

Manejo de conflictos en el área de medio ambiente

**Instrumento de política ambiental
en los países en desarrollo**

División 402

Protección del ambiente y los recursos
naturales/difusión de tecnologías apropiadas (GATE)

402/96 - 19 s PVI

**Manejo de conflictos en el
área de medio ambiente**

**Instrumento de política en los países
en desarrollo**

Eschborn 1996

Publicado por:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180, D-65726 Eschborn, República Federal de Alemania

División 402, "Protección del ambiente y los recursos
naturales/difusión de tecnologías apropiadas (GATE)"

Proyecto piloto de desarrollo institucional en materia de protección ambiental (PVI)
Wachsbleiche 1, D-53111 Bonn, República Federal de Alemania
Tél.: (+49) 0228 98533-0 / Fax: (+49) 0228 98570-18, E-Mail: gtz-pvi@t-online.de

Autor:	W. Hamacher
Responsables:	W. Hamacher, S. Paulus, B. Winkler
Traducción:	M. Heppe-Bustos
Diseño gráfico y composición:	I. Borucki, D. Goldstein

Prefacio

Desde inicios de los años ochenta, la República Federal de Alemania, en el marco de la cooperación al desarrollo, ha intensificado el apoyo a las organizaciones contraparte de África, Asia y América Latina en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales.

En este período se ha ido reconociendo que es necesario tener más en cuenta las condiciones institucionales generales, por la complejidad de los problemas ambientales, - que abarcan en general varios sectores - y por la gran cantidad de actores involucrados y la diversidad de sus intereses.

Es por ello que desde hace unos años la GTZ ha incrementado sus esfuerzos de fortalecimiento institucional y de asesoramiento en el área del medio ambiente, con el objetivo de desarrollar las estructuras institucionales y un conjunto de instrumentos para implementar más efectivamente la política ambiental.

Tanto en la Conferencia de las Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, como también en el Comité al Desarrollo de la OCDE, se resaltó la importancia de las condiciones generales para la política ambiental y se efectuó un llamamiento para que se preste apoyo a los países en desarrollo en el fortalecimiento de sus estructuras institucionales y sus capacidades, a fin de contribuir a la solución de los problemas ambientales. En este contexto se encuadra el desarrollo y la aplicación de procedimientos alternativos para la solución de conflictos ambientales. La presente publicación da una visión general de los diferentes procedimientos de manejo de conflictos y de su aplicación en el área del medio ambiente. Todos ellos tienen en común el intento de solucionar conflictos ambientales sin necesidad de recurrir a la vía judicial, desarrollando - dado el caso, con el apoyo de una tercera instancia neutral - opciones de solución aceptables para todos los actores afectados por el conflicto.

Las experiencias realizadas hasta ahora en los países industrializados permiten suponer que la aplicación de estas "metodologías alternativas de resolución de conflictos" también pueden ser relevantes en otros países. No se trata, sin embargo, de poner a disposición reglamentaciones legales y administrativas ya existentes, sino más bien de aplicar y -de ser posible- institucionalizar este tipo de procedimientos metodológicos alternativos como complemento al instrumental existente.

El presente trabajo se dirige en primer lugar a los expertos que planifican y/o ejecutan proyectos ambientales en el marco de la cooperación al desarrollo, con el fin de estimularlos a incorporar más los instrumentos del manejo de conflictos, como parte de la gama de instrumentos de la política ambiental. También esperamos despertar el interés de profesionales y responsables de la toma de decisión en los países de Asia, África y América Latina que desean familiarizarse con el estado de la discusión en las instituciones alemanas de cooperación en esta área. El foco de este trabajo se centra en la Cooperación Técnica.

Las consideraciones aquí expuestas se encuadran en uno de los temas prioritarios del proyecto piloto suprarregional „Desarrollo institucional en materia de protección ambiental“ (PVI) implementado por la GTZ por encargo del Gobierno Federal alemán con el objetivo de integrar en mayor medida al fomento de las instituciones ambientales, elementos orientados hacia los propios procesos y hacia la participación de los involucrados.

Este trabajo se basa en la literatura evaluada, en los cursos de entrenamiento en los países contraparte y también en los resultados del Taller Internacional realizado en noviembre de 1995, organizado conjuntamente por la GTZ, el Banco Mundial y la Academia Suiza de Medio Ambiente. Expresamos nuestro sincero agradecimiento a todos cuantos han prestado una contribución al presente documento.

Bonn/Eschborn, abril de 1996

Dr. Hans Peter Schipulle

Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)
Sección 224 (Medio Ambiente, protección de recursos naturales y silvicultura)

Dr. Wolfgang Morbach

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
División 402 (Protección del ambiente y los recursos naturales, difusión de tecnologías apropiadas)

Índice de contenido

Prefacio	I
Índice de contenido	II
Índice de gráficos y recuadros	III
Abreviaturas	IV
Resumen	V
1. La importancia de la metodología alternativa de manejo de conflictos para la cooperación al desarrollo	1
2. El manejo de conflictos como parte de una eficaz política de medio ambiente: Experiencias con procedimientos del manejo de conflictos	5
2.1 Experiencia en los Estados Unidos	5
2.2 Tipos de causas de conflicto	7
2.3 Ventajas de los procedimientos de manejo de conflictos.....	8
2.4 y sus requisitos	9
2.5 Procedimientos de manejo de conflictos	10
2.6 Etapas y desarrollo de un procedimiento de manejo de conflicto	12
2.6.1 Etapa de iniciación.....	12
2.6.2 Etapa de preparación	14
2.6.3 La etapa de negociación.....	16
2.6.4 La fase de ejecución/implementación	17
2.7 Evaluación de los procedimientos de manejo de conflicto por las autoridades, por los ejecutores de los proyectos y por otros participantes.....	19
2.8 Contenido de las soluciones negociadas	22
2.9 Perfil del mediador de conflictos.....	23
3. Manejo de conflictos en el área de medio ambiente como campo de asesoramiento en la cooperación al desarrollo	26
3.1 Condiciones generales	26
3.2 Marco institucional	28
3.3 Intercambio cultural	29
3.4 Planificación operacional	31
4. Puntos de partida para el apoyo de la cooperación alemana al desarrollo	33
4.1 Principios para la cooperación.....	34
4.2 Contrapartes en la cooperación.....	35
4.3 Fases de asesoramiento y puntos fundamentales	35
4.4 La cooperación entre instituciones de desarrollo	40
5. Conclusión	42
Bibliografía	43
Anexo 1: Ejemplo de reglas de juego en la negociación (según Carpenter y Kennedy)	1
Anexo 2: Ejemplo para la reducción de asimetrías informativas.....	3
Anexo 3: Métodos de manejo de conflicto.....	4
Anexo 4: Preguntas a responder en el marco de un análisis de conflicto	9
Anexo 5: Tipos de asesoría	10
Publicaciones de la División 402.....	12

Índice de gráficos y recuadros

Recuadro 1	Definición de manejo de conflictos
Recuadro 2	Tipos de causas de conflictos
Recuadro 3	El manejo de conflictos como continuo
Recuadro 4	Etapas proceduales de una mediación
Recuadro 5	Manejo de la negociación orientada a intereses
Recuadro 6	Paquetes de negociación
Recuadro 7	Compromiso legal de los participantes al acuerdo resultante de la negociación
Recuadro 8	¿Qué significa poder?
Recuadro 9	Tipología de mediadores
Recuadro 10	Manejo de conflictos en Indonesia
Recuadro 11	Marco sociocultural en Indonesia
Recuadro 12	La política de comunicación en Benin
Recuadro 13	Componentes de una institucionalización
Recuadro 14	Fase de preparación
Recuadro 15	Fase de planificación
Recuadro 16	Fase de ejecución

Abreviaturas

BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CF	Cooperación Financiera
CT	Cooperación Técnica
DAAD	Servicio Alemán de Intercambio Académico
DSE	Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
MdC	Manejo de conflictos
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ZÖV	Centro de la Administración Pública (DSE)

Resumen

En los países industrializados, partes de la población están ofreciendo cada vez más resistencia frente a actividades que afectan el medio ambiente, tales como la construcción de instalaciones de disposición de residuos. Este fenómeno ha conducido a una situación de crisis en la toma de decisiones en muchos sectores de la política ambiental. Estas situaciones de conflicto pueden tener su causa ante todo en la propia naturaleza de las decisiones, pero también contribuye a ellas la falta de transparencia y de participación ciudadana en el propio proceso decisorio. Si no se encararan nuevos métodos para dar participación a la población, procedimientos alternativos de resolución de conflictos y otros métodos que permitan enfoques de desarrollo innovadores y favorezcan la aceptación social, difícilmente se podrá efectuar la transición al "desarrollo sostenible" reclamado en todos los foros.

Desde inicios de los años setenta se desarrollaron y aplicaron con considerable éxito en los EEUU - y posteriormente en otros países - procedimientos "alternativos" de resolución de conflictos en el área del medio ambiente como complemento a los procesos tradicionales de toma de decisión. Los diversos procedimientos ensayados tienen por objetivo "sentar a una mesa" a todas las partes interesadas para resolver los problemas en conjunto, negociando una solución aceptable para todas. De este modo se pudieron encontrar opciones de solución que por su naturaleza y alcances hubiesen rebasado la esfera de las instancias administrativas y judiciales.

Lo que caracteriza a estos procedimientos es su poca de formalidad; esto permite adaptarse de forma óptima a las necesidades de las partes en conflicto. Entre los procedimientos de manejo de conflicto pueden mencionarse:

En primer lugar, los *procedimientos de toma de decisión cooperativa* que tienen lugar sin la intervención de un mediador (tercero no involucrado en el conflicto).

En el caso de procedimientos que incluyen el *apoyo de un tercero*, su intervención tiene por objeto asistir las negociaciones de las partes. El apoyo puede ser psicológico, procedual o informativo.

Dentro del primer tipo, la *creación de un "team"*, p.ej., contribuye al establecimiento de relaciones entre los involucrados.

En el caso de la *facilitación*, un tercero puede ayudar en el diseño y la implementación de un proceso de negociación poco polarizado. El facilitador puede ser incluso parte en el conflicto, pero debe actuar de forma imparcial con relación al asunto negociado.

También la *mediación* - que es, con seguridad, el método más conocido - es básicamente una forma de apoyo procedual. Se emplea cuando los conflictos se encuentran muy polarizados y las negociaciones se encuentran en un callejón sin salida o ni siquiera pueden iniciarse.

El *apoyo en materia de información* puede prestarse a través de asesores.

Los procedimientos de *toma de decisión por parte de terceros* pueden ser muy diversos. Lo que tienen en común es que no se centran en el acuerdo de los adversarios a través de la "negociación" sino en una recomendación inequívoca o en una decisión arbitral vinculante o no vinculante. En ocasiones pueden combinarse elementos de mediación y arbitraje.

En la mayoría de los casos, los participantes valoran positivamente los procedimientos. Sin embargo, también surgen reservas cuando los grupos involucrados los ven - muchas veces con razón - como un instrumento para lograr la aceptación pretendida. La piedra fundamental para el éxito de estos procedimientos es la superación del tradicional recelo

entre el Estado y la sociedad, incluyendo la disposición de las autoridades competentes a aceptar un "resultado abierto".

Si bien la mayoría de las experiencias con procedimientos alternativos de manejo de conflictos en el área del medio ambiente se han realizado en países industrializados, existen buenas razones que justifican su aplicación en situaciones de conflicto en los países en desarrollo: debilidad institucional, políticas ambientales inadecuadas, falta de instrumentos legislativos adecuados, deficiencias en la imposición de las regulaciones vigentes, falta de claridad con relación a la competencia de los entes públicos, ineficiencia de las Administraciones y de las instancias judiciales, etc. Todo ello hace que los acuerdos negociados se presenten como una alternativa válida, en particular si se tiene en cuenta que en muchos países de África, Asia y América Latina la búsqueda de consenso es un medio tradicional en la resolución de conflictos en otras áreas de la vida cotidiana. Las experiencias realizadas hasta el presente con métodos alternativos de manejo de conflictos en diversos países en desarrollo han demostrado, además, que existe un considerable potencial creativo para superar conflictos de política ambiental.

Con frecuencia los proyectos de cooperación se llevan a cabo en pleno campo de fuerzas de conflictos de política ambiental. Estos proyectos dependen en general de la participación activa de una serie de actores, pero al mismo tiempo tienen que incorporar los diferentes intereses de éstos. Ello hace que los procedimientos de manejo de conflictos adquieran creciente importancia en la cooperación al desarrollo. Los factores determinantes para la cooperación en esta área son las condiciones generales que rigen en el país respectivo y la aceptación y viabilidad de métodos que han sido desarrollados para ellos y aplicados en países de cultura "occidental". En este sentido, transferir sin más la teoría del manejo de conflictos y ponerla en práctica en un país de África, Asia o América Latina es muy probablemente contraproducente. Aún cuando en el país en cuestión tengan lugar negociaciones apoyadas p.ej. por un mediador, no es de esperar que los procedimientos mismos y el papel del mediador presenten las mismas características. La cuestión central no es, pues, cómo pueden transferirse directamente los procedimientos y metodologías de un país a otro, sino más bien: "¿Qué da resultado en una situación dada?" "¿Hasta qué punto, en un país dado, los procedimientos tradicionales de solución de conflictos pueden aplicarse, desarrollarse y armonizarse con los procedimientos 'modernos' en el área del medio ambiente?"

Para la cooperación al desarrollo el desafío es impulsar y acompañar este proceso, empleando métodos tradicionales y comprobados a nivel local. Al principio, puede prestarse apoyo directo en el marco de proyectos piloto; sin embargo, a mediano plazo, se debe apuntar a una institucionalización. El apoyo necesario debe estar orientado al proceso, es decir, la planificación debe ser flexible e iterativa. Todas las actividades involucradas en este proceso presuponen, naturalmente, "entender" la "cultura de conflictos" del país en cuestión. Esto incluye un buen análisis de la estructura de participantes y de la gama de organizaciones, incluso teniendo en claro que por la sensibilidad política del tema y por las implicaciones culturales la cooperación al desarrollo sólo puede actuar como catalizador. A largo plazo, la aplicación de procedimientos de manejo de conflictos, más allá de la solución inmediata de las disputas, induce una transformación de la cultura de participación y un sentimiento de pertenencia ("ownership").

La experiencia realizada hasta el presente muestra que los procesos de esta naturaleza tienden a desarrollar una dinámica propia y pueden requerir en el futuro nuevas formas de apoyo. Aún está por verse hasta qué punto los actuales instrumentos de la cooperación técnica son suficientes y apropiados para impulsar a largo plazo una utilización amplia y apropiada de procedimientos de manejo de conflictos.

1. La importancia de la metodología alternativa de manejo de conflictos para la cooperación al desarrollo

En cualquier lugar donde los hombres viven en sociedad hay conflictos. Las sociedades no se diferencian porque en unas haya conflictos y en otras no, mucho más se diferencian por la intensidad de los conflictos así como por su forma y por las modalidades de su regulación. Esto es válido también para conflictos relacionados con el medio ambiente. De allí que no sorprende que con el crecimiento de la importancia de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales aumenten también los conflictos ambientales en la agenda de problemas de las sociedades modernas. Las causas de los conflictos son de diferente naturaleza: en los países "en desarrollo", donde existe una estrecha correspondencia entre las condiciones de vida de las personas y el estado de los recursos naturales, las consecuencias del uso de estos últimos tiene una relación inmediata con la población afectada.

En países industrializados, los conflictos son originados muchas veces tanto por el desfase desproporcionado entre utilidad/beneficio y riesgo -sobre todo en los grandes proyectos técnicos de desarrollo-, como por la mayor toma de conciencia a todos los niveles de la amenaza a la calidad de vida y también por la diferencia de puntos de vista entre expertos y demás grupos interesados (frecuentemente acentuado por las diferencias entre los mismos técnicos), así como por el modo de encarar inseguridades y riesgos últimos. Muchas veces la consecuencia es la oposición por parte de los afectados, dándose el caso de que busquen imponerse recurriendo a la demanda judicial.

Cabe preguntarse por qué precisamente en el área del medio ambiente aumenta la resistencia frente a los intentos de manejo estatales con sus instrumentos políticos convencionales, convirtiéndose en un desafío para todo sistema político.

Para responder a esta pregunta hay que tener en cuenta dos procesos de cambio, con peso diferente en los países industrializados y en los países "en desarrollo", así como con una diferencia de tiempo de aparición:

La orientación de las decisiones de política ambiental hacia el futuro

No hay duda que los asuntos políticos son cada vez más complejos. Si tenemos en cuenta el carácter global y regional de las amenazas al medio ambiente (léase: sociedad en riesgo) es oportuno preguntarse si las estructuras y procedimientos de toma de decisión existentes aseguran que estas decisiones correspondan a los intereses de la sociedad (de vida y supervivencia) y hasta qué punto. Adquieren especial importancia cuestiones tales como, hasta qué punto es aceptable asumir riesgos, cuáles son las consecuencias a corto o largo plazo de las decisiones políticas o la falta de decisiones y la influencia de intereses político-administrativos al momento de la toma de decisiones concretas.

Y precisamente el área del medio ambiente encierra la contradicción entre la orientación de la sociedad hacia lo actual a corto plazo, por un lado y la necesidad de enfrentarse a las consecuencias a largo plazo de las decisiones y buscar soluciones complejas a los problemas ambientales, por otro. Todo evidencia la necesidad de desarrollar nuevas metodologías para que las decisiones de política ambiental puedan tomarse con una orientación de futuro.

□ **La legitimación de las decisiones de política ambiental**

En todas las sociedades puede observarse el desplazamiento de peso del rol legislativo hacia el ejecutivo y con ello a la administración pública. Esto acentúa el problema de la legitimación de las decisiones políticas (-ambientales) y al mismo tiempo sigue existiendo el problema de superar la complejidad. Mientras más sean las decisiones tomadas a nivel administrativo, menor será su respaldo en el principio de representatividad, lo que dificulta una legitimación del contenido y una legitimación formal. El proceso necesario de transmisión de intereses para la toma de decisiones políticas o no se lleva a cabo o sólo de manera limitada.

Los efectos que esta situación trae aparejada respecto a la superación de problemas ambientales complejos son considerables. Junto a los efectos en la dimensión técnica de las ciencias naturales, también los hay de carácter social. Las informaciones correspondientes a la dimensión social no existen necesariamente a priori, a menudo se evidencian recién durante el proceso de toma de decisión.

Los procedimientos administrativos de preparación para la toma de decisión deben tener en cuenta tanto la complejidad técnica del asunto como la complejidad social. Esto sólo será posible modificando los procedimientos y empleando una metodología cuyo principio sea la transparencia y la participación. La calidad de una decisión y el sentido o no de ésta puede entenderse más que por el resultado mismo, por lo razonable del procedimiento: la participación permite que las decisiones correctas desde el punto de vista técnico lo sean también desde el punto de vista social.

En relación a este cambio necesario en los procedimientos de toma de decisiones, respecto a transparencia, participación, representación de todos los intereses y a la forma productiva de resolver conflictos sirven como ejemplo las experiencias metodológicas hechas principalmente en los EEUU, conocidas bajo el concepto de "Metodologías Alternativas de Resolución de Conflictos". Su aplicación verifica la importancia de las dos siguientes tendencias en el área del medio ambiente, que con alguna demora también se notan en Europa y a largo plazo se impondrán en el mundo entero:

De la decisión soberana unilateral

⇒ **hacia la cooperación y el consenso**

De la publicidad posterior para la aceptación

⇒ **hacia la comunicación y solución cooperativa o conjunta de conflictos**

Desde inicios de los años setenta se utilizan y aplican nuevas formas para solucionar conflictos en el área del medio ambiente. Se basan en las experiencias ganadas en las negociaciones de divorcios y separaciones, en las compensaciones de la víctima por el culpable, así como de las demandas/juicios de trabajo, cuya idea es que en lo posible los conflictos se solucionen a través de un consenso de las partes en base a negociaciones. Mientras antes se buscaban formas "alternativas" de manejo de conflictos para descargar a los juzgados, éstas ya son ahora parte del instrumental establecido en los EEUU para superar conflictos en el área del medio ambiente.

Las razones del "éxito" y de su cada vez mayor aplicación se pueden entender a través de la siguiente especificación de los potenciales del manejo de conflictos (MdC):

En primer lugar,

- Una solución consensuada como resultado constructivo de una disputa tiene más probabilidades de hacerse efectiva que una decisión en la que existen ganadores y perdedores.

- La búsqueda de soluciones cuya responsabilidad es conjunta o compartida fortalece la relación de confianza entre todos los participantes o sectores afectados, mitigando también, de este modo, el malestar político -siempre que el Estado sea una parte en el conflicto-.
- La participación hace que los afectados adquieran la competencia requerida, los ciudadanos se ven como sujetos -ya no como objetos- de la política y las decisiones administrativas.
- A diferencia de lo que ocurre en los procesos jurídicos, los partidos en disputa influyen en la solución de manera constructiva.

También en los países en desarrollo tienen relevancia las metodologías alternativas de manejo de conflictos en relación al medio ambiente. Cada vez más el medio ambiente y los recursos naturales se convierten en un factor determinante del proceso de desarrollo. Esto hace que aumente la importancia de los conflictos ambientales relacionados con el uso de los recursos para los proyectos de desarrollo e inversión. Muchas veces estos conflictos dificultan el proceso de desarrollo pretendido, tanto más teniendo en cuenta los intereses de supervivencia de los grupos poblacionales afectados.

De allí que la situación en los países esté marcada cada vez más por conflictos agravantes en el área del medio ambiente.

Esta tendencia se ve reforzada por la debilidad institucional en muchos países, tales como políticas ambientales que no consideran algunos ámbitos importantes, la falta de un instrumentario de reglamentaciones y ordenanzas, los déficits en el cumplimiento de las mismas, la falta de claridad respecto a las competencias de la administración pública, así como la ineficiencia de éstas y de los juzgados.

Muchas aplicaciones "piloto" de metodologías de MdC en estos países subrayan esta relevancia práctica. En muchos casos se puede acoplar a las formas tradicionales de MdC de la cultura respectiva. De qué manera y con qué requisitos puede darse esto es uno de las cuestiones principales del presente escrito. Los gobiernos de diversos países en desarrollo han llegado al punto de que ya resulta relevante la institucionalización de los procedimientos de MdC alternativos.

Además, también hay una serie de buenos motivos desde el punto de vista de la política para el desarrollo para prestar más atención a los procedimientos alternativos de manejo de conflictos:

Por un lado, la experiencia de los grandes proyectos (fracasados) de desarrollo en países de Asia, África y América Latina demuestra que no se anticiparon en grado suficiente los posibles conflictos¹.

Por otro lado, los criterios de cooperación y fomento del Gobierno Federal alemán², así como la exigencia internacional de "good governance" (gobierno eficiente) han profundizado la discusión respecto a la modernización del Estado. Descentralización, reforma administrativa, participación, pluralismo, importancia del principio de cooperación así como de un nuevo entendimiento del Estado como "prestador de servicios", son aquí los puntos principales. En este contexto, se está dando un rol central a los procedimientos alternativos de manejo de conflicto.

Cabe preguntarse hasta qué punto el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de solución de conflictos referidos al medio ambiente en países en desarrollo debe ser objeto de la cooperación al desarrollo. El problema descrito y el estado de aplicación en algunos países en desarrollo, al contrario, hace que resulte sorprendente el que las metodologías alternativas de MdC todavía no hayan sido aún incorporadas en mayor medida a la Cooperación Técnica. La Cooperación Técnica está apoyando a las instituciones estatales, así como a las no gubernamentales desde hace más de diez

¹Narmada en la India y Arun III en Nepal son dos casos representativos de una gran cantidad de proyectos de desarrollo de ese tipo.

²Se puede mencionar aquí sobre todo la participación de la población, principios de economía de mercado y la orientación de desarrollo de la acción estatal.

años, pero el fomento fue dirigido fundamentalmente a proyectos y medidas en el área técnica y al nivel de realización.

Los proyectos de protección del medio ambiente no sólo tienen, sin embargo, un componente técnico, sino sobre todo, un componente social. De por sí son conflictivos de naturaleza compleja y se caracterizan por una cantidad de intereses divergentes. Los emprendimientos de la Cooperación Técnica en el área del medio ambiente se mueven muchas veces en un campo de fuerzas, sin poder reaccionar a ello de la forma que corresponde. La metodología alternativa de manejo de conflictos es uno de los diversos instrumentos participativos que sirven de ayuda. Al momento de redactarse este documento se estuvo pensando cómo la Cooperación Técnica (CT) puede aprovechar este enfoque. En este sentido, este documento pretende ser un aporte para poder determinar mejor el posible campo de cooperación y especialmente reflejar el rol de la CT que resulta de la complejidad y sensibilidad misma del tema.

2. El manejo de conflictos como parte de una política ambiental eficaz: Experiencias con procedimientos del manejo de conflictos

2.1 Experiencia en los Estados Unidos

En EEUU, país "pionero", son tantas las experiencias de empleo de procedimientos alternativos de manejo de conflictos (MdC) que ya son difíciles de abarcar. En este proceso se han cristalizado diferentes formas de procedimientos (p.ej. en relación a la influencia de una tercera persona neutral) y diversas áreas o sectores en los que estos procedimientos se llevan a cabo. El punto central lo conforma la mediación, en la cual una tercera persona (teniendo en cuenta las dos partes en conflicto) apoya intensamente el proceso³ de negociación. A pesar de todas las diferencias se puede presentar una definición general de manejo de conflicto de la siguiente manera:

Recuadro 1

Definición
Los procedimientos de manejo de conflictos (MdC) son procesos más o menos estructurados, con los cuales se intenta -con la participación de todas las partes involucradas y, dado el caso, de un mediador (tercera persona neutral)- resolver conflictos que se cree se van a presentar o ya existen, sin recurrir a litigios judiciales.

El único estudio amplio sobre experiencias prácticas de procesos apoyados con procedimientos de esta naturaleza fue publicado en los EEUU en 1986. El mismo comprende 161 procedimientos a lo largo de un decenio⁴, que se clasifican para simplificar en procedimientos relacionados con el "lugar" o "ubicación" (71% de los casos) y "diálogos políticos" (29%)⁵. Una consideración diferenciada de ambos tipos de procedimientos muestra, sin embargo, el amplio espectro de situaciones de decisión o problemas que pudieron ser apoyados y/o resueltos con la ayuda de un procedimiento de manejo de conflicto:

- **Decisiones políticas** (en el marco de diálogos políticos) para el desarrollo de nuevos enfoques, por ejemplo, relacionados con la contaminación del aire, o al saneamiento de depósitos y terrenos.
- **Iniciativas legales**, con sus respectivas negociaciones (en EEUU se las llama "Regulatory Negotiations") como propuestas para nuevas reglamentaciones, por ejemplo, acerca de manejo de bosques, contaminación del aire, protección de las especies, etc. A continuación, las propuestas negociadas son presentadas por las instituciones gubernamentales correspondientes a la instancia legislativa o se las somete al procedimiento habitual.
- **Déficits ejecutivos y problemas** en el desarrollo de soluciones aceptables para todos los actores participantes, como por ejemplo en el área del uso de la tierra o de la mantenimiento del agua subterránea, del trato con respecto a contravenciones en las emisiones, etc. Muchas veces se trata también de enfocar reglamentaciones legales que dejan espacios abiertos a aclarar.

³Más detalles en el punto 2.5.

⁴Bingham, G. 1986

⁵Cuando aquí se habla de procedimientos relacionados al "lugar" se trata de conflictos ambientales delimitados y relacionados directamente a un sitio, lugar o región, mientras que el "diálogo político" se refiere a planificaciones y propuestas de reglamentaciones ambientales.

- **Problemas relacionados al lugar**, para la solución de un problema ambiental específico, como por ejemplo, la ubicación de un equipo de incineración de residuos, la protección de una especie en peligro de extinción o la contaminación de un río y, en general, todos los problemas en la "manejo de recursos"⁶.
- **Problemas para convenir acuerdos o disputas de competencia** entre instituciones estatales que tienen como objetivo la cooperación en el área de medio ambiente.

La clasificación de los conflictos por sectores permitió comprobar que predominan aquéllos relacionados con el uso de la tierra, los recursos naturales, el agua, la energía, la calidad del aire y las sustancias tóxicas. En un 42% de los casos el objetivo era llegar a un acuerdo común; en un 40% de los casos, elaborar recomendaciones conjuntas; en un 18% restante, mejorar la comunicación. Para los participantes de los procedimientos de MdC tuvo tanta importancia el alcanzar un resultado, como el procedimiento en sí mismo. (¿Cómo puedo influenciar las decisiones y, cuán justo y eficiente es el procedimiento?) La relación con los demás participantes y la comunicación dentro del grupo de negociación fueron aspectos que se consideraron como de mucha importancia.

En casi un 80% de los casos se alcanzó un resultado, sin necesidad de diferenciar aquí si se trataba de un "diálogo político" o de un conflicto de "lugar". El porcentaje de "implementación" de los convenios en los conflictos relacionados al lugar fue de un 80%, en los "diálogos políticos", mucho menor: un 40%. Uno de los motivos para ello fue la falta de participación de la instancia administrativa que debería implementar la medida, pero también una "debilidad estructural" en la administración, dominada por intereses partidarios.

La gran cantidad de casos investigados no permite concluir, no obstante, que los procedimientos de MdC sean los que predominan para superar un conflicto. Sigue predominando el recurso a otras instancias, como la judicial o las decisiones administrativas. Aún cuando no se disponga de nuevos datos sobre este desarrollo en los EEUU, se puede decir, a juzgar por los esfuerzos de profesionalización, reglamentación e institucionalización del sector en los últimos años, que el mismo se ha extendido de una manera enorme como forma de regulación de conflictos.

⁶En la literatura de la Bibliografía se mencionan ampliamente posibilidades específicas del procedimiento de manejo de conflictos a nivel "micro" en "países en vías de desarrollo"

2.2 Tipos de causas de conflicto

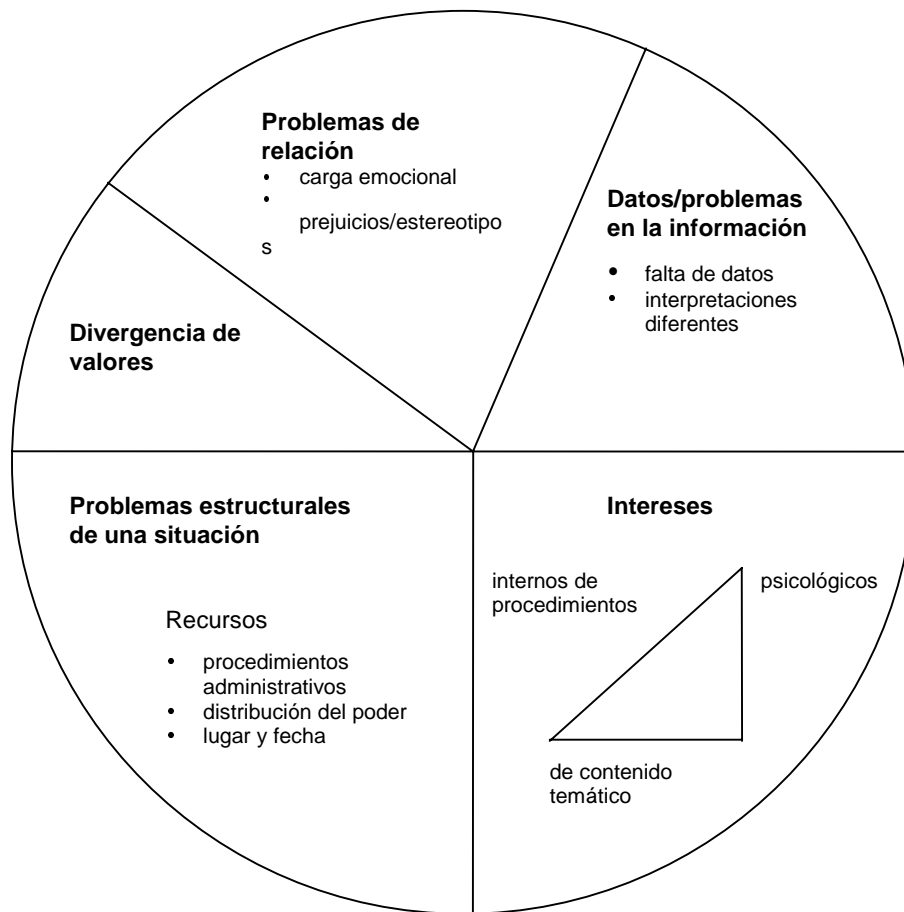
El tipo de las causas de conflicto puede ser de importancia decisiva para la elección y formulación del procedimiento más adecuado de manejo de conflictos (MdC) y debería ser tenido en cuenta en el análisis de conflicto (ver Cap. 2.6.2.).

Esto es válido para todos los tipos de conflictos y a todos los niveles en los que éstos aparecen.

Se pueden identificar 5 causantes típicas de conflictos (Recuadro 2):

Recuadro 2

Tipos de causas de conflicto



Copyright CDR Associates

❑ **Los problemas de relación** se dan en general a causa de una comprensión o percepción diferente, por problemas en la comunicación, por estereotipos o prejuicios existentes, o por una emocionalidad exacerbada. Estos problemas llevan a menudo a una situación de conflicto innecesaria, conflicto que se da aun sin existir necesariamente diferencias a nivel de contenido temático o del objetivo que se persigue.

❑ Se habla de **problemas de datos** en aquellos casos en que falta la información necesaria para la toma de decisión, cuando las personas están mal informadas, o cuando está en discusión la relevancia de los datos con que se cuenta o su interpretación.

- ❑ **La divergencia de intereses** a menudo lleva a situaciones de conflicto. Tiene su origen en la disputa por intereses realmente divergentes o que han sido interpretados como tales. Estos conflictos surgen frecuentemente cuando los participantes del mismo exigen a los otros renunciar a sus intereses, a fin de imponer los propios. La razón del conflicto puede ser, entonces, tanto de naturaleza sustancial (dinero, tiempo, recursos) como de procedimiento (¿Cómo se resolverá el conflicto?) o psicológica (percepción de confianza, honestidad, respeto). Condición para la solución de este tipo de conflictos es que la solución satisfaga una proporción suficiente de los intereses de todos los participantes en estas tres áreas.
- ❑ **Los problemas estructurales** son causados por determinados modelos de relación entre instituciones o individuos. A menudo son los responsables del conflicto o los agravantes factores externos a los grupos involucrados, como, por ejemplo: una limitaciones autoridad, falta de recursos financieros o recursos humanos, limitaciones geográficas, falta de tiempo; pero también las estructuras de organización pueden serlo, como, p.ej. un verticalismo jerárquico.
- ❑ **Las divergencias de valores** se originan por la existencia de valores o sistemas de creencias diferentes. Los valores se basan en convicciones sobre lo correcto e incorrecto, lo bueno y malo, lo justo e injusto. Valores diferentes no deben necesariamente acarrear conflictos. Estos sólo surgen cuando los diferentes valores no son tenidos en cuenta o cuando se presentan con exigencias de exclusividad. Aún así, en condiciones determinadas, puede modificarse la importancia relativa de los valores.

2.3 Ventajas de los procedimientos de manejo de conflictos...

Los beneficios generales de los procedimientos de manejo de conflictos se esbozaron en el Capítulo 1. Se pueden identificar además una serie de ventajas, pero no todas son aplicables simultáneamente para la solución de un conflicto dado.

- ❑ **La voluntariedad en el proceso:** Grupos involucrados en un conflicto que se deciden por el empleo de un procedimiento de MdC lo hacen porque están convencidos de que estos acuerdos serán mejores que aquellos que, p. ej., se pueda alcanzar a través de una instancia jurídica.
- ❑ **Aceleración del proceso toma de decisión:** Dado que los procedimientos de MdC son menos formales que los jurídicos, pueden ser los mismos participantes los que den forma al proceso. En muchos casos se pueden evitar demoras innecesarias, acelerando así el proceso. En casos donde el tiempo, el dinero y la demora en la toma de decisiones acarreen altos costos, las soluciones en base al procedimiento de MdC son una buena alternativa.
- ❑ **Soluciones creativas y adecuadas a los problemas:** Los procedimientos de MdC ofrecen a los involucrados la posibilidad de alcanzar acuerdos elaborados ("a medida") que corresponden más a sus intereses comunes que a aquellos que son forzados por terceros. Dejan más margen para soluciones prácticas y aceptadas por todos. Los procedimientos de MdC permiten también una mayor flexibilidad en relación a la amplitud de soluciones posibles que apunten a las causas fundamentales del conflicto y no se vean limitadas por una forma de proceder jurídica.

- ❑ **Mejoramiento de las relaciones entre las partes involucradas:** Los procedimientos de MdC que llevan a resultados aceptados por todos son mucho más apropiados para mejorar las relaciones de trabajo presentes y futuras de los participantes que las que se obtienen a través de querrelas judiciales formales con la típica situación resultante de "ganador" y "perdedor".
- ❑ **Mayor probabilidad de aceptación para la puesta en práctica:** Los acuerdos elaborados por los mismos involucrados en el conflicto se cumplen con mayor probabilidad que aquellos que son forzados u obligados por terceros. De esta manera, los procedimientos de MdC pueden evitar p.ej. costosas demandas de revisión.
- ❑ **Reducción del riesgo en la planificación:** Desde la vista de la administración pública y del ejecutor del proyecto, una implementación temprana de un MdC que considere las necesidades e intereses de todos los actores durante la planificación, minimiza el riesgo de un fracaso posterior.
- ❑ **Ahorro de costos:** en la mayoría de los casos los procedimientos de MdC son más baratos que los procesos judiciales. Los costos se originan esencialmente en función de tiempo, además, los costos de remuneración de terceros neutrales (mediadores, p. ej.) son menores en promedio que los de los abogados. Además, también se pueden reducir los gastos evitando los denominados costos de demora. Estos surgen a menudo por la larga duración de los juicios. Desde la presentación de la demanda hasta la sentencia de un juzgado se desaprovecha un tiempo que los actores involucrados podrían aprovechar constructivamente. Por otro lado, la aplicación de un procedimiento de MdC disminuye las cargas impositivas que se afectan para el mantenimiento del enorme aparato de justicia, puesto que ayuda a evitar procesos judiciales innecesarios e inadecuados y así conlleva a un mejor uso de los recursos públicos. Por último -incluso los participantes de un MdC lo indican-, aún en aquellos casos en los que no se logra un acuerdo, los recursos en tiempo y dinero que fueron afectados igualmente hubieran sido necesarios en un litigio jurídico. Y sin embargo, el procedimiento de MdC demostró tener sentido, puesto que llevó a un mayor entendimiento mutuo. De esta manera, disminuye la gama de puntos de disputa a ser demandados judicialmente; lo que a su vez lleva a que se reduzca o limite el juicio, abaratando los costos para todos los involucrados.

2.4 ...y sus requisitos

Pese a las muchas ventajas de los procedimientos de MdC, éstos no deben entenderse equivocadamente como una receta infalible que puede solucionar todo conflicto. Los procedimientos de MdC son siempre procesos con una salida abierta (resultado impredecible). Sólo llevarán al éxito si se cumple una serie de requisitos. Para analizar éstos es especialmente útil el "análisis de conflicto" al inicio del procedimiento (Véase el punto 2.6.2).

Se pueden enumerar los siguientes requisitos:

- ❑ **Se puede identificar a los actores y éstos están dispuestos a participar:** En primer lugar, los actores potenciales deben ser identificables y estar básicamente dispuestos a participar en el procedimiento de MdC.

- ❑ **Alta prioridad para todos los participantes:** La solución del conflicto presentado tiene que ser de alta prioridad para todos los actores involucrados. Muchas veces no es este el caso, cuando existen desigualdades o desequilibrios de poder⁷ y/o los intereses se acentúan en grado diferente, como, p. ej., entre la administración pública y una ONG.
- ❑ **Los actores son dependientes entre sí:** Los actores tomarán parte en un proceso de MdC siempre que para hacer valer sus propios intereses dependan de la otra parte. Este es el caso cuando, p. ej., para la entrega de una concesión maderera por el Ministerio correspondiente, ésta requiere a la vez el visto bueno del Ministerio de Medio Ambiente. También existe dependencia cuando un actor por lo menos, tiene el poder de impedir o demorar un proyecto de otros actores (p.ej. ONG ambiental).
- ❑ **Todos los actores esperan obtener provecho del procedimiento de MdC:** Otro requisito es que para los actores no exista una alternativa (subjetivamente mejor) que el resultado que pueda obtener a través de negociaciones en el marco de un procedimiento de MdC (la "mejor alternativa al acuerdo negociado, en inglés "Best Alternative To a Negotiated Agreement" -BATNA-). Mientras los actores involucrados estén convencidos que pueden imponer mejor sus intereses a través de otras vías, p.ej. judiciales, no se podrá llevar a cabo un procedimiento de MdC.
- ❑ **Capacidad de compromiso del conflicto:** El conflicto o sus componentes deben ser negociables. Si no hay margen de acción para compromisos, todos los procedimientos son inapropiados, lo que a menudo es el caso en conflictos puramente de valores, como por ejemplo, energía atómica, si o no.
- ❑ **Autoridad de los participantes en la toma de decisiones:** Los involucrados en un procedimiento de manejo de conflicto, como individuos o representantes de grupos de la sociedad e instituciones, necesitan tener la seguridad de que en el marco del espacio de negociación pueden tomar decisiones.
- ❑ **Renuncia al ejercicio del poder de decisión soberano:** Existe la disposición, especialmente a nivel gubernamental, a participar en un proceso con final abierto, es decir, a ceder, en parte, la soberanía de la toma de decisión.
- ❑ **Las condiciones generales** (por ejemplo, la opinión pública) favorecen una solución negociada.
- ❑ **El financiamiento** está asegurado.

2.5 Procedimientos de manejo de conflictos


La mayor parte de los procedimientos de manejo de conflictos ya establecidos en los EEUU se diferencian esencialmente en el grado de intervención de la tercera parte neutral.⁸ El gráfico siguiente explicita el orden del procedimiento en un continuo:

⁷Sobre el tema poder o desequilibrios de poder ver también Cap. 2.7.

⁸Aún cuando los procedimientos tienen sus posibilidades de aplicación específicas, la mediación sigue siendo en la República Federal de Alemania la metodología de MdC más conocida y en la cual se cuenta con más experiencia. Por ello, el punto central de la presentación siguiente se dedica a este tipo de procedimiento. Los demás tipos de procedimientos se exponen en el Anexo 3.

Recuadro 3

Copyright CDR Associates

EL MANEJO DE CONFLICTOS COMO UN CONTINUO					
Aumento de la influencia / poder por parte de un tercero 					
PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN CONJUNTA	APOYO DE TERCEROS EN NEGOCIACIONES O EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN CONJUNTA			DECISIONES TOMADAS POR TERCEROS	
Sin apoyo de terceros	Apoyo en el establecimiento de relaciones entre las partes	Apoyo procedual	Apoyo en materia de información	Apoyo de asesoría, no vinculante	Apoyo con resultado vinculante
<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio de información • Búsqueda conjunta o cooperativa de solución al problema • Negociaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría • Apoyo a la creación de teams • Facilitación/mediación 	<ul style="list-style-type: none"> • Coaching y asesoramiento al proceso • Entrenamiento • Facilitación • Mediación 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo técnico • Evaluación • Investigación ("Fact-finding") • "Mini-trial" • Mediación asesora • Conferencia de arbitraje 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbitraje con resultado no vinculante 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbitraje vinculante • Arbitraje mediador • Mediación, después arbitraje • Paneles de disputa

Toda comunicación en el marco de conflictos tiene tanto elementos de contenido como también proceduales. Muchas veces depende de la forma en que nos comunicamos que quien está frente a nosotros interprete correctamente el contenido que queremos transmitirle. La premisa central de todo procedimiento de MdC es que a través de la separación del **proceso** y del **contenido** de la negociación, se pueda llevar mejor la discusión y alcanzar acuerdos más favorables.

Para posibilitar esta separación de **proceso** y **contenido** se necesitan terceros (facilitadores) externos, que en diferente medida pasan a ser responsables del **proceso** de negociación.

La **mediación** - que a menudo está en el centro de los procedimientos de manejo de conflictos - es una forma de MdC en la que se cuenta con el apoyo de un tercero en el proceso de negociación.

Esta forma muchas veces se utiliza cuando las partes participantes en el conflicto no se conocen y/o cuando las partes potenciales en conflicto todavía no están identificadas. También en caso que no exista un foro de negociación o cuando entre los participantes nadie se sienta capaz de llamar a la negociación. También cuando las relaciones están tan "cargadas" que no parece posible entablar una negociación. Otra situación se da cuando no se ha definido la forma de negociar o cuando las negociaciones se encuentran estancadas en un callejón sin salida y las partes buscan un apoyo en el procedimiento para salir de este "punto muerto".

La ayuda a este nivel de intervención siempre tiene como objetivo mejorar la búsqueda de soluciones conjuntas o apoyar en el proceso de negociación, pero no es una ayuda de contenido. El mediador debe conocer bien la materia en cuestión aunque más no sea para poder seguir el contenido de las negociaciones, a menudo muy complejas. Llegado el caso, el mediador puede también proponer una opción de contenido, para animar a los participantes a ampliar la gama de vías de solución.

El mediador⁹ debería ser una persona externa sin intereses relevantes en un determinado resultado de las negociaciones. Durante el procedimiento de mediación muchas veces trabaja con cada uno de los participantes por separado o en grupos, para escuchar y buscar opciones aceptables, que después serán desarrolladas como propuestas. Independientemente de hasta qué punto "dirija" cada mediador, lo que

⁹Los términos "mediador, facilitador, intermediario", etc., se utilizan en el texto como términos generales, no explicitan ni la cantidad ni el sexo de las personas que actúan como tales.

todos tienen en común es que actúan como catalizador, ayudando a los participantes a encontrar soluciones propias.

2.6 Etapas y desarrollo de un procedimiento de manejo de conflicto

¿Cómo se lleva a cabo un procedimiento de manejo de conflicto?

En primer lugar, los procesos de manejo de conflicto nunca son iguales, en el sentido de que no corresponden a reglas metodológicas exactas y preestablecidas ni siguen un orden válido para todos los casos. Precisamente lo "no-formal" contribuye a la (necesaria) flexibilidad del procedimiento. Sin embargo, renunciar a todo tipo de estructura sería incorrecto. En procedimientos en que la solución al conflicto forma parte del mismo necesitan de un orden mínimo "de procedimiento y entendimiento"¹⁰. Aun cuando en los puntos siguientes se presentan los pasos en el procedimiento del manejo de conflicto con sus diversas fases a través del ejemplo de la mediación, sigue siendo válido que fundamentalmente son los participantes de cada procedimiento de MdC los que lo modelan a la medida de sus necesidades y experiencias previas. Muchas veces se determina un orden individual para el caso (véase Anexo 1).

Se pueden diferenciar cuatro fases en la mediación (Véase Recuadro 4):

Recuadro 4

Etapas proceduales de una mediación
Etapa de iniciación
Estímulo del iniciador Determinación de un mediador para en el conflicto Discusión sobre cuestiones de financiamiento
Etapa de preparación
Elaboración del "análisis de conflicto" Selección de los participantes para la rueda de negociación Definición de las reglas de juego Obtención de la información necesaria
Etapa de negociación
Analizar cuáles son los intereses (en vez de las posiciones) Establecer una situación "win-win" (ganador-ganador) Definir el "paquete" a negociar
Etapa de implementación
Determinación y firma de los resultados (convenio) Compromiso de las partes Convenios para evitar futuras disputas

2.6.1 Etapa de iniciación

Antes de comenzar el proceso de mediación en sí, se deben aclarar algunas cuestiones: ¿Quién quiere que se lleve a cabo el procedimiento? ¿Cómo se encuentra un mediador? ¿Quién financia el procedimiento? Las tres preguntas están estrechamente vinculadas entre sí.

¹⁰ Wiedemann, P.; Karger, C., o.J.

□ **Estímulo del iniciador:** *Las experiencias en EEUU han demostrado que en primer lugar son las instituciones de la administración pública y las organizaciones de protección del medio ambiente y la naturaleza, esto es, las partes vinculadas al conflicto las que inician los procesos de mediación. Pero también es usual que la aplicación de un procedimiento de mediación sea impulsada por grupos o personas que no están directamente vinculadas al conflicto, pero tienen interés en su resolución, como así también por profesionales interesados en actuar como mediadores. En aquellos casos en los que el método de búsqueda de solución a un conflicto con apoyo de una mediación ya está prescrito por un juzgado, p. ej. para los conflictos laborales, ya no cabe la pregunta respecto a la "iniciación". En Alemania, al igual que en muchos países "en desarrollo", la iniciativa para la aplicación de un procedimiento de mediación hasta ahora ha sido propuesta principalmente por responsables en la planificación y ejecución de proyectos comunales y/o estatales. Antes de que el iniciador de un procedimiento de MdC busque un mediador para el conflicto, se deben dar los siguientes pasos previos:*

- Sondeo preliminar sobre la aceptación de un procedimiento de esta naturaleza por parte de los involucrados potenciales: ¿Conocen la metodología del procedimiento? ¿Existen experiencias previas (positivas o negativas)? ¿Existen dudas importantes? ¿Se cuenta con una buena disposición a participar en el procedimiento?
- Concertación con los demás responsables involucrados en la toma de decisión:
- ¿Qué opinan los responsables en la toma de decisión (p.ej. la administración pública) respecto a un procedimiento de esta naturaleza, incluso desde el punto de vista de procedimientos legales? ¿Cuáles son los entes de la administración pública que deben tomar parte en el proceso y/o pueden impedirlo?
- Definición del mandato del mediador:
- ¿Qué esperamos de un mediador? ¿Qué debe hacer exactamente?
- El propio margen de negociación:
- ¿Dónde veo espacio para la negociación? Dado el caso ¿Cuáles son las posiciones que sería capaz de negociar o abandonar?

□ **Determinación del mediador del conflicto:** *En Alemania, donde recién se comienzan a aplicar procedimientos de manejo de conflictos, la búsqueda de un mediador apropiado es más difícil que en los EEUU, donde estos procedimientos se emplean desde hace 25 años y donde, entretanto, se cuenta con profesionales en la materia. Sin embargo, la historia ha demostrado que la oferta y la demanda se refuerzan mutuamente. Así es que la demanda de servicios de esta índole puede estimular la oferta de mediadores profesionales, los cuales, a su vez, a través de un trabajo de información de la opinión pública bien dirigido, de publicidad y, sobre todo de divulgación de los procedimientos exitosos de mediación, pueden estimular la demanda. Por último, es de destacar la importancia de la metodología sobre todo en aquellos sitios en los que todavía no se conocen los procedimientos de MdC o donde están aún en una fase de prueba.¹¹ Habiéndose encontrado (provisionalmente) un mediador de conflicto, éste se preocupará -acto seguido- de aclarar su mandato. En este momento se deben tratar las cuestiones referidas a los márgenes de compromiso que ofrece el conflicto, al mandato otorgado, al lapso de tiempo disponible, a la aceptación de su persona, así como asegurarse su independencia (económica).¹² Lo último se refiere tanto a sus honorarios como también al financiamiento de todas las actividades consideradas*

¹¹ Véase también Capítulo 3.

¹² Los mediadores de conflicto con alto grado de independencia (económica) son los que cuentan con otras fuentes de ingresos, p. ej. profesores universitarios.

como necesarias en el marco del procedimiento. Sólo después se podrá definir de manera definitiva el rol del mediador del conflicto y elaborar el contrato.

❑ **Financiamiento:** El tema del financiamiento de un procedimiento de mediación y de su mediador no deja de ser problemático y debe ser considerado en el contexto de la neutralidad que es necesaria. En un primer período de la aplicación en EEUU, los procedimientos fueron financiados sobre todo por Fundaciones independientes; hoy en día son muchas veces la administración pública y la industria las que ponen a disposición el financiamiento necesario. A veces también las organizaciones ambientales y las iniciativas de vecinos se hacen cargo de parte de los costos. La participación en el financiamiento tiene la ventaja de que aumenta la disposición al consenso de los grupos involucrados. Cuando está prescrita la aplicación de procedimientos de MdC como instrumento extra judicial para la solución de conflictos - como en el caso de los EEUU- también el tema del financiamiento suele estar reglamentado. En los países en los que la aplicación de la mediación apenas si se está iniciando, también debe plantearse la posibilidad de que el ejecutor del proyecto se haga cargo del financiamiento, con vistas a que, a largo plazo, la mediación deje de revestir un carácter experimental y excepcional. El temor manifestado muchas veces de que el origen del financiamiento pueda ejercer influencia sobre la neutralidad del mediador y pueda ser utilizado por el financiador como un método sutil para lograr aceptación no ha sido confirmado en la práctica. No se debe menospreciar la sensibilidad de las partes involucradas en el proceso de mediación con relación a la deseada neutralidad del mediador. Le corresponde al mediador aclarar con su mandante que no existe interdependencia alguna entre financiamiento y una determinada posición de contenido. Por lo demás, sería poco inteligente para un mediador profesional dejarse instrumentalizar de ese modo, puesto que le conviene cuidar su reputación.

2.6.2 Etapa de preparación

En la etapa de preparación se sienta la piedra fundamental para una mediación exitosa del conflicto. El análisis del conflicto se centra en la identificación de las partes involucradas por el mismo y sus representantes y en la preparación de la primera reunión. Es decisivo que todos los intereses relevantes estén representados y participen en la negociación del resultado. Sólo así se podrá asegurar que la decisión gubernamental a posteriori que es casi siempre necesaria se oriente al resultado de la negociación y esté dispuesta también a aceptarlo.

❑ **Análisis del conflicto:** La identificación de los diferentes intereses sólo será posible si se lleva a cabo un análisis del conflicto. Es tarea del mediador analizar muy detalladamente la dimensión del conflicto. Esto incluye el análisis de las partes (¿cuáles son las partes y sus interlocutores?), de la cuestión en disputa (¿cuáles son los principales aspectos en litigio?), pero también se debe reflexionar acerca del mismo procedimiento (¿qué piensan las partes sobre el empleo de un procedimiento consensuado de búsqueda de solución al conflicto?)¹³.

En este estadio se lleva a cabo un proceso de creación de confianza, en el que el mediador debe transmitir en forma convincente a todas las partes potenciales involucradas en el procedimiento, que es competente por su calificación personal, que él o su casa, respectivamente, poseen la experiencia necesaria y que el proceso de mediación es apropiado para resolver el conflicto.

¹³Con respecto a la metodología del análisis de conflicto véase Carpenter, Kennedy, 1988, pág. 91. Las preguntas a responder en esa fase se encuentran en un resumen en el Anexo 4.

Como resultado del proceso de preparación, el mediador debe poder comprobar que en todas las partes involucradas existe la disposición vinculante de aceptar tanto el procedimiento mismo como medio para la solución del conflicto, como también al mediador. El factor determinante de la aceptación del mediador por las partes en conflicto es, seguramente, la confianza.

□ **Elección de los participantes:** *La elección de los participantes en la negociación propiamente dichos se realiza en base al análisis del conflicto. En este punto es importante que todos los intereses estén representados. En ciertos casos hay que agrupar intereses para posibilitar el trabajo de la rueda de mediación.¹⁴ Es difícil tener en cuenta los intereses no organizados. En estos casos se puede recomendar la representación a través de, p.ej., Iglesias, organizaciones caritativas, organizaciones no gubernamentales (ONG).¹⁵ Sin embargo, lo decisivo es que los representantes estén legitimados y que tengan un respaldo eficaz de parte del grupo o de la organización representada. Un proceso intensivo de respaldo de este tipo es importante cuando los grupos participantes representan una gama de intereses más amplia, como a menudo es el caso con las ONG.*

□ **Reglas de juego del procedimiento:** *Después de haber identificado a los participantes en el procedimiento, el paso siguiente es buscar un acuerdo sobre contenido, planificación del tiempo y reglas de procedimiento. En primer lugar se determinan y formulan por escrito las reglas de juego.¹⁶ Por lo demás, en este estadio se debe procurar estimular una negociación rápida. De esta manera, la exacta determinación de duración de la negociación permite a los participantes calcular el procedimiento y aumenta la disposición a la participación. Sin embargo, lo que aquí se formula son sólo metas que se pretenden alcanzar. Por último, todo procedimiento de manejo de conflicto es un proceso abierto, también en relación a los requerimientos de tiempo.*

□ **Recolección cooperativa o conjunta de la información:** *Un requisito central para el éxito de la negociación que se inicia, es la reducción de las asimetrías de información.¹⁷ Se debe posibilitar a todas las partes el acceso a la información necesaria y disponible para alcanzar un nivel informativo prácticamente parejo. Esto hace necesario, por regla general, una política de información generosa por parte de los organismos del Estado y de los responsables del proyecto, los cuales, de este modo pueden demostrar su seriedad y aumentar la confianza. Además, hay que ponerse de acuerdo sobre cuál es la información complementaria que se necesita y quién la obtendrá, para contar con la base suficiente de información necesaria para la negociación.*

¹⁴ Las cifras que se dan respecto al tamaño y capacidad de trabajo de las mesas de negociación difieren. Mediadores expertos consideran que una rueda de más de 30 personas es problemática e indican como situación óptima un grupo de 15 a 20 personas.

¹⁵ En los países de África, Asia y América Latina tiene una importancia especial el fortalecimiento de la capacidad de organización de grupos marginalizados (véase al respecto también el punto 3.1).

¹⁶ En el Anexo 1 se indica un ejemplo de reglas de juego del procedimiento.

¹⁷ En el Anexo 2 se encuentra un ejemplo de reducción o disminución de este tipo de asimetrías.

2.6.3 La etapa de negociación

Una vez que se han determinado los participantes, definido las reglas de juego y reducido la desigualdad de la información, se puede comenzar con las negociaciones propiamente dichas.

□ **Intereses en vez de posiciones:** *En las conversaciones previas durante el análisis de conflicto, el mediador ha presentado en un perfil de intereses las posiciones de los participantes y los intereses que están detrás. Es de gran importancia que las partes en conflicto vean la diferencia que existe entre posiciones e intereses.*

Recuadro 5

Manejo de la negociación orientada a los intereses

El punto de partida de todos los procedimientos de manejo de conflicto es el serio esfuerzo de solucionar en conjunto el problema. Las partes participantes se deciden por el empleo de una estrategia de solución cooperativa del problema, que tiene su punto de partida en los intereses. En principio, cada parte tiene cinco opciones estratégicas:

- **La estrategia de competencia** se elige cuando los intereses de una de las partes están definidos dentro de límites tan estrechos que prácticamente sólo se pueden satisfacer con una sola solución, la cual es prácticamente inaceptable para la otra parte. En este sentido, la parte se esforzará por alcanzar el mejor resultado para sí en el marco de una solución "ganador-perdedor". Esta estrategia incluye el recurso a la vía legal.
- **La estrategia de adaptación** es la que elige el que ya se siente "perdedor", puesto que con la solución "ganador-perdedor" no ve posibilidad de alcanzar nada. Se elige una estrategia de este tipo cuando no tiene posibilidades de imponer sus propios intereses.
- El procedimiento más improductivo es el de **evitar enfrentarse al conflicto**, de manera que no se resuelven ni los intereses de la parte A ni los de la parte B. Es una estrategia de anti-decisión, que a menudo se elige por inseguridad sobre el resultado del conflicto, por miedo a perder, o por desconocimiento sobre los procedimientos de regulación de conflictos.
- Los procedimientos tradicionales de manejo de conflictos se ubican, por lo general, dentro de la **estrategia del compromiso**. Se elige esta estrategia cuando una de las partes no puede forzar "su" solución o no puede aceptar la solución propuesta por la otra. En este caso la negociación parte de las diferentes posiciones.
- **La estrategia de la solución conjunta al problema** parte de la situación de que las posiciones que exponen los partidos en conflicto no son idénticas con los intereses y necesidades que en realidad originan el conflicto. La posición define la meta por el que uno se ha decidido; esta decisión, sin embargo, está determinada por intereses.

Entonces, el problema que se intenta resolver en un conflicto de este tipo está definido por intereses, los cuales no necesariamente siempre son tan contrapuestos como las posiciones que las partes parecerían indicar a primera vista. La estrategia de la búsqueda conjunta de solución al problema intenta, por lo tanto, resaltar las necesidades e intereses fundamentales de las partes en conflicto, para poder reconocer el margen disponible para desarrollar alternativas y opciones de negociación. De esta manera se debe encontrar una solución que tenga en cuenta en lo posible las demandas de todas las partes (solución ganador-ganador) y pueda, en consecuencia, ser aceptada por todos. Todas las exigencias que se presentan durante las negociaciones deben examinarse para comprobar si se trata de intereses originarios o de posiciones táctico-estratégicas. El reconocimiento mutuo de la legitimidad de los intereses del otro aumenta la disposición a abandonar posiciones que ya no se perciben como tan necesarias para hacer valer los propios intereses. A más tardar en este momento se entiende por qué no todas las fases de las negociaciones pueden ser públicas y por qué es necesario aclarar de antemano la cuestión de la confidencialidad y qué se podrá pasar después al estado público. Las partes en conflicto representan en la mayoría de los casos grupos de intereses. Pero al momento de la negociación deben poder hacer uso

de su margen de acción sin influencia externa y, llegado el caso, abandonar algunas posiciones en beneficio de la solución total.

Así, por ejemplo, se debe analizar en un conflicto por la ubicación de una planta de incineración de residuos qué intereses llevan a la posición "¡No a un equipo de quema de basura en nuestra ciudad!". Estos pueden ser, por ejemplo, el miedo a emisiones peligrosas de gases, la posibilidad de molestias por malos olores, el aumento del tráfico de camiones, etc. A continuación las negociaciones deben sondear si se puede tener en cuenta cada uno de los intereses (fundados), por ejemplo adoptando medidas ad hoc, como mejores filtros, medidas contra el ruido, o compensaciones, etc.

□ **Situaciones win-win (ganador-ganador):** *Una vez que se hayan expuesto abiertamente los diferentes intereses, la tarea del facilitador es crear la denominada "situación ganador-ganador", en la que cada parte debe salir de la negociación como "ganador", de manera que haya tenido éxito (al menos parcialmente) en la consecución de sus intereses. Se debe abandonar la forma simple de decisión de "o esto, o nada" en favor de la formulación de una serie de posibilidades de decisión. Pero no se trata de hacer sólo concesiones o abandonar parte de las posiciones que se defendía, ni de buscar "la" solución, ni de querer lograr objetivos tácticos. Lo que se pretende es lograr un amplio consenso, compromiso y comprensión frente a los intereses de la otra parte. La aceptación del procedimiento de mediación depende en gran medida de hasta qué punto se puedan desarrollar opciones creativas que, dicho sea de paso, nunca se podrían alcanzar por vía judicial.*

□ **Paquete de negociación:** *Con la base de las propuestas y alternativas desarrolladas se reúnen "paquetes de negociación" que contienen todos los intereses que están representados. Pueden formar parte de estos paquetes de negociación temas que van más allá de los que incluye un proceso administrativo formal. No se pone límites a la fantasía de los participantes.*

Recuadro 6

Paquetes de negociación

Para el ejemplo de la planta de incineración de basura que se mencionó más arriba, puede formar parte del paquete de negociación lo siguiente:

El municipio, como ejecutor, instala una planta de menor capacidad. Por otro lado, los grupos afectados se obligan, juntamente con el ente municipal responsable de la recolección y tratamiento de la basura, a elaborar y poner a prueba un concepto integral de incineración de basura. Se deja de construir la costosa carretera de circunvalación planificada originalmente, puesto que el tráfico de camiones hacia la planta de incineración es reducido. La población lindera de la calle existente que se utiliza como acceso recibe financiamiento público para erigir paredes protectoras de ruidos. Además, se reglamentan los horarios de acceso.

2.6.4 La fase de realización

Se sobreentiende que los resultados de una negociación recién son efectivos cuando todas las partes en conflicto los ponen en práctica. Para fomentar su realización conviene diagramar y concertar planes de ejecución obligatorios (¿Quién hace qué cosa? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Dónde? ¿Con qué medios?) y crear grupos de monitoreo para el control de la puesta en práctica. A través de estímulos económicos se puede fomentar la disposición a poner en práctica los acuerdos (por ejemplo, se acuerda financiamiento con la condición de que se lo utilice según los convenios firmados) o se pueden imponer sanciones en caso que no se cumplan (por ejemplo, las autoridades ambientales tienen la posibilidad de multar o utilizar la vía judicial).

□ **Gestión y firma del convenio de negociación:** *Como ya se ha dicho, durante la negociación se necesita una intensa comunicación y consulta entre los participantes en la negociación y los grupos a los cuales representan (los partidos en conflicto). Cuando se alcanza un acuerdo, la rueda de negociación debe darles nuevamente un*

tiempo a los representantes para posibilitar la concertación definitiva con sus partes. Existiendo acuerdo con los grupos se puede pasar a firmar el convenio negociado.

- **El compromiso de las partes:** *En la siguiente fase de puesta en práctica, las partes en conflicto se obligan (llegado el caso, legalmente) a llevar a cabo los resultados negociados. Desde el punto de vista legal se trata de una herramienta simple y que de hecho se firma a menudo entre el ejecutor o responsable del proyecto y los grupos involucrados. Pero para la administración pública, la firma de una obligación contractual tiene sus problemas, puesto que para la toma de este tipo de decisión debe seguir un procedimiento formal (Véase Recuadro 7). Sin embargo, los resultados del proceso de negociación pueden ser útiles y ayudar a la toma de decisión de la administración pública, siempre y cuando ésta los vea como complemento y no como sustituto de la ponderación y decisión oficial. Queda al arbitrio de la administración pública apropiarse de la solución negociada y aprovecharla como un fundamento en el procedimiento formal de toma de decisión. Precisamente en la toma de decisiones muy conflictivas puede ser de gran interés para una instancia de la administración pública orientarse por una solución que ya ha encontrado consenso.*

Recuadro 7

Compromiso legal de los participantes al acuerdo resultante de la negociación

Es evidente que el éxito de un procedimiento de manejo de conflicto depende de hasta qué punto está asegurada la puesta en práctica de los resultados de la negociación. En la mayoría de los países, la misma legislación impide una obligación legal previa por parte de la administración pública¹⁸. A lo sumo, existe la posibilidad que el ente administrativo se comprometa de hecho a atenerse a los resultados de la negociación. El compromiso como una pre-toma de decisión administrativa es aceptable con el requisito de que esté justificado desde el punto de vista técnico, que se respeten las competencias de planificación estipuladas y que su contenido no sea cuestionable. Estos requisitos legales para el compromiso voluntario se aplican igualmente en los casos en los que una instancia estatal participa de un procedimiento de negociación apoyado por un facilitador y se sienta obligada a aceptar los acuerdos concertados.

Además de un compromiso voluntario existen otros caminos legales para los demás participantes en la negociación:

La administración pública puede declarar como vinculante para el ejecutor del proyecto los resultados de la negociación e imponerle el cumplimiento de las obligaciones correspondientes. Este último también puede, por su parte, mediante contrato con la administración pública y los demás participantes, comprometerse a cumplir lo convenido. El ejecutor del emprendimiento puede asegurarse por convenio la prestación de sus servicios. Del mismo modo, también es posible que el ejecutor responsable del emprendimiento convenga con los participantes de la negociación ajenos a la administración pública la realización de lo acordado a través de un contrato.

Hace mucho que en los EEUU los procedimientos de negociación dejaron de formar parte únicamente de los procesos "informales" de negociación. Cada vez más se los integra en sus diferentes variantes a la reglamentación administrativa existente. El Congreso de los EEUU aprobó la ley denominada "Administrative Dispute Resolution Act" que regula el empleo de procedimientos de manejo de conflicto. Según esta ley, los entes de la administración pública pueden iniciar procedimientos de MdC si tienen la conformidad de las partes afectadas por la decisión administrativa (conflictiva).

En algunos estados de los EEUU, desde inicios de los años ochenta, los procedimientos de MdC son parte formal integrante de los procedimientos administrativos y están decretados como obligatorios para resolver los conflictos relacionados con la temática de implementación de equipamientos para eliminación de residuos especiales.

También se realizan procedimientos de negociación apoyados por un facilitador para el desarrollo de reglamentaciones administrativas y leyes para la "Environmental Protection Agency" (EPA). Las denominadas "Regulatory Negotiations" se hicieron necesarias después de

¹⁸Véase B. Holzngel, 1990, Pág 213 y ss.

que más del 80% de las ordenanzas decretadas por la EPA fueron demandadas, lo que demoró o directamente impidió su realización.

□ **Convenios para solucionar futuras disputas:** *Para que no se pierda la inversión de tiempo y dinero de todos los involucrados, se deberían integrar en el marco de las negociaciones mecanismos que, en el caso de darse problemas futuros cuando se pasa a la puesta en práctica de los acuerdos, posibiliten la solución de los mismos. Sin embargo, en la práctica puede darse el caso de que algunas personas o grupos no se sientan atados a los resultados de la negociación. Si el resultado de la negociación no incluye la expresa renuncia al recurso a la vía legal, existe siempre el peligro que se recurra a la justicia para una revisión. Por ello, es de suma importancia la amplia representación de todos los intereses y un permanente proceso de búsqueda de respaldo y consenso con el grupo representado en la negociación durante la misma.*

2.7 Evaluación de los procedimientos de manejo de conflicto por las autoridades, por los ejecutores de los proyectos¹⁹ y por otros participantes

Para poder evaluar las metodologías de manejo de conflicto como instrumento para la solución de conflictos es necesario definir criterios para medir su éxito. Este se puede medir a diferentes niveles. Se piensa que un procedimiento de manejo de conflicto ha sido exitoso si en las negociaciones se alcanzó un resultado consensual. Por otro lado, se puede adoptar como criterio el que se pongan en práctica los acuerdos alcanzados. En ambos casos sólo se hablará de éxito cuando todos los participantes - comparando la metodología con otras formas de regulación de conflictos (sentencia judicial) - la evalúen como mejor y/o cuando se ha ahorrado tiempo y dinero aplicándola. Los resultados de las negociaciones y su puesta en práctica sólo pueden ser una forma incompleta de medir el éxito y los beneficios de un procedimiento de MdC. Además de los efectos deseados ya mencionados, pueden surgir otros efectos positivos para los participantes que deberán tenerse en cuenta en la evaluación de un procedimiento de MdC. Aun cuando no se alcanzara un resultado de consenso, los participantes habrán realizado una experiencia positiva. A través del proceso abierto de comunicación durante la negociación ganan claridad sobre las posiciones, intereses y motivos de los demás actores. También la propia posición se hace más clara. (¿Cuáles son los límites y las posibilidades de un accionar conjunto? ¿Dónde están las contraposiciones insuperables?) La acción futura gana en racionalidad. También se deben incluir en el balance las consecuencias para la futura relación entre las partes involucradas en el conflicto. Además, los procedimientos de MdC pueden iniciar un proceso de aprendizaje en los participantes que lleve a un fortalecimiento del sentido de responsabilidad en situaciones conflictivas: los litigios judiciales (si los comparamos con los procedimientos alternativos de MdC) son una forma de superación de conflictos típicamente jerárquica, puesto que el mecanismo de solución para una situación conflictiva es la decisión sobre "quién tiene razón", la que se está dejando librada a un juzgado como instancia superior. Los procedimientos de manejo de conflicto, en cambio, intentan que los participantes mismos alcancen un compromiso aceptable para todos. De esta manera, los procedimientos de MdC pueden contribuir también a un cambio en la cultura política. Desde el punto de vista de los involucrados, que pueden ser, p. ej., instituciones de la administración pública, ejecutores del proyecto y otros afectados (individuos, iniciativas de la población) la evaluación de los procedimientos de manejo de conflicto tiene - como era de esperarse - resultados diferentes:

¹⁹ Cuando se habla de proyectos, no sólo se alude a nuevos emprendimientos de la industria/del sector privado o del Estado, los que pueden crear un conflicto, sino también los emprendimientos ya existentes que generan una situación conflictiva.

□ **Para los entes de la administración pública**, los procedimientos de manejo de conflicto pueden llevar a una disminución de sus competencias de decisión, por lo que mantienen cierta reserva frente a su aplicación. Además, en procedimientos de MdC relacionados con un procedimiento formal como el otorgamiento de un permiso surgen inseguridades, puesto que los primeros difieren del proceder de toma de decisión estrictamente formalizado de un ente público. Las autoridades tienen siempre que tener en cuenta que sus decisiones deben satisfacer los lineamientos establecidos por el estado de derecho y que pueden ser examinados legalmente. También se examina, por regla general, a qué medida han cumplido las disposiciones del procedimiento. Pero por otro lado, desde el punto de vista de los organismos de la administración pública existen una serie de argumentos en favor de la implementación de procedimientos de MdC. Por ejemplo, las tratativas negociadoras previas que hasta ahora habitualmente se llevan a cabo de manera informal con el ejecutor del proyecto o solicitante, se pueden complementar usando una nueva forma de pre-negociación que integre a otros involucrados. Teniendo en cuenta la diversidad de los intereses de los grupos involucrados, se pueden mejorar las bases para la toma de decisión, en sentido de los resultados de la planificación global. La administración, que a menudo está presionada tanto por el solicitante como por los que se oponen al proyecto, puede mejorar su rol de intermediación de todos los intereses, conociendo los déficits de planificación y los efectos del proyecto.²⁰ Los procedimientos de manejo de conflicto, que inicialmente suelen ser considerados como una carga más, pueden, sin embargo, significar un alivio para el trabajo y una seguridad complementaria para la planificación y procedimiento formal de otorgamiento de permiso, ya que aprovechan los resultados del proceso de negociación, reduciendo así el riesgo de largos juicios a posteriori. Por último, para un ente público, el argumento de aumentar la legitimidad y la aceptación de sus decisiones es, con seguridad, un argumento determinante en favor de la aplicación de la metodología de manejo de conflictos.

□ **Los responsables de la ejecución de los proyectos** también tienen sus reparos frente a negociaciones que cuestan tiempo y dinero y "no son rentables". Sin embargo, la experiencia demuestra que muchas veces son los solicitantes del permiso de ejecución los que inician el proceso de negociación, con la idea de mejorar las posibilidades de su proyecto y lograr una mayor aceptación por parte de la población. Lo que significa, sin embargo, que el ejecutor del emprendimiento debe aceptar las reglas del proceso de negociación, es decir, debe estar dispuesto también a hacer concesiones, siendo consciente que el procedimiento de manejo de conflicto no sirve meramente para "fomentar la aceptación".

□ **Para los afectados:** Por el momento, son los grupos de población potencialmente afectados quienes más desconfianza manifiestan frente a procesos voluntarios de negociación.²¹ El escepticismo se fundamenta en la desigualdad de poder entre los diferentes participantes en la negociación, el que se refleja en la desigualdad de poder financiero, de información y de posición legal. Para la participación en procedimientos de MdC por parte de individuos o representantes de iniciativas de vecinos se han formulado las siguientes condiciones básicas.²²

²⁰ Esto naturalmente no es válido cuando el ejecutor del emprendimiento y el organismo público que otorga la licencia son idénticos, como p.ej. en el caso de la planificación vial.

²¹ Por lo menos en Alemania, donde se han llevado a cabo relativamente pocos procedimientos de negociación.

²² Ökoinstitut Darmstadt (Instituto Ecológico de Darmstadt): Gaßner, Holznel, Lahl, Pág. 85 y ss.

- compartir toda la información,
- participar en pie de igualdad con los otros afectados,
- ser capaces de compartir con los afectados el poder de definición y decisión, y estar dispuestos a hacerlo,
- eliminar las asimetrías informativas
- estar dispuestos a aceptar compromisos.

En el marco del procedimiento de MdC y sus reglas se está haciendo frente a la desigualdad de poder de facto asegurando el acceso a la información necesaria y el asesoramiento técnico para todos los involucrados. Una amplia información es el fundamento necesario para una discusión calificada en caso de conflicto. La perspectiva de obtener más información ya puede ser un estímulo para la participación en un procedimiento de MdC. Además, los procedimientos de MdC permiten tener diferentes formas, las que, llegado el caso, pueden elevar el estándar del medio ambiente. Muchas veces los afectados se oponen a una participación porque ya con mucha antelación han tomado una posición negativa frente al proyecto. La participación en un proceso de manejo de conflicto significa un primer paso para abordar la denominada "opción cero" en dirección hacia una "aceptación condicionada".²³ Esta situación estratégica muchas veces difícil para los grupos afectados hace necesario efectuar, en cada caso, una cuidadosa evaluación respecto a las posibilidades y limitaciones de un procedimiento de MdC. Sobre todo es de aclarar qué otras alternativas realistas hay a un proceso de MdC.

Recuadro 8

¿Qué significa poder?

"Poder significa toda oportunidad dentro de una relación social de imponer la propia voluntad aún con oposición, sin importar en qué se basa esa oportunidad". Si se parte de esta definición de Max Weber, parecen en un primer momento claros los roles: por un lado, el Estado fuerte y en alianza con la industria, las multinacionales, etc. Por el otro, el débil individuo, sin poder, que debe someterse impotente a los deseos del poderoso.

Que la realidad se diferencia mucho de lo antedicho lo sabemos a más tardar desde los enfrentamientos entre Greenpeace y Shell, entre David y Goliat. Ganancias, dinero, relaciones e influencias son los factores de poder por un lado; la capacidad de ejercer control y presionar a través de la movilización de la opinión pública y de los medios, lo son por el otro. Entre ellos se encuentran los llamamientos al boicoteo, las amenazas de recurso a la vía judicial, etc., en general, hacerle la vida imposible a la parte opositora. Si bien los responsables de los proyectos tratan de evitar los enfrentamientos públicos y temen el control, al mismo tiempo están interesados de tener una imagen "limpia". El potencial de amenaza e influencia de una de las partes involucradas, esto es, el manejo hábil de este dilema es lo que impulsa por lo general a las otras partes a negociar. Las desigualdades de poder obtienen otro matiz, y muchas veces se nivelan. Las Organizaciones no gubernamentales (ONG)²⁴, tanto en los países industrializados como cada vez más también en los países "en desarrollo", han demostrado ser buenas y efectivas contrincantes frente a los cárteles de poder establecidos, y se las considera cada vez más como contrapartes a ser tenidas seriamente en cuenta en las negociaciones y, en parte, en la cooperación. La experiencia en África, Asia y América Latina demuestra que las ONG pueden apoyar de manera efectiva a los grupos poblacionales marginados en la defensa de sus intereses. Pero lo más determinante para la efectividad es un mínimo de estado de derecho y un libre acceso a la información.

²³Si el procedimiento de Manejo de Conflicto se lleva a cabo en un momento de la planificación demasiado prematuro, tampoco se está exento de esta opción cero o ninguna opción.

²⁴Organizaciones no gubernamentales (ONG) es un término generalizado que se utiliza para determinar las organizaciones que no son estatales, como grupos ecologistas, grupos de apoyo legal, asociaciones para la protección de la naturaleza, iniciativas de ciudadanos, etc.

2.8 *Contenidos de las soluciones negociadas*

Muchas veces se arguye en contra de las soluciones negociadas para el área del medio ambiente que a través de las negociaciones se trata el tema ecológico como un bien comerciable y que existe el peligro de que determinados sectores involucrados se pongan de acuerdo en detrimento de la protección del medio ambiente. Este enfoque se basa en la experiencia de que los puntos de vista ecologistas a menudo se entremezclan con intereses económicos y otros objetivos políticos, y de que no se les da la atención que merecen. Sin embargo, no se tiene en cuenta que los aspectos ecológicos que ya están reglamentados legalmente y cuya protección puede ser exigida de por sí no forman parte de las negociaciones. Nadie negocia acerca de lo que de por sí le corresponde. Negociables son sólo los márgenes de decisión o las compensaciones que no es posible demandar legalmente. Las negociaciones son las que permiten también obtener "algo en beneficio" del medio ambiente.

Como ya se ha dicho anteriormente, una ventaja de los procedimientos de manejo de conflicto es la amplia gama de resultados posibles de la negociación, los que por su índole y alcance no podrían resultar de decisiones administrativas. Para que se puedan imponer y divulgar cada vez más los procedimientos de manejo de conflicto - frente a los procedimientos administrativos formales - es precisamente necesario hacer uso de esa flexibilidad informal de negociación en beneficio de todos los involucrados. El objetivo de un procedimiento alternativo de MdC es alcanzar un balance óptimo de intereses, (la creación de una situación "win-win" ("ganador-ganador")). En base a ejemplos, se presentarán en los párrafos siguientes diferentes variantes de soluciones a conflictos.²⁵

Medidas para evitar conflictos: En el marco de un procedimiento de MdC se puede discutir en un temprano estadio de planificación tanto la necesidad como también la dimensión de un proyecto. De esta manera se pueden minimizar las transgresiones contra la naturaleza de la región como así también los problemas que el emprendimiento pueda originar a las personas afectadas. Así, por ejemplo, la construcción de una planta de incineración de basura planificada en una zona urbana puede revelarse innecesaria si se aplica una estrategia de reducción de la producción de desechos. Otro resultado posible de un proceso de negociación podría ser una reducción del tamaño de la planta o la elaboración de una solución regional para la eliminación de basura.

Medidas de seguridad: Pueden formar parte de la solución negociada acuerdos en los que el ejecutor del emprendimiento se obliga a tomar medidas que van más allá de las reglamentadas por ley. Estas podrían ser:

- Medidas de seguridad que van más allá del estándar técnico actual.
- Controles y reparaciones obligatorios, en determinados períodos de tiempo, independientemente de lo que determinan las ordenanzas públicas.
- Concesión de acceso a información a la que normalmente no se accede.
- Derechos de inspección a técnicos especializados.
- Ampliación de la información obligatoria.
- Participación de los afectados en el control de la efectivización de los resultados de la negociación.

Medidas de compensación o substitutivas: También se pueden pensar medidas de compensación ajenas al proyecto planificado. En Alemania estas medidas hasta hoy sólo están previstas explícitamente en la legislación de protección de la naturaleza, pero pueden también acordarse en otras áreas en conflicto. Ejemplos pueden ser:

- Compromiso de participar en el mejoramiento o instalación de plantas depuradoras de agua, - equipos que también son utilizados por el ejecutor del proyecto .

²⁵Tomados de Gaßner/Holzschlag/Lahl, págs. 57-62

- Hacerse cargo de los costos de las medidas pasivas de protección contra el ruido, para reducir las molestias que origina el tránsito en el área circundante.
- Fomento de investigaciones para la protección de la salud de la población afectada por el proyecto. Por ejemplo, investigaciones a largo plazo para contar con suficientes datos como fundamento en el marco de discusiones acerca de la responsabilidad civil (seguros) a asumir.

Compensaciones, especialmente financieras: Por último se pueden negociar compensaciones para la disminución del valor inmobiliario de las viviendas cercanas al proyecto planificado, como por ejemplo: parques o infraestructura de esparcimiento. Lo que caracteriza a la compensación es que no se reducen o evitan las desventajas del proyecto, sino que se equilibran con ventajas de otra naturaleza. Las compensaciones en dinero para indemnizar a la población afectada o a la comuna son también de este tipo. Pero sólo para proyectos que consideran óptimamente tanto los criterios de conciliación ecológica como los sociales se tratan compensaciones como las mencionadas. Es decir que la compensación financiera no está reemplazando o tomando el lugar de las medidas necesarias para evitar perjuicios, ni de las de protección, o de otras medidas de compensación y substitutivas, antes mencionadas. Sólo se pueden aplicar en aquellos casos en los que la exclusiva protección del medio ambiente no sea suficiente como compensación para una población o una comuna afectada al proyecto. Así, por ejemplo, en el marco de un procedimiento de MdC en Indonesia se convino que una industria, además de reducir las emisiones, efectuara un aporte financiero para el desarrollo de la comuna afectada.

2.9 Perfil del mediador de conflictos

Los requisitos que deba reunir un mediador de conflictos se sintetizaron de la siguiente manera.²⁶

- Poseer la inagotable paciencia de Job.
- La seriedad y terquedad de un inglés.
- El humor irlandés.
- El estado físico de una maratonista.
- La capacidad de esquivar de un "halfback" en el fútbol americano.
- La sabiduría y astucia de Machiavello.
- El conocimiento sistemático sobre el ser humano de una psiquiatra.
- La resistencia de un rinoceronte.
- La sabiduría de Salomón.

Y ahora, en serio:

- Integridad e imparcialidad.
- Confianza en la decisión voluntaria (al contrario de estructuras de comunicación ordenadas jerárquicamente).
- Fe en el potencial humano de desarrollo.
- Capacidad de diferenciar realizable de lo deseable.
- Suficiente motivación y confianza en sí mismo así como disposición a la autocrítica.
- Conocimientos de manejo de negociaciones y confianza en la búsqueda de decisiones conjuntas.

Los requerimientos mencionados se refieren principalmente a cualidades personales que no se pueden aprender o adquirir como las técnicas. Paralelas a éstas hay, sin embargo, una serie de calificaciones útiles que sí pueden ser adquiridas, p.ej., las

²⁶Simkin 1971, citado por Fietkau, 1991

técnicas de manejo de conversaciones, de comunicación, de moderación, retórica, así como la especialización referida específicamente al método y proceso de mediación. Además, existen también factores que se ubican entre las calificaciones que se pueden adquirir y las cualidades personales: se trata del pensamiento estratégico, interactivo y sistemático. La pregunta sobre si son realistas los requerimientos de calificaciones en su totalidad, cuáles son los indispensables y si todos deben estar reunidos en una sola persona, no se puede responder de manera general, sino que hay que analizar el contexto sociocultural específico de la sociedad respectiva. El factor decisivo para que se pueda llevar a cabo un proceso de mediación y para su éxito es la aceptación del mediador del conflicto por las partes involucradas. En este sentido, los requerimientos al mediador pueden ser diferentes: Por ejemplo, en EEUU se requiere por lo general que los mediadores sean totalmente ajenos e independientes de los intereses de las partes en conflicto y con una absoluta neutralidad, mientras que en otras culturas pueden actuar con éxito mediadores que tengan una relación jerárquica o una fuerte relación social o de otra naturaleza con una de las partes. En muchas sociedades tradicionales se eligen los mediadores precisamente por su estrecha relación social con las partes. En su opinión, de esta relación de confianza nace un sentido del deber y honestidad. Muchas veces se espera de los mediadores, además del apoyo a la negociación relacionada directamente con el problema, también una "comunicación simbólica", es decir, interacciones, en las que se acentúan aspectos comunes, como el origen, los sistemas de valores, etc. La tipología que sigue permite clasificar estas diferencias de requerimientos según la sociedad. Demuestra también, que el mediador "independiente" corresponde con el sistema de pensamiento occidental y que no es fácil aplicar directamente dicha teoría a los países de África, Asia y América Latina, sino que, por el contrario, en general crea dificultades en la práctica.

Recuadro 9

Copyright CDR Associates

TIPOLOGÍA DE MEDIADORES				
MEDIADOR QUE FORMA PARTE DE LA RED DE RELACIONES SOCIALES	Mediador autoritario			Mediador independiente
	Mediador benévolo	Mediador dirigente	Mediador por derecho fundado	
<ul style="list-style-type: none"> • Relación anterior y futura con todas las partes en conflicto - que pertenecen a su red de relaciones sociales. • No debe ser necesariamente neutral, pero sí debe ser considerado por todas las partes como honesto y objetivo. • Debe promover y consolidar relaciones a largo plazo entre todas las partes. • A menudo actúa en la etapa de implementación. • En general participa -a solicitud de las partes- también después de terminado el conflicto. • Puede ejercer influencia personal o 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede mantener - pero no necesariamente- relaciones futuras con las partes. • Busca la mejor solución para todos los participantes. • En general neutral en relación al resultado específico de la negociación. • Tiene la autoridad de asesorar, proponer y decidir. • Puede tener recursos propios para ayudar en el monitoreo e implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> • En general tiene una relación de autoridad frente a las partes antes y después de concluido el conflicto. • Procura soluciones desarrolladas en conjunto dentro de parámetros preestablecidos. • Tiene la autoridad de asesorar, proponer o decidir. • Puede contar con recursos propios para apoyar en el monitoreo e implementación. • Tiene el poder para forzar la obtención de resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene una relación corriente o se espera una en el futuro con una o más de las partes en conflicto. • Tiene gran interés en el resultado del conflicto. • Busca una solución que corresponde con su propio interés y/o que favorezca los intereses de una parte determinada. • Puede ejercer influencia o presión para imponer un arreglo. • Puede poseer recursos propios para ayudar en el monitoreo e implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Neutral, imparcial, en relación a las partes y al resultado específico. • Está al servicio de todas las partes. • Puede ser un mediador profesional. • Busca una solución conjunta, aceptada de manera voluntaria y sin presionar, desarrollada por todos los participantes. • Puede -pero no debe necesariamente- participar en el monitoreo de la implementación. • No tiene poder para forzar un acuerdo.

presión por parte de la comunidad para que se lleve a cabo lo convenido.				
--	--	--	--	--

Incluso las autoridades, que fundamentalmente no están libres de intereses, pueden ser exitosas mediadoras. Por lo demás, las preferencias varían extraordinariamente: Las "eminencias de cabeza cana" en la India, los "ancianos corpulentos" en África Oriental, las "personalidades de la vida pública" en Alemania, la "firma consultora" en los EEUU, la lista se deja continuar ilimitadamente. La gama de los requerimientos alcanza desde "presuntas" cualidades hasta calificaciones formales, o una combinación de ellas.

Por ejemplo, la necesidad de imparcialidad y neutralidad de un mediador en los EEUU no significa que no deba tener opinión alguna sobre los temas en conflicto y su posible solución. Nadie es totalmente imparcial. Neutralidad e imparcialidad significan en este caso, que el mediador del conflicto prescinde de sus ideas sobre una posible salida del conflicto para entender los deseos e ideas de las partes en conflicto, y se concentra en apoyar la elaboración de las decisiones de las partes involucradas, sin favorecer a ninguna de ellas. En última instancia, el criterio determinante para la elección de un mediador sigue siendo su total aceptación por todas las partes en conflicto.

Entre los requerimientos antes citados no se menciona una calificación técnica. Es casi seguro que los mediadores nunca serán capaces de formarse un juicio especializado acerca de los asuntos técnicos, sobre todo en conflictos ambientales que no están relacionados con un lugar, sino que más bien son de naturaleza política. Esto significa que el mediador aún manejando la temática específica no tenga que ser necesariamente el especialista.

3. Manejo de conflictos en el área de medio ambiente como campo de asesoramiento de la cooperación al desarrollo

3.1 Condiciones generales

Las medidas de asesoramiento político en el área de medio ambiente son proyectos políticamente sensibles puesto que fácilmente dejan pensar que se les impone la ideología del país donante. Especialmente se piensa así cuando el tema ha sido desarrollado y se practica en países europeos o en Norteamérica y, al parecer, no tiene afinidad alguna con la cultura del país contraparte. Por esta razón estos proyectos requieren una planificación y ejecución muy cuidadosa.

Por ello, cuando un procedimiento de manejo de conflicto forma parte de la cooperación al desarrollo de la RFA, tanto la contraparte como las instituciones alemanas de cooperación, tienen que cumplir con requerimientos especiales. En primer lugar, la cooperación al desarrollo sólo puede actuar como catalizador y se caracteriza, además, por un intenso proceso de aprendizaje. Conjuntamente con la contraparte se debe analizar la "cultura de conflictos" del país respectivo (véase el punto 3.3). Todas las demás medidas deben partir de esta base de referencia. Es evidente entonces que están prohibidas las soluciones "prefabricadas". En un comienzo, la Cooperación al Desarrollo es el "educando".

Una gran ventaja para la aplicación de procedimientos de MdC en países en desarrollo es que en muchos de ellos se cuenta con experiencias que se basan en parte en formas tradicionales de solución de conflictos.

Además de las condiciones específicas de los diversos países se deben considerar una serie de condiciones generales (ambientales y no ambientales) específicas de las que depende la aplicación de los procedimientos de MdC, las que, en principio, se pueden observar en la mayoría de los países y se indican a continuación:

- Estructuras democráticas/división de poderes:** *En primer lugar, la división de poderes (como principio presente a todos los niveles de decisión) es una condición general positiva. Es evidente, por ejemplo, que la falta de separación del poder judicial del ejecutivo reduce las posibilidades de demanda de los afectados. En la mayoría de los países "en desarrollo" se cuenta con estas estructuras aun cuando a menudo no funcionan como sería de desear.*
- Estado de derecho:** *Junto a la división de poderes, otro principio básico y condición general positiva es la existencia del estado de derecho así como de una jurisprudencia que funcione. Se incluyen en ellos los procesos de planificación que permitan control, la transparencia de los procesos de toma de decisión, la existencia de diversas instancias y el derecho de demanda. También para esta condición general vale lo antedicho: el estado de derecho es considerado como una máxima cuyo ejercicio en la práctica suele presentar muchos obstáculos y apenas si es exigido por la opinión pública.*
- Libertad de opinión y de prensa:** *La libertad de información, esto es, el libre acceso a informaciones, pero también el derecho y la libertad de expresión, es de esencial importancia para eliminar los desequilibrios de poder.*
- Descentralización:** *Mientras más descentralizada sea la toma de decisiones gubernamentales y su ejecución, mayor será, por regla, la participación y la probabilidad de alcanzar acuerdos que correspondan con los intereses de todos los afectados.*

□ **Sociedad civil/pluralismo:** *Una fuerte sociedad civil favorece la aplicación de procedimientos de manejo de conflictos. Bajo sociedad civil se entiende aquí la existencia de actores sociales (organizados) independientes del Estado (asociaciones, organizaciones no gubernamentales, Iglesias, etc.) que solas o en conjunto asumen tareas sociales. En principio, existen organizaciones civiles en casi todos los países, aun en estructuras centralistas que no las favorecen. De allí que no es una casualidad que EEUU, con su fuerte sociedad civil caracterizada por jerarquías poco profundas y una estructura de poder descentralizada, tenga una función de avanzada en el desarrollo y aplicación de procedimientos de manejo de conflicto.*

Estas condiciones generales no restringidas al ámbito del medio ambiente, sintetizadas más arriba, deben considerarse como requerimientos máximos. En cada caso particular se debe comprobar hasta qué punto éstas permiten un margen de maniobra para la aplicación de procedimientos de manejo de conflicto, y, a su vez, de qué forma se podrían desarrollar estos espacios. Eventualmente, las mismas condiciones generales pueden formar parte del proceso de cambio que se está persiguiendo.

El empleo de procedimientos de MdC tiene, además de su función puramente instrumental, un valor propio como proceso de aprendizaje social en sentido de una mayor democratización y participación de la sociedad. En EEUU se desarrollaron estos procedimientos con el expreso objetivo de superar las carencias de la democracia representativa.

En todos lados predominan en las tomas de decisión de política ambiental los procedimientos administrativos clásicos de un enfoque esencialmente del tipo "top-down" (de arriba hacia abajo) que permiten una participación limitada y estrictamente reglamentada. Y no es de admirarse, puesto que participación significa, por un lado, pérdida de poder²⁷, por otro lado, también, nuevas exigencias al estado de derecho, como, p. ej., un accionar uniforme de la administración pública y la defensa del bienestar general. Sin embargo, donde se estanca la capacidad de acción en materia de política ambiental o disminuye comprobadamente, sea a nivel de toma de decisión o de ejecución, se deben considerar alternativas. De esta forma se suman a las condiciones generales mencionadas anteriormente otras específicas del ámbito del medio ambiente que influyen la capacidad de acción:

□ **Confusión de competencias:** *Cuando las competencias relevantes de política ambiental²⁸ están muy dispersas se reduce el margen de acción de las instituciones ambientales. Esto trae aparejadas grandes consecuencias en la aplicación de procedimientos de MdC puesto que los mismos superan la competencia del Ministerio para el Medio Ambiente. Una reforma del instrumentario en materia de política ambiental será más fácil si se la entiende como un tema interdisciplinario y una tarea de bien común anclada en una amplia base en las estructuras del Estado y en la discusión pública.*

□ **Importancia relativa de las instituciones para el Medio Ambiente:** *Los Ministerios para el Medio Ambiente tanto en los países industrializados como en los países "en desarrollo" son "actores débiles" comparados con los entes ministeriales "clásicos". Sin embargo, es importante que se fomente el rol político de las instituciones ambientales estatales y su cooperación a nivel interministerial, para poder introducir nuevos instrumentos de política ambiental. Se trata de buscar y afianzar alianzas estratégicas. Además de los Ministerios, los potenciales aliados son sobre todo las ONG ambientales, las agrupaciones de interés, los sindicatos, las Facultades de Derecho y los medios de comunicación. Además de una amplia discusión pública es*

²⁷ Muchas veces se confunde con un debilitamiento de las estructuras estatales.

²⁸ El temor de las estructuras estatales a una reducción de sus competencias (igual que en caso de pérdida de poder) frente a la sociedad civil tiene su paralelo a nivel interministerial.

importante que se genere una presión en torno al problema con algunas partes involucradas partiendo del hecho de que en el marco del instrumentario existente no podrán solucionarse los problemas.

Recuadro 10

Manejo de conflictos en Indonesia

El interés del Ministerio para el Medio Ambiente en la implementación de procedimientos de MdC surge por las dificultades de esta - relativamente joven - institución para cumplir con sus tareas e imponer sus intereses frente a los fuertes grupos políticos y otras instituciones. Su debilidad estructural (carece de presupuesto propio y de una estructura regional o local, dependiendo por lo tanto de la cooperación con otros ministerios para imponer sus demandas) ha puesto en evidencia que es necesario aplicar nuevos instrumentos políticos.

Es una ventaja si se puede partir de la experiencia de procedimientos tradicionales de solución de conflictos. La orientación tradicional de búsqueda de consenso en muchas culturas ayuda y simplifica la aplicación de los procedimientos de manejo de conflicto.

Recuadro 11

Marco sociocultural en Indonesia

Las condiciones generales socioculturales de Indonesia favorecen una amplia aplicación de procedimientos de manejo de conflictos. Un procedimiento de solución de conflictos profundamente enraizado en la cultura indonesia, el Mushawara, orientado a la búsqueda de consenso y armonía entre las partes en conflicto, es retomado por la ideología oficial y puede servir como sistema de referencia. Según la historia, en la sociedad indonesia estrictamente estratificada el Mushawara se llevaba a cabo entre partidos en conflicto del mismo rango. En casos de disputas complejas se buscaba y se busca la solución, en primer lugar, a un mismo nivel jerárquico, para luego, a través de un representante en un proceso de asesoría, ser transferida al nivel superior siguiente. También en los procedimientos actuales de MdC referidos al medio ambiente se requieren estos mecanismos. Aun cuando los conflictos ambientales reúnen a grupos/personas de rango diferente, la base cultural común es una buena condición.

3.2 Marco institucional

La decisión sobre la introducción y aplicación de procedimientos de MdC se toma en un gran proceso de votación entre los actores participantes. En este sentido es una ventaja cuando el proceso de votación es coordinado centralmente, p.ej. por parte del Ministerio para el Medio Ambiente. Esto es importante sobre todo, en los casos en que el Ministerio para el Medio Ambiente tiene la función de planeamiento y coordinación, pero la ejecución y el monitoreo están a cargo de otras instituciones.

En general, hay que comprobar si la distribución de responsabilidades entre administraciones de diferente nivel como estados nacionales, provincias, departamentos o comunas es posible y tiene sentido. Deben analizarse las cuestiones relacionadas con la distribución vertical y horizontal de competencias, p. ej., en conflictos de lugar, los que en su mayoría se refieren a un área geográfica determinada. Si se ha previsto la aplicación del procedimiento de manejo de conflicto a todos los niveles, se deben definir claramente las competencias. La experiencia demuestra que en muchos países ayuda la existencia de una reglamentación ambiental que determine, entre otras, las prioridades, las competencias, los procedimientos, la posibilidad de participación, etc. En este contexto también tiene sentido el establecimiento de centros de información ("clearing") a nivel regional, que cuenten con una bolsa de expertos, que documenten casos piloto y respondan preguntas generales. En cada caso se debe comprobar si la estructura gubernamental puede cubrir una función de esta naturaleza o no. Puesto que los

procedimientos de MdC son opcionales, para que se tomen en cuenta es necesaria una buena política de información y divulgación que alcance a todos los actores relevantes y los integre en su proceso de discusión.²⁹

Recuadro 12

La política de comunicación en Benin

La importancia que tiene la política de comunicación la demuestra un ejemplo de Benin. Tratándose de proyectos relevantes para el medio ambiente, la nueva legislación ambiental prevé bajo condiciones determinadas una participación de la opinión pública. No obstante, el ejercicio efectivo de este derecho de grandes consecuencias implica su conocimiento de parte de todos los niveles administrativos así como de los interesados potenciales. Sólo así se puede hacer uso de un derecho de esta naturaleza. Para Benin esto significa una amplia y activa política de comunicación, eventualmente incluso la asignación de recursos para permitir la participación de los afectados, a fin de que no parezca que los derechos de participación atribuidos cumplen sólo la función de salvar apariencias para satisfacer los intereses de las instituciones que financian los proyectos.

Para la aplicación de procedimientos de manejo de conflicto por parte de los entes de la administración pública (a nivel comunal) es importante también que éstos cuenten con indicaciones sobre su procedimiento y ejecución. En una etapa inicial, el campo predominante para los procedimientos de manejo de conflicto en los países en desarrollo - esto lo demuestra también la experiencia de los países industrializados - son los conflictos específicos de lugar. Por regla general, los primeros pasos se deben dar con las administraciones de distrito. Estas necesitan tener criterios de decisión para la selección de casos y para poder prepararlos.

3.3 Intercambio cultural

Al inicio del Capítulo 3 se hizo alusión a la problemática de la transferencia intercultural de metodologías de manejo de conflicto. Requisito indispensable para una transferencia de experiencias debe ser la observación detallada del entorno cultural del país en cuestión y de su "cultura de conflicto". También hay que tener en cuenta que en muchos de estos países ya existen procedimientos tradicionales de solución de conflictos. Si se consideran las condiciones generales culturales, sociales y políticas específicas de los países, la gama de formas de solución de conflictos y los casos de su aplicación difieren mucho de los enfoques desarrollados en los EEUU y en Europa Occidental. Para la cooperación al desarrollo surge el interrogante de cómo se pueden aprovechar y fomentar estos elementos ya existentes. La adaptación de las formas tradicionales de mediación de conflictos es un (necesario) desafío, en el cual no se trata de enfrentar el derecho tradicional al moderno, sino más bien, de dar respuesta a las preguntas "¿Qué es más efectivo para una sociedad determinada?" "¿Qué elementos tradicionales se dejan apoyar efectivamente y combinar con elementos modernos?" "¿Cómo se pueden alcanzar decisiones más favorables? Para poder responder a ellas puede tener sentido una "descodificación" de la cultura respectiva a través de serie de variables³⁰ que influyen la cultura de problemas de una sociedad y que a continuación se indican:

²⁹Al diferencia de, p.ej., la aplicación de instrumentos económicos de la política ambiental, orientados a la demanda, cuya no-aplicación significa para los afectados una "pérdida", los procedimientos de manejo de conflicto son instrumentos más orientados a la "oferta", cuya aplicación presupone un conocimiento de su existencia.

³⁰CDR Associates, Boulder, Co., USA, 1995

□ **Puntos de vista culturales relacionados a la cooperación, la competencia y el conflicto**

Opciones de estrategias y resultados posibles en la "solución" de un conflicto:

- | | |
|---------------------------|--|
| • Eludirla | → Empate/Perdedor-Perdedor |
| • Adaptarse | → Perdedor/Ganador |
| • Competir | → Ganador/Perdedor |
| • Compromiso | → Partición de beneficios y perjuicios |
| • Soluciones integradoras | → Ganador/Ganador |

□ **Puntos de vista culturales sobre relacionamiento**

- jerárquico / horizontal
- importancia de la edad / sexo / raza / etnia
- con respecto al origen del relacionamiento (p.ej. pertenece a una "alianza" de intereses, relación de clientelismo)
- contexto (¿Qué se ha realizado en el pasado y dónde?)
- contenido / actividad
- emocional / objetivo

□ **Puntos de vista culturales relacionados con la solución de problemas y/o con los procesos de negociación (¿Quién y cómo?)**

- concepción del problema
- iniciación del proceso de solución al problema
- temas / identificación de intereses
- elaboración / tratamiento de temas
- desarrollo de opciones
- alcance de un acuerdo final
- Aplicación

□ **Puntos de vista culturales relacionados con el tiempo**

- diferente entendimiento de los términos de tiempo
- horizontes de planificación

□ **Efectos culturales del idioma y de la comunicación**

- Estructura: "face to face" (cara a cara) / a través de un intermediario
- contenido
- directo / indirecto
- mismo idioma / terminología
- lógica en la estructuración / argumentación
- traducción / traductor
- no-verbal

□ **Efectos culturales de estructuras sociales amplias (ideología / religión, estructuras institucionales y organizacionales)**

- ideologías cooperativas/orientadas al conflicto/ religiones
- estructura familiar, vecindario, vida de negocios, gobierno

Puntos de vista culturales relacionados con el rol de "terceros" involucrados

- directo / indirecto
- formal / no-formal
- estructuras de mediación
- rol y procedimiento de la mediación

Puntos de vista culturales en relación al lugar y espacio

- exterior / interior
- formal / informal
- organización (set up) / estructura
- distante / cercano

Un análisis llevado a cabo de esta forma permite formarse una imagen multifacética de la "cultura de conflicto" de una sociedad. Esta puede servir luego de punto de partida para las intervenciones de la Cooperación Técnica. Las experiencias realizadas hasta hoy en los países en desarrollo muestran que existe una gran variedad de mecanismos tradicionales de solución de conflictos los cuales incluyen elementos de lo que se entiende como "mediación". Muchas culturas se sirven de un tercero mediador en conflictos. Como ya se dijo en el punto 2.9, estos intermediarios se diferencian, al igual que los procedimientos de mediación, en el grado de influencia que ejercen, p.ej., sobre el proceso de decisión, el resultado, las relaciones con las partes en conflicto, la neutralidad, los propios intereses, etc. (Véase Recuadro 9).

3.4 Planificación operacional

Si a nivel político ya se ha tomado la decisión de aplicar del procedimiento de manejo de conflicto, se deben responder ahora otros interrogantes fundamentales referidos a su operacionalización, los que a continuación se detallan de manera ejemplar:

¿En qué casos se pueden aplicar los procedimientos de manejo de conflicto?

- diálogos a nivel político
- negociaciones de proyectos de ley
- problemas ambientales específicos de un lugar
- problemas o déficits en la ejecución
- conflictos entre instituciones oficiales

¿Qué tipo de procedimiento de manejo de conflicto se debe aplicar?

- búsqueda cooperativa de toma de decisión
- procedimiento con apoyo de un mediador
- arbitraje

¿Según qué criterios se pueden/deben seleccionar los casos?

- intereses fundamentalmente negociables
- simplicidad / complejidad
- posibilidad de identificar las partes
- posibilidades potenciales de solución de problemas
- disposición al compromiso
- riesgo mínimo de fracaso
- urgencia del problema

□ ¿Quién debe/puede iniciar el procedimiento de manejo de conflicto?

- sector estatal (Ministerio, Parlamento, institución pública ejecutora, etc.)
- ONG, Iglesias (p.ej. en Bangladesh), Universidades
- sector privado (industria, asociaciones, p.ej. en Singapur, Hongkong)

□ ¿Quién debe actuar como mediador independiente en el conflicto?

- entes gubernamentales
- oferentes privados
- personas capaces, disponibles, independientes y/o personas reconocidas
- voluntarios (sin remuneración, p.ej., en Sri Lanka)

□ ¿Cómo se puede asegurar la neutralidad de los mediadores potenciales?

- selección de mediadores independientes
- trabajo en grupos
- supervisión
- código de conducta/reglas de ética

□ ¿Cómo se puede/debe insertar organizativa e institucionalmente la aplicación de un procedimiento de manejo de conflicto?

- en el marco de una organización existente
- creación de una nueva organización estatal
- creación de una organización independiente
- en el marco de una red
- a través de oferentes privados

□ ¿Qué tareas debe cumplir una organización de mediación potencial?

- facilitar información
- poner a disposición mediadores
- documentar casos y literatura

Se deben tratar estas preguntas cuando se apunta a una institucionalización del procedimiento de manejo de conflictos, lo que abre para la cooperación al desarrollo un amplio campo de posibilidades de asesoramiento y de apoyo, que se especifican a continuación.

4. Puntos de partida para el apoyo de la cooperación alemana al desarrollo

En un futuro próximo no se llevarán a cabo proyectos de asesoramiento político ambiental relacionados única o siquiera especialmente con manejo de conflictos. Para la GTZ existen buenas razones para encarar, por un lado, un asesoramiento puntual relacionado con aspectos particulares del procedimiento de manejo de conflicto, y por otro, la integración de las ofertas de asesoramiento en esta área dentro del contexto mayor de asesoramiento político del que forman parte también la legislación ambiental, la planificación ambiental y los sistemas de obtención y transmisión de informaciones sobre el medio ambiente, etc. El manejo de conflictos no es un campo independiente de cooperación, sino un área dentro de los proyectos de desarrollo de instituciones de medio ambiente.

Los objetivos, las actividades y los resultados, así como el procedimiento en los programas de asesoramiento dependen mucho de la situación inicial de cada caso. En diálogo con los participantes se debe decidir si es oportuno integrar procedimientos de manejo de conflicto a la cooperación, y en tal caso de qué forma. En los ejemplos que a continuación se indican se podría comprobar si una cooperación de este tipo tiene sentido y es realista:

- Proyectos de asesoramiento político y desarrollo institucional en el área del medio ambiente
- Proyectos de formulación y aplicación a nivel nacional de planes de acción para el medio ambiente y/o de estrategias nacionales para un desarrollo sostenible (o planes similares)
- Proyectos de planificación ambiental
- Proyectos de protección del medio ambiente y los recursos naturales, especialmente en las áreas de desarrollo rural regional, lucha contra la desertificación, reforestación y protección de la naturaleza (protección ambiental)
- Proyectos de asesoramiento a gobiernos, especialmente de descentralización;
- Proyectos de especialización y entrenamiento o de desarrollo curricular con relación a la temática de protección ambiental a nivel universitario;
- Proyectos de la Cooperación Técnica y/o Financiera en las áreas suministro de energía y de agua potable; canalización y tratamiento de aguas residuales y de desechos sólidos, etc.

Las posibilidades de aplicación de la metodología difieren según los temas y el momento de su aplicación, así como según el lugar y el ciclo del proyecto. Mientras que para nuevos proyectos en el marco de su planificación, de la identificación del problema y las necesidades existe la posibilidad en el diálogo de decidir acerca de la integración de medidas de asesoramiento político, la flexibilidad es menor en proyectos ya en marcha. En este último caso se puede dialogar a este respecto con la contraparte con ocasión de los controles de avance del proyecto y las evaluaciones, así como en negociaciones acerca de una prolongación del proyecto. En este caso se debe comprobar también si la estructura de la contraparte permite un margen de éxito para una iniciativa en el área de manejo de conflictos. Por otro lado, además, se puede incluir el tratamiento del tema en el diálogo político del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y en las medidas piloto paralelas, por ejemplo, en el marco de los proyectos piloto de desarrollo institucional en el área ambiental. Fundamentalmente se debería comprobar si una cooperación entre diferentes proyectos de la Cooperación Técnica (conjunto de

proyectos) y, llegado el caso, entre la Cooperación Financiera y la Cooperación Técnica es posible y tiene sentido.

4.1 Principios para la cooperación

Los programas de asesoramiento político y desarrollo institucional en el área de medio ambiente tienen mayores posibilidades de éxito cuanto más fuerte sea en la contraparte el sentimiento de pertenencia y/o dominio ("ownership") en los países. Esto no excluye que algunas instituciones (también estatales) al principio se comporten pasivamente y demuestren poco interés en ocuparse de procedimientos de manejo de conflicto. Sin embargo, es indispensable que por la parte nacional haya promotores para la aplicación de la metodología: éstos pueden ser individuos, organizaciones existentes, ONG de asesoramiento legal, pero también quienes tienen un importante poder de decisión en la política o en el sector económico.

Para las organizaciones de la Cooperación Técnica esto significa que se deberán aplicar métodos de recolección de información, de análisis y de planificación más participativos y orientados al diálogo. Para la ejecución se trata de una clara definición de roles para la contraparte local por un lado y, para los aportes externos, por el otro. En ningún caso alcanzará una transferencia de know-how (conocimientos prácticos) técnico-institucional, para conformar efectivamente un programa de asesoramiento político. Lo que no excluye que el aporte alemán sí se pueda limitar a ello.

Esto es aún más válido si se tiene en cuenta la experiencia de los países industrializados, la que indica que desde los primeros debates (con un análisis jurídico) sobre procedimientos de manejo de conflicto, hasta su (paulatina) introducción puede transcurrir un considerable período de tiempo.³¹ Por la gran cantidad de actores relevantes, en parte con intereses divergentes así como por sus mecanismos culturales específicos de solución de conflictos (los que se deben considerar), los procesos no marchan "en línea recta", sino, en parte, al contrario, lo hacen de manera errática, iterativa y dependiente de las coyunturas políticas y económicas.

Además del ya mencionado aspecto de que la contraparte asuma la medida como „asunto propio“ ("ownership"), tienen una importancia central por lo antedicho, la flexibilidad y apertura de la planificación y de la ejecución. La **orientación al proceso** - en el sentido de que la planificación y la ejecución se lleven a cabo en forma gradual e iterativa -, debe ser la característica fundamental en programas de asesoramiento político en el área de medio ambiente. Aunque sólo fuese por la gran necesidad de información requerida, estos programas deben entenderse y llevarse a cabo como "procesos conjuntos de aprendizaje". Los objetivos de realización tales como, p.ej., "procedimientos de manejo de conflicto se integran y aplican a todos los niveles de la administración" sólo pueden, por ahora, servir como faros, a los que de a poco se va acercando, sobre todo teniendo en cuenta que ninguna institución contraparte puede garantizar con antelación que se vaya a alcanzar esta meta. Por ello, los resultados o los indicadores para programas de asesoramiento político en el área de medio ambiente deben ser formulados como afirmaciones primarias sobre la dirección y la calidad de un proceso de formación de toma de decisiones y formación de voluntad (p.ej. "Las Facultades de Derecho toman el tema 'Manejo de Conflicto' en el marco de las cátedras sobre Derecho Ambiental", o "El Colegio de Abogados solicita un curso de entrenamiento sobre mediación", o "El Ministro de Medio Ambiente incluye el tema en las reuniones de gabinete", o "La Cámara de Industria y Comercio establece un ente de asesoramiento", etc.)

³¹La diferencia con los EEUU es de 15 años. Si bien en la República Federal de Alemania desde fines de 1980 se han llevado a cabo varias docenas de procedimientos de mediación o similares, se está lejos todavía de su institucionalización.

4.2 Contrapartes en la cooperación

La cuestión de los grupos meta y de las contrapartes en el campo del manejo de conflictos en el área de medio ambiente se puede responder de manera general. Mientras que la meta de desarrollo a largo plazo apunta al establecimiento institucional y aplicación de procedimientos de manejo de conflicto a todos los niveles (ejemplo: "Se aplican procedimientos de manejo de conflicto en el marco de conflictos ambientales por los propios actores de manera exitosa en sentido de una protección ambiental sostenible"), los objetivos a mediano plazo se concentrarán en el desarrollo de las estructuras institucionales, del denominado "dispute system design" ("diseño de sistema de conflicto").

Sólo en casos aislados la parte alemana podrá llevar a cabo programas o servicios con una sola organización contraparte (aún cuando la competencia y la dirección del instrumentario de política ambiental esté comúnmente a cargo del Ministerio de Medio Ambiente, para la planificación y la aplicación de los procedimientos de manejo de conflicto se integra por lo general, a otras Instituciones tanto públicas como privadas). Al respecto, también hay que tener en cuenta, que las instituciones estatales de medio ambiente no tienen mucho peso, lo que hace necesarias determinadas alianzas estratégicas, tanto como la agrupación de competencias dispersas.

Para llevar a cabo programas de asesoramiento político en el área de medio ambiente es necesario, por ello, apuntar a la diversificación de las contrapartes, desde el momento de la planificación. Lo que puede - pero no necesariamente debe - formalizarse como "diversificación de instituciones ejecutoras". También se puede pensar en insertar a los proyectos de este tipo "en terreno neutral", esto es, fuera de las organizaciones ejecutoras formales. Lo que para procedimientos de manejo de conflicto podría ser, p.ej., una Facultad de Derecho.

Si se trata de la formulación y aplicación del instrumentario de política ambiental o de las condiciones legales generales, se debe tratar fundamentalmente con un nivel jerárquico relativamente alto. En muchos casos, especialmente en las fases más avanzadas, se puede pensar en ubicar los correspondientes proyectos de asesoramiento en el Ministerio del Medio Ambiente, puesto que éste asume la competencia y dirección, a menudo también el "rol promotor" dentro del sector estatal. Importante es el contacto a nivel directivo, mientras que al nivel de trabajo concreto, la contraparte puede ser la sección que tiene a su cargo las tareas de planificación (policy planning - planificación de lineamientos y políticas), o un ente (nacional) ambiental, siempre que posea las correspondientes competencias y se le haya asignado, por parte del nivel político, el desarrollo de las estrategias de política ambiental. También se puede pensar en "asentar" los proyectos en las instituciones correspondientes a nivel comunal o provincial (estadual, departamental), siempre que la estructura federativa y las competencias de las corporaciones regionales lo permitan (p.ej. un ente ambiental municipal).

4.3 Fases de asesoramiento y puntos fundamentales

¿Cuáles son los puntos de partida para un apoyo por parte de la Cooperación Técnica alemana y cuándo es conveniente su intervención? Simplificando un poco se puede pensar en una Cooperación Técnica en dos direcciones, que no son excluyentes entre sí, pero bien diferentes en su ámbito:

Apoyo en casos piloto (P)

Apoyo en la institucionalización de procedimientos de manejo de conflicto (I)

En el primer caso, la solución de p.ej. un conflicto de lugar puede ser el tema de un caso piloto. Este puede llevarse a cabo incluso en el marco de una medida fomentada por la Cooperación Técnica, como se ha indicado al inicio del Capítulo 4. Una intervención de la Cooperación Técnica como apoyo para un caso piloto de procedimiento de MdC se puede realizar:

- cuando el emprendimiento tiene una dirección sectorial y está delimitado geográficamente;
- cuando el conflicto puede ser resuelto entre los niveles jerárquicos que cooperan en el proyecto;
- cuando no existe todavía un proyecto de Cooperación Técnica en materia de asesoramiento político y/o de desarrollo institucional en el área de medio ambiente.

Por lo general, entran en esta categoría todos los proyectos de protección de recursos naturales y de manejo de residuos sólidos.

En cambio, un apoyo para la institucionalización de procedimientos de manejo de conflicto sólo se puede llevar a cabo cuando existen ya proyectos de la Cooperación Técnica cuyo foco apunta explícitamente al desarrollo institucional/asesoramiento en materia de política ambiental. Para este tipo de proyectos - los que se pueden muy bien complementar a través de la cooperación en casos piloto -³², el apoyo a la institucionalización está en primer lugar.

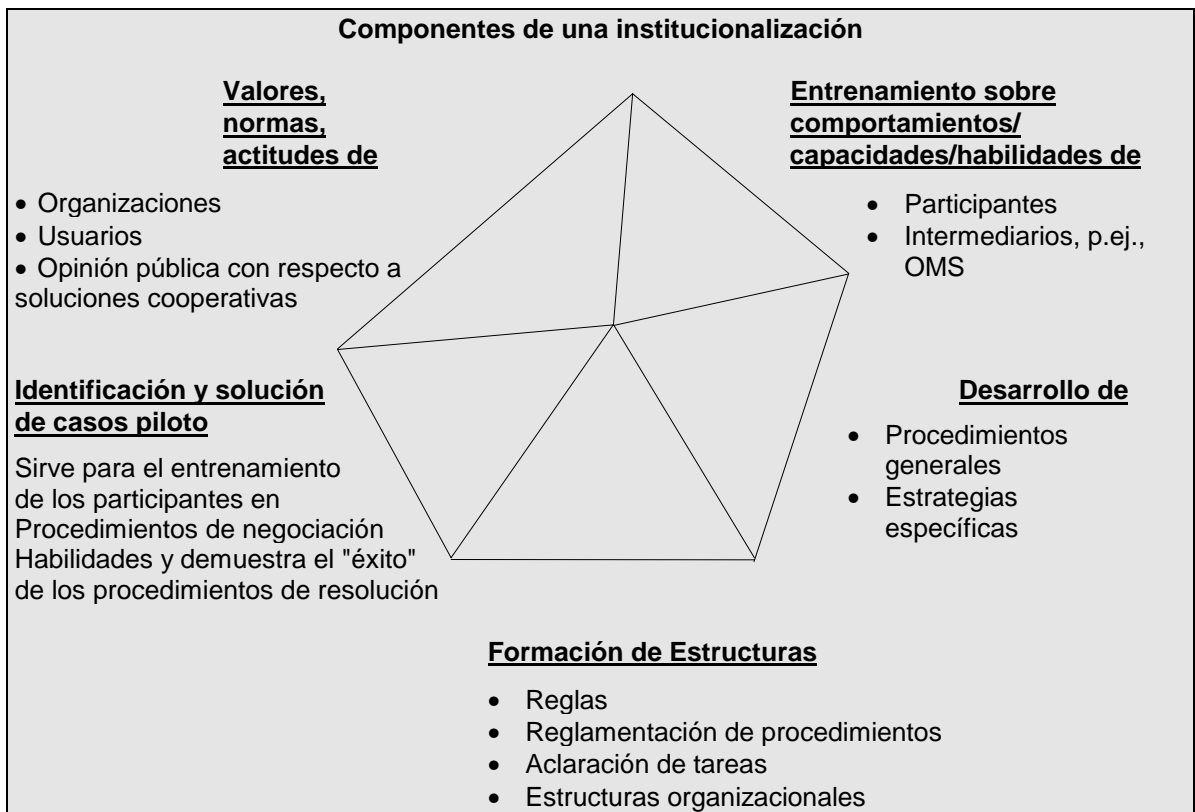
Las preguntas centrales para una institucionalización son:

- ¿Qué es institucionalización?
- ¿Porqué una institucionalización?
- ¿Qué se debe(ría) institucionalizar?
- ¿Cómo se institucionaliza?

Las dos primeras preguntas son más bien de naturaleza de derecho práctico y de filosofía estatal. Se deben esclarecer en proceso interno. Un aporte de la Cooperación Técnica en este estadio sólo puede tener alcance reducido. En cambio, para responder las demás preguntas existe un campo más amplio de posibilidades de apoyo.

Para responder la pregunta del "¿Qué es una institucionalización?" ayuda observar los diversos componentes que pueden conformar una institucionalización (Véase Recuadro 13). Fundamentalmente, todas las áreas nombradas son susceptibles de apoyo. Pero la cuestión de si convendrá institucionalizar todos esos componentes, con **cuáles** áreas y **cómo** se ha de comenzar, son preguntas que debe plantearse la Cooperación Técnica alemana. No se excluye que varias áreas al mismo tiempo puedan ser objeto de una Institucionalización.

³²Una institucionalización necesita siempre de un acoplamiento de la propia experiencia. Para una aplicación amplia de procedimientos de MdC es indispensable la recolección de las propias experiencias en el marco de casos piloto -a los que se puede recurrir como referencia.



Según el estadio en el cual se halle la discusión en el país en cuestión, se pueden diferenciar las fases típicas "ideales"³³ al interior de las cuales podría prestarse apoyo específico:

- **Preparación**
- **Planificación**
- **Ejecución, monitoreo y evaluación**

En cada una de dichas fases se necesita una intensidad diferente de asesoramiento; asimismo se aplican diferentes tipos de asesoría.³⁴

La GTZ ofrece en torno a proyectos de asesoramiento en materia de política ambiental un conjunto de servicios cuya aplicación depende de la situación y de la tarea que se le haya encomendado en cada caso:

- En el marco de los contactos iniciales e identificación de proyectos, la GTZ mantiene conversaciones con los representantes de las organizaciones relevantes, "local champions", etc. y apoya - llegado el caso -, las primeras medidas piloto, especialmente en el área de capacitación y entrenamiento. Esto puede estar a cargo de colaboradores de la GTZ destacados en los proyectos y en sus oficinas de administración de proyectos relacionados con la temática del manejo de conflictos. Además, la medida piloto puede estar en servicio del desarrollo institucional en el área de medio ambiente, en países seleccionados, durante la duración del proyecto, a

³³Ideales en sentido de que para el país los procedimientos de manejo de conflicto sean totalmente desconocidos, lo que por lo general no es el caso. Mucho más frecuentemente las fases correrán paralelas y la institucionalización tendrá un proceso iterativo y errático. Por esto, los servicios de asesoramiento pueden ofrecerse al mismo tiempo en diferentes fases.

³⁴Véase Tipos de Asesoramiento también en el Anexo 5

través de expertos en misión de "corto plazo". Incluso, llegado el caso se puede también utilizar el Fondo para Estudios y Expertos.

- Un asesoramiento para la planificación del proyecto así como para el examen del proyecto se puede realizar existiendo ideas o solicitudes por parte de los países. Sobre todo en esta fase, en el marco de p.ej. un examen del proyecto de duración relativamente larga como asesoramiento para aclarar la estructura de las organizaciones participantes y contraparte y/o para el desarrollo de una concepción y metodología.
- En el marco del instrumentario mencionado más arriba para un apoyo de las instituciones contraparte en la ejecución de proyectos de asesoramiento político y desarrollo institucional en el área de medio ambiente. En la fase de preparación debido a los numerosos factores imponderables, se puede aplicar el instrumento "fase abierta de orientación", que permite desarrollar conjuntamente con la contraparte una concepción adecuada durante un período más largo de tiempo y ejecutar primeras medidas piloto, sin comprometerse desde el principio a una cooperación a largo plazo.
- Monitoreo y evaluación en forma de controles de avance de proyectos, etc.

En la **fase de preparación** los responsables del nivel de decisión o de los actores potenciales como asociaciones de la industria, ONG nacionales, etc., suelen manifestar un interés difuso por la metodología de manejo de conflictos. La discusión acerca de formas extrajudiciales de manejo de conflictos se encuentra en un estadio inicial, son poco claras las ideas que se tiene acerca de sus posibilidades de aplicación y de lo que se espera de ellas. En ese estadio puede tener sentido realizar medidas en pro de un entendimiento conjunto sobre procedimientos de manejo de conflicto a través de la discusión de sus chances y riesgos.

Recuadro 14

Fase de preparación

- Preparar la "infraestructura" (denominada "Tea-and-Cookie-Role" - "Rueda de café y galletas") para los interesados, responsables del nivel de decisión, etc.
- Realización de seminarios/reuniones/talleres de expertos a nivel nacional o internacional, para presentar y difundir los fundamentos y las experiencias de los procedimientos de manejo de conflictos.
- Identificación de los "local champions" (promotores locales) y multiplicadores potenciales.
- Viajes de información para multiplicadores potenciales, para darles la oportunidad de conocer las condiciones generales para la aplicación en el lugar.
- Asesoramiento para la conformación de curricula/cursos de capacitación en Universidades (Facultades de Derecho) en los países contraparte.
- Intermediación de contactos así como iniciación de cooperaciones entre instituciones de países industrializados y de los países en desarrollo.
- Asesoramiento/sensibilización de los diversos grupos de actores (industria, ONG, sindicatos, Iglesias, etc.)
- Envío de multiplicadores a centros de entrenamiento del tema, Universidades u otros "oferentes" privados para asistir a cursos de capacitación y especialización.
- Apoyo a los "local champions" (promotores locales) a través de material - como p. ej. documentación sobre casos piloto en países en desarrollo -, literatura, material sobre seminarios o talleres sobre el tema.
- Evaluación sistemática de estudios de caso locales.
- Análisis de la "cultura del conflicto".
- Armonización de los diferentes puntos de vista sobre el manejo de conflicto.
- Estímulo para la creación de un Foro Nacional con Ministerios interesados, medios de comunicación y otras organizaciones donantes.

En la **fase de planificación**, las instancias decisoras a nivel político o actores no estatales importantes (como, p.ej. la Cámara de la Industria) están ya decididas a adoptar y aplicar procedimientos de manejo de conflictos. En este momento surgen preguntas relacionadas con su ubicación a nivel institucional y legal, su adaptación a los mecanismos existentes, los niveles de competencia y su planificación operativa. Junto a la continuación de las medidas mencionadas más arriba, esto plantea tareas y posibilidades de apoyo adicionales.

Recuadro 15

Fase de planificación

- Asesoramiento del Ministerio de Medio Ambiente/ente ambiental en la planificación del proceso de institucionalización.
- Asesoramiento del Ministerio de Medio Ambiente/ente ambiental en la coordinación de las conversaciones de concertación necesarias.
- Apoyo a casos piloto seleccionados (selección, desarrollo de criterios, infraestructura, etc.)
- Realización de seminarios/eventos sobre cuestiones especiales de la institucionalización.
- Organización/ejecución de seminarios/reuniones para intercambio de experiencias sobre cuestiones referidas a la institucionalización con representantes de otros países.
- Documentación de procesos análogos en otros países.
- Asesoría y apoyo en la creación de "centros de información y esclarecimiento" (Clearing, Centers of Expertise).
- Iniciación de relaciones de cooperación entre instituciones del área.
- Planificación, oferta y ejecución de eventos de capacitación y entrenamiento con currícula específica para los diferentes niveles de la administración pública.
- Desarrollo de una estrategia de comunicación para la difusión de procedimientos de manejo de conflictos³⁵.
- Adaptación de los procedimientos a, p.ej., las condiciones generales socioculturales y legales.
- Delimitación de tareas/responsabilidades entre las instituciones participantes.
- Fomento de actividades en red (cartillas, base de datos, etc.)
- Comunicación con los medios de comunicación (cartas de prensa, cartillas periódicas, etc.).

En la **fase de ejecución** se llevan a cabo procedimientos de manejo de conflicto en base a la planificación operacional, al mismo tiempo se los somete a un intensivo monitoreo y evaluación. Se cuenta con resultados - parciales - acerca de muchas cuestiones, se puede aprovechar de otras experiencias y adaptar las metodologías. En este momento se dan para la Cooperación Técnica, tanto en el marco de casos piloto (P) como de la institucionalización (I), otras posibilidades de asesoramiento/apoyo, lo cual dará lugar, inevitablemente, a superposiciones/acciones cruzadas.

³⁵Sobre el tema "Comunicación" se cuenta desde hace poco con una publicación de la división 402 de la GTZ/PVI que es un aporte en el marco de proyectos de protección ambiental.

Recuadro 16

Fase de ejecución

- Apoyo, documentación y preparación de casos piloto (P).
- Financiamiento de mediadores de conflictos (P).
- Apoyo en la aplicación de los acuerdos alcanzados (P).
- Según el caso, apoyo a "grupos débiles" para reducción de asimetrías de información (P).
- Entrenamiento de mediadores de los grupos "perjudicados" (P).
- Asesoramiento técnico a ONG de ayuda legal, entre otras (P).
- Supervisión y „coaching“ (entrenamiento/seguimiento) de mediadores de conflictos (P + I).
- Asesoría al ejecutor responsable de la puesta en marcha del emprendimiento (P + I).
- Evaluación de resultados y de su puesta en práctica (P + I).
- Organización de cursos de capacitación en los países contraparte (I).
- Elaboración de informes por países de la práctica de procedimientos de manejo de conflicto (I).
- Asesoría legal: en la inclusión de procedimientos de manejo de conflicto en estructuras administrativas existentes; llegado el caso, en la ampliación de su aplicación a negociaciones sobre proyectos de ley. (I)
- Capacitación sistemática para un fortalecimiento de las capacidades locales (I).

Las posibilidades mencionadas no están agotadas. En cada caso particular deben ser especificadas y adaptadas a la situación. Por eso, es probable que las actividades de apoyo que se han enumerado no puedan ser sólo cubiertas a través del aporte alemán, sino que la contraparte deberá aportar además del apoyo político, también un aporte de contenido temático. Con el avance del proceso de institucionalización y de la profesionalización que le acompañará, surgirán capacidades de asesoría locales, a las que se podrá recurrir cada vez más.

4.4 La cooperación entre instituciones de desarrollo

Sobre todo en el campo de la capacitación, y del entrenamiento técnico es de tener en cuenta la cooperación con la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE). El Centro de la Administración Pública (ZÖV) con sede en Berlín cuenta con la Sección "Administración Ambiental", la cual desde hace algunos años ofrece programas de capacitación para expertos y directivos de las administraciones de Medio Ambiente de los países contraparte (especialmente para los países del sudeste asiático y África). Sus instrumentos son seminarios, cursos de entrenamiento, conferencias internacionales y envío de ponentes a eventos en dichos países. El trabajo se concentra en "Aspectos fundamentales de la administración ambiental, manejo ambiental, planificación ambiental así como información ambiental". En el último tiempo se desarrollaron módulos para el entrenamiento en cuestiones relacionadas con la aplicación de procedimientos de manejo de conflicto y de desarrollo institucional en el área del medio ambiente; dichos módulos se utilizan en el marco de seminarios y cursos de entrenamiento, tanto en la República Federal de Alemania, como también en los países contraparte. En el futuro sería conveniente que, en base a las experiencias actuales, se pudiesen desarrollar paso a paso ofertas de capacitación especializadas que, más allá de una introducción al tema, transmitan conocimientos orientados a la práctica y a las experiencias concretas respecto al diseño y aplicación de los procedimientos de manejo de conflicto.

En los países en desarrollo faltan perfiles de calificación específicos necesarios para el diseño o la ejecución de procedimientos de manejo de conflictos en las administraciones públicas ambientales. Para paliar esta situación, puede recurrirse al envío de expertos integrados, una tarea que se realiza a través del CIM (Centrum für internationale Migration und Entwicklung).

También en relación a las fundaciones políticas y otras instituciones de la Cooperación al Desarrollo se dan numerosos puntos de contacto en cuestiones de asesoramiento en

materia de política ambiental. Este es el caso especialmente en la fase de preparación en la cual se trata de fomentar foros pluralistas nacionales de diálogo político integrando a los responsables de la toma de decisión política, el trabajo de divulgación, y la cooperación en el área de la investigación.

Para esta última, una institución de cooperación a tener en cuenta es el DAAD (Servicio Alemán de Intercambio Académico). Este fomenta, entre otras cosas, estudios de corto plazo a científicos de los países en desarrollo en la República Federal de Alemania. Un grupo meta potencial pueden ser representantes de Facultades de Derecho, que se ocupan de aspectos relacionados con la institucionalización y de la posible adaptación del derecho tradicional.

Otro campo de la cooperación puede darse a través de la colaboración entre Universidades. Por ejemplo, la Escuela Técnica Superior de Zurich (ETH) cuenta con un programa para la investigación de conflictos ambientales en conjunto con la Universidad de Asmara/Eritrea, en el marco de un programa de cooperación. Podría considerarse la posibilidad de llevar a cabo programas similares en las universidades alemanas, en los que se deberían integrar Derecho y Ciencias de la Administración.

Pese a los puntos de contacto interinstitucional y las posibilidades de cooperación mencionadas, se dan ciertos problemas, como consecuencia del pluralismo institucional de la cooperación alemana al desarrollo. Pero, en general, se puede decir que son las chances de la cooperación interinstitucional las que prevalecen en las actividades de asesoramiento político y desarrollo institucional en el área del medio ambiente.

5. Conclusión

Por el momento es difícil de determinar la importancia futura de los procedimientos alternativos de manejo de conflictos. Incluso en EEUU se resuelve aún sólo una pequeña parte de los conflictos ambientales aplicando la metodología de MdC, si bien su número está aumentando a causa de la nueva legislación. Existen dos razones para pensar que la importancia de estos procedimientos también irá en aumento para los países en desarrollo: por un lado, se puede partir de la premisa que los conflictos relacionados con cuestiones ambientales aumentan, y es poco probable que las administraciones y las instancias judiciales existentes encuentren a ello soluciones satisfactorias, porque de por sí están sobrecargadas de trabajo. Todo esto hace que sea necesario buscar alternativas. Por otro lado, los procesos de institucionalización que están en marcha, conjuntamente con la aplicación de procedimientos de manejo de conflictos, acelerarán el retorno a las formas tradicionales de superación de conflictos. Tanto más, cuanto más amplias y positivas sean las experiencias que se hagan. Las condiciones específicas de éxito para la aplicación de procedimientos de MdC difieren tanto como los países mismos. La cooperación al desarrollo deberá afrontar estas exigentes tareas. El éxito de una cooperación en esta área, que deberá apuntar indispensablemente a largo plazo, es posible que no se visualice al comienzo. Sus efectos se podrán medir en ese momento sólo a través de indicadores del proceso relativamente sutiles. Por ello se debe prestar especialmente atención a su formulación. Para la institución de cooperación que esté apoyando el proyecto se puede predecir que deberá tener la paciencia correspondiente, junto con la voluntad de colaborar a largo plazo en el área de asesoramiento en materia de política ambiental en particular teniendo en cuenta aspectos sociopolíticos: la aplicación de procedimientos de manejo de conflicto no tiene sentido en sí misma, sino que sirve, sobre todo, para alcanzar "mejores" decisiones. De esta forma, también fomenta la responsabilidad y la disposición de todos los participantes a aplicar sus resultados. Dado que las actividades en esta área requieren un enfoque pluralista, la cooperación alemana al desarrollo, en razón de la diversidad institucional de sus instrumentos, cuenta con considerables posibilidades de éxito. Para aprovecharlas, se hace necesario un mayor acercamiento entre las instituciones alemanas y una mayor coordinación en los países contraparte.

Bibliografía

- Akademie für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (Edit.)** : Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten. Neumünster 1994
- Beck, Reinhilde; Schwarz, Gotthart**: Konfliktmanagement. Alling 1995
- Bingham, Gail** : The Conservation Foundation. Resolving environmental disputes. A decade of experience. Washington, D.C. 1986
- Carpenter, Susan, Kennedy, W.J.D.** Managing Public Disputes. A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements. San Francisco, Londres 1988
- Claus, Frank; Wiedemann, Peter M. (Edit.)** : Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte. Taunusstein 1994
- Dally, Andreas; Weidner, Helmut; Fietkau, Hans-Joachim** : Mediation als politischer und sozialer Prozeß. Rehburg-Loccum 1994
- Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH (Edit.)** : Mediation/ Konfliktmanagement im Umweltbereich und seine Bedeutung im Rahmen der technischen Zusammenarbeit. Dokumentation eines Fachgesprächs am 10.11.1995 in der GTZ, Eschborn. Nr. 402/95 17 d PVI. Bonn/Eschborn 1995
- Fietkau, Hans-Joachim** : Psychologische Ansätze zu Mediationsverfahren im Umweltschutz. WZB 1991
- Gans, Brigitte - Gesellschaft für ökologische Kommunikation mbH (ökom)** : Mediation. Ein Weg des Umgangs mit Konflikten in der räumlichen Planung? Munich 1994
- Gaßner, Hartmut; Holznagel, B.; Lahl, Uwe (Edit.)** : Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten. Bonn 1992
- Holznagel, Bernd** : Konfliktlösung durch Verhandlungen. Hamburgo 1990
- Gleim-Egg, Heidrun** : Kommunikative Problembewältigung in Staat und Privatwirtschaft. Espira 1995
- Gupta, Nandini; Beger, Gudrun : International Academy of the Environment - Geneva (Edit.)** : Environmental conflict and resolution. Annotated bibliography bilingual french and english. Ginebra 1994
- International Academy of the Environment** : La résolution des conflits environnementaux. Sousse, Túnez, 30 mai - 3 juin 1994. Ginebra 1994.
- el mismo** : Environmental dispute management. Antalya, Turkie, 9-13 Mai 1994. Ginebra 1994

- International Academy of the Environment/Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) :** Environmental Mediation and Negotiation - Sharing experiences through case studies. Proceedings of the international conference held in Geneva, Switzerland, November 1995. Alemania 1996
- Kucharzewski, Irmgard :** Vermittlungs- und Verhandlungsverfahren in der Abfallentsorgung. Amerikanische Erfahrungen - deutsche Perspektiven. Dortmund 1994
- Moore, Christopher W. :** The mediation process. Practical strategies for resolving conflict. Boulder 1986
- Moore, Christopher; Santosa, Mas Achmad :** Developing Appropriate Environmental Conflict Management Procedures in Indonesia. Integrating Traditional and New Approaches. En : Cultural Survival Quarterly. 1995, H.3
- Wiedemann, Peter M. :** Mediationsverfahren - Dialog im Widerspruch. Jülich, sin fecha.
- el mismo :** Mediation bei umweltrelevanten Vorhaben : Entwicklungen, Aufgaben und Handlungsfelder. Jülich 1993
- Wiedemann, Peter; Karger, Cornelia; Claus, Frank; Gremler, Dieter :** Runder Tisch zur Deponiestandortsuche Bremen. Jülich 1994
- Wiedemann, Peter; Karger, Cornelia;** Der Einsatz von Konfliktmittlungsverfahren bei entsorgungswirtschaftlichen Vorhaben : Praxisbeispiele und Handlungsempfehlungen. Sin lugar ni fecha.
- Zilleßen, Horst; Dienel, Peter C.; Strubelt, Wendelin :** Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze. Opladen 1993

Ejemplo de reglas de juego en la negociación (según Carpenter y Kennedy)

I. Generalidades

1. La rueda de negociación es responsable del desarrollo y del resultado del presente proyecto. Después de las primeras reuniones de intercambio de informaciones sobre el proyecto, la rueda de negociación deberá determinar los asuntos de negociación y deberá hacer una planificación del tiempo para la negociación.
2. La rueda de negociación puede crear subgrupos conformados por sus propios miembros así como por otras personas. Estos subgrupos tienen la tarea de tratar y estudiar cuestiones especiales. Pero el derecho último de decisión le corresponde a la rueda original de negociación.
3. Puesto que el resultado de los esfuerzos de negociación depende de la voluntad de cooperación de los participantes, los miembros deben aceptar las siguientes reglas:
 - a) No será tolerada ninguna agresión personal.
 - b) La motivación y la intención de los participantes no será puesta en duda.
 - c) La integridad personal y la escala de valores de los participantes deberán respetarse. Se deben evitar los estereotipos.
 - d) No se deberán hacer promesas a la ligera y las que se hagan deberán ser cumplidas. No se aceptarán tácticas dilatorias que se inician para evitar resultados no deseados.
 - e) La falta de consenso se deberá entender como un problema que debe ser resuelto y no como una batalla a ganar.

II. Representantes y observadores

1. Puesto que el éxito de las negociaciones depende de las relaciones personales y de la confianza entre las partes, no se aceptarán miembros suplentes .
2. Antes de decidir algo con respecto a cualquier subpunto, se deberá conceder a los participantes tiempo suficiente para asesorarse con su "base", sus asesores legales y/o expertos. En todo momento está permitido invitar a expertos para presentar informaciones complementarias. Sólo podrán participar observadores especialmente invitados.
3. Cuando un participante en la negociación dé a entender que no podrá participar de manera continuada en las negociaciones, se podrá elegir un sustituto permanente.

III. Informaciones

1. Se pondrán a disposición de los participantes en la negociación todas las informaciones útiles para el caso.
2. Las informaciones que se utilicen de apoyo para fundamentar la posición propia se pondrán a conocimiento de todos los participantes y serán "compartidas" con todos los demás. El derecho a un tratamiento privilegiado sólo será posible con una fundamentación explícita y con la aceptación de la rueda de negociación.
3. Deberán respetarse los datos confidenciales.
4. No se deberá guardar información por motivos tácticos.

5. Todos los informes y documentos que se utilicen durante la negociación no podrán utilizarse como prueba en juicios administrativos o legales. Sin embargo, cada parte es dueña de tratar de imponer sus derechos. Pero deberá quedar claro que el inicio de un procedimiento legal por un participante perjudica el proceso de negociación e influye en su descrédito.

IV. Contacto con los medios de difusión

No está permitida la asistencia de la prensa u otros medios a las reuniones de negociación. Sin embargo, la rueda de negociación se obliga a presentar declaraciones periódicas.

V. Mandato

Es tarea de los participantes en la negociación y del mediador del conflicto ocuparse de que se respeten las reglas de juego de la negociación.

Ejemplo para la reducción de asimetrías informativas

En el marco de un emprendimiento de rehabilitación de terrenos contaminados por un antiguo depósito de residuos en una zona habitada en Osnabrück (RFA), la entidad administrativa urbana responsable para el Medio Ambiente creó - por la complejidad de la situación - una "Junta asesora del proyecto". Esta junta asesora es un "gremio de recomendación" compuesto por habitantes interesados de la zona. La reducción de los déficits de información de esta junta fue una de las tareas centrales del equipo de moderadores. Para ello se han llevado a cabo las siguientes medidas:

- Se publican folletines periódicos conteniendo informaciones básicas.
- Trabajo periodístico a varios niveles: El moderador esboza en un borrador las declaraciones de prensa de la Junta. Estas declaraciones se terminan de elaborar por los representantes de la Junta y la Oficina de Prensa.
- Se realiza una exposición en la antesala de la Municipalidad para información del público en general, en la que se presentan de manera fácilmente comprensible el "perfil"/composición de la tierra, hallazgos, mapas históricos, resultados intermedios, etc.
- Los miembros de la junta tienen el derecho de acceso a todas las actas.
- Peritos presentan resultados en conferencias; estos resultados son resumidos y visualizados por el moderador.
- Se llevan a cabo varios cursos rápidos de toxicología para los miembros de la Junta.
- Se ejecuta un seminario especial sobre saneamiento de antiguos depósitos de residuos actualmente urbanizados.

Evaluación:

Los participantes están hasta el momento generalmente conformes con el procedimiento. Existe una amplia disposición de aceptación hacia los expertos. Las reuniones, su preparación y las actividades posteriores han establecido una base de confianza que permite que los conflictos existentes sean superados objetivamente. La creación de la junta fue un intento de acercamiento de la administración pública a los ciudadanos, y viceversa, que ha dado resultado.

Métodos de manejo de conflicto

1. Toma de decisión cooperativa

En el final izquierdo del continuo se encuentra una serie de procedimientos de toma de decisión cooperativa, que no necesitan apoyo por parte de un tercero. A esta categoría pertenecen los procedimientos cooperativos de solución de problemas, las negociaciones y las reuniones de intercambio de información.

Las reuniones de **intercambio de información** son aquellas en las que los participantes intercambian sus posiciones, sus ideas de lo que esperan lograr y sus intereses, con el objetivo de evitar conflictos en un estadio temprano. A menudo son el primer paso hacia una solución productiva conjunta al problema o hacia las negociaciones.

En el marco de una **solución cooperativa de un problema** se resuelven cuestiones de interés mutuo. Estos procedimientos son útiles sobre todo en conflictos poco polarizados y cuando los participantes todavía no tienen una posición firme. Por lo general se está dando un primer paso cuando todos los participantes se dan cuenta de que existe un problema y de que todos pueden verse influenciados positiva o negativamente por una solución.

Las **negociaciones** son el procedimiento central de manejo de conflicto sin mediador. Las negociaciones reúnen por lo general, a dos o más participantes con intereses en conflicto reales - o considerados como tales -. En el marco de negociaciones voluntarias, con un período de tiempo determinado, se formulan necesidades e intereses y se elaboran propuestas de solución (parciales). Las negociaciones pueden tener un carácter muy diferente, según sea el caso: si los participantes se aferran más a sus posiciones o, si aclaran abiertamente cuáles son sus intereses. Prácticamente todos los procedimientos de manejo de conflicto en los que la salida/solución del conflicto está en manos de las partes participantes, son variaciones de un proceso de negociación.

2. Apoyo por parte de terceros en negociaciones o en la toma de decisión cooperativa

La mayoría de los conflictos son solucionados por los mismos participantes en el marco de un proceso cooperativo de toma de decisión. En comparación sólo una escasa cantidad de conflictos hacen necesaria la intervención de una tercera persona. Apoyo por parte de terceros significa la intervención de una o más personas neutrales y no partidarias en el conflicto, con el objetivo de ofrecer a las partes negociadoras una ayuda específica. Esta puede ser de contenido temático o procedual, pero también puede apuntar al nivel de relacionamiento.

Las diferentes formas de apoyo por parte de terceros se expondrán de manera categorizada a continuación. En conflictos reales no está excluido que el tercero juegue/cumpla más de un rol, o que realice distintos tipos de apoyo al mismo tiempo.

2.1 Apoyo en el establecimiento de relaciones

Muchas veces son las barreras psicológicas entre las partes en conflicto la causa de negociaciones improductivas. Tienen su origen en una falta de comprensión mutua, en ideas estereotipadas con relación al comportamiento, los objetivos y los motivos de la otra parte, o en problemas de comunicación (estilo, forma y contenido de las informaciones que se transmiten), pero también en comportamientos interpretados repetidas veces en forma negativa que llevan a la otra parte a resistirse a una cooperación.

En esta situación puede ser necesario un apoyo por parte de un tercero para superar estas barreras psicológicas y se pueda crear un relacionamiento positivo. A continuación se describen algunos procedimientos.

Asesoría y terapia: Un asesoramiento individual y terapia son caminos típicos para un análisis de barreras psicológicas. Estos procedimientos se emplean a menudo en las asesorías para matrimonios y divorcios.

Intermediación: Muchas veces se da la situación en la que ninguna de las partes en conflicto, aun cuando estén interesadas en que el mismo sea superado, toma la iniciativa para una negociación. El establecimiento de una comunicación entre los participantes, eventualmente en un sitio neutral, a través de una tercera persona neutral, puede ser el inicio de las negociaciones. Esta forma de intermediación se practica a menudo relacionada con un apoyo procedual del tipo "coaching", entrenamiento, facilitación o mediación (véase también el punto 2.4.2.2). La prensa informa a menudo acerca de actividades de intermediación en el marco de conflictos nacionales e internacionales.

Creación de un "team": El apoyo a la creación de un team, es un procedimiento que apunta a la solución de un problema existente al interior de un grupo o entre grupos que en el momento, o en futuro trabajan juntos.³⁶

La aplicación del procedimiento de creación de un team al interior de grupos tiene el objetivo de fomentar el entendimiento mutuo en relación a los roles, estilos de trabajo, así como procesos de toma de decisión diferentes.

Un ejemplo de creación de un team entre grupos puede ser el proceso de esclarecimiento entre la administración pública urbana y un contratista privado, en el cual se aclara el objetivo, los procesos de toma de decisión individuales y organizativos, los canales de comunicación, etc.

2.2 Apoyo al proceso:

"Coaching" o asesoría procedual: En este tipo de apoyo se esperan proposiciones para mejorar el proceso de negociación. Esto significa propuestas proceduales es relación al "¿cómo?: ¿Cómo puedo hacer un gesto conciliador? ¿Cómo se puede mejorar la comunicación? ¿Cómo inicio las negociaciones? ¿Cómo identifico los intereses? ¿Cómo hago ofertas? ¿Cómo transmito opciones posibles?, etc.

Entrenamiento: El entrenamiento es otra forma de apoyo al proceso. Se trata de entrenar a las partes, conjuntamente o por separado, en técnicas de manejo de negociación efectivas. A menudo, antes de las negociaciones se realiza un entrenamiento que ofrece a los participantes, especialmente en entrenamientos conjuntos, la posibilidad de conocerse, se aprenden métodos de manejo de negociaciones, a través de los cuales se pueden aproximar las expectativas con relación a los objetivos y a los resultados de las negociaciones, lo que en total mejora las condiciones para el proceso de negociación propiamente dicho.

Facilitación: Una facilitación³⁷ significa una ayuda en el diseño y ejecución de un proceso de negociación por parte de una tercera persona, la que se comporta de manera neutral. El facilitador trabaja - a diferencia del "coach" descrito más arriba - con todos los participantes en plenaria y brinda indicaciones sobre el procedimiento que el grupo debe seguir para continuar trabajando y llegar en conjunto a obtener un resultado. El facilitador puede ser tanto miembro de un grupo participante como un consultor externo. Si bien no tiene que ser necesariamente externo al conflicto sí debe imparcial a nivel de

³⁶En el ámbito lingüístico alemán, el concepto de "creación de un team", se refiere exclusivamente a conflictos intragrupal (al interior de un grupo); en EEUU se utiliza este término también para conflictos "intergrupales" (entre grupos).

³⁷En alemán se utiliza el término "facilitador" en general como sinónimo del término "moderador". En EEUU se lo utiliza mucho más precisamente para una forma determinada de moderación de procesos de negociación. (Véase el punto 5.2).

contenido y limitarse a las cuestiones relacionadas con el procedimiento. La facilitación se usa, por ejemplo, para mejorar el intercambio de datos en reuniones públicas, cuando se trata de poner a disposición informaciones relevantes, o en negociaciones que deben llevar a un determinado resultado. En el último caso el facilitador puede ayudar a las partes a detallar una lista de resultados aceptables por ambas partes o de preferencias al respecto, que se presentan después para su decisión a una instancia superior.

En general se emplea la facilitación cuando los participantes o los asuntos en negociación no están extremadamente polarizados, cuando la relación emocional de los participantes con el objeto de negociación es débil, y las partes tienen la seguridad de que pueden obtener en conjunto una solución aceptable para todos.

2.3 Apoyo en materia de información

Mientras que muchas disputas se pueden aproximar a una solución a través de propuestas de procedimiento, hay otras que son más de contenido.

En aquellos casos en los que, por ejemplo, los datos son el problema central, se requieren procedimientos que aseguren que las negociaciones no fracasen por falta de información, por puntos de vista diferentes sobre su relevancia o por diferencias sea en la forma de recolección de datos, en las posibilidades de interpretación, o en los criterios de evaluación. El apoyo en las negociaciones puede incluir la recopilación de datos, su evaluación y su manejo, pero también puede proponer procedimientos/metodologías de relevamiento de datos que sean de utilidad para todos los participantes.

Todos los procedimientos que se indican a continuación sirven para mejorar la base de información necesaria para una efectiva búsqueda de solución al problema.

Evaluación ex-ante por una persona neutral: El núcleo de este procedimiento es un pronóstico no vinculante elaborado por una persona respetada y con muchos conocimientos (en general jueces o abogados) sobre la sentencia que sería de esperar en caso que el conflicto se trasladase para su tratamiento a un juzgado. Detrás de ello está la intención de que las partes en conflicto reciban una idea realista de cómo el conflicto sería visto y resuelto por un juzgado. Por lo general esto lleva a que las partes en conflicto estén más preparadas a alcanzar un acuerdo realista, razonable y aceptable para ambas partes.

Juntas técnicas: La tarea de las juntas técnicas es elaborar las informaciones o superar divergencias en la evaluación de datos. En este caso, terceros imparciales comprueban los datos en discusión y hacen propuestas de cómo se pueden armonizar los puntos de vista diferentes. Estas propuestas pueden ser de naturaleza procedual, como también recomendaciones específicamente substanciales.

Mediación asesora: La mediación asesora es una variante de las mediaciones mencionadas antes, en el marco de un apoyo al proceso. En estos procedimientos el mediador actúa, en principio, como es común, como un asesor de proceso. En el caso de que las negociaciones terminen en un callejón sin salida y de que una ayuda procedual no sea suficiente, las partes en conflicto pueden solicitar al mediador que actúen aconsejando también respecto al objeto del conflicto, sin que su punto de vista tenga un efecto vinculante. Las partes pueden hacer uso de su consejo en sus posteriores negociaciones o, por el contrario, trasladar el conflicto a otras instancias de decisión.

"Mini-trial": El "mini-trial" es un camino relativamente nuevo para la identificación y evaluación de informaciones relevantes. Se compone de un procedimiento judicial en miniatura, acortado, pero sin una resolución vinculante y sin un juez formal. Un "mini-trial" es tanto una intervención procedual como también de contenido, que brinda a los responsables de la toma de decisión informaciones detalladas acerca de la base jurídica del conflicto del que se trata. Parte del supuesto de que los responsables de la toma de decisión, en el marco de las siguientes negociaciones realizarán esfuerzos más efectivos

por dirimir el conflicto, al estar informados respecto de los aspectos jurídicos materiales del caso desde su posición y desde la del contrario, como ocurre en los procedimientos judiciales.

"Fact-finding": El "fact-finding" es un procedimiento que se usaba en un principio para conflictos laborales, pero que hoy se aplica también en otras áreas. Su forma básica es simple: un tercero neutral aceptado por todas las partes en conflicto es autorizado a investigar acerca del asunto en conflicto, empleando los servicios de un "fact-finder". El resultado de la investigación puede ser por un lado un "State of the Art Report" (un informe de la situación), pero al mismo tiempo puede indicar caminos de solución (opciones) y formular recomendaciones específicas (no vinculantes) sobre cómo se puede solucionar el conflicto. En ambos casos se pueden utilizar los resultados del informe para las negociaciones siguientes. Este procedimiento parte del supuesto de que se dará más peso al punto de vista de un tercero neutral y que goza de la confianza común, en caso de que el informe de la investigación sea publicado y, por otro lado, también de la esperanza de que se considere el informe como una recomendación imparcial, honesta e imparcial, aceptada por las partes en conflicto.

Conferencia de arbitraje: La Conferencia de Arbitraje es un procedimiento de manejo de conflicto en el marco del derecho. En muchos sistemas jurídicos es un instancia del proceso judicial. Usualmente está compuesto por una conferencia de negociación previa con los abogados de las partes en conflicto y con un juez de arbitraje. El objetivo que se persigue es alcanzar en este estadio temprano un resultado de negociación aceptable por ambas partes. El juez de arbitraje no es al mismo tiempo el juez de la primera instancia. El rol del juez de arbitraje es parecido al de un mediador, con la diferencia de que posee conocimientos jurídicos específicos, pudiendo así dar una opinión calificada acerca de la posible valoración del asunto en conflicto en el caso de un proceso judicial. El juez de arbitraje tiene mucho más poder e influencia, por sus conocimientos de derecho, su estatus como juez y su experiencia de otros casos similares, que un mediador.

3. Decisiones tomadas por terceros

En muchos conflictos no ayudan ni las informaciones ni un apoyo procedual para alcanzar un acuerdo. En estos casos puede ayudar el punto de vista objetivo o la recomendación de un experto independiente. En este procedimiento el nivel de apoyo toma una forma parecida a la de un proceso jurídico - a diferencia de los procesos de negociación y/o búsqueda cooperativa de solución al problema descritos -: el caso se presenta en una forma cuasi-jurídica a un "árbitro", al que se le solicita su opinión. La negociación entre las partes no es ya el punto central. El objetivo de un proceso de este tipo tampoco es apoyar a las partes en la elaboración y negociación de un resultado, sino mucho más se solicita una clara recomendación o una resolución de arbitraje la que puede ser tanto vinculante como no vinculante. Un procedimiento de arbitraje tiene, de esta manera, una gran afinidad con un proceso judicial. La característica esencial es la presentación del caso en disputa a una tercera persona, imparcial y neutral. Muchas veces esta persona es un jurista, una persona de la vida pública o un experto con conocimientos sobre el tema en negociación. Decisivo para la elección del árbitro es que sea imparcial, honesto y que sea aceptado por los participantes y capaz de tomar decisiones en base a la evaluación de las informaciones. Por lo general, las partes en conflicto eligen de común acuerdo al árbitro.

El **arbitraje no vinculante** es el procedimiento cuasi jurídico de larga tradición para la solución de conflictos en el marco de juicios laborales.

El **arbitraje vinculante** se diferencia del anterior en que las partes en conflicto se obligan a seguir/aceptar lo resuelto por la sentencia de arbitraje. Una sentencia de arbitraje de este tipo tiene fuerza jurídica, pero no sienta precedente ni tiene la posibilidad de una revisión o apelación judicial.

La **mediación de arbitraje** es una variante del procedimiento de arbitraje en la cual una persona imparcial y neutral media en un conflicto hasta llegar a un "punto muerto". El mediador tiene entonces la autoridad de decidir de manera vinculante acerca de cómo salir de ese "callejón sin salida". Este procedimiento no deja de ser discutido entre los mediadores de conflictos profesionales, puesto que se pierde la separación necesaria entre apoyo en la negociación y búsqueda de toma de decisión, cuestionando la neutralidad del mediador. Además se teme que las partes en conflicto estén menos dispuestas a presentar toda la información para la solución del conflicto, y que más bien pongan en juego argumentos extremos si es que creen que en definitiva será el mediador el que tomará la decisión.

Mediación, luego arbitraje se asemeja al procedimiento descrito antes, sólo que los roles se distribuyen entre dos personas. El mediador trabaja en principio con las partes en conflicto, y sólo cuando no se llega a un acuerdo, el conflicto se traslada para la intervención de otra persona - un árbitro -, para que resuelva de manera vinculante. Este procedimiento es una opción frente a algunos de los puntos críticos de la mediación de arbitraje antes mencionados.

En el recurso a las denominadas "**comisiones arbitrales**" („dispute panels") se transfiere a un grupo de personas independiente e imparcial la potestad de decidir de manera vinculante. El procedimiento de elección de estas personas puede variar. Una posibilidad es que las partes en conflicto reciban de una organización/organismo competente un listado de candidatos potenciales, personas que por lo general son imparciales. Las partes en conflicto se ponen de acuerdo en primer lugar sobre la cantidad de miembros de la comisión y deciden en conjunto quiénes lo compondrán. El paso siguiente es presentar a la comisión arbitral el caso, el que, después de deliberar sobre el asunto, decide.

Preguntas a responder en el marco de un análisis de conflicto

I. Las partes

1. ¿Cuáles son las partes más importantes y sus portavoces?
2. ¿Se han reunido los intereses afectados negativamente por cierta decisión en una "iniciativa"/grupo de interés ciudadano?
3. ¿Están dispuestas las partes a alcanzar una solución consensual al conflicto?
4. ¿Son capaces de trabajar de manera conjunta?

II. Asunto en conflicto

5. ¿A través de qué aspectos se puede caracterizar mejor el conflicto? ¿Se trata de intereses diferentes o de valores diferentes?
6. ¿De qué forma se pueden definir mejor los problemas?
7. ¿Cuáles son los puntos centrales en disputa?
8. ¿Cuáles son los puntos en conflicto en segundo lugar de importancia?
9. ¿Se puede negociar sobre estos puntos en disputa?
10. ¿Cuáles son los verdaderos intereses centrales de cada parte?
11. ¿Cuáles son los intereses comunes de las partes?
12. ¿Qué posiciones han tomado las partes en la negociación?
13. ¿Qué opciones existen para una solución del conflicto?

III. Procedimiento

14. ¿Qué piensan las partes sobre la aplicación de procedimientos de solución consensuada de conflictos?
15. ¿Beneficia a las partes la aplicación de un proceso de consenso?
16. ¿Cuáles son los factores condicionantes estructurales que influyen en la solución del conflicto (p.ej., marco de tiempo, actividades legales, recursos financieros, etc.)?
17. ¿Qué dificultades debe superar el proceso?
18. ¿Alguna de las partes involucradas tiene experiencia en solución consensuada de conflictos?
19. ¿Cuáles son las probabilidades de éxito del procedimiento?

Tipos de asesoría

- Cuando el asesor externo cumple el rol de "**asesor dirigente**" tiene la mayor parte de la responsabilidad del programa total, esto es, de los inputs (aportes) de contenido, planificación del proceso y su dirección, lo que significa, responsabilidad en el logro de los objetivos y los resultados. En los proyectos de política ambiental en los que la estructura u organización contraparte desee que un experto cumpla un rol así, se deben comprobar las condiciones y requisitos muy bien. En principio esta forma de asesoría es poco apropiada desde el punto de vista de la sostenibilidad a largo plazo, porque indica una escasa predisposición de la contraparte de hacerse cargo/responsable ("ownership") del programa.
- El **promotor** cumple una forma de asesoramiento con un nivel de intervención relativamente intensivo, pero sin tener necesariamente una función de "línea" o dirección. De él parten inputs (aportes) de contenido, propuestas de decisión e iniciativas relacionadas con la planificación del proceso.
- El "**coaching**" cumple la clásica función del asesor que instruye/capacita a las contrapartes en todas las cuestiones técnicas y metodológicas pero sin asumir una función de "línea" (dirección). También esta forma se caracteriza por una relativamente alta intensidad de asesoramiento y hace necesaria una aclaración de los roles y expectativas para evitar "un desvío/derivación en otras formas de asesoría".
- La **facilitación o asesoría en el proceso** ³⁸ se limita en general a la transmisión puntual de "know-how" (conocimientos). En general el facilitador cumple la función de asesor metodológico en los procesos de planificación, concertación, comunicación y toma de decisión entre los participantes. Es responsable del método y la calidad de los procesos de toma de decisión, pero no de sus resultados. El facilitador forma parte del proceso de aprendizaje conjunto, más que en los casos antes mencionados.
- La forma más "libre" de asesoría es la que ejerce el "**sponsor**"/ "**patrocinador**" que esencialmente apoya (financieramente) procesos en base a objetivos convenidos sin intervenir en el método y conformación de los mismos. La responsabilidad del alcance de los objetivos y resultados recae exclusivamente sobre la contraparte.

Los roles de asesoría arquetípicos mencionados no se pueden diferenciar o separar exactamente sino que en realidad constituyen un "continuo". Sin embargo puede ser útil la diferenciación entre ellos al momento de determinar las responsabilidades. Cuanto más indirecto y libre sea la asesoría, más se plantea la cuestión de la presencia de asesores externos en el lugar del conflicto. Se deben diferenciar entonces, los siguientes tipos de asesoramiento:

- Asesoramiento por parte de expertos a largo plazo que permanecen durante la duración total del emprendimiento en el lugar.

³⁸La "facilitación" que aquí se describe no es idéntica a la tarea de un facilitador en un procedimiento de manejo de conflicto (véase Anexo 3, Procedimientos de manejo de conflicto). Además, tampoco se aconseja que los asesores externos actúen como facilitadores en un procedimiento de MdC.

- Asesoramiento "intermitente" para el cual viajan repetidas veces al lugar del emprendimiento, en lo posible, las mismas personas, a través de un período extendido de tiempo.
- Asesoramiento de corto plazo, esto es, la asesoría puntual de expertos a corto plazo con tareas bien definidas.

La decisión respecto a la medida en que se requiera la presencia de los asesores externos en el lugar se tomará teniendo en cuenta la forma de asesoramiento y la responsabilidad de los asesores externos, el alcance y el tipo de las tareas en cada caso concreto.

Obras publicadas hasta la fecha por la División 402

Julio de 1997

Número de Publicación	Título	Número de Pedido
402/93 - 1 d PVI	Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik: Bedeutung für die Entwicklung von umweltrelevanten Institutionen im Rahmen der praktischen EZ	P3-001-d agotado
402/93 - 2 d PVI	Institutionenentwicklung im Umweltbereich - Ergebnisse eines GTZ-Mitarbeiter-Workshops	P3-002-d agotado
402/94 - 3 d PVI	Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik als Beratungsfeld im Rahmen der TZ - Systematische Kurzdarstellung der in der Bundesrepublik Deutschland angewandten Instrumente und relevanter Institutionen	P3-003-d
402/94 - 4 d PVI	Der Runde Tisch als Programm? Möglichkeiten und Grenzen der Institutionenförderung im Spannungsfeld von Umwelt und Entwicklung	P3-004-d
402/94 - 4 e PVI	The round table as a Programme? Institutional Development caught between the Environment and Development - Options and Limitations	P3-004-e
402/94 - 5 e PVI	Pollution Prevention Through Market-Based Incentives Two Case Studies on Thailand	P3-005-e
402/94 - 6 e PVI	The Use of Economic Instruments in the Environmental Policy of Chile	P3-006-e
402/94 - 7 e PVI	The Role of Land Tenure and Property Rights in Sustainable Resource Use: The Case of Benin	P3-007-e
402/94 - 7 f PVI	Le rôle des systèmes fonciers et des droits de disposition pour la gestion durable des ressources naturelles: Le cas du Bénin	P3-007-f agotado
402/94 - 8 d RMSH	Dokumentation zum Consulting Workshop - Anwendung von Beteiligungs- und Selbsthilfeansätzen in Vorhaben zum Ressourcenmanagement	P3-008-d
402/94 - 9 d PVI	Information, Bildung und Kommunikation im Umweltbereich	P3-009-d
402/94 - 10 d RMSH	Hinweise auf Schlüsseldokumente für die Anwendung von Beteiligungs- und Selbsthilfeansätzen im Ressourcenmanagement	P3-010-d agotado
402/94 - 11 d RMSH	Beteiligungs- und Selbsthilfeansätze im Ressourcenmanagement - Ein Positionspapier	P3-011-d
402/94 - 11 e RMSH	Participatory and self-help approaches in natural resource management - A position paper	P3-011-e
402/95 - 11 f RMSH	Participation et auto-promotion dans la gestion des ressources naturelles - Document de base	P3-011-f
402/95 - 11 s RMSH	Participación y auto-ayuda en el manejo de recursos naturales - Documento básico	P3-011-s

402/95 - 12 d PVI	Marktwirtschaftliche Instrumente der Umweltpolitik in Entwicklungsländern - Beiträge zur Institutionenentwicklung und Politikberatung im Umweltbereich	P3-012-d
402/95 - 12 e PVI	Market-Based Instruments in Environmental Policy in Developing Countries - Framework for Policy Planning and Institutional Development in the Environment	P3-012-e
402/95 - 12 f PVI	Instruments économiques applicables aux politiques de l'environnement dans les pays en développement - Contributions au développement institutionnel et à l'assistance technique en matière de politique de l'environnement	P3-012-f
402/95 - 12 s PVI	Instrumentos económicos y política ambiental en los países en desarrollo - Desarrollo institucional y asesoramiento político en materia de protección ambiental	P3-012-s
402/95 - 13 d RMSH	Die Rolle von Anreizen bei der Anwendung von RMSH als Vorgehensweise	P3-013-d
402/95 - 13 e RMSH	Incentives and the NARMS Approach - A hand-out for project desk officers, consultants and onsite project staff	P3-013-e
402/95 - 13 f RMSH	Le rôle des mesures d'incitation dans l'application de la stratégie GERNAP - Outil de travail à l'intention des chargés de projets, des consultants et des collaborateurs de projet	P3-013-f
402/95 - 13 s AMREN	El papel de los incentivos en la aplicación del enfoque AMREN - Folleto de información para encargados de proyectos, consultores y colaboradores de proyectos	P3-013-s agotado
402/95 - 14 d PVI	Umweltinformation und ihr Management	P3-014-d
402/95 - 14 e PVI	Environmental information and its management	P3-014-e
402/95 - 15 d Biodiv	Biologische Vielfalt erhalten! Eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit	P3-015-d
402/95 - 16 d	Lösungsansätze für den technischen Umweltschutz in kleinen und mittleren Unternehmen in Entwicklungsländern	P3-016-d
402/96 - 16 e	Approaches to cleaner production in small and medium-sized enterprises	P3-016-e
402/95 - 17 d PVI	Mediation / Konfliktmanagement im Umweltbereich und seine Bedeutung im Rahmen der TZ Dokumentation eines Fachgesprächs in der GTZ	P3-017-d
402/95 - 18 e RMSH	Creating Local Agendas (A) Participatory Appraisal Methods for Interinstitutional collaboration in Integrated Watershed Management - Lessons from a Colombian Experience (B) Participatory Planning and Evaluation Methods: Suggestions for complementary methodologies	P3-018-e agotado
402/96 - 19 d PVI	Konfliktmanagement im Umweltbereich Instrument der Umweltpolitik in Entwicklungsländern	P3-019-d
402/96 - 19 e PVI	Environmental Conflict Management An environmental policy instrument in developing countries	P3-019-e

402/96 - 19 f PVI	La gestion des conflits dans le domaine de l'environnement - Instrument de la politique de l'environnement dans les pays en développement	P3-019-f
402/96 - 19 s PVI	Manejo de conflictos en el área de medio ambiente - Instrumento de política ambiental en los países en desarrollo	P3-019-s
402/96 - 20 e	Environmental Protection in Small and Medium Enterprises in Developing Countries - Proceedings of the GTZ-workshop	P3-020-e
402/96 - 21 d PVI	Methodenkompaß - Eine praktische Orientierungshilfe für Planungs- und Managementaufgaben im Umweltbereich	P3-021-d
402/96 - 22 d RMSH	Prozeßmonitoring - Eine Arbeitshilfe für Projektmitarbeiter/-innen	P3-022-d
402/96 - 22 e RMSH	Process Monitoring (ProM) - Work Document for project staff	P3-022-e
402/96 - 22 f RMSH	Suivi des processus - Un outil de travail pour des collaborateurs de projet	P3-022-f
402/96 - 22 s RMSH	Seguimiento de procesos - Una ayuda para personal de proyectos	P3-022-s
402/96 - 23 d PVI	Indikatoren der Institutionenentwicklung im Umweltbereich - Anregungen und Beispiele für Projektplanung und -management	P3-023-d
402/96 - 24 d PVI	Umweltrechtsberatung und Institutionenentwicklung im Umweltbereich - Schwerpunkte, Methoden, Beratungsressourcen	P3-024-d

Otras obras publicadas:

402/96 - PVI	Umweltprojekte durch Kommunikation verbessern	P3-901-d
402/96 - PVI	Erfahrungen und Ansätze der TZ bei der Unterstützung von Umweltaktionsplänen - Dokumentation eines Erfahrungsaustausches in der GTZ	P3-902-d
402/96 - RMSH	Prozeßbegleitende Beratung - Eine Arbeitshilfe für Berater/-innen im Ressourcenmanagement	P3-903-d
402/96 - RMSH	In Process Consultancy - A Work Document for Consultants to Natural Resource Management Projects	P3-903-e
402/96 - RMSH	Consultation interne	P3-903-f
402/96 - RMSH	Asesoramiento a procesos	P3-903-s
402/96 - RMSH	Toward decentralised Natural Resource Management - Case study: The village of Balingnar in Burkina Faso	P3-904-e
402/96 - PVI	Vers une Gestion Decentralisee des Ressources Naturelles - Cas du village de Balingnar au Burkina Faso	P3-904-f
402/96 - PVI	Umweltkommunikation in der TZ - Dokumentation eines Fachgespräches in der GTZ	P3-905-d
402/96 - PVI	Bibliographie Umweltkommunikation	P3-906-d