio. PLAS, PNUD, FMAM, GGP; Ecuador.

Homer-Dixon agrupa los CSA en tres categorías principales¹⁰: por escasez, que surgen del uso excesivo de los recursos naturales y las tierras agrícolas; por la identidad de grupo, que pueden surgir por movilización de masas -debido a efectos del cambio climático, por ejemplo-; y por privación relativa, donde la sociedad produce menos riqueza debido a los problemas ambientales, lo cual incrementa el descontento de los ciudadanos respecto a la brecha entre el statu quo y la realidad deseada.

Las disputas por el acceso, uso y conservación de los recursos naturales suelen estar entre las causas más importantes de estos conflictos, las cuales son acompañadas por contextos inestables y presentan, usualmente, bajos índices de desarrollo humano sostenible -que contribuye a un crecimiento más equitativo, regenera el ambiente y potencia a las personas-. La cuestión del poder y la complejidad en el abordaje de los CSA se vuelven importantes al haber una multiplicidad de actores con intereses divergentes y yuxtapuestos, donde existe un gran desbalance de poder entre las partes en juego; así, algunos de éstos se vuelven ingobernables.¹¹

El conflicto socioambiental nos remite, por lo tanto, a la existencia de dos o más personas o grupos, con visiones e intereses opuestos, que disputan entre sí el uso, control, acceso o manejo de espacios o recursos naturales. Por ejemplo, frente al daño a la salud de una población, derivada de la contaminación de agua, un grupo de afectados decide reaccionar demandando a los responsables, quienes a su vez niegan el hecho y procuran desconocer las demandas de los pobladores; esto obliga a los afectados a buscar otras alternativas de salida a su situación.¹² Los CSA no son sino aquellos relacionados con el impacto que tienen sobre las poblaciones ciertas estructuras de desigual acceso y el aprovechamiento de recursos de la naturaleza necesarios para la supervivencia de las sociedades, así como también las contrapuestas percepciones e intereses alrededor de los mismos.¹³

La Defensoría del Pueblo en Perú¹⁴ considera que entre las principales causas de los conflictos socioambientales se encuentra, por un lado, el temor

justificado de la población a la potencial contaminación que pueden originar las actividades extractivas; en segundo lugar, la percepción de injusticia de las poblaciones históricamente excluidas y discriminadas respecto al enriquecimiento de terceros foráneos a costa de sus tierras ancestrales; por otro lado, la falta de confianza por parte de la población respecto a la capacidad del Estado para prevenir la contaminación y degradación de su espacio vital; en cuarto lugar, la percepción de algunos sectores de la población de que las actividades extractivas no son compatibles con la agricultura u otras actividades económicas más sostenibles; y, finalmente, que los impactos de las actividades extractivas, por ejemplo, suelen ser negativos, al margen de haber presentado también impactos positivos.

Los CSA son procesos de interacción social, propios del paradigma del desarrollo sostenible, que ofrecen oportunidades de transformación social.¹⁵ Este paradigma implica el conflicto como un elemento propio y normal de la dinámica de los procesos de cambio social y ambiental. Son numerosos los casos de conflicto en América Latina que han abierto oportunidades para la definición de políticas públicas nuevas, capaces de satisfacer demandas de interés público y necesidades de actores excluidos.¹⁶

El enfoque de los conflictos socioambientales

En base a las diversas experiencias generadas en los países andinos, se podría hacer un señalamiento resumido y general de enfoques para abordar los conflictos socioambientales:

- Se considera el conflicto como una oportunidad de desarrollo¹⁷. Debe ser abordado en forma integral, con una incidencia especial en la prevención, de modo que se adelante a su escalamiento y crisis, que supone priorizar estrategias de intervención adecuadas.
- No todo problema ambiental deriva en conflicto, pero una vez que se dé el caso, la solución depende de la capacidad de organización de estrategias de los actores¹⁸. El conflicto surge porque dos o más partes se disputan el control de recursos, que son

10 Fondo Respuesta. Apoyando intervenciones eficaces en conflictos socio-ambientales. Sistematización de la primera experiencia en Ecuador. PLASA – PNUD. Dumas.

11 Los conflictos socioambientales en el contexto latinoamericano. Spadoni.

12 Idem.

13 El reto de tratar conflictos socioambientales en el país. Pablo Ortiz, Ecuador.

14 Defensoría del Pueblo, 2007.

15 Conflictos socioambientales: oportunidad de transformación social. Juan Dumas, Ecuador.

16 Fondo Respuesta. Apoyando intervenciones eficaces en conflictos socio-ambientales. Sistematización de la primera experiencia en Ecuador. Juan Dumas.

17 Willaqniki: Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. PCM.

18 La negociación en los conflictos ambientales. Balvín.

escasos y que ya están siendo utilizados en otras actividades; es aquí donde cada uno de los grupos o actores involucrados desarrollan acciones para perseguir sus fines. En la lógica de los CSA, un actor clave presente en los mismos es el Estado en cualquiera de sus ámbitos, cuya acción, inacción u omisión puede favorecer la gestación de los conflictos.¹⁹

- Para encarar el CSA es necesario identificar y aclarar las posiciones e intereses en juego, y en ese proceso es importante tomar en cuenta las percepciones de cada uno de los actores que, comúnmente, dan lugar o agudizan los conflictos. Las percepciones no son simples elementos subjetivos sino que constituyen factores clave “objetivos”, al momento de establecer las estrategias de prevención y resolución de conflictos.
- Al momento de intervenir en un conflicto no se debería perder de vista los hechos, que son las situaciones problemáticas que constituyen el objeto de conflicto, lo que es disputado; los actores, las personas, grupos e instituciones que intervienen en el conflicto; las demandas y los intereses, donde las primeras son las expresiones que los actores plantean como causantes del conflicto y los segundos son los objetivos que un grupo persigue al emprender la confrontación (ambos pueden no coincidir en todos los casos); las estrategias, en tanto modalidades de acción colectiva que los actores emplean para negociar las demandas e intereses; y otros elementos, como la escasez de recursos, las necesidades humanas, las creencias, las percepciones entre los actores, la estructura en que surge el conflicto, las actitudes de confrontación y los comportamientos conflictivos²⁰.
- El tratamiento de la conflictividad socioambiental ofrece oportunidades de políticas para prevenir, mitigar y restaurar los daños sociales y ambientales que generan las actividades productivas, ahora principalmente las primario-exportadoras, pero también brinda, junto a la copiosa experiencia de casos abordados, una muestra viva de cómo no debe ser el desarrollo.²¹
- Otros autores resaltan la búsqueda de la prevención (sensibilidad), cuyo objetivo es evitar una serie de situaciones y hechos generadores de conflictos

(Arturo Jiménez), la misma que puede ser aplicada antes de que el conflicto se desate o, una vez desatado, para advertir su escalamiento. De acuerdo a la experiencia de la Fundación Futuro Latinoamericano, FFLA (Cabrera, 2005), hay tres principios que deben guiar cualquier proceso de diálogo: el acceso oportuno a la información, la equidad en las oportunidades de participación y la libertad en la toma de decisiones.

- Es clave intentar contener permanentemente los actos de violencia sin usar medios militares, fortaleciendo las fuerzas civiles de la sociedad y solucionando los conflictos de forma pacífica.²² Se entiende por diálogo una práctica humana, conversacional, dialéctica por definición, capaz de articular las diferencias en la paz. Se basa en actitudes de respeto, confianza, apertura y valoración del otro, y se caracteriza por su poder de generar, a la vez, un aprendizaje transformador y la coordinación de acciones en cierto ámbito de la realidad, en el que se juegan intereses diversos.²³
- Instituciones como la Defensoría del Pueblo, en relación al manejo de conflictos, focalizan su accionar institucional en aquellas situaciones que amenacen o violen los derechos humanos, promoviendo la convivencia pacífica en el marco de una cultura de paz, diálogo, consenso y concertación, para coadyuvar soluciones de manera concertada entre las partes, en la línea de hacer gestiones de conflicto, acorde a las particularidades de las regiones.²⁴
- La Defensoría del Pueblo en Perú considera tres grandes estados de los conflictos²⁵:

Activo. Expresado por algunas de las partes o por terceros mediante demandas públicas.

Latente. No es expresado públicamente, permanece en segundo plano; se puede observar una concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero no se encuentran en plena manifestación.

Resuelto. Llegó a buen puerto a través de acuerdos, normas y resoluciones; se da por concluido el conflicto.

19 PREVCON, 2010.

20 Defensoría del Pueblo. Perú. 2007.

21 Conflictos socioambientales y modelo de desarrollo. José Vicente Troya, Ecuador.

22 Fomento del diálogo intercultural en las tierras bajas. Servicio Civil para la Paz – GIZ Bolivia.

23 Idem.

24 Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia. CINEP/Programa por la Paz.

25 Defensoría del Pueblo. 2005.

En relación a los conflictos sociales activos, la Defensoría de Perú establece diversos momentos por los que puede pasar un conflicto social activo, en función al incremento o disminución de la violencia, y las posibilidades de diálogo y entendimiento. (Gráfico 1)

El involucramiento y acompañamiento respetuoso en los diversos momentos de la situación de conflictos es un aspecto clave que genera un real conocimiento y una mayor confianza.

Gráfico 1. Fases de los conflictos activos según la Defensoría del Pueblo
Fuente: Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo.



- Otro concepto utilizado es el de enfoque dialógico, que permite identificar prácticas dialógicas, aun cuando no se trate de esos procesos formales. Este concepto capta la esencia de los principios rectores del diálogo y describe un código de conducta y una calidad de la interacción, que pueden caracterizar a diferentes experiencias, como la negociación, la mediación y otros tipos de procesos participativos.²⁶
- Los principios utilizados son: apropiación compartida, inclusividad, aprendizaje, perspectiva a largo plazo y humanidad. Es de suma importancia la construcción de una cultura de diálogo, mediada por la comunicación como acción; que implica el respeto y la comprensión de percepciones culturales diversas de comunidades y pueblos que persiguen una convivencia digna manteniendo el equilibrio de la naturaleza que les sustenta.²⁷

Los facilitadores tienen que vivir en el lugar del conflicto, conocer el tema y el equipo debe ser multidisciplinario. El monitoreo externo es de suma utilidad.²⁸

- Si el desarrollo de capacidades es un aspecto crucial para el tratamiento más adecuado de los CSA, lo más conveniente sería que esté dirigido a los mismos actores para que manejen sus propios conflictos. Es necesario ofrecer mecanismos como guías que orienten sus prácticas que, de hecho, deben ser negociadas y aceptadas por los actores; al mismo tiempo, se necesita financiamiento por parte del gobierno para apoyar o por lo menos fortalecer estos procesos.²⁹ Igualmente, dentro de la temática de CSA, es fundamental el intercambio regional para conocer diferentes experiencias en los diversos países.³⁰

26 Idem.

27 La comunicación acción y estrategia en el tratamiento y prevención de conflictos socioambientales. Ivonne Cevallos R.

28 Idem.

29 Los conflictos socioambientales. Un tema de connotación mundial. Annkathrin Link. Ecuador.

30 Idem.

En el nivel local, la emisión de ordenanzas, la promoción de mecanismos de participación social en las diferentes fases de la actividad o proyecto, y el control y monitoreo oportuno de los estudios de impacto ambiental y planes de manejo, son claves para prevenir conflictos y transformar democrática y participativamente aquellos que ya existen.³¹

La experiencia de la Mancomunidad de El Chaco y Gonzalo Pizarro

En Ecuador, por ejemplo, se conformó la Mancomunidad Bipartita para el Manejo de los Recursos Naturales y el Desarrollo Turístico de los Gobiernos Municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro. La Mancomunidad definió un solo objetivo: promover el turismo y el manejo sostenible de los recursos naturales a través de dos comisiones especiales, una encargada del tema hidroeléctrico y otra del turismo. La Mancomunidad y EcoCiencia promovieron espacios de participación ciudadana para el seguimiento a los proyectos de aprovechamiento mediante: foros públicos y reuniones informativas con autoridades del sector eléctrico; diseño y ejecución de un plan de incidencia; y fiscalización in situ de las obras a cargo de los contratistas, a fin de exigir la elaboración de los estudios de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental (EIA/PMA) para la obra de inicio del Coca Codo Sinclair (CCS), como exige la Ley de Gestión Ambiental (LGA).³²

Fuentes generadoras de conflictos socioambientales en los países andinos

Se trata de identificar aquellos factores que se introducen a los procesos locales y generan reacciones diversas en los actores sociales en función de cómo se pueden ver afectados sus intereses. En los últimos años, en los países andinos se hacen recurrentes los factores que actúan como fuentes generadoras de CSA, mayormente centradas en la extracción de recursos minerales e hidrocarburíferos, forestales y construcción de mega infraestructura energética. Para el caso de Ecuador, se menciona que los principales conflictos socioambientales son los generados por³³:

- La explotación de recursos naturales no renovables.
- La presión sobre el territorio.
- El uso, acceso y control del recurso agua.
- La expansión de actividades productivas y de extracción forestal.
- La construcción de infraestructura.

En Ecuador, para resaltar algunos ejemplos, una de las causas de los conflictos socioambientales señaladas es la decisión del gobierno ecuatoriano de decretar como de interés prioritario a toda obra energética eléctrica que cuente con estudios de factibilidad por sobre cualquier área especial de conservación, bosques protectores o vegetación protectora³⁴, lo que significó el primer paso para restringir la participación y control social en los sectores estratégicos. Otra causa fue la tendencia de aislar las instancias técnicas de las de participación social en el sector energético, lo cual puso en riesgo la gobernabilidad democrática.³⁵

En este país se generan, asimismo, otros factores que influyen en el desarrollo de los conflictos socioambientales, como ocurre en la frontera entre Ecuador y Colombia, donde los efectos indirectos del conflicto colombiano y la crisis humanitaria, el crimen organizado y semi-organizado, el tráfico de cocaína, y los grupos armados ilegales, condicionan situaciones de mayor inseguridad y temor, un incremento de los niveles de violencia, una mayor migración hacia territorios ecuatorianos y, por consiguiente, un aumento de la presión sobre los recursos naturales, principalmente del suelo³⁶.

En Colombia, se señalan, complementariamente, otras causas para los conflictos socioambientales³⁷:

- Por el agua, generados por decisiones y actividades derivadas del ordenamiento territorial y ambiental; y el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas.
- Por el agua, debido al desarrollo de obras de infraestructura.
- Por el agua en el sector agropecuario.
- Por el agua en la minería.
- Por el uso del suelo.

31 Responsabilidades compartidas en la prevención de conflictos. Mónica Tobar Cabrera. Ecuador.

32 El gobierno autónomo en la transición energética ecuatoriana: Reflexiones sobre la participación local en el Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair (CCS). Víctor López A.

33 Fundación Ecológica Arcoiris, Arturo Jiménez.

34 Decreto 655 de octubre 2007.

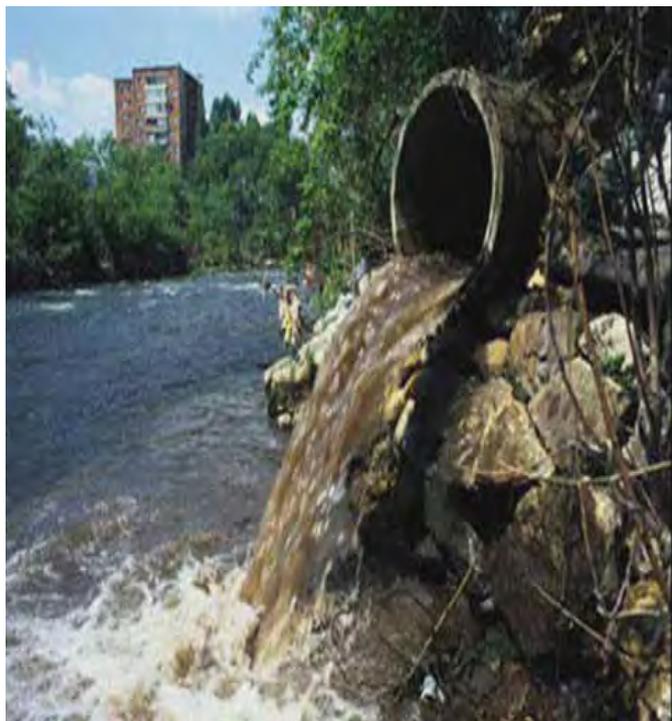
35 El gobierno autónomo en la transición energética ecuatoriana: Reflexiones sobre la participación local en el Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair (CCS). Víctor López A.

36 Fundación UNIR.

37 Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia. CINEP/Programa por la Paz.

- Explotación petrolera en territorios de grupos étnicos.
- Desarrollo de megaproyectos de infraestructura en territorios indígenas.
- Privatización de servicios ecosistémicos a través de la implementación de proyectos REDD en la Amazonía colombiana (captura y almacenamiento de carbono).
- Cultivos de uso ilícito en territorios de grupos étnicos (afrocolombianos).
- Falta de información para la toma de decisiones en la gestión del agua.
- Ilegalidad forestal.

En el mismo Colombia, estudios como el de Jorge Iván González constatan que los excedentes de la minería y el petróleo no provocan mejoras significativas en las condiciones de vida de la población: la red de mercados es débil, la producción interna no es suficiente para abastecer los territorios donde se



ubican las explotaciones minero energéticas, las vías internas son deficientes y las troncales que la atraviesan no dan origen a procesos endógenos de desarrollo.³⁸ El crecimiento minero actualiza los históricos problemas agrarios de la tierra y del desarrollo rural que no se han resuelto en el país. Colombia ha sufrido y se mantiene como un país impactado negativamente en su historia por tres "tsunamis": el de la concentración, propiedad y uso de la tierra; el de la producción, transformación y

³⁸ Idem.

tráfico de la cocaína; y ahora, el de la minería. Los tres, en la actualidad, se dan al mismo tiempo con todo su peso y perversidad.³⁹

De acuerdo al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en base a los resultados de una encuesta realizada a 34 autoridades ambientales en 2008, en cuencas hidrográficas tipo por corporación, la mayor cantidad de conflictos en la gestión integral del recurso hídrico están relacionados con la ordenación de cuencas, el ordenamiento territorial, el manejo y aprovechamiento forestal y con el saneamiento básico⁴⁰. De la misma manera, se identificaron los conflictos predominantes en 46 cuencas en proceso de ordenación, en que los más frecuentes están relacionados con el uso del suelo, luego por la calidad y la cantidad de agua. Además, hay otros conflictos que se generan por diferencias en visiones, desconocimiento de competencias y normativa, y enfoques diversos en la priorización de problemas por parte de las autoridades ambientales, así como dificultades en el acceso a la información de muchas instituciones que inciden en el manejo de los recursos sobre las cuencas y de las poblaciones que la habitan.⁴¹

En Bolivia, la conflictividad social durante 2012 revela una tendencia fuertemente vinculada a la demanda ciudadana por gozar de mejores condiciones de vida, traducida principalmente en reclamos por dotación de servicios y obras públicas (construcción de caminos, reparación de escuelas, mejoramiento de mercados, entre otros), exigencias de tipo laboral salarial o relativas a la situación económica (incremento de salarios, mejoramiento de condiciones laborales, incremento de tarifas), así como movilizaciones por distribución y disfrute de recursos naturales (agua, minerales, tierras, etc.).⁴²

En este sentido, la conflictividad social en Bolivia ha estado principalmente guiada por la pretensión de sus protagonistas de ver satisfecha una necesidad humana tan básica como el logro de un nivel adecuado de vida que asegure para sí y sus allegados, condiciones mínimamente dignas de subsistencia vinculadas a la alimentación, vivienda y vestido, así como a la posibilidad del mejoramiento continuo de tales condiciones.⁴³

³⁹ Idem.

⁴⁰ MAVDT Colombia. 2008.

⁴¹ Idem.

⁴² El ejercicio de los derechos humanos en la construcción del Estado Plurinacional. Defensoría del Pueblo, Bolivia.

⁴³ Idem.

La información de la Defensoría de Bolivia señala que entre 2009 y 2010, los conflictos casi se triplicaron, mientras que de 2010 a 2011, se duplicaron. Entre enero de 2009, como el mes con menos casos de conflictos (14), y abril del 2011, con mayores casos (168), se observa un incremento de 830%, con una notable variación cada mes. (Gráfico 2)

**Gráfico 2. Evolución de los conflictos en Bolivia
2006 - 2011**



Fuente: UNIR Bolivia.

En Perú, las principales causas planteadas para los conflictos son⁴⁴:

- Una percepción de incompatibilidad de actividades económicas y formas de vida. Básicamente entre actividades extractivas y agropecuarias, pudiendo ser las primeras propias de la gran o pequeña minería.
- La demanda por beneficios económicos privados.
- El acceso a recursos públicos.
- La gestión de recursos públicos. Los conflictos se producen cuando actores sociales o políticos no están de acuerdo con la manera de administrar o gastar los fondos públicos.
- Cuando el Estado trata de imponer la ley contra actividades ilegales.
- Una serie de conflictos puntuales que no caben en ninguna de las categorías anteriores ("otros").

Martín Tanaka, Patricia Zárate, Ludwing Huber y Jorge Morel (Perú) afirman que existe una lógica que explica la aparición y dinámica de los conflictos,

que podría esquemáticamente plantearse en términos de "requisitos", cuyo cumplimiento o no lleva eventualmente al surgimiento de acciones de protesta⁴⁵:

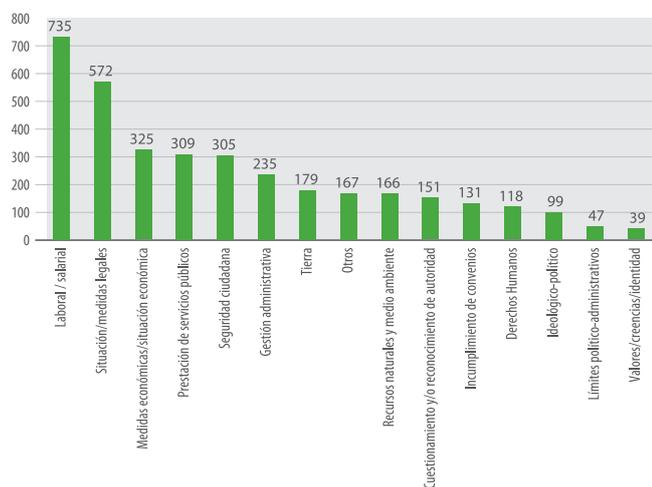
- a) En sociedades en desarrollo como la peruana, los conflictos parten de la existencia de necesidades insatisfechas, de percepciones de riesgo o amenaza frente a las cuales se plantea la necesidad de una respuesta, así como de la aparición de oportunidades para cuyo aprovechamiento es necesaria la movilización.
- b) En este marco de necesidades, riesgos y oportunidades, se generan diversas percepciones, "marcos interpretativos", sobre la existencia o no de derechos vulnerados, de la justicia o injusticia de la situación que se vive, de la necesidad de actuar o responder, de la legitimidad y eficacia de acciones reivindicativas. Así, los ciudadanos generan demandas sobre lo que consideran la afectación de algún tipo de derecho.
- c) Encontramos que la actuación del Estado –ya sea través de las políticas que promueve o implementa, así como por su ausencia o desatención cuando su actuación es requerida– es clave para plantear la necesidad de convertir la percepción de un derecho vulnerado en una demanda específica.
- d) La explicación de la persistencia de situaciones estructurales de pobreza, marginalidad o exclusión, se halla precisamente en la dificultad que tienen algunos sectores de la sociedad para formular demandas y hacerlas representar en la arena política.
- e) Generadas las demandas, si es que ellas no son atendidas o solucionadas satisfactoriamente, se plantea la organización de acciones colectivas de protesta, dentro de las cuales hay un amplio repertorio de acciones posibles, desde algunas institucionalizadas y pacíficas, hasta otras muy disruptivas y violentas.

En general en América Latina, considerando la tipología de la Fundación UNIR, entre enero y diciembre del 2011 se registraron 166 conflictos referidos a recursos naturales y medio ambiente y 179 sobre tierras. (Gráfico 3)

44 Idem.

45 Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas. PreCon – PCM, Lima, 2011.

Gráfico 3. Tipos de conflictos sociales en América Latina (2011)



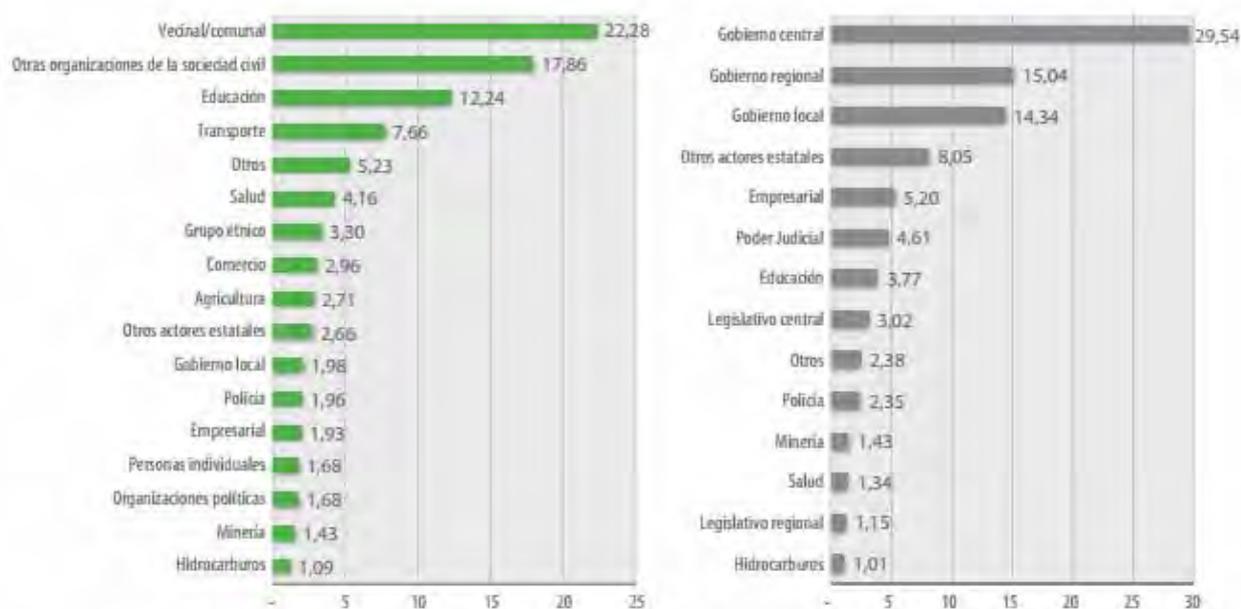
Fuente: UNIR-Bolivia.

objetivos específicos y pragmáticos⁴⁶. Los problemas laborales y salariales, de prestación de servicios públicos, los relacionados con las medidas económicas y la situación económica de las personas, así como la problemática de la tierra y el acceso y aprovechamiento de recursos naturales, son los factores de mayor importancia, significando un 47% del total de las demandas.

El otro aspecto a considerar es la participación de múltiples actores en los conflictos identificados. Se podría aseverar que la gran mayoría de sectores tanto públicos como privados y de la sociedad civil están presentes en las diversas manifestaciones de conflictos, lo que muestra no solo la persistencia de estas situaciones como parte de la dinámica socioeconómica y política común, sino que se acrecienta con ribetes de violencia con lo cual el escenario se hace más complejo afectando las condiciones de gobernabilidad. (Gráfico 4)

El 15% de los conflictos en América Latina entre enero y diciembre del 2011 fueron confrontacionales,

Gráfico 4. Actores demandantes y demandados en América Latina (2011)



Sólo se tomó en cuenta aquellos actores que tuvieron más de 1% de registros.

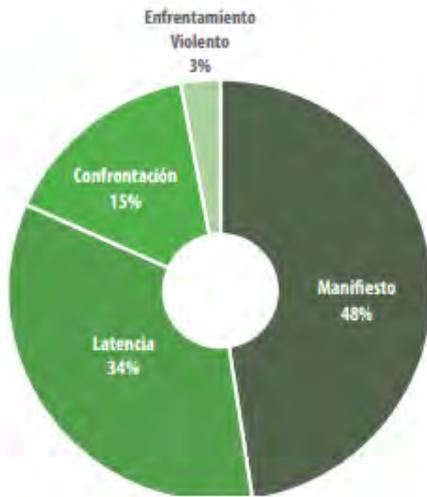
Fuente: Fundación UNIR.

Según estos datos, la búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas es el factor que genera mayores niveles de conflictividad en la región, lo que demuestra que la población se moviliza sobre todo por

lo cual muestra el grado de radicalización de los mismos. (Gráfico 5)

⁴⁶ Fundación UNIR.

Gráfico 5. Nivel de conflictividad en América Latina (2011)



Fuente: Fundación UNIR

La tipología de los conflictos en cada uno de los países

Una tipología como instrumento responde a ciertas características o atributos que permiten comprender determinados hechos o fenómenos sociales, en este caso socioambientales. Por lo mismo, la tipología está sujeta a diversas lecturas e interpretaciones y en muchos casos ser un elemento de divergencia, como ocurre con los denominados conflictos socioambientales. De esta forma, a partir de determinados enfoques o visiones, las tipologías tendrán diversas prioridades en sus componentes, dimensiones, variables, lo que determinará actuaciones diferenciadas al momento de tomar decisiones en el plano de las políticas, principalmente cuando se trata de conflictos sociales.

En ese contexto, no se ha logrado establecer definiciones y clasificaciones comunes o estandarizadas en relación a los conflictos socioambientales en los países andinos. Inclusive dentro de cada país se aprecian diferencias de enfoques que conllevan a diversas estrategias de intervención pública y privada. Puede ser necesario hacer esfuerzos mayores para construir algunas categorías que sean aceptadas más ampliamente, aunque se reconocen dificultades para lograrlo.

Sin embargo, se pueden resaltar algunos esfuerzos por lograr mayores aproximaciones. Considerando los aportes de FFLA, las clasificaciones más comunes de los

conflictos socioambientales según o en función de⁴⁷:

- Las relaciones de poder, la presencia de violencia o la visibilidad de los conflictos (*Redorta 2004*).
- El grado de complejidad de los conflictos.
- Los actores en conflicto (*Thiéba 1997*).
- Las etapas del manejo de los recursos naturales: extracción, transporte, desechos (*Alier 2004*).
- Sus causas, tales como reglas de distribución, opciones de acceso y normas de su uso (*Geilfus 2002*).

En Ecuador y desde ese enfoque, Volker Frank de FFLA considera algunas variables para identificar los conflictos socioambientales, a saber: relaciones de poder, diversidad cultural, intensidad del conflicto, marco legal y situación de los recursos, con sus respectivas dimensiones. (Cuadro 1)

Dichas variables fueron validadas en los casos concretos de los conflictos socioambientales de la frontera norte de Ecuador. (Cuadro 2)

Finalmente, desde la experiencia de FFLA se establece otra tipología de conflictos según ubicación, recursos naturales y número. (Gráfico 6)

En Bolivia la tipología de conflictos también varía y se complementa según las instituciones y los enfoques considerados. Para la Defensoría del Pueblo de Bolivia⁴⁸, la conflictividad social durante el 2012 muestra una tendencia fuerte hacia la demanda ciudadana por alcanzar mejores condiciones de vida, que se traduce mayormente en reclamos por dotación de servicios y obras públicas (construcción de caminos, reparación de escuelas, mejoramiento de mercados, entre otros), exigencias de tipo laboral salarial o relativas a la situación económica (incremento de salarios, mejoramiento de condiciones laborales, incrementos de tarifas), así como movilizaciones por distribución y disfrute de recursos naturales (agua, minerales, tierras, etc.). De acuerdo al sistema de seguimiento y monitoreo de la Defensoría de Bolivia, de enero a noviembre del 2012 se presentaron en este país 380 conflictos, que fueron clasificados según área. (Cuadro 3)

47 Basado en la tesis de maestría de Stéphanie Ah Tchou: Addressing socioenvironmental conflicts at the Ecuadorian-Colombian Border, 2009. De: Conflictos Socioambientales en la Frontera Norte de Ecuador. 2009. 48 http://www.defensoria.gob.bo/defensor/userfiles/file/INFORME_DDHH_2012_FINAL.pdf

Cuadro 1. Propuestas de abordaje y gestión de conflictos

Variables	Dimensión 1	Abordaje de conflictos	Dimensión 2	Propuestas de gestión
Relaciones de Poder	Equilibrio de poder	Posibilidad de negociación, diálogo, mediación		
	Asimetría de poder	Desarrollar actividades que busquen un mejor equilibrio de poder	Fuentes de Poder: información, movilización, incidencia política, uso de armas, poder económico, otros	Desarrollar actividades que atiendan las fuentes de poder
Diversidad cultural	Homogeneidad	Revalorizar elementos comunes		
	Heterogeneidad	Desarrollar actividades que mejoren la comprensión intercultural mutua	Relaciones interculturales marcadas por igualdad o por discriminación y exclusión	Actividades adaptadas al contexto, atendiendo las causas estructurales en el caso de relaciones de discriminación
Intensidad del conflicto	Latente	Eventualmente, visibilizar conflicto		
	Manifiesto	Posibilidad de mecanismos de diálogo		
	Escalada	Posibilidad de mecanismos de diálogo		
	Crisis	Manejo de crisis		
	Pos conflicto	Reconciliación		
Marco Legal	Normas legales reconocidas	Gestión de conflictos normada		
	Normas legales no reconocidas	Prevención de crisis		
	No se aplica normas legales	Prevención de crisis		
Situación de Recursos Naturales	Presión baja sobre los recursos naturales	Posibilidad de negociación, diálogo, mediación		
	Presión alta sobre recursos naturales	Atender escasez de recursos	Acceso a recursos naturales	Actividades dirigidas a reglas de distribución
			Uso de recursos naturales	Actividades vinculadas con ordenamiento territorial y calidad ambiental
			Control sobre recursos naturales	Actividades vinculadas con legalización y propiedad de tierras

Fuente: Volker Frank. Tipología de conflictos y propuestas para su abordaje.

Cuadro 2. Tipos de conflictos socioambientales en la frontera norte de Ecuador según variables principales

Variables	Conflictos Destructivos	Conflictos de Exclusión			Conflictos Intracomunitarios	Conflictos de Valores	Conflictos de Sustitución
		Uso de RRNN	Acceso a RRNN	Control sobre RRNN			
Relaciones de Poder	Desequilibrio por uso de armas	Desequilibrio por mecanismos de exclusión política y económica	Desequilibrio por mecanismos de exclusión política y económica	Desequilibrio por mecanismos de exclusión política y económica	Aparente equilibrio distorsionado por factores externos	Relaciones de poder relativamente equilibradas	Desequilibrio de poder (poder político, económico, información)
Diversidad Cultural	Valor de la vida está en juego	En parte, exclusión cultural refuerza exclusión política y económica	En parte, exclusión cultural refuerza exclusión política y económica	En parte, exclusión cultural refuerza exclusión política y económica	Existencia de mecanismos tradicionales de manejo de conflictos	Diferentes percepciones culturales inciden significativamente en dinámica de conflictos	Exclusión cultural
Intensidad del Conflicto	Crisis	De latente a escalada	De latente a escalada	De latente a escalada	Manifiesto a escalada	Manifiesto a escalada	Dinámica rápida entre latente y crisis
Marco Legal	No es marco orientador para accionar de los actores	Percibido como beneficioso para poderosos.	Percibido como beneficioso para poderosos.	Percibido como beneficioso para poderosos.	Se cuestiona cumplimiento de normas legales.	Contraposición de justicia formal y justicia ancestral	No es marco orientador para accionar de los actores
Situación de RRNN	Alto, recursos están escasos	El uso de RRNN con efectos negativos sobre usuarios de los mismos	Competencia por acceso a escasos recursos naturales	Distribución desigual de recursos naturales	Cambios en la disponibilidad o el acceso a recursos naturales	Diferentes cosmovisiones sobre recursos naturales	Compensaciones materiales sustituyen necesidades

Fuente: Volker Frank. Tipología de conflictos y propuestas para su abordaje.

Cuadro 3. Conflictos en Bolivia según área (2012)

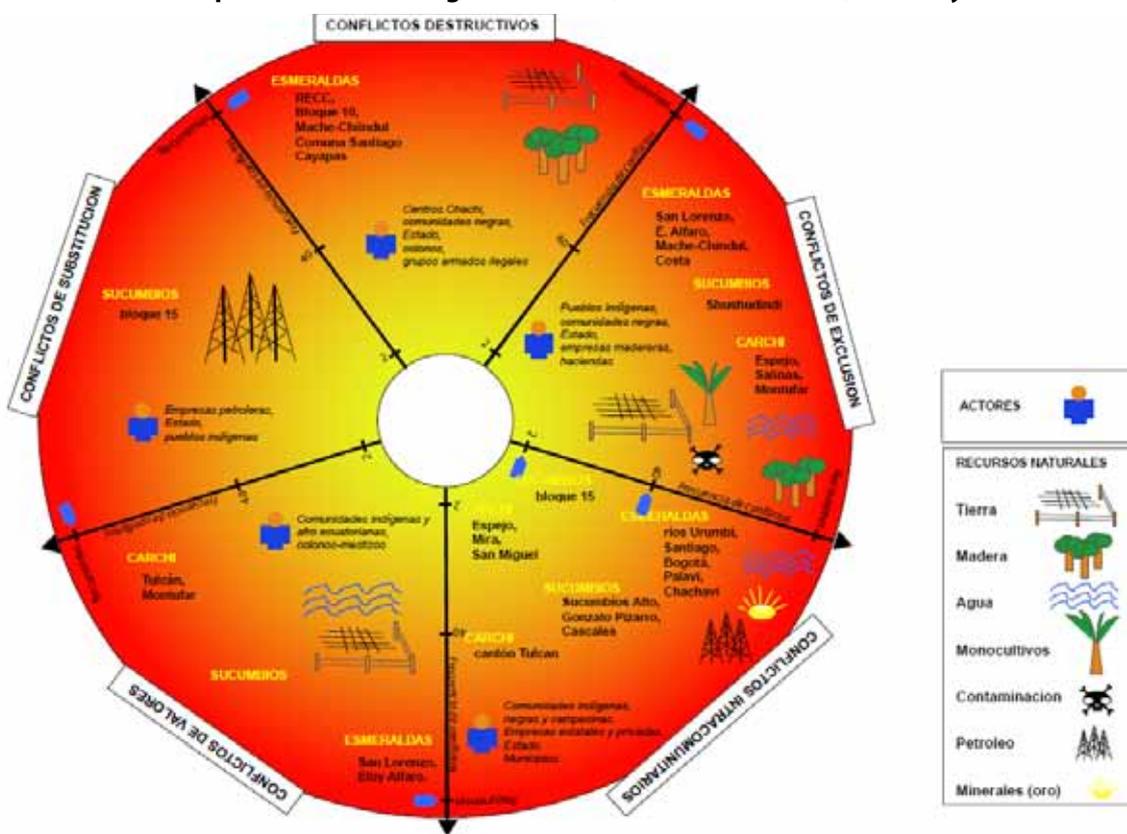
Conflictos registrados según tipología	Nº
Servicios y obras públicas	66
Laboral salarial	56
Otro	49
Situación y medidas económicas	47
Gobernabilidad	39
Recursos naturales y medio ambiente	37
Tierra / territorio	34
Límites	27
Educación	9
Seguridad ciudadana	7
Coca excedentaria	6
Vivienda	3
Total	380

Fuente: Defensoría del Pueblo de Bolivia.

Por su parte, la Fundación UNIR rescata una tipología de conflictos que comprende 16 categorías en las que se agrupan los casos con demandas afines:

- Medidas económicas y situación económica de las personas.
- Laborales y salariales.
- Gestión administrativa en instituciones públicas y privadas.
- Prestación de servicios públicos.
- Situación y medidas legales.
- Cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades.
- Ideológico políticos.
- Valores, creencias, identidad.
- Derechos humanos.
- Tierra.
- Recursos naturales y medio ambiente.
- Límites político administrativos.
- Gestión del espacio urbano.
- Vivienda.
- Seguridad ciudadana.
- Incumplimiento de convenios.

Gráfico 6. Tipos de conflictos según ubicación, recursos naturales, actores y número



Fuente: Volker Frank. Tipología de conflictos y propuestas para su abordaje.

Desde el aporte de la Fundación UNIR se resaltan tres tipos de conflictos que se clasifican como: económicos, de gestión administrativa, y por prestación de servicios públicos⁴⁹. (Cuadro 4)

Cuadro 4. Tipos de conflictos y sus características

Tipos de conflictos	Aspectos destacados	Prevalencia
Económicos	Incremento del costo de vida, en especial de alimentos y transporte.	Constituyen la principal fuente de conflictos en Bolivia. En el 2011 y 2012 representó cerca del 50% de todos los casos registrados.
	Escasez de productos básicos, como el azúcar.	
	Incremento salarial y aumento de precios de algunos productos.	
	Pugnas por el control de recursos naturales, como motor del desarrollo (mineros).	
Gestión administrativa	Pugnas en instituciones públicas, principalmente con municipios, y por una gestión pública más eficiente, transparente y cerca al ciudadano.	Se presentaron con mayor frecuencia en la Caja Nacional de Salud, los servicios departamentales de caminos, las universidades públicas y las empresas públicas de agua y saneamiento.
Prestación de servicios públicos	Debido a deficiencias de gestión de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, para proveer servicios.	La mayor recurrencia se encuentra en el sector salud por el retraso en la cancelación de haberes y bonos al personal, y por la falta de insumos médicos.

Fuente: Propia, construida en base a la información de la Fundación UNIR.

⁴⁹ http://www.unirbolivia.org/nueva3/images/stories/Libros/Libro_conflictos_Bolivia_2009_2011.pdf

Según esta tipología de conflictos, entre 2009 y el 2011 se puede notar que los conflictos referidos a recursos naturales y medio ambiente, así como tierra (pueden corresponder a lo socioambiental) llegan en total a un 7,2%. (Cuadro 5)

Cuadro 5. Conflictos según su tipo 2009 - 2011 (en porcentaje)

Tipo de Conflicto	Porcentaje
Medidas económicas/situación económica	20,2%
Laboral/salarial	14,9%
Gestión administrativa	12,6%
Prestación de servicios públicos	11,5%
Cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridad	7,2%
Situación/medidas legales	7,0%
Ideológico político	5,6%
Tierra	3,7%
Recursos naturales y medio ambiente	3,5%
Gestión del espacio urbano	2,9%
Incumplimiento de convenios	2,5%
Derechos humanos	2,5%
Límites político-administrativos	1,4%
Seguridad ciudadana	1,2%
Vivienda	0,8%
Valores/ creencias/identidad	0,7%
Otros	1,8%
TOTAL	100%

Fuente: Fundación UNIR.

La misma fundación UNIR establece tres grandes campos de conflictividad, en los que pueden incluirse los casos antes clasificados. Estos campos son:

- Por reproducción social.
- Institucional.
- Político-cultural.

Cabe señalar que los límites entre estos campos son flexibles y entre ellos se pueden presentar interacciones. (Cuadro 6)

Estos campos de conflictividad para Bolivia son principalmente por la reproducción social y, en menor medida, institucionales y político-culturales. (Gráfico 7)

Gráfico 7. Campos de conflictividad en Bolivia 2009 – 2011 (en porcentaje)



Fuente: Fundación UNIR.

En Perú, igualmente, se han venido manejando diversas tipologías principalmente entre la Defensoría del Pueblo y las diversas Unidades de Conflicto de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con diferencias significativas en cantidad y en las interpretaciones de los conflictos que han devenido en lecturas distintas de la realidad.

Cabe resaltar que, en general, en los cuatro países la relación entre cada una de las Defensorías del Pueblo y sus respectivos gobiernos nacionales ha estado signada por situaciones de tensión y hasta distanciamiento. entre si

En varios casos, los informes de las Defensorías no han merecido la adecuada aceptación por parte de las autoridades competentes, con resultados que han tenido en ocasiones efectos contraproducentes para encarar oportunamente los conflictos, debilitando la gobernabilidad e incrementando los escenarios de violencia. (Cuadro 7)

Cuadro 6. Campos de conflictividad y características

Campos de conflictos	Características/Definiciones	Conflictos que comprende
Por la reproducción social	Capacidad de una sociedad para reproducirse y cambiar a lo largo del tiempo. Se refiere a la satisfacción de necesidades básicas y de otras que permitan mejorar calidad de vida.	Medidas económicas que afectan condiciones de vida. Encarecimiento del costo de vida. Carencia de empleo. Dificultades de acceso y uso de la tierra, agua y otros RRNN. Deterioro de capacidad adquisitiva Falta de prestación de servicios públicos. Inseguridad ciudadana.
Institucional	La existencia de normas compartidas que regulen la vida social y generen mecanismos que eviten comportamientos arbitrarios, para que se actúe en el marco del Estado de Derecho y del respeto a las instituciones, en un contexto de supere las situaciones de crisis y violencia como parte de una cultura de paz.	Problemas de gestión administrativa. Cuestionamiento o reconocimiento de autoridades. Aspectos legales.
Político cultural	Responde a nuevas formas de organización y relacionamiento social por los componentes de identidad cultural a los que está relacionado. Conlleva mayores riesgos de fragmentación social y de violencia política.	Defensa de derechos culturales y territoriales. Normatividad con contenido excluyente para determinados sectores.

Fuente: En base a información de Fundación UNIR.

Cuadro 7. Tipos de conflictos en Perú y categorización de algunas instituciones involucradas⁵⁰

Defensoría del Pueblo	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
<ul style="list-style-type: none"> • Socioambiental. • Demarcación territorial. • Asuntos de gobierno local. • Asuntos de gobierno regional. • Asuntos de gobierno nacional. • Electorales. • Laborales. • Comunales. • Cultivo ilegal de coca. • Otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Socioambiental. • Demarcación territorial. • Infraestructura. • Recursos hídricos. • Gobernabilidad. • Asuntos sociales. • Asuntos productivos. • Laboral. • Normativo. • Cocalero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de incompatibilidad de actividades económicas y formas de vida. • Acceso a beneficios económicos privados. • Acceso a recursos públicos. • Gestión de recursos públicos. • Ilegalidad de actividades. • Derechos laborales. • Servicios públicos. • Otros.

La Defensoría del Pueblo de Perú define una tipología de conflictos sociales en función de los ámbitos y temas que caracterizan a los conflictos en este país, a saber⁵¹:

- a) Socioambiental: aquéllos cuya dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. En este tipo de conflictos están presentes componentes de orden político, económico, social y cultural.
- b) Asuntos de gobierno nacional: relacionados a la

- c) Asuntos de gobierno regional: relacionados a la gestión pública del gobierno regional.
- d) Asuntos de gobierno local: relacionados a la gestión pública de los municipios provinciales y distritales.
- e) Comunales: conflictos cuya dinámica gira en torno al acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades.
- f) Demarcación territorial: son conflictos vinculados al establecimiento de límites entre

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Defensoría del Pueblo de Perú.

- circunscripciones territoriales.
- g) Laborales: conflictos que tienen que ver con los derechos laborales.
- h) Cultivo ilegal de coca: aquéllos que son creados alrededor de la siembra ilegal de coca, la presencia de narcotráfico y las acciones del Estado.
- i) Electorales: conflictos sociales que giran en torno a la no aceptación de resultados electorales y el rechazo a las autoridades electas.

Mientras tanto, de acuerdo a la actual Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la PCM, la tipología se modifica a lo siguiente⁵²:

- a) Minería: Conflictos ligados a la presencia de actividades mineras, ya sea por su impacto o por incumplimiento de acuerdos.
- b) Hidrocarburífero: Aquéllos relacionados a las actividades petroleras y gasíferas.
- c) Energéticos: Conflictos en torno a actividades de producción de energía, en particular hidroeléctricas.
- d) Hídricos: Conflictos que giran alrededor del uso y distribución del agua para riego y/o consumo doméstico.
- e) Minería informal e ilegal: Conflictos vinculados a actividades realizadas por personas que explotan recursos mineros de modo ilegal (invadiendo terrenos y concesiones ajenas) y sin las precauciones necesarias para evitar impactos ambientales negativos.
- f) Demarcación territorial: Se deben a la delimitación de un espacio territorial, siendo frecuentes las disputas entre distritos y provincias, así como entre regiones.
- g) Agrarios, forestales y por producción de hoja de coca: Se desencadenan alrededor de las

- actividades agropecuarias y forestales.
- h) Laborales: Conflictos que se deben a desacuerdos entre empleados y trabajadores en torno a los derechos y las relaciones laborales en el sector público o privado.

Finalmente, en el caso del aporte de PrevCon, las tipologías de los conflictos están en función de las causas que lo originan, tales como:

- a) Percepción de incompatibilidad de actividades económicas y formas de vida: por ejemplo, entre actividades extractivas y agropecuarias. Toma en cuenta, además, la magnitud de los proyectos y la manera en que puede afectar el medio ambiente y el modo de vida de las personas.
- b) La demanda por beneficios económicos privados: son conflictos que surgen por el reclamo de compensaciones y beneficios de parte de la población a empresas que explotan recursos naturales.
- c) El acceso a recursos públicos: incluyen conflictos que se deben a la disputa de recursos financieros, como canon y regalías, y aquellos que están relacionados con acceso a recursos naturales como el agua, etc.
- d) La gestión de recursos públicos: Surgen debido a la manera en que son administrados y/o gastados los fondos públicos.
- e) Actividades ilegales: Incluyen narcotráfico, contrabando, tala o minería ilegal, entre otras.

Esta diferente tipología sustentada en base a la utilización de diversos enfoques y metodologías sobre la conflictividad, conllevan un número distinto de conflictos relacionados con el acceso y uso de recursos naturales registrados a nivel nacional según cada fuente. Es así que la Defensoría del Pueblo registra 157 casos, la ONDS registra 61, y PrevCon 54.⁵³ (Cuadro 8)

Cuadro 8. Conflictos sociales por el uso de recursos naturales en Perú según fuente

Fuente	Conflictos sociales identificados a nivel nacional
Defensoría del Pueblo	157
PrevCon	61
ONDS	54

52 En el caso de la ONDS, se establecen tipologías de acuerdo a los siguientes criterios: 1) tipo de demanda que reclaman los actores (económica, productiva, social, cultural, ambiental), en cuya resolución se compromete la participación de una o más de las autoridades del Ejecutivo o de las instituciones públicas; 2) pertenencia a una actividad productiva, en cuyo caso, su resolución corresponde a uno o más sectores del Ejecutivo o de los niveles de gobierno; 3) afectación a los derechos de los actores sociales y al medio ambiente; y 4) disputas entre pueblos o regiones por recursos, definición de límites; o por disputas en la gestión de gobierno local o regional.

53 Muchos de estos conflictos se duplican o triplican en las fuentes, de ahí que sumarlos puede llevar a error, ya que un conflicto podría ser contado más de una vez.

Esas variaciones también afectan a los casos identificados como socioambientales de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, de tipo “minero” e “hidrocarburos” según la ONDS, y a la “percepción de incompatibilidad de actividades económicas” y “formas de vida” según PrevCon.

En Colombia, finalmente, en materia de conflictos ambientales, se resalta el uso del medio ambiente como instrumento político por parte de los alzados en armas.⁵⁴ Asimismo, la producción y el tráfico de drogas, y la erradicación forzada con fumigaciones generan varios tipos de conflictos socioambientales. En este país, quizás un poco más que en los otros de la subregión andina, *“el triángulo político-económico-ambiental del nuevo patrón de causalidad del conflicto ambiental funciona perfectamente, pero subordina claramente el factor ambiental a los dos otros”*⁵⁵.

A diferencia de los demás países, en el caso de Colombia no ha sido posible identificar una o más propuestas de tipología de conflictos fuera del contexto de guerra interna que ha caracterizado este país durante decenios. En general en América Latina considerando la tipología de la Fundación UNIR entre enero y diciembre del 2011 se registraron 166 conflictos referidos a recursos naturales y medio ambiente y 179 sobre tierras.

Según estos datos la búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas es el factor que genera mayores niveles de conflictividad en la región, lo que demuestra que la población se moviliza sobre todo por objetivos específicos y pragmáticos. Los problemas laborales y salariales, de prestación de servicios públicos, relacionadas con las medidas económicas y la situación económica de las personas, así como la problemática de la tierra y el acceso y aprovechamiento de recursos naturales son los factores de mayor importancia, significando un 47% del total de las demandas.

El otro aspecto a considerar es la participación de múltiples actores en los conflictos identificados. Se podría aseverar que la gran mayoría de sectores tanto públicos como privados y de la sociedad civil están presentes en las diversas manifestaciones de conflictos, lo que muestra no solo la persistencia de estas situaciones como parte de la dinámica socioeconómica y política común, sino que se acrecienta con ribetes de violencia con lo cual el escenario se hace más complejo afectando las condiciones de gobernabilidad.

54 Stéphanie Lavaux. Colombia, 2004.

55 Stéphanie Lavaux. Colombia, 2004.

Las mujeres en los conflictos socioambientales

Para abordar el papel de la mujer dentro de los conflictos socioambientales, es conveniente manejar un concepto de género que responda a una visión más dual, que obedezca a los patrones adecuados de mujer y hombre, abiertos a las distintas sexualidades en el sentido general de la palabra. Scott define al género como el “resultado de la producción de normas culturales sobre el comportamiento de hombres y mujeres mediado por la compleja interacción de un amplio espectro de instituciones económicas, sociales, políticas y religiosas. Es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos. Es una forma primaria de relaciones significantes de poder”⁵⁶.

Las diferencias de género establecen patrones de conducta, roles, derechos y responsabilidades, lo cual se manifiesta también en el manejo de los recursos naturales. Tal como especifica Susan Poats, las relaciones entre mujeres y hombres pueden ser abordadas en base al análisis de factores históricos, demográficos, institucionales, socioeconómicos y ecológicos, todos los cuales inciden, en parte, sobre las formas de gestión de los recursos naturales. El control de estos recursos se encuentra relacionado a la división del trabajo basada en el género y a las responsabilidades en los medios de vida, lo cual llega a afectar el nivel de participación y la toma de decisiones respecto a los mismos.

Al tener las mujeres y los hombres diferentes formas de relacionarse con la naturaleza y sus recursos, poseen también distintas necesidades e intereses, lo que conlleva diferencias en la búsqueda de mecanismos de transformación de los conflictos socioambientales. Este análisis de género en base al reconocimiento de las diferencias contribuye a una mejor comprensión de los aspectos que influyen en los conflictos socioambientales, permite distinguir sus consecuencias diferenciadas y lograr su resolución a través de un diseño más inclusivo.

El acercamiento hacia la problemática de la mujer requiere de marcos conceptuales que ayuden a disponer de enfoques que intenten explicar la condición de la mujer y sus potencialidades. Uno de estos enfoques es la corriente de la ecología social, que puede servir como herramienta conceptual para la solución de conflictos socioambientales, pues busca revivir los ideales de la emancipación humana a través de la reducción de la desigualdad y de las asimetrías de

56 Vallejo: 2011.

poder, sean en base a clase, raza y/o sexo. En palabras de Silvia Vega, *"debido a la conexión que se hace entre la dominación de las mujeres y la naturaleza, esta vertiente ha inspirado a algunas ecofeministas"*. El ecofeminismo postula *"importantes conexiones históricas, culturales y simbólicas entre la opresión y explotación de las mujeres, y la opresión y explotación de la naturaleza"*. Tanto las mujeres como la naturaleza son explotadas por la sociedad capitalista patriarcal. El hombre ha mantenido un rol importante en la historia social y política mientras la mujer lo ha tenido en su relación con la naturaleza, proceso en el cual el hombre ha generado una ciencia reduccionista, explotadora y destructiva, mientras que la mujer ha mantenido una visión holística basada en la continuidad e interdependencia biológica⁵⁷.

La ecología política, por otro lado, se preocupa de incluir la problemática de la ecología en la agenda política. Para ello, aborda las dimensiones de etnocentrismo, el racismo y la heterofobia (entendida como la negación del otro ser humano) como causas de conflicto, a las cuales se agrega el androcentrismo, que invisibiliza el punto de vista femenino.

La concepción del medio ambiente respecto al género en la cultura andina, si bien aboga por el continuo diálogo, reciprocidad, y el equilibrio y armonía con el cosmos, además que es usuaria de un lenguaje *"entre iguales, para dialogar, para mostrar, para narrar, para contar"*, no siempre cuestiona las relaciones de género existentes. En el caso de la lucha por la tierra, el género no es un tema que entre en agenda necesariamente, no se cuestiona la mayoritaria acumulación de tierras en manos de los hombres ni el acceso a la capacitación o el crédito. No se les reconoce a las mujeres su labor en las tareas agrícolas, tan sólo se les mantiene como las encargadas del rol reproductivo.

Por su parte, en la cosmovisión de indígenas andinos y amazónicos, la defensa de la tierra se lleva simultáneamente a la defensa de la mujer, pues ésta se encuentra estrechamente vinculada a la naturaleza y a la cultura. La mujer, además de pertenecer a una complementariedad entre roles masculinos y femeninos, es concebida como fuente de vida, al igual que la tierra. Sin embargo, como lo señala Minaar, *"el hecho de que en la cosmovisión andina el universo se divide en una mitad masculina y una femenina, es insuficiente para deducir de ahí la existencia de relaciones de género igualitarias"*, pues existe una asimetría jerárquica basada en los roles diferenciados

intrínsecamente⁵⁸. Susan Poats postula que *"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"*. La repartición de beneficios y efectos, resultado de los conflictos socioambientales y/o su resolución, es un tema fundamental de análisis para entender temas tan complejos como el ambiente y el desarrollo sostenible.



En los conflictos socioambientales se advierte una tensión, por un lado, respecto a las disputas con actores externos a la comunidad y, por otro lado, relacionada a inequidades en las relaciones familiares y comunitarias invisibilizadas en los procesos de gestión y transformación de los conflictos. En términos de género, los conflictos socioambientales se manifiestan en las relaciones inequitativas de subordinación que limitan el acceso de las mujeres a los recursos naturales y que las excluyen del control de los mismos⁵⁹. Es decir, no hay razones para pensar que la estructura de toma de decisiones al interior de las familias y comunidades

57 Balarezo: 2005.

58 Balarezo: 2005.

59 Vallejo: 2011.

va a ser sustancialmente distinta a la que se aplique frente a un conflicto socioambiental.

Al interior de la familia, el hombre suele tener una incidencia directa respecto al destino de los ingresos. Estudios a lo largo de la región muestran una tendencia de la mujer por destinar el ingreso al bienestar familiar cuando ella es la que lo controla. Igualmente, a nivel comunitario, la falta de educación y el bajo nivel de organización de las mujeres dificultan su papel en la toma de decisiones, lo cual se complementa con una menor capacitación y entrenamiento en aspectos técnicos, administrativos y de liderazgo, áreas controladas por los hombres. Estas restricciones, junto a las que ya tienen para la educación y la formación, las excluye de facto en los procesos de resolución de los conflictos socioambientales⁶⁰.

En tal sentido, la mujer es considerada como un actor vulnerable debido a que⁶¹:

- Posee menor acceso a la tierra y a su titularidad.
- Se limita su participación y toma de decisiones en espacios públicos.
- Se encuentra más excluida de la transferencia de tecnología, con un limitado acceso a asistencia financiera y a la información.
- Es un sector invisibilizado en las políticas públicas de desarrollo y conservación.
- Existen desigualdades de género que afectan y/o limitan su acceso, uso, control y beneficios derivados de la biodiversidad y del manejo de los recursos naturales

En 1995, IDNDR Informes aseveraba que más del 50 % de las familias de bajos recursos en Latinoamérica y el Caribe dependían de la madre como principal proveedora⁶². Ello, en situaciones de emergencia, genera que las mujeres se vean obligadas usualmente a asumir las responsabilidades más grandes por sus hijos y su hogar, lo cual les reduce las oportunidades para participar en los procesos de toma de decisiones comunitarias o en las acciones formales. Según manifiestan los miembros de las comunidades de Espinar y Chumbivilcas⁶³ en Perú, ambas en procesos de negociación con mineras, la estrategia de la relación empresa-comunidad suele prestar atención a aquellos actores que poseen más capacidad de reclamo y de ejercer presión. Es por ello que los ancianos, las mujeres -sobre todo las quechuahablantes- y las

60 Balarezo: 2005.

61 Vallejo: 2011.

62 Phillips: 2000.

63 CIES: 2011.

familias en pobreza extrema suelen quedar de lado en las negociaciones.

Las mujeres presentan desventajas tanto al momento de acceder a la tierra y el agua, como en el proceso de toma de decisiones de tales recursos y la disponibilidad de su uso; es decir, no es reconocida suficientemente su labor en la sostenibilidad ambiental y no obtiene beneficios equitativos de la gestión de los recursos naturales. La mayor parte de los dirigentes de los comités de desarrollo del pueblo y de organismos del gobierno local se encuentran copados por hombres. En casos como la actividad extractiva minera en Perú, la presencia del liderazgo femenino es notable en pueblos donde existe la organización de mujeres pallaqueras⁶⁴, lo cual implica protagonismo pero por una actividad productiva bastante acotada al ámbito femenino.

En general, se reconoce que⁶⁵:

- Las mujeres son más vulnerables al deterioro ambiental.
- Existe una división sexual del trabajo.
- Existe una feminización de la agricultura.
- Proveen de recursos para autoconsumo, higiene, lavado de ropa y abreviar animales.
- Son excluidas de los procesos de consulta, planeación, capacitación y toma de decisiones.
- Poseen escasa movilidad social y un menor acceso a la educación, debido al tiempo dedicado a las labores domésticas y al cuidado de niños y ancianos.
- No son reconocidas ni se identifican a sí mismas como jefas del hogar.

En el caso de Ecuador, respecto a la actividad minera, la mujer tiene serias dificultades para acceder a una movilidad social y participar en los procesos, pues en las familias relacionadas a este ámbito prima la idea de que el hombre es de la calle y la mujer de la casa, y que ella no puede entrar a la mina pues la veta "se esconde", situación que se agrava con la permisividad hacia la violencia doméstica, donde la mujer incluso llega a aceptarla como muestra de afecto.

La dinámica es similar en Colombia, Brasil, Bolivia, Argentina y Chile. En este último, la presencia femenina en puestos de liderazgo es aún menor como

64 Las **pallaqueras** son las mujeres que seleccionan mineral en la cadena de procesamiento de la pequeña minería.

65 Aranibar: 2011.

consecuencia, entre otros, del reducido número de mujeres dedicadas a la actividad minera -existe la creencia de que su presencia en las minas trae mala suerte-, relacionada al esfuerzo físico masculino, y por el Código de Trabajo hasta 1996, que prohibía la presencia de mujeres en minas subterráneas⁶⁶.

Con este panorama de la situación general de las mujeres y de los enfoques que permiten abordar los problemas, para poder acercarse a la perspectiva de género respecto a los conflictos socioambientales, se propone las siguientes fases⁶⁷:

- **Análisis y diagnóstico de la situación.** Implica un mapeo de actores, identificación de los problemas, definición de intereses, necesidades, valoraciones en disputa y cómo el conflicto afecta a mujeres y hombres en base a sus aspectos comunes y diferencias. Se debe identificar los roles diferenciados por género y grupo de edad, analizar el acceso y control a recursos y las relaciones de necesidad al recurso en disputa.
- **Análisis de posibles salidas para enfrentar el conflicto.** Análisis de costo-beneficio y medición de riesgo (si es para mujeres y/o para hombres), análisis de opciones y salidas. El proceso implica una reflexión de las posiciones, intereses y necesidades en juego en base a la especificidad de los géneros.
- **Diseño de estrategias de acción** considerando las propuestas de mujeres y hombres.
- **Participación en la transformación del conflicto.** Supone definir la participación de mujeres y hombres implicados en la transformación del conflicto. Presupone una participación equitativa entre mujeres, hombres, jóvenes y ancianos.
- **Seguimiento y evaluación.** Permite obtener un aprendizaje y generar conocimiento.

Según un estereotipo, *“las mujeres se han considerado pasivas en contraposición a los hombres activos, las mujeres son las víctimas mientras que los hombres son los agentes, o ellos son los racionales y ellas las emocionales”*⁶⁸. Se considera a las mujeres como actoras pasivas del conflicto; su rol reproductivo y de crianza de los niños es el más realzado en comparación a lo que cumplen en la familia y en la comunidad, y el

liderazgo y la representación hacia afuera está ejercida sobre todo por mayores⁶⁹.

Ello contrasta con la realidad como, por ejemplo, el caso de Ecuador, donde frente a la actividad de explotación y contaminación, se ha generado el Frente de Mujeres Guardianas de la Amazonía formado por campesinas de la provincia de Morona Santiago, que buscan preservar el ambiente y garantizar un futuro saludable para las generaciones futuras. Inés Fajardo, miembro del directorio de Guardianas de la Amazonía, reivindica el papel de las mujeres en el proceso de resistencia en torno a este tipo de conflictos en la provincia desde hace ya diez años.

Igualmente, la realidad en Bolivia muestra a mujeres movilizándose activamente para proteger la biodiversidad de territorios como Beni y Cochabamba frente a un eventual crecimiento de cultivos de coca. O las mujeres del Putumayo en Colombia, organizadas por la defensa de sus territorios y recursos naturales contra la penetración del narcotráfico, la violencia organizada y los grandes capitales externos y por una salida de paz frente al conflicto armado. Finalmente, en Perú, en los últimos meses se han llevado a cabo importantes movilizaciones de mujeres por la defensa del agua en lugares como Cajamarca y Espinar.

Lo que evidencia esta realidad es que los conflictos socioambientales son percibidos como situaciones que las afectan directamente en tanto pueden poner en riesgo las fuentes de supervivencia de las familias, cuyos sustentos básicos -la agricultura y la ganadería- sienten que no son compatibles con los pasivos ambientales producto de las actividades extractivas, que se han incrementado en los últimos años como parte sustancial del modelo de acumulación económica que se implementa en los países andinos.

Al igual que los hombres, ellas han sido agredidas en distintas formas y mal vistas y enjuiciadas por las autoridades. Su involucramiento en reclamos y movilizaciones implica abandonar, aunque fuera parcialmente, su modo de vida ya establecido y pasar a ser defensoras de derechos; este proceso ha significado que campesinas, incluso analfabetas, se hayan visto obligadas a capacitarse para poder reclamar sus derechos. Pero la decisión de participar en tales acciones tiene sus costos como, muchas veces, dejar solos a los hijos y familiares, lo cual puede generar conflictos intrafamiliares⁷⁰.

66 Aranibar: 2011.

67 Vallejo: 2011.

68 Aragón: 2011.

69 Balarezo: 2005.

70 ADITAL: 2012.

Potencial rol de la mujer en la prevención de CSA

La mujer tiene un gran potencial para ejercer un papel relevante en, por ejemplo, la prevención de conflictos mineros. En localidades alejadas de centros urbanos importantes, ellas pueden valorar en mejor medida las oportunidades de bienestar familiar impulsadas por un proyecto minero, por ejemplo, y al mismo tiempo poseen una mayor sensibilidad para visualizar sus posibles consecuencias negativas, como la alteración de costumbres locales, o impactos sobre el medio ambiente y/o la salud.

A la mujer se le reconoce las cualidades de⁷¹:

- Compromiso consecuente con el logro de objetivos.
- Capacidad de manejo de múltiples variables en forma simultánea.
- Flexibilidad para adecuarse a los cambios.
- Disciplina para actuar de manera más ordenada.
- Capacidad para generar ambientes de trabajo más gratos.

Para que puedan ser incluidas en la prevención de conflictos mineros, es necesario buscar mecanismos de aproximación entre las mujeres (incluso ellas mismas han sugerido que, a menudo, los lazos de hermandad entre los hombres pueden llegar a ser más fuertes que los de las mujeres), fomentar equipos mixtos para el diálogo, recibir capacitación (leyes, liderazgo, sostenibilidad ambiental) y fortalecer las organizaciones femeninas⁷².

Hasta aquí se va perfilando el papel relevante que pueden tener las mujeres dentro de la problemática de los conflictos socioambientales. Ellas tienen un rol central en la provisión, gestión y cuidado de los recursos hídricos, por ejemplo⁷³. Desempeñan una función importante en la recolección y protección de agua para uso doméstico -y agrícola, en muchos casos-; sin embargo, poseen una capacidad de influencia menor que los hombres al momento de gestionar, analizar problemas y en el proceso de toma de decisiones. Este rol de la mujer en torno a los recursos hídricos pocas veces se ve reflejado en acuerdos institucionales para la gestión de tales recursos, pues ello implicaría la

aceptación e implementación de políticas positivas que promuevan los derechos de las mujeres, tanto para satisfacer sus necesidades específicas como para lograr su incorporación en los procesos de toma de decisiones.

La participación completa y efectiva de las mujeres en el proceso de toma de decisiones requiere una atención especial al modo en que las diferentes sociedades asignan determinados roles sociales, económicos y culturales a las mujeres y a los hombres. Es de mencionar que la equidad de género y la gestión sostenible de los recursos hídricos mantienen una relación positiva, por lo que el involucramiento de mujeres y hombres en posiciones de influencia de todo el proceso puede catalizar el logro de tal sostenibilidad. Una gestión integrada y sostenible del agua contribuye a la equidad de género mediante el acceso de mujeres y hombres al uso del recurso hídrico y a los servicios que de ésta se derivan.

Los problemas relacionados a la escasez de agua deberían tener preponderancia en la agenda socioambiental global. Según la FAO, el acceso al agua requiere de reformas legales para poder llegar a un mayor número de personas, dentro de las cuales es urgente el aseguramiento de que las cabezas de familia y las mujeres tengan acceso legal al agua y la tierra⁷⁴. La exclusión de las mujeres en el proceso de diseño, planificación y toma de decisiones sobre el uso del agua y los proyectos de saneamiento en los países subdesarrollados, es un obstáculo que dificulta la mejora del bienestar familiar, además de constituir un factor de conflictividad. Para construir una cultura de paz es necesario que las mujeres sostengan un compromiso con lo público y que los hombres mantengan una actitud democrática que respete las opiniones y propuestas de ellas⁷⁵.

Considerar a la mujer como un sujeto de cambio permite las siguientes consideraciones⁷⁶:

- En muchos países de la región a nivel rural, las usuarias y manejadoras primarias de los recursos naturales suelen ser las mujeres, dependiendo de éstos para su subsistencia.
- Las mujeres indígenas poseen un rol importante en la transmisión de valores y ética con la naturaleza, y de saberes relacionados con el manejo de la biodiversidad.

71 Aranibar: 2011.

72 Aranibar: 2011.

73 GIZ: 2011.

74 Díaz: 2007.

75 Alcañiz: 2007.

76 Vallejo: 2011.

- Contribuyen, basadas en su conocimiento ancestral sobre la biodiversidad, a su conservación mediante el uso sostenible de los recursos.

La capacidad de participación necesita ser creada, en especial, entre las mujeres, jóvenes, comunidades indígenas y otros grupos socialmente marginados, pues ello contribuye a tomar conciencia y generar confianza, como también a establecer fuentes buenas y transparentes de información dentro de un sistema de comunicación permanente, lo cual es un elemento necesario para la prevención de conflictos sociales⁷⁷

afectan a hombres y mujeres de manera diferenciada, por lo que sus salidas pueden ofrecer oportunidades innovadoras para grupos no visibilizados, como las mujeres, los ancianos y los jóvenes. En caso de conflicto, sus actores centrales no pueden elaborar ni interpretar los intereses de quienes no han sido consultados, por lo que el enfoque de género propone incorporar a la consulta a los sectores marginados, mujeres entre ellos. De ahí que, si las mujeres y los grupos marginados no son tomados como sujetos activos dentro de los procesos de solución de conflictos, no tendrán incentivos para participar en ellos.



(Gestión Integral de Recursos Hídricos, GIRH, en el marco de los Principios de Dublín).

Incorporar el enfoque de género en el estudio de los conflictos socioambientales permite mostrar que las consecuencias del uso irracional de los recursos

Para estos cambios de enfoque se requiere grupos humanos con capacidades técnicas y habilidades para la generación de confianza; con facilidad para detectar, informar y alertar sobre potenciales conflictos socioambientales; capaces de fortalecer las capacidades de intervención temprana y de manejo de crisis; y de promover consensos y alianzas entre

77 GIZ:2011

Roles de mujeres y hombres (casos de Ecuador)

...En el tema de tierra, también se evidencian brechas relacionadas a los roles culturalmente construidos de lo masculino y de lo femenino y sus consecuencias sobre las relaciones de género. En Carchi, la mayoría de los títulos de la tierra está a nombre de los hombres y las decisiones se toman con “mucho machismo” lo cual sigue reforzando los estereotipos y patrones culturales de género. Una división del trabajo interesante fue mencionada en el caso de la tala de árboles. Según una entrevista, la tala *“hace el hombre ya que es un trabajo fuerte. La mujer se maneja en otro sentido, hace los papeles y saca las guías (de comercialización- VF). El hombre no sabe nada de eso”*. El entrevistado agrega que este rol de la mujer es “indispensable”, aludiendo al relativo poder que tiene la mujer en esta actividad económica.

En Sucumbíos, se mencionan los efectos económicos de la tala de árboles sobre las mujeres. Con la deforestación se pierden semillas que las mujeres de las comunidades indígenas usan para la elaboración de artesanías.

En pocas organizaciones en el Carchi las mujeres tienen algún liderazgo y existen pocas organizaciones de mujeres con agendas políticas claras. Según las entrevistas, en general *“son los hombres que protestan más. La mujer es más sumisa”*. En otra entrevista se relata que *“cuando el hombre habla, la mujer no se mete. Eso viene desde la enseñanza en la casa”*. Y agrega que *“la cuestión del machismo es a nivel nacional, pero aquí (en Carchi-VF) es bien acentuado”*. En cambio, en Esmeraldas, la Defensoría del Pueblo analiza: *“las mujeres son más propensas a organizarse. En las organizaciones, la mayoría son mujeres, en reuniones de padres de familia, la mayoría son mujeres. La mujer está más interesada en los problemas que le afectan directamente. El hombre es machista y quizás piense que no necesita organizarse. Pero la mujer se siente más fortalecida al estar organizada”*.

En la provincia de Sucumbíos existen instancias, como el Frente de Mujeres y la Federación de Mujeres, que promueven la participación de ellas en la toma de decisiones.

Otras diferencias culturales se manifiestan en los conflictos entre las comunidades rurales y la población urbana por el tema del agua. En este marco, se menciona como conflicto latente las descargas de las aguas servidas de la ciudad de Tulcán a los ríos, que se contaminan y causan enfermedades de la piel y problemas gastrointestinales a la gente que consume el agua más abajo. Una línea de conflicto similar separa a las autoridades de Montúfar que, en su afán por ampliar el relleno sanitario existente, tienen que enfrentar las protestas de la población colindante al relleno.

Fuente: Volker Frank. Tipología de conflictos y propuestas para su abordaje.

distintos actores de la sociedad civil y autoridades locales. En lo que concierne a la intervención en procesos multiculturales para la gestión de conflictos, se puede recurrir a los recursos locales de mediadores interculturales, incorporando con decisión el rol de las mujeres⁷⁸.

Una fuerte presencia de las mujeres en los procesos de gestión de conflictos socioambientales se concreta a través de la toma de decisiones, particularmente en los aspectos que les afectan sus derechos, y en la distribución equitativa de los beneficios derivados de su resolución, en este caso, la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales.

Se debe reconocer su decisivo rol en la conservación de la biodiversidad, en la adaptación frente a problemáticas como el cambio climático, y en la mitigación de impactos, por ejemplo frente a desastres naturales, entre otros.

La valoración del rol de la mujer es fundamental, dejando de tomarla como un simple actor vulnerable, dando paso a su reconocimiento como un sujeto de cambio dentro de la problemática de los conflictos socioambientales. Las mujeres, como los hombres, son sujetos históricos que se han constituido a partir de experiencias situadas en contextos cambiantes y particulares, configurados por las condiciones económicas, culturales, políticas e ideológicas⁷⁹.

78 Huamani: 2011.

79 Vallejo: 2011.

2. SITUACIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN LOS PAÍSES ANDINOS Y SUS CAUSAS MÁS COMUNES

Hay una coincidencia general en señalar que parte importante del contexto de los CSA en la región andina es la aplicación de modelos de crecimiento en el marco de la globalización, basados en una serie de actividades extractivas -principalmente mineras y de hidrocarburos- que poseen una enorme importancia en los PBI nacionales y en los ingresos tributarios, aun cuando los países son diversos y existen diferentes visiones de desarrollo y de concebir el mundo⁸⁰.

El escenario de las diversas manifestaciones culturales que, junto a su biodiversidad, constituye la mayor riqueza de los países andinos, es otro componente importante que influye sobre los CSA. Esta realidad nos conduce a la construcción de un enfoque de interculturalidad, que alude a un encuentro de visiones y opciones culturales cuyo adecuado tratamiento debiera permitir un crecimiento mutuo entre las partes en pugna, dentro de un proceso -a menudo complejo- de pérdida y ganancia, que no siempre es sencillo de ponderar o aceptar. Como parte de esta complejidad hay que añadir el comportamiento del Estado, muchas veces al margen de estos procesos culturales o con dificultad para comprenderlos y canalizarlos adecuadamente, con consecuencias que agudizan o generan más conflictos. Parte de esta situación está relacionada con las tensiones existentes y en aumento, entre la división político-administrativa del Estado y los procesos territoriales de los pueblos ancestrales. Al reconocer los derechos de un sector, se pueden estar limitando los derechos e intereses de otros⁸¹.

En referencia a la Amazonía ecuatoriana⁸² -y que bien puede extenderse a todo el trópico húmedo de los países andinos-, Ortiz habla de un núcleo del modelo basado en la demanda de materias primas por parte de los países industrializados, que condiciona los ritmos y la magnitud de la presión del capital sobre la naturaleza y desencadena presiones en los territorios sobre los bienes naturales, los minerales, hidrocarburos, madera y derivados de los bosques en particular. Este proceso de capitalización de la naturaleza y sus dinámicas no sostenibles definidas a partir de la matriz energética

y económica vigente, constituyen un factor constante que genera el deterioro, privación, depredación, destrucción y escasez de bienes naturales como el suelo y el agua. El impacto de tales procesos en la dinámica de las economías y sociedades locales, incrementa las probabilidades de que se generen conflictos socioambientales.⁸³

El cambio climático también se incorpora en el contexto de los CSA de la región -principalmente en torno al agua-, pues tiende a exacerbarlos y pone en evidencia los problemas de gestión ya existentes. Este panorama puede hacer más frecuentes a conflictos "invisibilizados"⁸⁴. Por ejemplo, la institucionalidad de la comunidad campesina en base a sus normas internas de derecho consuetudinario y sus prácticas de trabajo colectivo y solidario, funcionan como previsores de conflictos. La incidencia de conflictos de esta naturaleza puede afectar la capacidad de adaptación de un sistema social para reducir su vulnerabilidad frente al cambio climático.

El debilitamiento de la comunidad, sea por el cambio climático y sus efectos en las relaciones interpersonales o por otros motivos, puede dejar al grupo afectado más vulnerable para enfrentar a los agentes económicos y políticos que pretendan apropiarse de sus recursos o afectar su calidad. Cabe mencionar que las comunidades campesinas enfrentan, en la actualidad, una crisis organizacional que se refleja en la gestión de recursos, lo cual puede llevar a su sobreexplotación. Por ejemplo, una gran demanda de agua como resultado de un incremento de áreas irrigadas, que supere a la oferta hídrica como efecto de la variación climática, puede generar una situación de conflicto.

El otro componente del contexto regional es el auge económico de los países andinos basado, en buena medida, en el aprovechamiento de la alta demanda internacional de minerales y sus correspondientes buenos precios, lo cual intensifica una dinámica económica de extracción de recursos naturales no renovables desde los países centrales o las grandes economías emergentes, que producen

80 Idem.

81 Políticas públicas, interculturalidad y conflictos socioambientales. Una aproximación, Ecuador.

82 Engel y Volker, s/f.

83 Espacios multisectoriales de diálogo para el desarrollo sostenible. Susan Engel, Volker Frank, Pippa Heylings, Jackie Rivera.

84 Estrategia regional frente al cambio climático - Región Apurímac. Gobierno Regional de Arequipa.

bienes manufacturados de alto valor agregado, “reprimarizando” las economías de los países productores andinos en contra de sus posibilidades de industrialización.⁸⁵

Para el caso de los conflictos en torno al agua, se encuentran seis fuerzas motrices generadoras⁸⁶:

- El modelo neoliberal de desarrollo vigente en los países, que presiona sobre los recursos naturales.
- Las inadecuadas políticas hídricas implementadas en las últimas cuatro décadas.
- La migración rural-urbana y la falta de planificación urbanística.
- El incremento de la demanda agropecuaria comercial, sobre todo para exportación.
- La mayor incidencia de la actividad minera y extractiva en general, promovida desde los gobiernos nacionales.
- El debilitamiento del tejido social de las comunidades campesinas e indígenas.

Es probable que la interacción de estas fuerzas motrices agrave los conflictos posteriormente, lo cual depende de la incidencia y la sinergia de los actores involucrados en los procesos. Los efectos del cambio climático contribuirán a exacerbar los conflictos ya existentes.

Según ciertos expertos, algunas de las guerras y conflictos del futuro van a ser producidas por el agua, un recurso cada vez más escaso debido al calentamiento global y a su sobreexplotación. Los conflictos por el agua requieren, para poder ser solucionados, ser coordinados entre los afectados y por las entidades públicas especializadas⁸⁷. En los CSA hay que considerar como un importante factor agravante, la debilidad democrática e institucional, en particular la ambiental, con superposición de competencias y graves deficiencias en su capacidad de gestión.⁸⁸ Los CSA surgen como respuesta de comunidades que ven cómo un modelo de desarrollo extractivo degrada

su entorno natural, afecta su espacio de trabajo,

85 Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia. CINEP/Programa por la Paz.

86 Estrategia regional frente al cambio climático – Región Apurímac. Gobierno Regional de Arequipa.

87 Proyecto Especial Tambo - Ccaracocha: Plan operativo institucional. Gobierno Regional de Ica.

88 Idem.

pone en riesgo la soberanía alimentaria, produce desplazamiento de la población local y, desde esta perspectiva, afecta la producción y reproducción cultural y social.⁸⁹

En síntesis, los conflictos socioambientales responden a problemas socioeconómicos, culturales e institucionales de gestión, a partir de una serie de relaciones asimétricas y de decisiones políticas sobre el acceso, uso y beneficio respecto a los recursos naturales, principalmente de los no renovables, con mucha primacía en los últimos decenios. En el caso del agua, por ejemplo, el acceso asimétrico a este recurso y su exclusión para algunos grupos, responde a una implementación inadecuada de normas, políticas y administración pública junto a una inapropiada intervención de instituciones financieras y de promoción de proyectos de inversión, cuyos beneficios son percibidos como poco favorables por las poblaciones locales.

Existe un grupo de conflictos que no se hacen visibles y que ocurren a nivel intracomunitario e intercomunitario, los cuales son producto de tensiones en la distribución de los recursos naturales, por razones de derechos, su ubicación dentro de sistemas, rivalidades históricas, etc. La ampliación de áreas dedicadas a cultivos permanentes altera el acceso y uso del agua, y genera conflictos entre familias. Los cambios de uso dados a nivel agropecuario, urbano, industrial y minero son causa de conflictos en torno a la gestión del territorio.

Otro elemento del contexto regional andino es que la política ambiental va por un lado y la realidad por otro. Con frecuencia, el centro del poder real no está en el Estado y menos en el pueblo, sino en los grupos económicos y en empresas transnacionales. Además, existe una gran demanda por las materias primas y los recursos naturales como parte de un modelo de acumulación que caracteriza la realidad de los países andinos. Una vez más, la falta de institucionalidad y de atención del Estado así como la exclusión de sectores locales en la toma de decisiones y las afectaciones a sus derechos territoriales, comunitarios, colectivos y conocimientos ancestrales, contribuye al incremento de los conflictos socioambientales.⁹⁰ Se genera así un gran cisma entre las comunidades, las empresas extractivas y el Estado, en relación a la explotación de los recursos naturales y los intereses de cada uno.

89 Reflexiones sobre conflictos socioambientales. Enfoques de la problemática en el Ecuador. Plataforma de Acuerdos Socio Ambientales (PLASA).

90 Idem.

En cuanto a los ámbitos de gobierno, hay incompatibilidad y divergencias entre los intereses del nivel nacional y los de los niveles intermedios y locales, que no cuentan con las instituciones capaces de responder al nuevo reordenamiento territorial; esto no sólo en relación con la minería y el ordenamiento ambiental, sino con otros procesos, como la política de desarrollo rural y la aplicación de normas que favorezcan a las poblaciones locales.⁹¹ Diversos estudios constatan que los excedentes de la minería, petróleo y otras actividades extractivas no provocan mejoras significativas en las condiciones de vida de la población: la red de mercados es débil, la producción interna no es suficiente para abastecer los territorios donde se ubican las explotaciones, las vías internas son deficientes y las troncales que las atraviesan no dan origen a procesos endógenos de desarrollo.⁹²

Por el contrario, tales actividades han tendido a generar amenazas y conflictos socioambientales que debilitan las ya magras capacidades de gestión de los gobiernos locales e intermedios y que, además, no poseen competencias suficientes para ejercer mandatos legales⁹³. La desvinculación de las actividades extractivas con los procesos de participación y las dinámicas de desarrollo local hacen más complejos los conflictos.

La falta de información y comunicación, la exclusión y desigualdad en la población, la debilidad de la institucionalidad y de la gestión ambiental del Estado en todos sus niveles, el desempeño ineficiente de diversas empresas privadas, las inadecuadas regulaciones, la ausencia de un ordenamiento del territorio para determinar la sostenibilidad de su aprovechamiento, la ausencia de fiscalización y la displicencia del Estado frente a actividades irresponsables, y la desconfianza profunda de la población respecto a sus instituciones y autoridades, entre otros factores, configuran un escenario que facilita el surgimiento de los conflictos socioambientales, además de un inadecuado abordaje de los mismos. Más aún si a ello añadimos los consiguientes impactos negativos económicos, sociales y ambientales que muchas actividades extractivas ya están generando, sin mayor capacidad de reacción del Estado.

Perú está inmerso en un proceso de consolidación democrática y con grandes oportunidades para su crecimiento económico; sin embargo, existen

91 Idem.

92 Idem.

93 Estrategia regional frente al cambio climático – Región Apurímac. Gobierno Regional de Apurímac.



poblaciones que se encuentran en situación de extrema pobreza. Además, las instituciones públicas gozan de poca legitimidad, la ciudadanía desconfía de sus autoridades, y la conflictividad social ha aumentado y muchos de estos conflictos terminan en episodios violentos. En diciembre de 2012, según el Observatorio de Conflictos Mineros del Perú, el 74% de los conflictos sociales activos se encontraban relacionados a problemáticas socioambientales. Igualmente, en esta línea, un 19,15% del territorio nacional se encuentra otorgado en concesión a compañías mineras⁹⁴.

La problemática de los CSA en el Perú se hace más compleja, está en aumento y se hace evidente que hay más interés por parte del Gobierno para intentar atenderla, pero aún no se generan las coordinaciones interinstitucionales más adecuadas, por lo menos entre la Defensoría del Pueblo y la PCM, entre las cuales hay diferencias de enfoques y metodologías. En muchos casos, la demanda se embalsa y la insatisfacción es aprovechada por organizaciones violentas. Los temas centrales generadores de CSA son las actividades extractivas. La consulta previa es un tema sensible y, aun cuando se cuenta con Ley y Reglamento, es necesario darlos a conocer, empoderar a la gente sobre su utilidad y generar formas de diálogo informado, así como concientizar a actores claves en materia de CSA. Falta establecer más criterios comunes y consensuados sobre el manejo de los CSA, y saber combinar los aspectos metodológicos, de diálogo social y también político.

En el caso de Colombia, los fenómenos naturales (los derrumbes por variabilidad climática, la ola invernal que afectó buena parte del país) y acciones antrópicas (como la actividad ganadera en terrenos no aptos) han generado reacciones favorables en el país

94 "El 74% de los conflictos activos son por razones socioambientales" en Diario16. 13 de diciembre del 2012.

hacia el mejor uso del suelo y a poner en agenda el tema del ordenamiento territorial, logrando aprobarse su ley orgánica (Ley 1454 del 28 de junio de 2011), que para muchos entendidos es una norma insuficiente y no ha permitido frenar el proceso de crecimiento de las actividades extractivas, afectando los recursos naturales y su manejo sostenible.

Aun cuando en Colombia ya se cumple con elaborar planes de ordenamiento territorial por cuenca, departamento y por municipio, dichos instrumentos



no son adecuadamente respetados y predominan las iniciativas denominadas proyectos de interés nacional estratégicos extractivos que son causales de muchos conflictos. El Ministerio del Ambiente es funcional a ese modelo de acumulación. Se podría decir que las políticas del Ministerio del Ambiente no pueden imponerse a las del Ministerio de Minas. La degradación forestal constituye otro de los problemas graves, sumado a la ausencia del Estado en diversas partes del país. Cabe señalar que las municipalidades no cuentan con las competencias legales para el control de la actividad minera, a pesar de que en sus territorios ocurren conflictos con consecuencias con frecuencia violentas y que dichas actividades entran en superposición con los planes de ordenamiento territorial. Complementariamente, hay una gran preocupación por la minería ilegal, que además tiene un efecto muy contaminante.

Para algunas instituciones como la FCM, el tratamiento de los CSA se da en el marco de la construcción de una cultura de paz, enfoque particularmente importante para Colombia.

Es notorio el auge de la minería en Colombia debido a la gran demanda internacional, lo cual ha venido generando divergencias entre intereses nacionales y regionales. Los excedentes de la minería y el petróleo no han evidenciado mejoras en la situación

de las personas, además de que se mantienen e incluso agravado los históricos problemas agrarios de la tierra. Ello en un escenario de conflictos que incorpora aún la situación de guerra interna y la persistente búsqueda de soluciones de paz, que tiene como últimos esfuerzos las negociaciones pacíficas que desarrolla el gobierno nacional con los grupos alzados. Este escenario se hace complejo por la trama de actores e intereses en juego, mayormente en las zonas rurales. Por otro lado, la consulta previa no se ha dado de acuerdo a los criterios de ser adecuadamente informada y libre. Falta reglamentarse para tener procedimientos concretos. Se han limitado las consultas a las comunidades y no incluye a las organizaciones intermedias o de segundo nivel. (Cuadro 10)

Bolivia, por su parte, vive un contexto de extremas polarizaciones como resultado de posiciones encontradas en términos político-ideológicos, económicos, socioculturales y de identidad⁹⁵, que se incrementaron desde la llamada Guerra del Agua en el año 2000, donde irrumpen periódicamente, con expresiones violentas en el seno de la sociedad boliviana, diferentes conflictos tales como la querrela por la repartición de los recursos provenientes de las regalías de los hidrocarburos o la problemática en torno al régimen autonómico.⁹⁶ En este país, los conflictos han cambiado de sentido y velocidad: toman ahora la forma de múltiples microespacios (reivindicaciones políticas, económicas, sociales, culturales, territoriales) que se dirigen desde la periferia hacia el centro en una dinámica de exigencias múltiples, generadas esencialmente por las demandas de mejorar las condiciones económicas y de articular espacios de poder político a partir de las organizaciones populares.⁹⁷

Al ser los conflictos una manifestación de la dinámica que enfrenta sistemas y estructuras sociales, los cambios que ocurren a este nivel modifican también sus propias fuerzas en tensión. Los sectores y movimientos empoderados por el proceso de cambio demandan espacios de acción cada vez mayores y exigen mayor participación en las decisiones de políticas públicas.⁹⁸ Hay polarizaciones extremas y la repartición de los recursos provenientes de las regalías no ha mejorado la situación de las personas.

95 Apoyo al desarrollo democrático en Bolivia Sin hacer daño. Lecciones de la aplicación del Peace and Conflict Assessment (PCA) en la GIZ – Bolivia; Fernando Aramayo, Claudia Stengel.

96 Idem.

97 El ejercicio de los derechos humanos en la construcción del Estado Plurinacional. Defensoría del Pueblo, Bolivia.

98 Idem.

Situación de los conflictos en Bolivia en 2012

Las tensiones que últimamente se evidencian entre el Estado y ciertos sectores de la sociedad han modificado la naturaleza, velocidad, evolución y formas de activación de los conflictos, aunque sus mecanismos siguen siendo los mismos. Si bien aún es posible reconocer en Bolivia algunos estados del conflicto, especialmente en su fase de nacimiento, no resulta propio clasificarlos según sus manifestaciones ya que, por ejemplo, un conflicto en alto estado de tensión puede presentarse con medidas débiles y de poco impacto y, aunque pueda parecer solucionado, lo que hace es mimetizarse y encontrar otros momentos y caminos de manifestarse. Resulta equivocado pretender que la información generada alrededor de los conflictos, es una fuente completa y objetiva para poder conocer, clasificar, medir, valorar e incluso prever los conflictos. Éstos han cambiado de sentido y velocidad: ahora toman la forma de múltiples microespacios (reivindicaciones políticas, económicas, sociales, culturales, territoriales) que se dirigen desde la periferia hacia el centro en una dinámica de exigencias múltiples, generadas esencialmente por las demandas de mejorar las condiciones económicas y de articular espacios de poder político a partir de las organizaciones populares. Al ser los conflictos una manifestación de la dinámica que enfrenta sistemas y estructuras sociales, los cambios que ocurren a este nivel modifican también sus propias fuerzas en tensión. Los sectores y movimientos empoderados por los procesos de cambio demandan espacios de acción más amplios y exigen mayor participación en las decisiones de políticas públicas.

Conflictos en 2012

La conflictividad social durante el 2012, revela una tendencia vinculada a la demanda ciudadana por gozar de mejores condiciones de vida, traducida principalmente en reclamos por dotación de servicios y obras públicas (construcción de caminos, reparación de escuelas, mejoramiento de mercados, entre otros), exigencias de tipo laboral salarial o relativas a la situación económica (incremento de salarios, mejoramiento de condiciones laborales, incrementos de tarifas), así como movilizaciones por distribución y disfrute de recursos naturales (agua, minerales, tierras, etc.). Puede afirmarse que la conflictividad social en el país ha estado principalmente guiada por la pretensión de sus protagonistas de ver satisfecha una necesidad humana tan básica como el logro de un nivel adecuado de vida que asegure para sí y sus allegados, condiciones mínimamente dignas de subsistencia vinculadas a la alimentación, vivienda y vestido, así como a la posibilidad del mejoramiento continuo de tales condiciones. De acuerdo a nuestro sistema de seguimiento y monitoreo, desde enero hasta noviembre del 2012 se han presentado en Bolivia 380 conflictos. (Cuadro 9)

Cuadro 9. Conflictos en Bolivia según tipo (2012)

Conflictos registrados según tipología	N°
Servicios y obras públicas	66
Laboral salarial	56
Otro	49
Situación y medidas económicas	47
Gobernabilidad	39
Recursos naturales y medio ambiente	37
Tierra / territorio	34
Límites	27
Educación	9
Seguridad ciudadana	7
Coca excedentaria	6
Vivienda	3
TOTAL	380

Fuente: Defensoría del Pueblo de Bolivia.

Situación de los conflictos socioambientales en Perú en 2012

El 2012 ha sido uno de los años de mayor conflictividad social en el país. Casos como el de Conga, Espinar, Madre de Dios, entre otros, así lo demuestran. El primer semestre se vio marcado por hechos como el peritaje sobre el proyecto Conga, la marcha nacional por el agua, las movilizaciones en la propia región Cajamarca, las acciones de los guardianes de las lagunas, entre otros. También ha sido un año marcado por el anuncio del presidente Ollanta Humala de que se iba a elaborar una propuesta para definir “una nueva relación con la actividad minera”. En el segundo semestre los estallidos sociales disminuyeron, sin embargo los conflictos siguen latentes y en cualquier momento se pueden producir nuevos incidentes, especialmente en los departamentos de Piura, Junín, Apurímac, Cusco y Cajamarca.

Las reformas anunciadas no sólo se han hecho esperar sino que todavía aparecen como esfuerzos parciales. La ley que crea el nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), aprobada el pasado 22 de noviembre en el Congreso de la República, todavía deja algunos vacíos pues algunos proyectos pueden ser excluidos. Adscrito al Ministerio del Ambiente y cuya función será revisar y aprobar los EIA, el SENACE deja abierta la posibilidad de que si un proyecto extractivo fuera considerado como “estratégico” sea debatido y aprobado en el Ministerio de Energía y Minas. No hay que olvidar, además, que los EIA son hoy en día insuficientes y se necesita instrumentos complementarios, como los EAE, para medir los impactos acumulativos de varios proyectos en una determinada zona.

Por otro lado, los conflictos sociales vinculados a la minería se han convertido, además, en conflictos políticos de envergadura. Un informe de la agencia internacional de calificación de grados de inversión Moody's, señalaba: “Los recientes cambios ministeriales son negativos para la calificación de crédito del Perú pues son un reconocimiento implícito de que su estrategia para abordar el conflicto de Conga no ha sido eficaz”.

Según el mapa de concesiones mineras, el 19,15% del territorio nacional ha sido otorgado en concesión. A noviembre de 2012, Arequipa encabeza la lista con más de 3 millones de hectáreas de territorio concesionados (3'131.113,8). Cajamarca, donde ha estallado el conflicto contra el proyecto Conga, ocupa el quinto lugar con 1'496.983 hectáreas en concesión. Mientras, Apurímac tiene 1'206.376 hectáreas destinadas a la actividad minera y se perfila como el principal destino de los nuevos proyectos mineros de inversión. Cusco, donde dos personas murieron en enfrentamiento con la policía en el conflicto de Espinar, ocupa el décimo lugar con 1'099.805 de hectáreas otorgadas, le sigue Piura con 1'087.268 hectáreas, y Junín, donde aún hay incertidumbre por el reinicio de las operaciones del Complejo Metalúrgico de La Oroya, tiene 928.196,6 en concesión.

El Informe señala, además, que el 47,11% del área total de la región hidrográfica del Pacífico tiene presencia de concesiones mineras. La región hidrográfica del Amazonas se encuentra ocupada en un 11,40%; ésta es más de tres veces el tamaño de la del Pacífico y presenta casi la misma extensión de concesiones.

El 49,63% del territorio de comunidades campesinas tiene concesiones mineras; en menor proporción, sólo el 1,39% del territorio de comunidades nativas está destinado a la minería.

Según el MINEM de junio 2011, a nivel nacional existen 6855 pasivos ambientales dejados por la actividad minera, de los cuales sólo el 14,25 % presenta responsable identificado.

Encabeza la lista de los 15 titulares con mayor superficie de concesiones mineras a noviembre de 2012, la BHP Billiton World Exploration INC con 1'236.370 hectáreas de superficie, que representan el 4,8% del total de concesiones otorgadas en el país. Otras empresas de importancia son Golden Ideal Gold Mining S.A.C. y Buenaventura S.A.A., que abarcan un porcentaje menor (2,4 % y 2,2 % respectivamente).

El informe concluye que la estrategia de abordaje de los conflictos desde el Estado no ha variado mucho: la principal hipótesis que se maneja desde el Estado y que intenta explicar los conflictos, es la del complot, es decir que todos los conflictos responderían a las mismas causas y desarrollan idénticas estrategias “antimineras”.

Fuente: XI Informe del Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú.

En Bolivia, las manifestaciones del conflicto presentaron características que los hicieron particularmente sensibles a la vulneración de derechos humanos⁹⁹, a saber:

Fueron más prolongados. A partir del conflicto por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS), que ha superado el año de permanencia en la agenda pública, se ha evidenciado una mayor duración de las medidas de presión, lo que parece indicar mayor radicalidad, poca capacidad y voluntad para encontrar caminos de solución, y decisión de mantenerlos por encima del costo de las movilizaciones.¹⁰⁰

Vulneraron derechos humanos esenciales. Las acciones que, en su momento, llevaron a cabo los movimientos sociales, y las respuestas del gobierno, generaron una serie de vulneraciones a derechos de la población de manera flagrante, más allá de las consecuencias de eventuales represiones de la fuerza pública.¹⁰¹

Involucraron a instituciones y organizaciones con capacidad de movilización.¹⁰²

Se mantuvieron desarticulados. Pese a sus intentos, la mayoría de ellos no logró articularse con otras organizaciones sociales ni instituciones, lo que parece mostrar una tendencia al fortalecimiento interno de las movilizaciones y la división de intereses entre sectores.¹⁰³

Se desestimó la mediación. Pese al sostenimiento de posiciones intransigentes de ambos actores del conflicto, el gobierno mantuvo una posición de rechazar cualquier mediación y determinó enfrentar los conflictos de manera directa.¹⁰⁴

Muertes no esclarecidas. Uno de los resultados más graves de los conflictos fue el resultado en muertes de personas que participaban en las movilizaciones. Un total de siete personas perdieron la vida en circunstancias no esclarecidas y en la mayoría de los casos por uso de armas de fuego.¹⁰⁵

En Ecuador, el Gobierno Nacional ha determinado Proyectos Estratégicos Nacionales (PEN) que no

debieran afectar la soberanía nacional ni la dignidad de los pueblos y comunidades indígenas y locales, para lo cual se propone la búsqueda de mejores condiciones para la construcción de diálogos duraderos que permitan el desarrollo del país y el bienestar de las poblaciones a largo plazo, preservando los recursos naturales y sus territorios. Sin embargo, las principales fuentes generadoras de conflictos son los propios proyectos estratégicos nacionales: hidrocarburos (gas natural en golfo de Guayaquil, petróleo en Amazonía), hidroeléctricas y otras multipropósitos, así como minería; los proyectos normativos de recursos hídricos, reforma agraria, circunscripciones territoriales indígenas; los programas estatales de erradicación de minería ilegal en Esmeraldas y otras zonas (Amazonía y sur del país), los proyectos de riego y abastecimiento de agua para consumo humano (escala local). Lo común en todos los casos es el escenario de debate sobre los nuevos modelos de desarrollo y su inserción en la globalización, de demanda de materias primas y de un proceso global de intervención del capital en la naturaleza.

Asimismo, se reitera la debilidad democrática e institucional así como la brecha entre la política y la práctica. El poder económico nacional y transnacional es evidente y hay sectores de la población que están excluidos del desarrollo. Algunos conflictos, como los mineros, han tenido una escalada de conflictividad y han conducido en algunas regiones a una polarización de la sociedad.

En el sector petrolero, los conflictos se concentran ahora en la XI Ronda de Licitaciones que ampliará la frontera petrolera hacia el centro sur de la Amazonía ecuatoriana. En este marco se han realizado consultas previas, muy criticadas por el sector indígena. Este mecanismo se basa en el decreto presidencial 1247 de julio de 2012, Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa, Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos. Es un tema complejo que se puede atender desde la capacitación, la elaboración de planes de vida y planes de desarrollo, y sobre todo, desde la discusión pública sobre normas adecuadas de consulta previa.

No se conoce en Ecuador información oficial relevante sobre los conflictos socioambientales. La mayor cantidad la debería tener la Secretaría de Pueblos pero no está publicada. Tampoco existe un mapa de conflictos ni informes regulares. La mayoría de los conflictos sobre recursos naturales están

99 Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia. CINEP/Programa por la Paz.

100 Idem.

101 Idem.

102 Idem.

103 Idem.

104 Idem.

105 Idem.



relacionados con la actividad extractiva. En varios casos hay potenciales conflictos por escasez o uso de agua. En general, los conflictos socioambientales más sensibles son todos los referidos a los PEN. Por ejemplo, en hidroelectricidad, se tiene los casos de Coca Codo Sinclair, Manduriacu y otros (aunque mejor se lo debe ver como un caso de gobernanza jerarquizada y micro-conflictos, como solía pasar con Petroecuador en el sector hidrocarburos); Fruta del Norte y Mirador en el sector minero al suroriente y proyectos mineros en páramos del Azuay; proyectos multipropósito en las provincias de Pichincha, Los Ríos, Cotopaxi, Imbabura, como el de Baba; otro caso es el juicio contra Chevron-Texaco por los afectados de la Amazonía norte. La definición de circunscripciones indígenas en Pastaza tiene su propia dinámica de colaboración-conflicto entre las organizaciones sociales y el gobierno, en la que ECORAE tiene un rol de facilitador/financista.

Algunos sectores señalan una suerte de cooptación de las organizaciones sociales ecuatorianas por parte del gobierno así como un debilitamiento de las organizaciones de la sociedad civil¹⁰⁶. Hay un proceso de diálogo minero en curso con diversos sectores del gobierno, la sociedad civil, la cooperación

internacional, las ONGs y la empresa minera, en la que se muestra la poca capacidad de entendimiento con el gobierno central. Tampoco se conocen normas legales específicas sobre la gestión de CSA. En total existen 17 proyectos estratégicos, aunque la cifra es cambiante según la definición de prioridades de parte del gobierno, en su mayoría proyectos extractivos (minería, petróleo) y energéticos (proyectos hidroeléctricos). Entre 2010 y 2011, la SPPC ha diseñado e implementado parcialmente un Sistema de Diálogo Social y Protocolos de Prevención y Gestión de CSA.

A partir de cambios de personal, actualmente tanto el sistema como los protocolos están en proceso de revisión. A nivel territorial, en proyectos estratégicos se forman equipos políticos territoriales, con representaciones del gobierno nacional y en algunos casos de gobiernos locales, para facilitar salidas a conflictos escalados. El reglamento 1040 sobre mecanismos de información del 2010 echó abajo un reglamento a la Ley de Gestión Ambiental sobre aspectos del derecho a consulta y participación, por lo que, en conclusión, se observa desinstitucionalización en esta materia a favor de la economía extractiva en nuevos sectores.

¹⁰⁶ Entrevista a Víctor López, investigador de Ecociencias. Quito, Ecuador.

Cuadro 10. Casos de conflictos socioambientales en Colombia

Lugar	Grupos en conflicto	Algunos ejemplos	Fuentes
Valle del Cauca (se puede extrapolar a toda Colombia)	Autoridades ambientales, autoridades municipales, sector privado, sociedad civil, comunidades rurales, grupos étnicos	<p>(i) En cuanto al ordenamiento ambiental y del territorio, el conflicto se genera por presiones antrópicas debidas al crecimiento acelerado y desordenado de la urbanización en las ciudades colombianas y que tiene gran impacto ambiental en áreas protegidas. Se trata de conflictos de intereses entre diferentes visiones: (a) El enfoque de conservación de ecosistemas estratégicos para proveer bienes ambientales (especialmente agua), y (b) el enfoque de desarrollo y crecimiento de las ciudades para responder a las demandas de los pobladores en términos de salud, educación y desarrollo en general.</p> <p>(ii) Frente al ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, se identifica un conflicto de poder generado por la inequidad en la distribución de la tierra en las cuencas, la cual afecta de manera directa a los grupos tradicionalmente excluidos y campesinos, repercutiendo en un manejo no sostenible del territorio.</p>	<p>(i) Policy Paper Agua y conflicto en el marco de la Plataforma de Diálogo Bogotá, 26, 27-03-09. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Ambiente. Federación de Corporaciones Autónomas Regionales. Programa CERCAPAZ-GTZ Banco Mundial. Universidad Javeriana. (ii) GIZ. 1 de noviembre de 2011. Guía de buenas prácticas. El Proceso Plan de Acción Inmediato (PAI), plataforma de diálogo para la transformación de conflictos socioambientales entre la sociedad civil, el sector privado y la institucionalidad pública en el manejo de una cuenca.</p>
(i) Represa el cercado en el río Ranchería, departamento de la Guajira. (ii) Trasvase del río Guarino al río La Miel, en el departamento de Caldas.	Autoridades ambientales, autoridades municipales, sector privado, sociedad civil, comunidades rurales, grupos étnicos	<p>Generado por la construcción de grandes obras de infraestructura y macro proyectos sustentados en las demandas de energía y obras viales en aras del desarrollo productivo sectorial. Se identifican conflictos de intereses y de poder entre los diferentes actores, institucionales, privados, comunidades rurales y comunidades indígenas con sus particulares cosmovisiones, que se ven afectados por los macro proyectos, así como la profundización de las inequidades de abastecimiento de agua entre los pobladores a lo largo de la cuenca.</p>	
Departamento de Santander y Cundinamarca (laguna de Fuquene)	Autoridades ambientales, autoridades municipales, sector privado, sociedad civil, comunidades rurales	<p>En Santander se registra la presencia de empresas avícolas en zonas de recarga hídrica, cuyas actividades ocasionan daños irreversibles al ecosistema acuático con las previsibles y reales consecuencias ambientales y sociales negativas. En Cundinamarca, específicamente en la laguna de Fuquene, el conflicto gira alrededor del intensivo proceso de deforestación por cambios de uso de suelo y aumento de sedimentación en la cuenca, y del incremento de niveles de fósforo y nitrógeno en la Laguna, como consecuencia de las actividades productivas que allí se desarrollan.</p>	

<p>Páramo de Santurban, en el departamento de Norte de Santander / Cordillera Central, La Colosa, Municipio de Cajamarca Tolima</p>	<p>Autoridades ambientales, autoridades municipales, sector privado, sociedad civil, comunidades rurales, productores agrícolas</p>	<p>Generado por la solicitud de desarrollo de proyectos de minería en áreas de ecosistemas estratégicos como los páramos y bosques altoandinos por parte de multinacionales del sector aurífero. (i) En el caso de Norte de Santander se presenta un conflicto por la posible concesión de la explotación minera en el páramo de Santurban, con las visibles afectaciones ambientales sobre la biodiversidad y producción de agua de estos ecosistemas (el 70% de la población del departamento se abastece de agua de este lugar). (ii) En el departamento del Tolima, municipio de Cajamarca, Mina la Colosa, actualmente se está desarrollando un proyecto exploratorio aurífero en áreas de bosques andinos, comprometiendo la integridad de los ecosistemas allí presentes y el abastecimiento de agua al distrito de riego del río Coello (clave para producción agrícola, especialmente cereales: arroz, sorgo y otros) y el abastecimiento de agua potable a varios municipios. En los últimos años a nivel nacional se pasó de 2 mil títulos mineros a 8 mil, que representan el 8 por ciento del territorio nacional. Complementariamente, se han dado licencias hasta en los páramos y en los parques naturales (debilidad en la gestión y corrupción estatal).</p>	<p>(i) Policy Paper. Agua y conflicto en el marco de la Plataforma de Diálogo Bogotá, 26, 27-03-09. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Ambiente. Federación de Corporaciones Autónomas Regionales. Programa CERCAPAZ-GTZ. Banco Mundial. Universidad Javeriana. (ii) http://www.conflictosmineros.net/component/customproperties/tag/conflictos%20mineros-La%20Colosa. (iii) Periódico El Tiempo, 11 de Julio de 2011. Ex ministro de Ambiente clama por reforma al régimen minero.</p>
<p>Toda Colombia</p>	<p>Autoridades ambientales, autoridades municipales, gobernación, sector privado, sociedad civil, comunidades rurales, productores agrícolas</p>	<p>El modelo de desarrollo y las dinámicas socioeconómicas y culturales del territorio, dan lugar a diferentes conflictos de uso del suelo: (i) por subutilización, (ii) por sobreutilización, (iii) por usos inadecuados, (iv) conflictos mineros, (v) conflictos en áreas pantanosas por utilización agropecuaria, (vi) conflictos en áreas urbanas, (vii) conflictos legales en áreas protegidas, (viii) incompatibilidad en usos marinos y costeros.</p>	<p>Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Una Política Integral de Tierras para Colombia. Agosto de 2010.</p>
<p>Territorio indígena ubicado en el occidente de Colombia, en los departamentos de Boyacá, Santander, Norte de Santander, Arauca y Casanare</p>	<p>Comunidades indígenas vs. multinacionales petroleras</p>	<p>Conflicto entre la Occidental de Colombia (OXY) y la Comunidad Indígena U'wa, que ha puesto en el centro de la discusión aspectos como el respeto a la integridad cultural, el carácter multiétnico y pluricultural de Colombia, el respeto a las consultas sobre proyectos de desarrollo con comunidades indígenas. Se manifiestan graves impactos ambientales y sociales de la actividad petrolera. Enfrentamiento de una política neoliberal promovida por las multinacionales petroleras frente al respeto a las culturas indígenas, su cosmovisión y manejo del territorio.</p>	<p>Ana Patricia Quintana Ramírez. Documento de trabajo: El conflicto socioambiental y estrategias de manejo. Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Pereira. Colombia.</p>

Selva Chocoana, límites entre Colombia y Panamá, territorios de grupos indígenas Embera	Comunidades indígenas vs. gobierno nacional	Actualmente se construye la carretera que comunica a los municipios de Unguia y Acandí, en el departamento del Choco. La obra se encuentra interrumpida en el km 4 debido a que pasa por territorios indígenas Embera, los cuales ven violado su derecho constitucional a la consulta previa, ya que el gobierno nacional no aplicó el debido proceso en la materia para el desarrollo del proyecto. No hay reconocimiento oficial a la multiculturalidad, la diversidad étnica, la realidad y visiones de los grupos étnicos sobre el manejo de los recursos naturales. Se identifican y generan serios impactos ambientales sobre los recursos naturales (bosques) presentes en estos territorios.	Revista Semana, 10 de mayo de 2011. Historia de una reivindicación indígena: la consulta previa.
Amazonía colombiana	Grupos indígenas vs. entidades promotoras (agencias del gobierno, ONG)	Actualmente se avanza con el diseño e implementación de una estrategia y proyectos REDD a nivel nacional, especialmente en la Amazonía colombiana. Los grupos indígenas manifiestan temor de perder derechos territoriales y de uso sobre los recursos naturales allí presentes (no se tiene en cuenta sus visiones). No existe una estrategia de comunicación hacia estos pueblos que informe de manera clara cómo opera REDD, qué beneficios genera y cómo pueden participar (desinformación). No hay un marco regulatorio nacional que defina reglas claras para estos proyectos. No existen escenarios claros de participación para la toma de decisiones en la materia. Grupos inescrupulosos aprovechan esta situación con el fin de confundir y buscar beneficios propios a través de acciones no lícitas (estafas).	Memoria. Evento de Plataforma de Diálogo Forestal, Bosques y Conflicto. 2 de junio de 2010.
Pacífico colombiano, Valle del Cauca, Consejo Comunitario de Yurumanguí	Grupos afrocolombianos vs. actores ilegales, promotores de cultivos de uso ilícito	La mayor amenaza para las comunidades del río Yurumanguí es el establecimiento de cultivos de uso ilícito, dado su carácter ilegal y la alta tasa de ganancia asociada a esta actividad que desestabiliza a las organizaciones sociales, rompe los procesos socioeconómicos y destruye el ambiente. Esta situación se incrementa por el conflicto armado en Colombia, el desplazamiento forzado, la degradación de los ecosistemas y lógicas culturales ancestrales amenazadas por otras actividades económicas, como el cultivo de la palma de aceite para biocombustibles y los conflictos de competencias político-administrativas y ambientales en el territorio.	Memoria. Evento de Plataforma de Diálogo Forestal, Bosques y Conflicto. 2 de junio de 2010.

<p>Norte de Santander, Cuenca del río Pamplonita, Zulia, Algodonal y otros</p>	<p>Autoridades ambientales, autoridades municipales, gobernación, sector privado, sociedad civil, comunidades rurales, grupos étnicos</p>	<p>Se identifica una problemática de escasez y deficiente calidad del agua. Los actores regionales reconocen que la problemática en parte es por la poca comunicación para la toma de decisiones, manifestado en: (i) Falta de información (indicadores hídricos), complejidad y costos elevados para su consecución. (ii) Conflictos de intereses al momento de dar a conocer la información. (iii) Celos institucionales y deseos de protagonismo en el territorio. (iv) Las instituciones públicas y privadas del departamento, con competencias y responsabilidades frente a la gestión del agua, actúan de forma aislada e individualizada sin mucha comunicación entre sí. Esto conlleva a duplicidad de trabajos, bajo relacionamiento y poca coherencia de los esfuerzos, imposibilidad de evaluar avances en la gestión regional y la ausencia de una gestión integral del agua. (v) Sociedad civil con escasa información sobre el tema, baja participación en la gestión en la mayoría de los cuarenta municipios de la región.</p>	<p>GIZ. 1 de noviembre de 2011. Guía de buenas prácticas. Agenda del Agua en Norte de Santander: Un camino hacia la gestión regional colectiva del agua a través del diálogo.</p>
<p>Colombia</p>	<p>Autoridades ambientales vs. comunidades campesinas, reforestadores particulares, empresas privadas</p>	<p>El control y seguimiento a la conservación y manejo de los bosques naturales y plantados en las últimas dos décadas, fue realizado por las autoridades ambientales regionales (CARs). La Ley 1377 de 2010 (declarada inexecutable en 2011), definió que las funciones de control y seguimiento a plantaciones con énfasis comercial fueran transferidas al sector institucional productivo, generando conflictos normativos y mayor ilegalidad forestal por : (i) Debilidad técnica y financiera de las instituciones del sector productivo para afrontar nuevas responsabilidades; (ii) Falta de claridad en el diseño y aplicación de la nueva normativa y divulgación de la misma; (iii) Necesidad de operar una estrategia de prevención, seguimiento, control y vigilancia forestal / diálogo para la acción e involucramiento de todos los actores forestales en el seguimiento y control forestal.</p>	<p>Gobernación de Norte de Santander y Corponor. 2011. Plan Departamental de Desarrollo Forestal de Norte de Santander.</p>

3. POLÍTICAS, NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

El tratamiento al incremento, por demás preocupante, de los CSA sigue, en general, sin una adecuada generación de políticas, normas y procedimientos que aborden su resolución y tampoco su prevención. Esta situación se hace más evidente al momento de identificar la institucionalidad responsable de la gestión de estos conflictos, deficiencia más evidente en los ámbitos subnacionales (intermedios y locales). Las dificultades son mayores cuando en la raíz de muchas de estas situaciones de conflicto subyacen enfoques y modelos de acumulación y crecimiento económico contra los cuales los actores que se oponen ingresan en el terreno de la ilegalidad y por lo tanto de la judicialización, con lo que el estado de los conflictos se hace más sensible y hasta violento.

A pesar de ese escenario, se puede percibir la existencia de diversos instrumentos normativos que pueden actuar como soportes parciales para encarar el difícil proceso de abordar los CSA. Asimismo, las instituciones de la sociedad civil han venido haciendo incidencia para perfeccionar políticas y normas que conduzcan a generar mejores condiciones para el diálogo y las negociaciones, que reduzcan las situaciones de violencia que se han incrementado en los CSA.

En Ecuador, la Constitución Política convirtió en mandatos públicos algunos de los ejes necesarios para abrir el proceso intercultural a mediano y largo plazo, mandatos que cambien radicalmente el monólogo macro cultural moderno que fundamenta y da contenidos a la acción pública del Estado liberal y la sociedad nacional. Cabe destacar tres, relacionados con el ejercicio de los derechos colectivos y los conflictos socioambientales: la vigencia de las autoridades ancestrales, el manejo territorial y la participación en las políticas públicas.¹⁰⁷ Esta Constitución reconoce a las autoridades ancestrales de los pueblos, comunas, comunidades y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, así como el control comunitario del territorio.¹⁰⁸

La Ley de Gestión Ambiental del Ecuador, en su artículo 13 señala que los consejos provinciales

y los municipios dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución Política de la República y a la propia ley. Respetarán las regulaciones nacionales sobre el patrimonio de áreas naturales protegidas para determinar los usos del suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica.¹⁰⁹

Por otro lado, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que el ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado (GAD) se realizará a través de tres funciones integradas: la primera de legislación, normatividad y fiscalización; la segunda de ejecución y administración; y la última de participación y control social.¹¹⁰ Las normas fundamentales sobre temas de participación y consulta previa relacionados con el tema de gestión de conflictos, son la Constitución del 2008, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, y la Ley de Participación Ciudadana, ambos de 2010. Esta última, producto de la reforma constitucional que incorporó a la participación ciudadana y el control social como una quinta función del Estado, aunque no autónoma y controlada por el gobierno (Consejo de PC-CS). Dicha reforma creó una nueva arquitectura y un nuevo modelo de gestión de los sectores estratégicos. Los ministerios coordinadores definen las grandes políticas y los tradicionales ministerios encargados de la ejecución sectorial son responsables de su implementación.

Sin embargo, en Ecuador no se cuenta con instituciones públicas que intervengan adecuadamente en la prevención y manejo de los CSA ni se conocen normas legales específicas sobre su gestión. Se ha definido un modelo para la gestión de los proyectos de los sectores estratégicos (energía, agua, minas, hidrocarburos y otros), bajo un esquema jerárquico de gobernanza. En 2010 hubo un mandato presidencial que otorgó a la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC) la responsabilidad de la gestión de conflictos en proyectos

107 Políticas públicas, interculturalidad y conflictos socioambientales. Una aproximación. Víctor Hugo Torres. Ecuador.

108 Idem.

109 Idem.

110 El gobierno autónomo en la transición energética ecuatoriana: Reflexiones sobre la participación local en el Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair (CCS). Víctor López A.

estratégicos nacionales. En total existen 17 proyectos estratégicos, aunque la cifra varía según la definición de prioridades de parte del gobierno, en su mayoría proyectos extractivos (minería, petróleo) y energéticos (proyectos hidroeléctricos). Entre 2010 y 2011 la SPPC ha diseñado e implementado parcialmente un Sistema de Diálogo Social y Protocolos de Prevención y Gestión de Conflictos. A partir de ciertos cambios de personal, actualmente tanto el sistema como los protocolos están en proceso de revisión.

Algunas entidades, como el Ministerio de Recursos No Renovables (MRNR), la Secretaría del Agua (SENAGUA) y el Ministerio de Ambiente (MAE) cuentan con equipos y experiencia en manejo de conflictos, sin que se conozcan normas o procedimientos específicos para ello. La Subsecretaría de Diálogo Social se encarga de incrementar la participación de las comunidades en sus procesos de gestión de conflictos en las áreas de influencia de los Proyectos Estratégicos Nacionales, así como de prevenir conflictos a través del incremento de las condiciones para la convivencia social dentro de una cultura de paz.

A nivel territorial, en proyectos estratégicos se forman equipos de políticas territoriales, conformados por representaciones del gobierno nacional y, en algunos casos, de gobiernos locales, para facilitar salidas a conflictos escalados. Es evidente que las competencias para atender conflictos socioambientales son limitadas desde los gobiernos provinciales y municipales, lo cual restringe su campo de intervención y en ocasiones entra en divergencias con las políticas nacionales que, en última instancia, tienen primacía jurídica.

En Colombia no hay entidades nacionales que aborden el tema de los CSA de manera centralizada. Desde el gobierno hay diversas instituciones que abordan parcial o sectorialmente la problemática de los CSA: La Defensoría del Pueblo; la Procuraduría General de la Nación (control de la función pública), que cuenta con un Observatorio sobre el tema; la Contraloría General de Estado (subdivisión de medio ambiente); la Alta Consejería para la Paz (que no se sabe si funciona); y los Consejos para los Diálogos en Colombia. En el caso de MINAM, se ha creado la Mesa de Coordinación Forestal para atender sus conflictos, pero no ha logrado institucionalizarse. Cabe señalar que la institucionalidad de la Defensoría del Pueblo no se encuentra en su mejor momento para el monitoreo de los conflictos, aunque cumplen con remitir informes periódicos.

La institucionalidad ambiental se estructura a través del Sistema Nacional Ambiental. El Ministerio de Ambiente define las políticas y las entidades territoriales denominadas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), que ejercen la autoridad. Se definieron reglamentaciones que afectaron las exigencias para el desarrollo de la actividad extractiva minera y de hidrocarburos, a través de la Ley 99 de 1993. También se establecieron las competencias frente a la expedición de licencias ambientales, quedando en el caso de hidrocarburos y gran minería a cargo del Ministerio de Ambiente (art. 52), y la minería de menor escala a cargo de las corporaciones autónomas regionales, así como un Procedimiento Sancionatorio en Materia Ambiental (Ley 1333 de 2009).¹¹¹

Cabe señalar que existe confusión sobre las modalidades de minería que ampara el Código de Minas, como la pequeña minería -que, de hecho, dio origen a otra de mayor escala y que utiliza medios mecanizados- o la extracción ilícita de minerales por parte de organizaciones armadas -que encontraron en el oro una manera nueva de financiarse para enfrentar al Estado, agudizando así el conflicto interno-. En este marco, la ilegalidad supera a la legalidad en materia minera y se explica por el auge de los precios, especialmente el del oro; por la débil o inexistente presencia del Estado en algunas regiones; por la descoordinación entre las autoridades mineras y las ambientales; por la confusión o la ignorancia de las normas entre otras entidades públicas; y por la corrupción oficial.¹¹²

En el caso de Perú, el fenómeno de los conflictos sociales es algo nuevo para la gestión desde el Estado. Durante los últimos años se han generado varias iniciativas que han intentado manejar contextos de conflictividad social. Una de ellas es la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, encargada de coordinar las acciones necesarias para la prevención y atención de los conflictos. También existen los lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales desde el Estado, elaborados por la ex Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros. Sin embargo, dicha oficina ya no existe y ha sido reemplazada por la nueva Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, también en el marco de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta dependencia viene trabajando en el desarrollo de nuevos procedimientos para la gestión

111 Informe Especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia. CINEP/Programa por la Paz.

112 Idem.

de conflictos y se tiene previsto la promoción de una política pública dirigida a prevenir conflictos sociales.

En cuanto a política, normas y procedimientos, el actual gobierno nacional ha aprobado la Resolución Ministerial N°161-2011-PCM de mayo de 2011 que aprueba los lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales. Desde la Defensoría del Pueblo en Perú se justifica su intervención en los conflictos sociales en los casos en que están en riesgo o existe una vulneración de los derechos individuales, la confrontación afecta la gobernabilidad, se desfavorece las condiciones para el desarrollo y se desalienta una cultura de paz y diálogo. La intervención de ésta se da en tanto supervisión preventiva, intermediación y acciones de defensa legal.

Para la Defensoría del Pueblo, el Estado se constituye como participante -si no es por su cuestionada acción, como en muchos casos- en tanto cumpla su papel establecido en la Constitución, en el artículo 44º, donde se le asigna, entre otras cosas *“las funciones de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.”*¹¹³. La misma Defensoría del Pueblo sostiene, como sugerencias¹¹⁴, la necesidad de reformar y fortalecer la institucionalidad ambiental; mejorar la eficacia de la gestión social y ambiental del Estado, así como los mecanismos de participación y consulta ciudadana; incrementar la efectividad en el uso del canon y sobrecanon, y la aplicación de regalías; fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de sus funciones en la materia, y mejorar la coordinación de tales instancias con el gobierno central.

La consulta previa como tema de preocupación común en los países andinos

El instrumento de la consulta previa ha devenido en uno de los más sensibles en el escenario de los conflictos socioambientales.

La consulta previa es un instrumento de aplicación necesaria para los países andinos en el marco del Convenio 169 de la OIT, suscrito por la gran mayoría de países del mundo ¹¹⁵.

113 Defensoría del Pueblo, 2005.

114 Defensoría del Pueblo, 2007.

115 Convenio OIT N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. Aprobado en Ginebra el 7 de junio de 1989.

La consulta previa es la piedra angular del convenio 169 de la OIT y constituye parte fundamental de los derechos humanos y como tal debiera ser considerada como componente importante del Estado de Derecho.

La consulta previa contribuye al ejercicio de la autodeterminación y es un instrumento clave en la lucha contra la exclusión y la inequidad. No solo está referida a la participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones sobre el uso, acceso y beneficio respecto de sus recursos naturales sino todo aquello que afecte la vida y la vigencia cultural de tales grupos humanos como su territorio, su religiosidad, sus costumbres y valores, reconocidos como parte de la nación y por lo tanto con derechos a que formen parte de la diversidad de opciones con que cuenten las poblaciones humanas en igualdad de oportunidades y condiciones.

La consulta previa es un instrumento clave de inclusión social y de diálogo de libre fe entre el Gobierno y los Pueblos Indígenas para construir acuerdos de consenso sobre el desarrollo de estos últimos. Es una salvaguarda para el conjunto de derechos de los pueblos indígenas entre ellos de propiedad, de territorio y de tierras, de inversión social, de bienestar, de educación, de participación en la toma de decisiones.

En síntesis, es un instrumento para el goce de derechos en un contexto de la mayor flexibilidad en los mecanismos y formas de diálogo en que se intercambia información y se exploran varias opciones con el fin de llegar a una decisión consensuada. La consulta no agota la relación entre los Gobiernos y los Pueblos Indígenas.

La consulta previa y la participación son indisolubles. La finalidad de las consultas es que los Pueblos Indígenas participen y sean actores reales, garantizando su inclusión sin afectar su identidad y cultura. Que sus visiones y propuestas de desarrollo tengan el respeto de los Gobiernos y la Sociedad en su conjunto en un contexto de diálogo.

La mayor dificultad de la consulta previa es la debilidad del andamiaje institucional de los diversos actores. Se debe contar con interlocutores legítimos y legitimados. En ese aspecto lo que falta es definir quienes conforman la colectividad que merece consulta previa y cuáles son sus derechos. En muchos casos las consultas constituyen estrategias de refugio de las comunidades locales ¹¹⁶.

116 Tomado de la exposición de Fidel Tubino en el seminario sobre consulta previa, organizado por la FIO, Lima, abril, 2013

Hay que considerar diversos criterios en el proceso de consulta previa ¹¹⁷:

- Cautela
- Diálogo
- Tolerancia/Reconocimiento del otro
- Gradualismo
- Paciencia
- Información/comunicación
- Intercambio de propuestas
- Búsqueda de soluciones de consenso.

Finalmente, se puede resumir algunos conceptos básicos respecto a la consulta previa:

- El derecho a la consulta previa es un principio del derecho internacional de obligatorio cumplimiento como herramienta de acción y de interpretación del derecho
- Se extiende a todas las medidas que afectan los derechos de los Pueblos Indígenas.
- Es un proceso de participación constante y no un simple trámite administrativo.
- Se debe poner en consulta todo aquello que puede afectar los derechos de los Pueblos Indígenas. Dicha consulta previa debe darse en todas las fases del proceso.
- La consulta previa requiere la organización del aparato institucional del Estado de manera que se garantice el cumplimiento de este derecho.
- No basta que se apruebe la consulta previa sino que además se requiere que se generen las mejores condiciones y oportunidades para ejercer dicho derecho y lograr decisiones de consenso.
- La aplicación de la consulta previa es un claro indicador de un mayor reconocimiento y respeto a la interculturalidad y a los derechos de las poblaciones.
- La consulta previa no debiera limitarse a considerar lo nuevo sino que debiera atender y resolver la agenda pendiente hace años por la actividad extractivista no consensuada.
- Hay que lograr que la política pública incorpore el tratamiento de la consulta previa como una práctica cotidiana cuando sea pertinente.

Analizando a los actores fundamentales, la lectura

¹¹⁷ Tomados de la exposición de Diego García Sayán en el Seminario sobre Consulta Previa organizado por la FIO, Lima, abril 2013.

de los pueblos indígenas es que “la obtención del consentimiento libre, previo e informado es un requisito indispensable de la consulta y una manifestación del ejercicio de su derecho a la libre determinación, que abarca todos los proyectos que los afectan” ¹¹⁸. Desde ese enfoque muchas comunidades indígenas consideran que el derecho a la consulta les confiere un derecho de veto.

En el caso de los sectores empresariales mayormente dedicados a la actividad extractiva, es evidente su preocupación por los efectos que la consulta puede generar sobre sus inversiones actuales y futuras, e inciden sobre los gobiernos para que éstos prioricen el llamado interés nacional y los beneficios que producen las actividades de extracción de recursos no renovables

Por su parte, los Gobiernos Nacionales resaltan que la normativa que “regulen el derecho a la consulta señalen expresamente la inexistencia de un ‘derecho de veto’ de las comunidades sobre las decisiones adoptadas por las autoridades”¹¹⁹. En este aspecto cabe señalar que desde el enfoque del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, la consulta previa no implica un derecho a veto ni su resultado en sí permite alcanzar un acuerdo o un consentimiento. El objetivo de la consulta previa es crear espacios de diálogo y hacer esfuerzos plausibles para lograr acuerdos y consensos entre las partes que se traduzcan en decisiones vinculantes.

La imposibilidad de llegar a acuerdos mediante la consulta previa conlleva la toma de decisiones bajo responsabilidad del Estado. En todo caso lo que se busca y pretende es que el diálogo entre pueblos indígenas y autoridades de gobierno conduzca a procesos continuos de relaciones e influencias mutuas en un marco de permanentes encuentros y desencuentros para llegar a progresivos acuerdos de consensos. En muchos casos estas decisiones gubernamentales sin consensos deben tomarse en un marco de restricción de los derechos humanos estrictamente necesarios por tratarse de temas de interés nacional. Si no hay consentimiento de las Comunidades a través de la consulta previa, los Gobiernos debieran tomar decisiones que pueden afectar los derechos de los Pueblos Indígenas pero realizando los mayores esfuerzos para demostrar que se justifica tales medidas y que su impacto será leve.

Aun cuando no sean vinculantes las decisiones de las

¹¹⁸ Convenio 169 OIT.
¹¹⁹ Convenio 169 OIT.

Comunidades Indígenas son expresiones legítimas sin importar que se opongan a las posiciones del Gobierno y de las empresas. La falta de consensos en los diálogos no debiera impedir que los Gobiernos consideren las opciones de las Comunidades Indígenas al momento de tomar decisiones como interlocutores nacionales. Debiera ser un proceso permanente e innovador de diálogo, argumentación y convencimiento mutuo.

Lo que sí queda más o menos claro es que los pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afectan directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Esta consulta es un derecho que debe cumplirse de forma obligatoria por los Estados y se implementa de forma imperativa ¹²⁰.

Sin embargo cabe resaltar que en algunos casos se requiere sí o sí ese consentimiento previo, al tratarse de desplazamientos de poblaciones, proyectos de gran escala con evidentes impactos, vertimiento de residuos, entre otros.

Sin embargo esa garantía de construir mecanismos de diálogo, consenso y decisiones compartidas por los diversos actores, no se muestra viable si se considera que en el escenario actual es difícil que los Estados cumplan con su mandato de ser los administradores y garantes de los derechos de todos los habitantes en el territorio. Una vez más, dichas dificultades exceden el campo de las formas de atender las consultas y se compromete con los enfoques de crecimiento y acumulación económica que son promovidos desde los gobiernos nacionales y las tendencias actuales de la globalización.

Un aspecto particular a considerar en la consulta previa es el diálogo intercultural ¹²¹. El objeto de la consulta es la afectación y allí se concentra el diálogo intercultural. Hay diálogo intercultural porque hay conflictos. Solo mediante un diálogo intercultural es posible una consulta que sea pertinente, útil, con resultados que respeten las diferencias y construyan consensos entre las partes. Sin medidas no hay consulta. Solo se consulta lo que afecta derechos. No hay que desgastar y distorsionar la naturaleza y alcances de la consulta previa y debería ser claramente entendida como ejercicio intercultural, como democracia intercultural ¹²². Desde el enfoque intercultural la consulta previa no implica un veto de los pueblos

indígenas pero sí la objeción cultural y espiritual a todo aquello que afecta su vida. Solo comprendiendo esta realidad se pueden construir Estados democráticos. Una posible tarea concreta en ese camino sería trabajar en la formación de mediadores interculturales acreditados.

Una cita ilustra esas diferencias de enfoques -y a menudo, sólo de percepciones- que podrían intentar superarse en otros contextos de construcción de formas de diálogo:

“Mientras nosotros pensamos en cuidar nuestra selva, el gobierno piensa en otorgar licencias ambientales sin consultarnos; mientras nosotros pensamos en sembrar alimentos sanos para ser fuertes, otros invasores del territorio plantean sembrar coca y ganar dinero “fácil”; mientras nosotros pensamos en conservar nuestras dietas propias, el gobierno piensa en llenar de palma nuestro territorio, mientras nosotros pensamos en conservar el agua limpia, los animales, las plantas y sus espíritus milenarios, el gobierno piensa seguir fumigando nuestra vida y mutilando nuestro futuro, mientras nosotros pensamos en vivir en paz y defendernos con nuestra guardia de los armados, el gobierno piensa en militarizar nuestro territorio.” (UNIPA, CAMAWARI, ACIPAP. 2010. Propuesta Plan de salvaguarda étnica del pueblo Indígena Awá) ¹²³

Respecto a la consulta previa en Perú, ya existe una ley y su respectivo reglamento ¹²⁴; en Colombia se reglamenta sobre la base del Convenio 169 de la OIT ¹²⁵; en Bolivia se está preparando una Ley Marco y su respectivo reglamento ¹²⁶; y en Ecuador el Convenio 169 de la OIT fue incluido en la Constitución de 1998, ratificado en la de 2008, y se encuentra en su fase de reglamentación, en particular para el sector hidrocarburos ¹²⁷.

123 Sistematización de procesos de consulta previa en Colombia. OXFAM. Julio 2011.

124 El 3 de abril de 2012 se publica en el diario oficial el D.S. 001-2012.MC que reglamenta la Ley 29785 de Consulta Previa.

125 Decreto 1320 del 13 de julio de 1998 que reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro del territorio de Colombia. Éste fue considerado “inconstitucional” por transgredir el derecho de los pueblos indígenas, según Diana Carrillo de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

126 Para los sectores indígenas, la Ley Marco de Consulta Previa afecta los intereses indígenas y la rechazan. El dirigente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Juan Carlos Pesoa, acusó al gobierno nacional de intentar “destronar” territorios indígenas con la aplicación de esta Ley Marco de Consulta.

127 Decreto N° 1247, que contiene el reglamento para la consulta previa e información sobre los procesos de licitación y asignación de bloques y áreas hidrocarburíferas en el territorio de Ecuador. Para el presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Cofeniae), Franco Viteri, dicho decreto es inconstitucional, porque reglamenta sin que exista una ley de consulta previa. El gobierno

120 Apreciaciones y análisis de la Ley de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. Cecilia Castillo Cieza.

121 Tomado de la exposición de Fidel Tubino,

122 Tomado de la exposición de Fidel Tubino,

Sin embargo, uno de los aspectos más complejos y de por sí conflictivo es el concepto de pueblos indígenas, en tanto sea para considerarlos como beneficiarios del derecho de consulta previa. Dicha definición es amplia e inclusiva, y el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra y de los territorios implica deberes para los Estados. Los pueblos indígenas tienen derecho sobre los recursos naturales renovables y no renovables que se encuentran en sus territorios ¹²⁸.



Igualmente compleja es la determinación de los casos que son objeto de consulta. Una de las interpretaciones con mucho sustento es que se realice desde que el país ratificó el convenio 169, con lo cual se suspenderían hasta miles de concesiones que han sido adjudicadas –varias de las cuales están en exploración y hasta explotación–, con las implicancias que ello tendría para las economías y la estabilidad jurídica y política de los países que no realizaron antes dicha consulta ¹²⁹.

El otro tema es que, en todos los casos, este instrumento de participación tiene un reconocimiento y elemento vinculante en tanto proceso de consulta, pero no en cuanto a los resultados de la misma, que está sujeta a las capacidades y negociaciones de los actores en juego para determinar el curso de las

actividades económicas, mayormente extractivas. Si a su vez se considera el contexto político y económico de los países de la región en el que hay una prioridad por garantizar los procesos de acumulación a través de esas actividades, la situación no se muestra favorable para las comunidades locales, que exigen otro camino como resultado de las consultas. La forma como se viene asumiendo la consulta previa, en muchos casos constituye un factor generador de más conflictos socioambientales.

Haciendo un somero recuento por país, la Corte Constitucional de Colombia le ha dado a la consulta previa el tratamiento de derecho fundamental, del cual son titulares los grupos étnicos del país: comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y gitanas. Es importante llevar a cabo con la calidad debida el tema de la consulta previa e informada, pues es un mecanismo fundamental para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos, fundamentalmente ¹³⁰. Sin embargo, la nueva normatividad en materia de contratación ha llegado lejos en su afán de desregular el derecho ambiental colombiano, en aras de generar estímulos a la inversión privada transnacional. Las normas han pretendido alentar la evasión al procedimiento de consulta previa a las comunidades, que parte del bloque de constitucionalidad del derecho colombiano por vía de las obligaciones de derecho internacional que ha suscrito el país ¹³¹.

En relación al derecho a la consulta de los pueblos indígena originario, la Defensoría del Pueblo de Bolivia expresó en 2011 su posición demandando al presidente del Estado que no se promulgue la Ley N° 222 de Consulta al TIPNIS, por cuanto no se contaba con el consenso de varias organizaciones indígena originaria afiliadas a la CIDOB y la CONAMAQ; sucedió lo previsible y hasta la fecha se mantienen las observaciones y cuestionamientos al proceso de consulta que está aplicando el Órgano Ejecutivo y Electoral en el TIPNIS, particularmente en lo referente al carácter previo, la buena fe y el respeto de las estructuras institucionales y autoridades instituidas de acuerdos a sus sistemas organizativos propios ¹³².

Por otro lado, la Sentencia Constitucional Plurinacional 0300/2012 (del 18 de junio de 2012, en la parte resolutoria 7°) establece que: “El Órgano Ejecutivo, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, y

señala que ni la Constitución ni la Organización Internacional de Trabajo (OIT) hablan de que la consulta deba ser vinculante. En caso de que haya un desacuerdo u oposición, la Constitución señala que la autoridad competente debe ser quien dirima; en este caso, la Secretaría de Hidrocarburos.

128 El derecho a la consulta previa, libre e Informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Debido Proceso Legal (DRLF).

129 En el caso de Perú pareciera que ya se ha elaborado una lista de pueblos indígenas que merecerían la consulta previa con las consecuencias de posibles paralizaciones de muchas obras de extractivas y de infraestructura. Como es de suponer, la presión de los inversionistas es notable y la tendencia del gobierno nacional es a ceder a esas exigencias y quizás posponer la aprobación de esa lista.

130 Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia. CINEP/Programa por la Paz.

131 Idem.

132 El ejercicio de los derechos humanos en la construcción del Estado Plurinacional. Defensoría del Pueblo, Bolivia.

A raíz de los límites de la consulta previa
Polémica: Los Cañaris... ¿son indígenas u originarios y deben ser consultados?

Comunicación de la Defensoría del Pueblo a las autoridades nacionales de Perú

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo y expresarle la preocupación de nuestra institución sobre la situación que viene desarrollándose en el distrito de Cañaris, ante los reclamos de un sector de la población respecto a las actividades de exploración de la empresa Cañariaco Copper Perú S.A.

En relación a ello, me permito expresar a su despacho que el Convenio 169 de la OIT protege los derechos de los pueblos indígenas, entre los que se reconoce el derecho a la consulta previa. En el Perú es conocida la existencia del pueblo indígena quechua. En el distrito de Cañaris, según los resultados del Censo Nacional del 2007, existen un total de 11.743 habitantes; de ellos, 64% (7475) hablan quechua y 36% (4190) castellano. Asimismo, considero oportuno señalar que la Resolución Suprema N° 54 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, de octubre de 1956, reconoció la "existencia legal y personería jurídica de la comunidad de indígenas de 'San Juan de Cañaris'". En tal sentido, de producirse la necesidad de la emisión de una medida administrativa que sea susceptible de afectar a dicha comunidad, ésta debería ser sujeta al procedimiento de consulta previa.

De otro lado, con respecto a la propiedad comunal, el artículo 89° de la Constitución señala que las comunidades campesinas y nativas son autónomas en el uso y la libre disposición de sus tierras, dentro de lo que la ley establece. Al respecto, la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y

nativas, precisa el marco legal para la exigibilidad de esta disposición constitucional. Así, el artículo 7° prescribe que: "La utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre que se precisará en el reglamento de la presente Ley".

Por otro lado, el artículo 11° de la Ley N° 26505 exige que "para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la sierra o selva, se requerirá del acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad".

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera necesario recomendar a las instancias competentes del Poder Ejecutivo que verifiquen si la empresa Cañariaco Copper Perú S.A. cuenta con la autorización sobre el terreno superficial otorgado por la Comunidad Campesina de San Juan de Cañaris...

Finalmente, ...invoco al Poder Ejecutivo analice y pondere estos planteamientos a fin de lograr una solución pacífica al conflicto, que permita el adecuado desarrollo de las inversiones, el respeto al marco legal vigente y la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

en resguardo de los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, debe propiciar y facilitar el diálogo necesario con dichos pueblos, a objeto de que a partir de la concertación, no sólo se desarrolle la consulta, sino que se concreten todos los planes y proyectos no sean únicamente de beneficio de dichos pueblos, sino también los que involucran el interés nacional". Sin embargo, este diálogo para buscar la concertación entre las partes para desarrollar el proceso de consulta no se llevó a cabo ¹³³.

En Ecuador la consulta previa es un derecho que se incorporó al ordenamiento jurídico ecuatoriano a

¹³³ Idem.

partir del año 1998, con la ratificación a su adhesión al Convenio 169 de la OIT sobre "pueblos indígenas y tribales en países independientes" ¹³⁴. Sobre la consulta previa se han realizado eventos de difusión pero se carece de un plan organizado y sostenido de información y de toma de decisiones de manera transparente. Está en discusión un reglamento de consulta previa para sector hidrocarburos.

No se han construido suficientes espacios de diálogo y las propias acciones de empoderamiento tienen distintas lecturas: para sectores del gobierno

¹³⁴ El nuevo entorno normativo de derechos y el procesamiento de conflictos socioambientales. María José Narváez.. Ecuador.

puede ser una amenaza y para las organizaciones de la sociedad civil una oportunidad y necesidad.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su artículo 29 dice que el poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de los ciudadanos de una comunidad, quienes de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior ¹³⁵.

También se menciona que las comunidades indígenas y los pueblos negros o afroecuatorianos que se encuentren asentados dentro de las áreas de influencia directa en los que se realicen los trabajos de exploración o explotación de hidrocarburos, podrán beneficiarse de la infraestructura construida por Petroecuador, sus filiales o los contratistas o asociados, una vez que haya concluido la etapa de exploración hidrocarburífera o explotación, si no existiere otra etapa a continuación de ésta, conforme el procedimiento que se determine en el reglamento que se dictará para el efecto ¹³⁶.

Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán. Asimismo, recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen ¹³⁷. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley ¹³⁸.

Según algunos sectores en Ecuador, el instructivo para la aplicación de la Consulta Pre legislativa -que fue aprobado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional Legislativa- se dio de manera inconsulta y no es vinculante, y tampoco está acorde a los usos y costumbres de los pueblos y nacionalidades tanto por la forma y como por el

fondo ¹³⁹. El contenido de este instructivo no cumple con lo establecido en la Constitución e instrumentos internacionales en la materia, en particular sobre el propósito de la consulta, el sujeto a quien se consulta y qué se consulta. Además, no contempla un procedimiento adecuado que permita cumplir de buena fe con las características de dicha consulta, esto es, que sea previa, libre e informada ¹⁴⁰.

En el caso peruano, la falta de implementación del derecho a la consulta previa se considera como la causa principal del aumento del número de conflictos a nivel nacional (GIZ, 2012) ¹⁴¹. En este proceso, la Defensoría del Pueblo juega un rol trascendental al velar por el cumplimiento de los derechos y la legalidad a través de un elevado grado de legitimidad y confianza entre todos los estratos sociales. Un punto de partida para los conflictos sociales es, precisamente, la falta de inclusión de la población indígena previamente a y durante la implementación de decisiones administrativas y legislativas del Estado. Esta inclusión mantiene su vigencia legal en base a la participación de Perú en el Convenio 169 y otras fuentes.

Con el fin de proveer de un marco normativo e institucional para el derecho a la consulta previa, por otro lado, la Defensoría del Pueblo debería mejorar su base de datos sobre la población indígena; adaptar su organización interna y sus procesos de trabajo; elaborar una estrategia de comunicación y difusión para apoyar a los actores involucrados en el contexto del derecho a la consulta previa; desarrollar un nuevo sistema de control y monitoreo para la implementación de este derecho; crear, dentro de las posibilidades, capacidades de formación y capacitación para acelerar la implementación de la nueva ley en todo el territorio nacional; y analizar y sistematizar las experiencias en la ejecución de procesos piloto .

En Perú, la ley de consulta previa a los pueblos indígenas en el marco de la aplicación del Convenio 169 de la OIT, fue promulgada el 6 de septiembre del 2011. Luego se instaló la Comisión Multisectorial integrada por 14 vice ministerios y representantes de seis organizaciones sociales nacionales para elaborar una propuesta de reglamento de ley ¹⁴².

Desde enero de 2012 se realizaron seis encuentros

¹³⁹ ECUARUNARI rechaza el instructivo legislativo por ser inconsulto y no ser vinculante. Ecuador.

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Propuesta: Apoyo a la Defensoría del Pueblo peruana en la implementación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas y originarios como a aporte a la prevención de conflictos. GIZ.

¹⁴² "El descontento con el reglamento de la Ley de Consulta Previa", Noticias Ser, 11 de abril del 2012.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Idem.

macro regionales con la participación de más de 2500 personas en el proceso de consulta ¹⁴³, que no culminó en una propuesta debido a la serie de diferencias y desacuerdos que se produjeron entre las autoridades públicas y las organizaciones indígenas y campesinas, entre las cuales también se generaron diferencias de criterio. Mientras CONAP y CCP proponían continuar con la elaboración del reglamento (con modificaciones), CONACAMI, la ONAMIAP, AIDSESEP y la CNA consideraron necesario realizar cambios a la ley antes de su reglamentación. El resultado fue el retiro de la Comisión Multisectorial de las organizaciones opuestas y en ese contexto finalmente se formula un borrador de reglamento que fue aprobado el 3 de abril del 2012. A decir de las propias organizaciones sociales remanentes que participaron, lo aprobado fue una versión modificada sin consulta a ellas. En los hechos, un sector de organizaciones (principalmente CONAP, CCP y CNA) mostraron su respaldo a ambos instrumentos legales¹⁴⁴, mientras AIDSESEP exigía la modificación de algunos artículos de la Ley de Consulta Previa, para lo cual anunciaron que iniciarían un proceso de recolección de firmas para interponer una demanda contra este dispositivo legal ¹⁴⁵.

El gobierno peruano, representado por el Viceministerio de Interculturalidad, afirmó que la norma fue aprobada tratando de establecer el máximo de consensos posibles. Según sus palabras, lo que se buscó fue construir procesos confiables que permitan una discusión centrada en acuerdos que beneficien a las poblaciones. El reglamento debiera ser “un convenio para pueblos indígenas que descienden de poblaciones que vivían antes de la Conquista, que conserven sus *instituciones originarias* y un nivel de *autoidentificación*” que vivían antes de la Conquista, que conserven sus *instituciones originarias* y un nivel de *autoidentificación*”.

Cabe mencionar que no toda población rural que tenga al agro como actividad principal cumple con estos requisitos, por lo cual se trabajó una lista de Comunidades que tendrían el derecho a ser consultadas frente a la eventual presencia de cualquier actividad extractiva¹⁴⁶. La Defensoría del Pueblo, por su parte, considera que un adecuado proceso de consulta requiere de una planificación junto con

las organizaciones indígenas; el establecimiento de plazos razonables para la difusión de información y discusión interna; y definir las responsabilidades que corresponden a las entidades estatales como a estas organizaciones, entre otros aspectos. Para la Defensoría es fundamental la aplicación de la consulta previa como un instrumento que facilite el diálogo, el acercamiento entre actores y prevenga situaciones de conflicto tensos, posición que tiene sus diferencias respecto a las autoridades del Gobierno Central ¹⁴⁷.

El ordenamiento territorial como instrumento de prevención de conflictos

En todos los países, el tema del ordenamiento territorial constituye un factor central para la prevención o reducción de conflictos socioambientales. La ausencia, limitación, superposición y hasta distorsión de políticas, normas y demás procedimientos destinados a organizar el aprovechamiento de los territorios en una lógica de diversificación productiva y de respeto a las poblaciones locales, afecta severamente las relaciones entre los actores que intervienen en el acceso, disponibilidad y uso de los recursos naturales y el medio ambiente, deviniendo en conflictos de todo tipo.

En Ecuador, la nueva Constitución Política incluye conceptos como el Buen Vivir, el régimen de desarrollo, los derechos de la naturaleza y un nuevo ordenamiento territorial. Establece que el Estado se clasifica territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; y que se debe contar con una planificación integral que tome en cuenta aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, y un ordenamiento territorial que garantice su protección y conservación. También señala que es necesario que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) elaboren sus propios planes de desarrollo y ordenamiento territorial, ya que ellos son la base para la realización de los presupuestos, así como para la asignación de recursos por parte del gobierno central.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización regula las disposiciones constitucionales relativas a la organización territorial y la composición político-administrativa del país; reglamenta los GAD, sus funciones y competencias; establece el proceso obligatorio de descentralización; y determina las disposiciones aplicables al Sistema

¹⁴⁷ Al cierre de este documento el Gobierno Central ha señalado que algunas concesiones extractivas no tendrán consulta previa considerada una traba burocrática que retrasa las inversiones, enfoque que está generando tensiones entre diversos sectores de la sociedad.

¹⁴³ Perú: Derecho a la consulta previa. A modo de balance del primer año de Humala”, Servindi, 16 de agosto del 2012.

¹⁴⁴ CONAP respalda reglamento de Ley de Consulta y pide apoyo de demás pueblos originarios”, Andina, 16 de febrero del 2012.

¹⁴⁵ Aidesep insiste en modificación de Ley de Consulta Previa”, El Comercio, 9 de abril del 2012.

¹⁴⁶ Cabe señalar que frente a la negativa del Gobierno Central de publicar dicha lista, el Vice-Ministro de Interculturalidad se vio obligado a renunciar.

Nacional de Competencias. Este Sistema tiene como funciones principales organizar las competencias de los GAD y dirimir los posibles conflictos de competencias entre ellos.

Bajo este código, el ordenamiento territorial es definido como un *“conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones”*¹⁴⁸. En el COOTAD también se ha incluido un capítulo sobre la participación de la ciudadanía a través de la aplicación de mecanismos participativos para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Ecuador también cuenta con el Código Orgánico de Finanzas Públicas, que define a los planes de ordenamiento territorial como *“instrumentos de planificación del desarrollo que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto a los asentamientos humanos, actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales”*, y establece que *“los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se deberán articular entre sí, para lo cual deben observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonales y/o distritales respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo”*¹⁴⁹.

Finalmente, como marco de políticas, en Ecuador se ha aprobado el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) como instrumento que planifica el desarrollo del país, el cual, a partir de un enfoque territorial nacional, incluye estrategias relacionadas con el desarrollo, ordenamiento territorial, la desconcentración y la descentralización.

- En Bolivia se ha promulgado el Decreto Supremo N° 27729 que aprueba los siguientes instrumentos técnicos operativos de ordenamiento territorial:

- Guía metodológica para la formulación de los Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial.
- Guía metodológica para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial en Municipios predominantemente Urbanos.
- Guía metodológica para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial en Municipios Rurales.

También se ha promulgado la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77), que establece los objetivos fundamentales del ordenamiento territorial:

- Asegurar la preservación y el mejoramiento del ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio.
- Proscribir las acciones degradantes del ambiente y corregir los efectos de las ya producidas.
- Crear condiciones físico-espaciales que permitan satisfacer, al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del ambiente.
- Preservar las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines de su uso racional y educativo.
- Promover la aprobación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.
- Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.
- Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital

148 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de Ecuador.

149 Código Orgánico de Finanzas Públicas del Ecuador.

de la preservación y recuperación de los valores ambientales.

Esta misma norma aborda lo relativo a la clasificación, delimitación y proceso de ocupación del territorio; uso, intensidad de la ocupación y subdivisión del suelo; infraestructura, servicios y equipamiento comunitario;

Se faculta a las asambleas departamentales y los concejos municipales para que, mediante ordenanzas y acuerdos, creen las correspondientes comisiones regionales de ordenamiento territorial, que orienten las acciones en esta materia y participen en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales



clubes de campo; proceso de ordenamiento territorial; organismos intervinientes; instrumentos de aplicación; y las responsabilidades y sanciones.

Colombia, por su parte, cuenta con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 del 2011), que define los conceptos marco relacionados con este tema. Establece el funcionamiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como un organismo técnico y de asesoría, que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al gobierno nacional y a las comisiones especiales del Congreso, la adopción de políticas, medidas legislativas y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

establecidos por la COT. Asimismo, mediante esa ley se desarrollarán los esquemas asociativos territoriales, la política legislativa en esta materia, las competencias de las entidades relacionadas al ordenamiento del territorio, y las regiones administrativas y de planificación.

La mencionada Ley señala que *“El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural*

Respecto al debate sobre el ordenamiento territorial Caso Perú

- El debate sobre el ordenamiento territorial pone en agenda el modelo de desarrollo que se aplica en el país. Se abre la necesidad de pensar, desde nuestra diversidad territorial, la construcción de un nuevo patrón de acumulación orientado a la generación de valor agregado y sustentado en el conocimiento y la innovación.
- El marco normativo sobre ordenamiento territorial (OT) en Perú refleja la ausencia de una concepción integradora de este proceso. El OT exige una mirada multidimensional inherente al territorio, que ponga en el mismo nivel las dimensiones económica, política, social, ambiental, cultural e institucional, y que sea capaz de articularlas. El sesgo sectorial del OT, sin negar la importancia sustantiva de la dimensión ambiental en este campo, debilita la visión integral que demanda este tipo de procesos.
- La legislación sobre el OT en el país no es clara ni explícita y con frecuencia se emplea el concepto sin definirlo, lo cual ha dado lugar a que se usen términos diferentes para referirse a éste.
- La incorporación del OT como una función del Ministerio del Ambiente tiene como característica positiva que permite resaltar la importancia de la sostenibilidad ambiental en este tipo de procesos, pero plantea serios problemas institucionales para su implementación.
- El abandono de la planificación por el Estado, que dejó de tener rango constitucional desde 1993 y, por tanto, carácter obligatorio para el sector público, ha dejado a la gestión pública sin capacidad para el planeamiento estratégico y sin un sistema centralizado de planeamiento.
- En lo que se refiere a la reforma descentralista, las normas sobre ordenamiento territorial dejan sin definir el rol que corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno.
- Un aspecto relevante para el ordenamiento territorial es la distribución de funciones vinculadas a las actividades extractivas entre los distintos niveles de gobierno. La legislación nacional da la prerrogativa de otorgar las concesiones y licencias de las grandes inversiones a las autoridades sectoriales del gobierno nacional en todo el territorio, sin siquiera establecer mecanismos para recoger la opinión de las autoridades subnacionales.
- La legislación resalta la participación de la sociedad civil en los procesos de OT, pero no establece mecanismos, espacios o procedimientos para concretarla. Sería necesario prever también el fortalecimiento de sus capacidades en estos temas.

Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú. Cuaderno Descentralista 27. Grupo Propuesta Ciudadana.

y el desarrollo territorial, entendido éste como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia".¹⁵⁰

Por su parte, Perú no cuenta con una norma expresa para los fines del ordenamiento territorial. Posee una Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley 27795), con objetivos más de ordenamiento limítrofe y que define acciones y procedimientos a seguir para la demarcación territorial, el saneamiento de límites y la

organización racional del territorio nacional.

La Constitución Política de Perú señala de manera general que los gobiernos regionales y locales cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Tienen facultades para la promoción del desarrollo socioeconómico de sus ámbitos y para fomentar la competitividad y las inversiones. También deben formular sus respectivos planes de desarrollo concertados con la sociedad civil, y planificar el desarrollo urbano y rural, incluyendo la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial.

¹⁵⁰ Art. 2 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 del 2011) de Colombia.

Varias normas contienen aspectos parciales de ordenamiento territorial. La Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales considera que la zonificación ecológica económica del país es un instrumento de apoyo al ordenamiento territorial, cuyo fin es evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados. Asimismo, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental considera el ordenamiento territorial ambiental como un instrumento de la gestión ambiental, que debe ser diseñado e implementado de manera multisectorial y descentralizada.

La Ley General del Ambiente aborda la planificación y el ordenamiento territorial ambiental, define el concepto de planificación sobre el uso del territorio como un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio. Ésta incluye los instrumentos y criterios para su ordenamiento ambiental.

También se aprobaron los lineamientos de política para el ordenamiento territorial, con el propósito de articular las políticas sectoriales que tienen incidencia sobre éste y orientar la acción de los gobiernos regionales y locales en este campo. Señala que los objetivos del ordenamiento territorial son: a) el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables; b) la gestión responsable de los no renovables; c) la ocupación ordenada del territorio y su uso sostenible; d) la conservación del ambiente; e) la preservación del patrimonio natural y cultural; y f) el bienestar y la salud de la población.

El desarrollo equilibrado del territorio nacional y la localización adecuada de los asentamientos humanos, la infraestructura económica y social, las actividades productivas y los servicios básicos, son también objetivos planteados. Asimismo, se propone contribuir a revertir la exclusión y la pobreza, y el deterioro de los ecosistemas.

Por otro lado, el reglamento de la Ley Orgánica sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica establece que el ordenamiento ambiental tiene por objeto establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios. Además, debe hacerlo teniendo en cuenta la fragilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas y las especies, así como de la erosión genética.

Como instrumento de planificación se tiene la Zonificación Ecológica Económica definida como *“un proceso dinámico y flexible que permite identificar diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio a partir de la evaluación de sus potencialidades y limitaciones”*.¹⁵¹

Perú es uno de los pocos países que no posee una legislación específica sobre ordenamiento territorial ni los instrumentos necesarios para su operativización. Este vacío normativo es de suma importancia, ya que es una de las causas principales de diversos conflictos sociales. Para determinados sectores, la política de ordenamiento territorial no es prioritaria pues es vista como un obstáculo para la inversión privada, cuando -por el contrario- una ley de ordenamiento territorial debiera ser la base para formular, concertar e implementar una visión integral y planificada del territorio, que permita que las políticas económicas, sociales, ambientales y territoriales se articulen y respondan a objetivos de desarrollo integrados, tomando en cuenta nuestra diversidad social, económica, cultural e institucional.¹⁵²

151 Reglamento de Zonificación Ecológica Económica de Perú.

152 Ordenamiento territorial: Una prioridad para el Perú. Diana Bernaola.

4. INSTITUCIONES PÚBLICAS Y DE LA SOCIEDAD QUE ABORDAN LOS CSA DE MANERA ESPECIALIZADA

No existe en los países andinos una institucionalidad responsable -solvente y competente- de abordaje de los CSA. Salvo Perú, que puede mostrar una entidad encargada del tema, no se conoce proceso similar en otros países, donde los conflictos responden a dinámicas más sectoriales.

En Ecuador existe una serie de instancias públicas que abordan desde diversas entradas los conflictos socioambientales. Sin embargo, se nota una descoordinación entre las entidades estatales. La Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales, junto con el Ministerio coordinador de Sectores Estratégicos, controlan el modelo de gestión de proyectos estratégicos nacionales (PEN) de forma vertical y sin una participación independiente.

La estructura orgánica de esta Secretaría y otros acuerdos ministeriales o interministeriales, son los instrumentos para implementar el modelo de gestión, que incluye la prevención y desactivación de conflictos con poblaciones locales, para los sectores minero, hidroeléctrico y petrolífero.

En las modalidades de cooptación o cooperación con las poblaciones locales, se apela al acceso a programas de ministerios ejecutores, como en salud, empleo o bono de desarrollo humano. En casos de organizaciones con demandas consolidadas (Sarayaku y otros del nororiente), se cierra el acceso de éstas a beneficios de los programas de política social. El reglamento 1040 sobre mecanismos de información de 2010 echó abajo un reglamento de la Ley de Gestión



Ambiental sobre aspectos del derecho a consulta y participación. Además, se ha decretado como zonas de seguridad nacional las áreas de influencia de PEN (hidroeléctrica Coca Codo Sinclair) para reducir la movilización y demanda social a las operadoras (chinas y públicas). En conclusión, se observa una desinstitucionalización en esta materia a favor de la economía extractiva en nuevos sectores¹⁵³.

Desde la sociedad civil son pocas organizaciones que se dedican a esta temática y que utilicen metodologías diseñadas específicamente. La Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), que trabaja la gestión de conflictos socioambientales desde su creación en 1993, ha desarrollado una metodología de procesos colaborativos, realiza regularmente cursos en prevención y manejo de conflictos socioambientales y de negociación ambiental, facilita procesos de diálogo en conflictos a nivel regional y realiza regularmente el Foro Regional de Transformación de Conflictos Socioambientales -cuya sexta versión fue organizada en octubre del 2012-.

Por otra parte, está Ecolex con un enfoque en conflictos de tierra y desde una perspectiva legal. El Centro Ecuatoriano de Derechos Ambientales (CEDA) trabaja temas de conflictividad ambiental desde el análisis jurídico ambiental. CEDA y el Programa de Pequeños Fondos de las Naciones Unidas, que ha financiado algunas capacitaciones e intervenciones en conflictos socioambientales, están trabajando un manual sobre "Conflictos socioambientales y derechos".

Las organizaciones mencionadas, incluyendo FFLA, son miembros de la Plataforma de Acuerdos Socioambientales (PLASA) -creada entre 2000 y 2001 con apoyo de la GTZ-, que actualmente vive una fuerte crisis y no cuenta con una secretaría ejecutiva. Miembros activos de PLASA son unas tres o cuatro organizaciones adicionales, como Aldea, que trabajan sobre un conflicto bananero desde hace unos diez años. También está el Centro sobre Derechos y Sociedad (CIDES) con un enfoque en mediación, entre otros, en conflictos familiares, vecinales y socioambientales.

Desde la academia, está el Observatorio de Conflictos Socioambientales de la Universidad de Loja, apoyado por la GIZ con cooperación de personal. Sus actividades abarcan la elaboración de tesis sobre la temática y, a través de GIZ, capacitación e intervenciones en la provincia de Zamora Chinchipe. También la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)

aborda el tema en lo que se refiere a relaciones internacionales y FLACSO en materias ambientales, sin llegar a un acercamiento profundo. FLACSO tiene un Observatorio de Conflictos Socioambientales que trabaja el tema desde su enfoque académico a través de publicaciones esporádicas.

Entre los organismos internacionales que se ocupan de la temática de conflictos socioambientales, está sobre todo la GIZ. No hay otros que se dediquen a ello en Ecuador. Fundación AVINA se interesa por el tema a nivel regional, y también existen proyectos de la Unión Europea sobre el rubro minero.

En Perú existen pocas instituciones públicas y privadas especializadas en la gestión de los conflictos socioambientales y dedicadas exclusivamente a su abordaje. Su tratamiento es heterogéneo. Entre las instituciones públicas tenemos a la propia Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y, específicamente, a la flamante Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Igualmente se tiene a la Defensoría del Pueblo. También están las dependencias que hay en los Ministerios del Ambiente (MINAM), de Energía y Minas (MINEM), de Agricultura (MINAG), la Autoridad Nacional del Agua (ANAA), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), entre otros.

La PCM en Perú debiera tener un rol formal protagónico en la prevención y tratamiento de los conflictos sociales. Así lo establece el artículo 33, inciso 10, del Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. Para tal efecto, desde 2007 se crea una Unidad de Prevención de Conflictos (UPC), que hasta la fecha ha participado en la gestión y resolución de conflictos sociales en diversas zonas del país. A partir del 2011, la Unidad se convierte en la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, lo cual le da una vinculación directa con la Alta Dirección de la PCM. Sin embargo, aún continuó con carencia de personal calificado. Si bien contó con personas de mucha experiencia en las regiones donde trabajan, sólo nueve empleados debían encargarse de tres regiones cada uno, y sólo en cuatro regiones clave se contó con un coordinador regional en el mismo lugar.¹⁵⁴ En la actualidad esa instancia se denomina Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad y cuenta con un equipo humano más amplio para intentar cubrir mayores situaciones de conflictividad que se generen en el país.

153 Entrevista a Víctor López, Ecociencias.

154 Idem.

Las capacidades institucionales a nivel central son de distinto nivel. La Dirección General de Gobierno Interior maneja estadísticas de conflictos por departamentos y tipo de protestas, así como número de detenidos en éstas. No obstante, esta información se encuentra desactualizada, es de acceso público limitado y de uso más discreto. El Ministerio de Vivienda, por su parte, cuenta con la Oficina de Prevención de Conflictos adscrita a la Secretaría General; no obstante su importancia, aún no tiene un perfil propio en torno a la prevención (su director participa, más bien, en actividades propias de la institución, como inauguraciones de infraestructura).¹⁵⁵ En el Ministerio del Ambiente existe el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que tiene un rol protagónico en la identificación y tratamiento de conflictos. Es un organismo adscrito cuya función es “la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental”.¹⁵⁶ En el Ministerio de Energía y Minas encontramos a la Oficina General de Gestión Social, que busca “la promoción de relaciones armoniosas entre las empresas mineras y la sociedad civil, así como de la prevención y solución de conflictos en el subsector”.¹⁵⁷

Entre las instituciones privadas o de la sociedad civil se puede mencionar al Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Universidad Católica, y a ONGs como Pro Diálogo y Socios Perú, CooperAccion, SER, entre otros. Como instituciones ad hoc de carácter mixto se puede señalar el Grupo de Diálogo Minero. Cabe resaltar el programa PREV-CON, promovido por la PCM con el soporte de Unión Europea, que significó un intento de crear -desde y para el Estado- un sistema nacional descentralizado de prevención de conflictos, que incluía un marco teórico, un mapa, un sistema de alerta (software), un programa de formación amplio, acciones con sociedad civil (comunidad educativa, tercera edad, jóvenes), trabajo con periodistas, entre otros.¹⁵⁸

En el caso de Bolivia, la Defensoría del Pueblo también tiene un papel importante en las acciones de identificación y alertas de conflictos así como de realizar algunos aportes al desarrollo de capacidades, mayormente de las organizaciones locales, considerando el mandato constitucional de esta instancia.

En el marco de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo¹⁵⁹ se establecen atribuciones de algunos órganos públicos involucrados con el tema de conflictos. En el caso del Ministerio de la Presidencia, tiene funciones de:

c. Coordinar la relación del Poder Ejecutivo con los movimientos sociales y la sociedad civil;

g. Promover políticas públicas orientadas a la gestión, prevención y resolución de conflictos;

i. Desarrollar e implementar políticas orientadas a profundizar el proceso de descentralización, concertadas con actores políticos, sociales, culturales, económicos y territoriales;

j. Establecer la concordancia y respeto de las competencias nacionales y subnacionales de gobierno, establecidas como derechos a los que las regiones y pueblos puedan acceder, cumpliendo requisitos que garanticen la capacidad administrativa, solidaridad con otras regiones y unidad del Estado Nacional;

k. Formular, ejecutar y coordinar políticas dirigidas a fortalecer la gestión y el desarrollo departamental y municipal, con las prefecturas, gobiernos municipales, naciones y comunidades originarias, con presencia equilibrada y equitativa de todas las culturas y comunidades lingüísticas, en la administración pública nacional;”

Por su lado, el Ministerio de Autonomías interviene en los conflictos territoriales, límites entre circunscripciones municipales, departamentos y también en problemas de gobernabilidad.

En Colombia, la Defensoría del Pueblo igualmente posee un rol importante para la población local en defensa de los derechos ciudadanos, a veces opacada por el insuficiente soporte gubernamental. Hay instancias públicas como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que, en el marco de la gestión de recursos como el agua, establecen determinadas acciones de prevención de conflictos. Otros ministerios, como el de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de Agricultura, poseen sus propias competencias de gestión de conflictos en aspectos como ordenamiento del recurso hídrico, manejo de los bosques, protección de fauna y flora, entre otros.

155 Idem.

156 Idem.

157 Idem.

158 Entrevista a Carlos Salazar, Coordinador del Programa PREVCON.

159 Ley 3351 Ley de saneamiento legislativo. 21 de febrero de 2006.

5. MECANISMOS PÚBLICOS SUBNACIONALES QUE ABORDAN LOS CONFLICTOS SOCIALES Y SOCIOAMBIENTALES

A las ya limitadas capacidades de las instituciones públicas nacionales para abordar los CSA, se debe sumar la evidente labilidad de los organismos intermedios y municipales para contar con los recursos humanos y financieros que les permita tener tales capacidades. Más aun cuando dichas instancias no cuentan con muchas de las competencias legales para ejercer control y mandato sobre las actividades extractivas.

Contradictoriamente, a pesar de esa fragilidad a todo nivel de las instancias intermedias y locales, es en sus territorios donde acontecen los diversos conflictos socioambientales, generados principalmente por las entidades del gobierno nacional, las cuales toman decisiones sobre el uso de los recursos naturales y el ambiente sin mayor consulta o coordinación con las autoridades territoriales, quienes se ven afectados por los diversos problemas de ingobernabilidad generados a partir de estas decisiones centralistas.

Cabe señalar que, como consecuencia de lo anterior, son cada vez más evidentes y crecientes los conflictos entre ámbitos de gobierno, particularmente entre el gobierno nacional y los gobiernos intermedios y locales por las decisiones para el usufructo de los recursos naturales no renovables, principalmente minerales e hidrocarburos.

En el caso peruano, las competencias asignadas a los municipios no incluyen directamente la prevención y atención de conflictos sociales. Sin embargo, existen algunas iniciativas desde los gobiernos regionales para adquirir habilidades en la atención de los conflictos y algunos de ellos están empezando a promover oficinas de prevención de conflictos, capacitando a sus equipos. No se puede señalar exactamente la existencia de mecanismos legales establecidos, pero sí de iniciativas específicas de algunos gobiernos los cuales estructuralmente intentan incluir la gestión estratégica de conflictos sociales¹⁶⁰. Por otro lado, las denominadas mesas de diálogo, promovidas con intensidad ante la serie creciente de conflictos socioambientales creados, por lo general incorporan a representantes de gobiernos regionales y locales. Finalmente, se tiene a las oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo. (Cuadro 11)

¹⁶⁰ Eso está ocurriendo en los casos de los gobiernos regionales de Piura y Arequipa.

Las capacidades que se encuentran en las regiones para la gestión de conflictos son limitadas. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el único sector que cuenta con una Oficina de Gestión y Prevención de Conflictos Sociales, pero con competencias acotadas a su ámbito de actuación -conflictos netamente laborales-, y aun en este rubro con capacidades insuficientes.¹⁶¹ La ausencia de oficinas para la prevención es una constante en todas las regiones. En varias de ellas, la labor de prevención descansa en la autoridad política: los funcionarios de confianza cercanos al presidente regional, como el gerente de desarrollo social.¹⁶²

En Colombia, a nivel subnacional cada Corporación Autónoma Regional (CAR) -al igual que las gobernaciones- debe asumir algunas competencias respecto a los conflictos que ocurren en sus correspondientes territorios, situación que no ocurre frecuentemente. Pocas autoridades ambientales subnacionales, inclusive nacionales, tienen un registro de los conflictos que se presentan en sus jurisdicciones, además de lo que se posee mediante quejas y reclamos de la ciudadanía. Desde la FCM se aborda la problemática como resultado de la demanda de los municipios ante situaciones concretas.

En Ecuador tampoco se percibe competencia y función con traslado de recursos suficientes para gestionar los CSA, a no ser que se generen hechos de tensión entre las instancias intermedias (provinciales) y municipales, por un lado, junto a sus respectivas poblaciones, y los intereses del gobierno nacional, por el otro. También faltan capacidades y metodologías de gestión de conflictos socioambientales en los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales.

Los mecanismos públicos en este nivel pueden estar asociados a las facultades, competencias y funciones de los diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado y normas sectoriales, por lo que el detalle puede ser muy amplio.¹⁶³ El Municipio de Quito trabaja este aspecto, pero no se conoce si existe una política. El Consejo de Responsabilidad Social del municipio busca trabajar en lo que respecta a conflictos mineros.

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² Idem.

¹⁶³ Entrevista a Volker Frank de FFLA.

En Bolivia, las gobernaciones tienen tuición sobre límites y son la autoridad departamental competente en el tema ambiental, por lo que poseen alguna función relevante en mecanismos de prevención de conflictos, aunque su rol es bastante secundario si se trata de conflictos relacionados con recursos naturales, a pesar de ser estas instancias de gobierno las que asumen las consecuencias de situaciones generadas desde el gobierno central.

Similar referencia se puede hacer en el caso de los municipios, los cuales generalmente intervienen en el tema de límites o de recursos naturales y ambiente,

pero en este caso, al igual que ocurre entre el nivel nacional con las gobernaciones, son estas últimas las que descargan el problema sobre los gobiernos locales, sin mayor capacidad ni suficiente competencia para resolverlos adecuadamente.

Cuadro 11. Rol de las instituciones públicas en las etapas del conflicto en Perú¹⁵⁹

Institución	Conflictos previsibles	Conflictos latentes
Gobernadores	<ul style="list-style-type: none"> • Parte integrante del sistema de información sobre conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parte integrante del sistema de información sobre conflictos.
Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> • Parte integrante del sistema de información sobre conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parte integrante del sistema de información sobre conflictos.
Gobiernos regionales y locales	<ul style="list-style-type: none"> • Parte integrante del sistema de información sobre conflictos. • Revisión de políticas. • Promoción de posibles cambios en el nivel competente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parte integrante del sistema de información sobre conflictos. • Acciones de prevención.
Sectores y OPD	<ul style="list-style-type: none"> • Parte integrante del sistema de información sobre conflictos. • Revisión de políticas. • Promoción de posibles cambios en el nivel competente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parte integrante del sistema de información sobre conflictos. • Acciones de prevención.
Presidencia del Consejo de Ministros	<ul style="list-style-type: none"> • Parte integrante del sistema de información sobre conflictos. • Revisión de políticas. • Promoción de posibles cambios en el nivel competente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parte integrante del sistema de información sobre conflictos. • Acciones de prevención. • Realiza propuestas de cambios legislativos ante el Congreso y los sectores.

6. ROL DE LOS ACTORES LOCALES FRENTE A LOS CONFLICTOS

De los tres grandes actores del conflicto, el Estado, la empresa y la sociedad civil, este último es trascendental para el proceso de prevención y solución del mismo. La participación ciudadana es un derecho humano fundamental que se encuentra vinculado al ejercicio de los derechos ambientales, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. Reivindica la dignidad humana de los miembros de la sociedad como partícipes de su desarrollo en el marco del respeto a su percepción del mundo, sus costumbres, conocimientos y saberes. En muchas ocasiones existe la normativa que permite la participación en espacios diversos de acompañamiento, veeduría, vigilancia y demás iniciativas sociales. Lo que no se ha creado simultáneamente son las condiciones para garantizar que esa participación sea eficaz, oportuna, creativa, propositiva, bien informada, con una población crecientemente empoderada en sus capacidades de diálogo y negociación. Diversas iniciativas de la sociedad civil vienen acompañando actividades con comunidades para contribuir con su fortalecimiento organizacional.

Participación y ciudadanía

Según Isidro Adúriz y Pablo Ava, se define la participación como *“ser parte, tener parte, tomar parte, esto implica tres condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad”*; mientras que el concepto de ciudadanía puede ser definido como *“algo vivo, un proceso social de construcción de los derechos civiles, políticos y sociales”* (Engel y Volker, 2011). Complementando esta definición, Graciela Tapia afirma que *“la participación ciudadana es un fenómeno complejo y multidimensional y puede implicar negociación, convergencia y cooperación de intereses y de actores, así como disenso y confrontación de los mismos”*.

En Ecuador, por ejemplo, el derecho a la participación puede ser entendido desde dos perspectivas: como la intermediación dinámica que debe existir entre Estado y administrados en todas las etapas del quehacer público (planificación, generación de políticas públicas, rendición de cuentas, etcétera), y como la toma conjunta de decisiones entre el Estado y los administrados a través de la consulta previa,

cuando esas decisiones estatales les afectan de manera directa en su calidad de vida o en cualquier derecho fundamental.¹⁶⁴ Los derechos a la participación y a la consulta previa están garantizados por el Estado ecuatoriano.

En Ecuador, las asambleas locales funcionan como espacios multisectoriales de diálogo y concertación para definir e implementar políticas de desarrollo sostenible; tienen como fin la deliberación pública y el fortalecimiento de capacidades colectivas de interlocución con las autoridades para así incidir en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de servicios y la gestión de lo público.¹⁶⁵

Un espacio multisectorial hace posible que todos los grupos sociales tengan voz y puedan escuchar y entender al otro en la búsqueda de una solución en conjunto –en vez de luchar por sus intereses por separado-. Este espacio permite el diálogo, entendido como un proceso *“en el que las personas se reúnen para construir confianza y entendimiento mutuo más allá de las diferencias y para generar resultados positivos a través de la conversación”* (Pruitt y Thomas, 2008: 9). En ocasiones se requiere de facilitación y metodologías para asegurar que existan condiciones adecuadas para un diálogo efectivo y justo. Por ejemplo, es necesario garantizar que todos los grupos tengan el mismo acceso a la información; que ésta sea entendible para todos; que se mejore la comunicación entre las partes; y que todos los grupos estén representados por sus organizaciones respectivas.¹⁶⁶

Este espacio es inclusivo y los participantes tienen el “poder” de tratar sus propios problemas y no dependen de “otros” para encontrar soluciones. Un elemento imprescindible para la buena gobernanza es la articulación entre este espacio de diálogo y las demás instancias de toma de decisión, es decir, el reconocimiento y la institucionalización de un espacio local dentro del esquema de otras instancias de decisión a otros niveles.¹⁶⁷ La institucionalización implica procesos de apropiación de la práctica de

¹⁶⁴ El nuevo entorno normativo de derechos y el procesamiento de conflictos socioambientales, María José Narváez.

¹⁶⁵ Espacios multisectoriales de diálogo para el desarrollo sostenible. Susa Engel, Volker Frank, Pippa Heylings, Jackie Rivera.

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ Idem.

concertación a varios niveles: actitudes, conocimiento, destreza, habilidades, normatividad y replicabilidad.¹⁶⁸ En Ecuador, por ejemplo, se da una gestión integrada de cuencas hídricas y un esquema de retribución por servicios ambientales a los actores locales, por concepto de manejo del ecosistema para la provisión de servicios hídricos y almacenamiento de carbono dentro de un esquema institucional.¹⁶⁹

El Fondo Respuesta ha considerado entre sus prácticas, el fortalecimiento de las organizaciones en la comprensión de aspectos relacionados con el marco legal y las políticas públicas de protección de la naturaleza y de los derechos de las personas.¹⁷⁰

En Colombia, en las luchas sociales asociadas con la explotación de petróleo, carbón y oro, predominan motivos relacionados con conflictos laborales y con la exigencia del respeto a los derechos económicos y sociales. En segundo lugar, se registran, en el sector petrolero, las luchas motivadas por políticas de manejo de hidrocarburos, y en los sectores de carbón y oro, las luchas sociales a favor del derecho a un ambiente sano y al goce colectivo, presente y futuro, de los recursos naturales. El tercer motivo de las protestas en todos los sectores es la reivindicación de los derechos a la vida, la libertad y la integridad personales, así como a los derechos culturales.¹⁷¹

En Perú, la debilidad de las organizaciones sociales es perniciosa para el desenvolvimiento de los conflictos. Una organización fuerte, con capacidad de formulación de demandas y negociación, puede plantear pedidos viables y obligar a su adversario a sentarse para conversar antes de recurrir a medidas más drásticas; una organización débil, en cambio, tiene que recurrir a formas más disruptivas para hacerse escuchar, y sus demandas no siempre podrán ser atendidas. Es así que, en un contexto de fragmentación social, las medidas de fuerza –los paros, las huelgas, los bloqueos de carretera, etc.– que, en el peor de los casos, podrían ser la última opción cuando se han agotado todos los recursos de la negociación, se convierten en una estrategia habitual en los conflictos. Por esto es tan importante fortalecer la organización social, no debilitarla.¹⁷²

Uno de los principales actores en los conflictos sociales es el propio Estado, en un doble sentido. La gran mayoría de los conflictos se originan como reacción a alguna iniciativa del gobierno: un proyecto de inversión grande; la privatización de infraestructura estatal; o una medida legal –que genera la resistencia de poblaciones afectadas–. También existen conflictos en los cuales el Estado es cuestionado por su inacción, por no garantizar el cumplimiento de derechos o acuerdos entre actores privados o sociales.¹⁷³

168 Idem.

169 Actores locales, diálogo social y servicio ambiental hídrico: Una propuesta para la gestión integrada de la subcuenca del Río Coca, Región Amazónica Ecuatoriana. Miguel Castro, Karla Beltrán, Juan Calles, Víctor López A.

170 Sistematización del Fondo Respuesta. Tercera Fase en la Frontera Norte. Hacia una cultura de paz, de respeto a la naturaleza y a los seres humanos. Ecuador.

171 Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia. CINEP/Programa por la Paz.

172 Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas. PreCon – PCM, Lima, 2011.

173 Idem.

7. DESARROLLO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN AMBIENTAL DE RECURSOS NATURALES Y MANEJO DE CONFLICTOS

En general, el escenario de desarrollo de capacidades en gestión de recursos naturales y manejo de conflictos es bastante disperso y sin mecanismos de articulación, menos de seguimiento de sus resultados, en cada uno de los países de la región andina.

En el caso de Ecuador, tanto en el escenario público como privado, se trata de cursos relacionados con la capacitación informal. FFLSA ofrece una formación de Promotores de Cultura de Paz que cuenta con un certificado avalado por el Ministerio de Educación. La SPPC ofrece cursos en las escuelas de formación, promovidas por el gobierno, en las que se busca insertar el tema de la gestión de conflictos. Existen escuelas de formación ambiental, una de la GIZ (provincia de Napo), con diferentes grados de certificación. La FFLA está elaborando un curso a distancia en coordinación con una organización argentina. A nivel universitario no existen especializaciones en esta temática. Los estudiantes interesados deben recurrir a universidades internacionales que, como la Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER), ofrecen cursos a distancia¹⁷⁴.

En cuanto a los mecanismos de información, están: Ventana ciudadana al Coca Codo (www.ecociencia.org); publicaciones del Grupo FARO; las veedurías estatales a PEN a cargo de la Secretaría de Pueblos y el Consejo PC-CS; la fiscalización contratada por el Estado para los PEN, pero sin previo proceso de licitación pública de proyectos (CCS); ECORAE en los planes de vida para CTI con las organizaciones indígenas de Pastaza.

En Perú, el gobierno nacional no ha invertido suficientes recursos en el desarrollo de capacidades, en el acompañamiento de los procesos, en la prevención de conflictos mediante alertas tempranas, en la construcción de espacios de diálogo, en la elaboración de información con transparencia y oportunidad, entre otros.¹⁷⁵ A pesar de contar con financiamiento de deuda externa con el BID y de cooperación bilateral con España y Canadá para que se promuevan más

intensamente procesos de capacitación en los que se incorpore este aspecto, más aun si se reconoce crecientemente las carencias formativas existentes.

La Defensoría del Pueblo en Perú ha estado promoviendo con dinamismo diversas acciones (capacitación, información y asistencia) sobre la prevención de conflictos en el marco de sus competencias y de manera desconcentrada a través de sus oficinas en todo el país. Este organismo es el único que ha tenido y tiene permanente capacitación interna para que sus equipos humanos tengan mejor desempeño en los temas que le son mandatorios, en especial el de la prevención y resolución de conflictos.

Se prevé otro enfoque de manejo de CSA con la nueva oficina creada por la PCM a través del Alto Comisionado para el diálogo y la sostenibilidad, que conllevará nuevas acciones de capacitación promovidas con el soporte de PNUD y su nuevo proyecto de desarrollo de capacidades para enfrentar la conflictividad.

Desde las instituciones de la sociedad civil y algunos espacios académicos en Perú también se ha dado una importante actividad de capacitación y formación a través de diversas formas, principalmente curso-talleres, diplomados y hasta maestrías. Redes sociales como la Red Muqui, Grupo Propuesta Ciudadana, Red Perú; ONGs como Cooperacion, SER, Centro Bartolomé de las Casas, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Pro-Diálogo, Socios Perú, entre otras, igualmente han realizado tanto actividades propias como en alianzas entre sí y con centros académicos. La Universidad Católica ha promovido diplomados y maestrías, y posee una unidad especializada (Centro de Análisis y Prevención de Conflictos) en esta temática.

En Colombia, desde espacios nacionales como la Alta Consejería para la Paz y de los Consejos para los Diálogos, se han realizado importantes esfuerzos de sensibilización y capacitación en la construcción de mejores condiciones para las políticas de paz. Además, se han promovido interesantes iniciativas como las del programa CERCAPAZ de GIZ (que propicia un enfoque de cultura de paz llamado Acción sin Daño), se han generado una serie de procesos de capacitación y de acompañamiento de situaciones

174 En diciembre 2012, FFLA dio un taller de gestión de conflictos a actores locales, organizado por la Comisión de Gestión Ambiental del Municipio de Cuenca, para fortalecer sus capacidades e impulsar una reflexión sobre el tema, justamente en un territorio donde se alertan futuras tensiones por nuevas actividades extractivas.

175 Desde la anterior iniciativa de PREVCON (proyecto con UE) se logró acompañar un conjunto de situaciones en más de diez departamentos del país y reconocer in situ que los CSA se incrementan y falta que se convierta en un tema de interés prioritario por parte de las autoridades políticas.

concretas para prevenir y atender conflictos en el complejo escenario multiactores que se presenta en la sociedad colombiana. Cabe mencionar los aportes de la Federación Colombiana de Municipalidades a través de sus acciones para la construcción de cultura de paz.

En Colombia, en particular, se hace muy difícil separar los conflictos socioambientales de las situaciones de guerra interna que comprometen a muchos actores sociales y políticos en buena parte del territorio.

En Bolivia no se conocen iniciativas gubernamentales dedicadas a propiciar mayores capacidades para gestionar los conflictos existentes.

Sin embargo, se han venido llevando a cabo plausibles esfuerzos desde la Defensoría del Pueblo, con sus limitaciones presupuestales y de respaldo político gubernamental, así como desde el Servicio Civil para la Paz (apoyado por el gobierno alemán) y de organizaciones de la sociedad civil como LIDEMA, UNIR, Fundación Chiquitana en Santa Cruz, entre otros.

Hace falta una mayor precisión de estos esfuerzos institucionales, sus aportes y sus roles en los procesos de gestión de conflictos socioambientales.



8. AVANCES Y LIMITACIONES EN EL ABORDAJE DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Sobre los avances

Haciendo un consolidado de los logros alcanzados en los países andinos, se puede señalar lo siguiente:

- Un mayor reconocimiento político de la importancia de abordar más integral y seriamente la prevención de los conflictos, aun cuando se carezca de algunos elementos de enfoque y metodológicos.
- Oferta de diversos mecanismos de desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y de instituciones académicas, contribuyendo a la formación de capital humano especializado en el tema.
- Avances en la institucionalización de los mecanismos de aplicación de la consulta previa para comunidades indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT, a pesar de las dificultades generadas por las diversas interpretaciones acerca de cómo implementarlo.
- Avances en la normativa sobre ordenamiento territorial y sus diversos instrumentos de aplicación según la realidad de cada país, aun cuando no se haya logrado un mayor efecto vinculante ante las desordenadas inversiones en las actividades extractivas.
- Creación desde la sociedad civil de diversos mecanismos de acompañamiento y seguimiento de los CSA a través de observatorios, redes, espacios comunicacionales, entre otros, que contribuyen al proceso de superar las grandes brechas existentes entre los actores involucrados en tales conflictos.
- La creación, en algunos países, de organismos más independientes y técnicos para la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), como el Sistema Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) en Perú -que aún falta reglamentar, para verificar sus grados de aplicación efectiva-.
- El importante papel cumplido por las oficinas

de la Defensoría del Pueblo que, a pesar de diversas dificultades, mayormente por la falta de apoyo político gubernamental –y a veces hasta de oposición a su labor-, han logrado poner en marcha su mandato constitucional de defensa de los derechos ciudadanos, en este caso de los intereses de poblaciones locales afectadas por las constantes agresiones a sus territorios y recursos naturales.

Limitaciones percibidas

El punto de partida es el gran desconocimiento sobre los procesos de manejo de conflictos por la vía del diálogo, sus instrumentos y mecanismos. La autoridad, además de desconocer estos procesos, suele tener temor a compartir el poder.¹⁷⁶ La asimetría de poder al momento de entrar en las etapas de exigibilidad de derechos, negociación, etc., y ante las pocas capacidades desarrolladas, genera acuerdos frágiles, poco ejecutables, destinados a ser incumplidos y, comúnmente, generadores de nuevos conflictos. Más aún si no se tiene claro el rol del Estado y no se cuenta con los mecanismos de exigibilidad de las políticas, y si los acuerdos no son vinculantes.

Podemos desagregar aún más las limitaciones existentes:

- Ausencia de una institucionalidad nacional que aborde la gestión de los CSA -salvo los intentos de Perú- desde una lógica de política pública consensuada de prevención de conflictos y de cultura de paz. En general, la débil institucionalidad dificulta establecer una estrategia consistente y sostenible para la solución de conflictos, capaz de catalizar esfuerzos conjuntos para trabajar las causas estructurales que subyacen en la conflictividad, así como reforzar el rol de la sociedad civil en la construcción de paz¹⁷⁷.
- Fragmentación de las instituciones públicas que están más especializadas en el tratamiento de los CSA, deviniendo en más ineficiencia y escasos resultados favorables medibles.

¹⁷⁶ Conflictos socioambientales: Oportunidad de transformación social. Juan Dumas. Ecuador.

¹⁷⁷ Los conflictos socioambientales en el contexto latinoamericano. Spadoni.

La importancia de los espacios de diálogo

Julio Díaz Palacios

El diálogo, correctamente concebido e implementado a través de los diversos mecanismos creados para tal fin, puede aportar varios beneficios:

- Contribuye a un mejor conocimiento de los intereses diferenciados de los actores y potencia la democracia, reforzando nuevas prácticas y valores.
- Afirma el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública descentralizada y crea condiciones para una mayor confianza.
- Fomenta la posibilidad de transformar positivamente las relaciones entre actores, en el marco de los procesos de desarrollo.
- Puede afirmar una cultura de paz y de solidaridad, entre algunos actores.
- Ofrece caminos para la prevención, gestión y transformación de los conflictos.
- Permite evaluar, reformular y aprobar nuevas políticas públicas para mejorar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, respecto a los servicios públicos.

Los principios rectores del diálogo

La **inclusividad**. Deben estar presentes todos los actores involucrados en un conflicto.

Objetivos compartidos. En otras palabras, que el diálogo debe ser un instrumento de todos los actores involucrados para encontrar las alternativas de solución apropiadas.

Aprendizajes. No se trata solamente de hablar, sino de comunicarse a profundidad en doble vía, para generar las condiciones que permitan cumplir con los objetivos encargados a cada espacio de diálogo, y aprender también de las experiencias ajenas.

Una perspectiva de largo plazo. Las soluciones que se necesitan y buscan, requieren de plazos largos, por lo tanto es indispensable una "visión estratégica" y esfuerzos sostenidos para aproximarse a ella. Por eso debe evitarse caer en el *cortoplacismo*.

Reglas claras de juego, transparencia y corresponsabilidad. Son cuestiones medulares que otorgan certidumbre a los procesos de diálogo, condiciones para generar confianza y credibilidad, y ser conscientes de que todos los que participan tienen responsabilidad en su éxito o fracaso.

Las capacidades necesarias

La capacidad de resolver conflictos en forma pacífica. Éste es un componente clave de la cultura democrática y tiene que ver con la necesidad de prevenir expresiones de violencia, que puede ir desde la verbal hasta la física. Los actores deben tener capacidades para dialogar sobre los problemas que los separan, como la pobreza, exclusión social, los impactos ambientales y otros. Y ponerse de acuerdo en las soluciones necesarias. Hacer prevalecer la fuerza de los argumentos y no la amenaza de violencia.

La capacidad de dialogar y cooperar más allá de las líneas políticas partidarias. Producidas las elecciones, los partidos políticos y sus representantes deben cooperar con los procesos de diálogo a través de los canales formales.

La capacidad de desarrollar una agenda incluyente para la acción. Más allá de aprender a dialogar y entenderse, todos los actores -políticos, sociales, empresariales- y los funcionarios públicos, deben mostrar la voluntad y las habilidades para desarrollar planes y programas que aborden las necesidades de solución desde las necesidades prioritarias.

La capacidad de participación ciudadana. La participación ciudadana en la gestión pública es un derecho permanente, ejercido de manera regular e institucionalizada. A mayor participación ciudadana, más capacidades para intervenir en los procesos de diálogo para gestionar y transformar los conflictos y para actuar como un mecanismo preventivo efectivo.

La capacidad de contribuir a crear corrientes de opinión pública para las soluciones. Con la consistencia política, legal y técnica del caso, pero también con la necesaria transparencia.

Lima, 6 de Enero de 2013.

- Dispersión de enfoques e interpretaciones sobre la naturaleza de los CSA en función de los intereses en juego al interior de las instituciones públicas y en su relación con las organizaciones sociales. Existe un gran desconocimiento sobre cómo convocar y liderar procesos de manejo de conflictos por la vía del diálogo.
- Limitada especialización del personal que se dedica a los procesos de prevención y resolución de CSA desde las organizaciones de la sociedad civil y desde el Estado. Existe un gran desconocimiento sobre cómo convocar y liderar procesos de manejo de conflictos por la vía del diálogo.
- Escaso presupuesto destinado a promover mecanismos de desarrollo de capacidades en gestión de CSA.
- Débil voluntad política para culminar los aspectos jurídicos que permitan una mejor aplicación de la consulta previa como un derecho de las comunidades indígenas.
- Dispersión de metodologías e instrumentos para aplicar en los procesos de manejo de conflictos. Las instituciones públicas no cuentan con un protocolo de prevención ni de resolución de conflictos.¹⁷⁸
- Incipiente comprensión de los procesos de gestión de conflictos desde la lógica de las comunidades campesinas. Está pendiente una caja de herramientas andinas y otra amazónica.
- Debilidad de las organizaciones sociales para garantizar una participación más eficiente y confiable en los procesos de negociación y diálogo con las empresas extractivas y el gobierno.
- Ausencia de voluntad política para propiciar normas de ordenamiento territorial y políticas que actúen como garantía para facilitar la prevención de conflictos, con efectos más vinculantes y consensuados.
- Limitadas competencias y hasta ausencia de definición de roles de los gobiernos regionales y locales en los procesos de evaluación ambiental y de gestión de conflictos.



178 Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas. PreCon – PCM, Lima, 2011.

- La presencia, en muchas ocasiones, del gobierno central como actor directo y demandante, en contraposición a las autoridades municipales y regionales. El Estado contra el Estado.
- Despliegue de mecanismos de presión de parte no sólo de sectores privados sino de los llamados ministerios productivos (minería, agricultura, pesca, turismo, entre otros), para hacer menos rigurosa y más laxa las exigencias de control ambiental y social.¹⁷⁹.

Caso emblemático **La problemática del agua en Ica - Huancavelica**

En los departamentos de Ica y Huancavelica en Perú, se ha identificado una serie de conflictos a partir del uso y disposición del recurso hídrico entre ambos departamentos. Aún no se ponen de acuerdo sobre el mejor aprovechamiento de este bien, que es mayormente usufructuado por empresas agroexportadoras que están haciendo una explotación subterránea desmedida, con más del 80% de los pozos de agua construidos de manera ilegal.

El impacto será terrible en los próximos años con un gran riesgo de severa desertificación y sequía por razones antrópicas. Ante esa carencia, hay una gran presión de las empresas exportadoras para poner en marcha el proyecto especial Tambo Ccaracocho (PETACC), mediante el cual se realizará el trasvase de agua. El debate frente a esta obra radica en que estará dando continuidad a un sistema de producción agrícola agroexportador no sostenible (productos exigentes de agua en plena zona desértica).



¹⁷⁹ "El Congreso peruano aprobó la creación del SENACE" en Cooperación. Enlace: <<http://www.cooperacion.org.pe/comentario-institucional/congreso-peruano-aprobo-la-creacion-del-senace.html>>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADITAL

2012 "Entrevista – Campesinas se transforman en Guardianas para asegurar la defensa de la Amazonia" en ADITAL. Publicado el 13 de julio de 2012. Fecha de consulta: 28 de marzo de 2013.

ALCAÑIZ, M.

2007 "Aportaciones de las mujeres al discurso y a la práctica de la paz". En: Revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante. N° 9, p. 31-50. Enlace web: http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/3639/1/Feminismos_09_03.pdf

ANDINA

2012 "Conap respalda reglamento de Ley de Consulta y pide apoyo de demás pueblos originarios", Andina, 16 de febrero de 2012. Enlace web: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-conap-respalda-reglamento-ley-consultay-pide-apoyo-demas-pueblos-originarios-400161.aspx>. Fecha de consulta: 28 de enero de 2013.

ARAGÓN, A.

2011 "¿Los hombres son guerreros y las mujeres pacíficas? La estereotipación de género en el ámbito de la seguridad internacional". En: Prismasocial - N° 7, diciembre. Enlace web: <http://www.isdfundacion.org/publicaciones/revista/numeros/7/secciones/tematica/pdf/09-estereotipacion-genero-seguridad.pdf>

ARANÍBAR, Ana M.

2011 "Inclusión del enfoque de género en la prevención de conflictos mineros". Apoyo Gráfico: La Paz.

AZPUR, Javier

Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú. Cuaderno Descentralista 27. Grupo Propuesta Ciudadana.

BALAREZO, Susana y MIRAM, Ernst

2005 "Conflictos, consensos y equidad de género". Quito.

BALVÍN, Doris

2005 "La negociación en los conflictos ambientales". Moquegua, 2005.

BOTTON, Alberto

2012 "El 74% de los conflictos activos son por razones socioambientales" en Diario16. 13 de diciembre de 2012.

CIES

2011 Diagnóstico regional del sistema regional de gestión de conflictos socio-ambientales – Región Cusco. Cusco.

CINEP

2012 Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia. Bogotá.

DE ECHAVE, José

2012 "Congreso peruano aprobó la creación del SENACE" en Cooperación. Enlace: <http://www.cooperacion.org.pe/comentario-institucional/congreso-peruano-aprobo-la-creacion-del-senace.html>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2012 "Reporte de Conflictos Sociales Nº 98".

Enlace Web: "<<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/50reporte de conflictos sociales abril 98.pdf>>

Fecha de consulta: 27 de enero de 2013.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005 "Ante todo, el diálogo: Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos".

Enlace web: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2005/conflictos_2005.pdf>

Fecha de consulta: 27 de enero de 2013.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2007 "Informe Extraordinario: Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú".

Enlace web:

http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/extraordinarios/inf_extraordinario_04_07.pdf. Fecha de consulta: 27 de enero de 2013.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE BOLIVIA

2012. El ejercicio de los Derechos Humanos en la construcción del Estado Plurinacional. La Paz, Bolivia.

http://www.defensoria.gob.bo/defensor/userfiles/file/INFORME_DDHH_2012_FINAL.pdf

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE BOLIVIA

2012 El ejercicio de los derechos humanos en la construcción del Estado Plurinacional. Bolivia. La Paz.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE BOLIVIA

s/f Reporte Información general de conflicto. <http://sisdp.defensoria.gob.bo/ConflictosDP/CONFLICTOS/fmonitoreoExterno.aspx>>

DÍAZ, Genesy

2007 "Conflictos sociales generados debido al manejo inadecuado del recurso agua a nivel mundial". Caracas.

DUMAS, Juan

2006 Fondo Respuesta. Apoyando intervenciones eficaces en conflictos socio ambientales.

Sistematización de la primera experiencia en Ecuador. Quito.

ECUARUNARI

2012 Consulta previa: ECUARUNARI rechaza el instructivo legislativo por ser inconulto y no ser vinculante.

Enlace web: <<http://ecuachaski.blogspot.com/2012/06/ecuarunari-rechazan-el-instructivo.html>>. Fecha de consulta: 23 de enero de 2013.

EL COMERCIO

2012 "Aidesep insiste en modificación de Ley de Consulta Previa", El Comercio, 9 de abril de

2012. Enlace web: <<http://elcomercio.pe/actualidad/1399332/noticia-aidesep-insiste-modificacion-ley-consulta-previa>>. Fecha de consulta: 28 de enero de 2013.

EL COMERCIO

2012 "Indígenas cuestionan reglamento de la Ley de Consulta Previa", El Comercio, 4 de abril de 2012.

Enlace web: <<http://elcomercio.pe/actualidad/1397244/noticia-indigenas-cuestionaron-reglamento-ley-consulta-previa>>. Fecha de consulta: 28 de enero del 2013.

ENGEL, Susan y VOLKER, Frank

2011 Conflictos socioambientales, políticas públicas y derechos. Aproximación a un debate. Volumen 2. Quito, 2011.

FRANK, Volker y col.

2009 Conflictos socioambientales en la Frontera Norte de Ecuador. Tipos de conflictos y propuestas para el debate. Ecuador. FFLA. Embajada de Canadá. UNDP.

FUNDACION UNIR

2012. Perfiles de la conflictividad social en Bolivia (2009-2011). Análisis multifactorial y perspectivas. La Paz, Bolivia.

http://www.unirbolivia.org/nueva3/images/stories/Libros/Libro_conflictos_Bolivia_2009_2011.pdf

GIZ

2012 Propuesta: Apoyo a la Defensoría del Pueblo peruana en la implementación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas y originarios como aporte a la prevención de conflictos.

GIZ

2012 Monitoring deforestation financing and capacities. Colombia.

GIZ

2011 Apoyo al desarrollo democrático en Bolivia Sin hacer daño. Lecciones de la aplicación del Peace and Conflict Assessment (PCA) en GIZ - Bolivia. La Paz.

GIZ

2011 "Prevención y manejo de conflictos socioambientales en el marco del uso de agua para la agricultura y bajo un contexto de cambio climático en la Región Andina". Lima.

GIZ

2009 Fomento de la transformación constructiva de conflictos y del diálogo intercultural en tierras bajas de Bolivia 2012 - 2015.

GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC

2012 Estrategia regional frente al cambio climático – Región Apurímac. Cusco.

GOBIERNO REGIONAL DE ICA

2012 Proyecto Especial Tambo - Ccaracocha: Plan operativo institucional.

HUAMANÍ, Giselle y MACASSI, Sandro

2011 "Gestión de conflictos socio-ambientales". En: Economía y Sociedad. N° 77, Marzo.

JIMÉNEZ, Arturo

2009 Las políticas públicas como generadoras y transformadoras de conflictos socioambientales, una mirada desde la nueva Constitución. Ecuador.

LAVAUX, Stéphanie

2004 Degradación ambiental y conflictos armados: las conexiones. Universidad del Rosario. Centro de Estudios Políticos Internacionales. Documentos de Investigación N. 7. Bogotá

NOTICIAS SER

2012 "El descontento con el reglamento de la Ley de Consulta Previa", Noticias Ser, 11 de abril de 2012.

Enlace web: <<http://www.noticiasser.pe/11/04/2012/informe/el-descontento-con-el-reglamento-de-la-ley-de-consulta>> Fecha de consulta: 28 de enero del 2013.

PHILLIPS, Brenda D.

2000 Los desastres y las mujeres: Vulnerabilidad y capacidad.

PLATAFORMA DE ACUERDOS SOCIOAMBIENTALES

2008 Reflexiones sobre conflictos socioambientales. Enfoques de la problemática en el Ecuador. Quito.

PLATAFORMA DE ACUERDOS SOCIOAMBIENTALES

2009 Sistematización del Fondo Respuesta Tercera fase en la frontera norte. Quito.

PNUD

2007 Tratamiento comunitario de conflictos socioambientales. Manual introductorio. Quito.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2012 Willaqniki: Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales.

PREVCON-PCM

2012 Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas. PreCon – PCM, Lima, Perú.

RPP

2011 “Congreso aprueba proyecto de Ley de Consulta Previa”, RPP, 23 de agosto de 2011.

Enlace web: <http://www.rpp.com.pe/2011-08-23-congreso-aprueba-proyecto-de-ley-de-consulta-previa-noticia_397205.html>. Fecha de consulta: 28 de enero de 2013.

SERVINDI

2012 “Perú: Derecho a la consulta previa. A modo de balance del primer año de Humala”,

Servindi, 16 de agosto del 2012. Enlace web: <<http://servindi.org/actualidad/70538>>.

Fecha de consulta: 28 de enero de 2013.

SPADONI, Eliana

s/f Los conflictos socioambientales en el contexto latinoamericano.

TANAKA, Martín y ZÁRATE, Patricia

2011 Mapa de conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas. PrevCon – PCM, Lima.

VALLEJO, Ivette

2011 Género y conflictos socioambientales, ¿tema marginado?

WALTER, Mariana

2009 “Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental...

Reflexionando sobre enfoques y definiciones” en CIP-ECOSOCIAL, N° 6, febrero-abril, 2009.

Red Latinoamericana de Mujeres

<http://www.redlatinoamericanademujeres.org/>

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Ecuador.

Código Orgánico de Finanzas Públicas. Ecuador.

Decreto Supremo 27729. Bolivia.

Decreto Ley 8912/77. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Bolivia.

SIGLAS

ACIPAP	Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá del Putumayo (Ecuador).
ADITAL	Agencia de Información Fray Tito para América Latina.
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
ANAA	Autoridad Nacional del Agua (Perú).
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CAL	Consejo de Administración Legislativa (Ecuador).
CAMAWARI	Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (Ecuador).
CAR	Corporación autónoma regional (Colombia).
CCP	Confederación Campesina del Perú.
CCS	Coca Codo Sinclair.
CEDA	Centro Ecuatoriano de Derechos Ambientales.
CERCAPAZ	Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz.
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.
CIDES	Centro sobre Derechos y Sociedad.
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular (Colombia).
CNA	Confederación Nacional Agraria (Perú).
COFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.
CONACAMI	Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la minería.
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Bolivia).
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador).
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial (Colombia).
CSA	Conflictos socioambientales.
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental (Perú).
DIRMAPA	Proyecto Diálogo Regional sobre Manejo Ambiental y de Recursos Naturales en los Países Andinos.
EAE	Evaluación ambiental estratégica
ECOLEX	Corporación de Gestión y Derecho Ambiental de Ecuador
ECORAE	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico de Ecuador
ECUARUNARI	Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador.
EIA	Estudio de impacto ambiental.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FCM	Federación Colombiana de Municipalidades
FFLA	Fundación Futuro Latinoamericano.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
FMAM	(Ecuador).
FUNIBER	Fundación Universitaria Iberoamericana.
GAD	Gobierno autónomo descentralizado (Ecuador).
GIRH	Gestión integral de recursos hídricos.
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
IDNDR	International Decade for Natural Disaster Reduction
IEP	Instituto de Estudios Peruanos.

LGA	Ley de Gestión Ambiental.
LIDEMA	Liga de Defensa del Medio Ambiente (Bolivia).
MAE	Ministerio de Ambiente (Ecuador).
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Colombia).
MINAG	Ministerio de Agricultura (Perú).
MINAM	Ministerio de Ambiente (Colombia).
MINAM	Ministerio de Ambiente (Perú).
MINEM	Ministerio de Energía y Minas (Perú).
MRNR	Ministerio de Recursos No Renovables (Ecuador).
OEFA	Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Perú).
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas (Perú).
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad.
ONG	Organización no gubernamental.
ONIC	Oficina Nacional Indígena de Colombia.
OT	Ordenamiento territorial.
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
OXY	Occidental (Colombia).
PAI	Plan de Acción Inmediato (Colombia).
PCA	Peace and Conflict Assessment.
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (Perú).
PEN	Proyecto estratégico nacional (Ecuador).
PETACC	Proyecto Especial Tambo Ccaracocha (Perú).
PLASA	Plataforma de Acuerdos Socioambientales (Ecuador).
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir (Ecuador).
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PREVCON	Programa de prevención de conflictos de la PCM
REDD	(Colombia).
RRNN	Recursos naturales.
SENACE	Sistema Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Perú).
SENAGUA	Secretaría del Agua (Ecuador).
SER	Servicios Educativos Rurales.
SPPC	Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (Bolivia).
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar.
UNIPA	Unidad Indígena del Pueblo Awá (Ecuador).
UNIR	Fundación (Bolivia).
UPC	Unidad de Prevención de Conflictos (Perú).