

# Prevención y manejo de conflictos socioambientales

Enmarcado en el uso de agua para la agricultura y bajo un contexto de cambio climático en la Región Andina



Por encargo de:



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



SERIE MANUALES / MANUAL N°6

# Prevención y manejo de conflictos socioambientales

en el marco del uso de agua para la agricultura y bajo  
un contexto de cambio climático en la Región Andina

Programa AACC - «Adaptación de la agricultura y del aprovechamiento de aguas de la agricultura al cambio climático en los Andes». Países Andinos 2010 - 2013

## Autor y compilador de textos

### Carlos Herz Sáenz

Especialista en gestión de programas y proyectos de desarrollo local, con énfasis en el fortalecimiento de gobernabilidad, descentralización, gestión de recursos naturales y del ambiente, planificación participativa, manejo de conflictos socioambientales, políticas públicas sociales, orientado principalmente a autoridades y funcionarios municipales y líderes sociales y al trabajo en redes y plataformas.

© GIZ GmbH–Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn, Alemania  
Fon +49 228 4460 - 0  
Fax +49 228 4460 - 1766  
[www.giz.de](http://www.giz.de)

GIZ GmbH – Desarrollo Rural y Alimentación

Feldafing, Alemania  
Jefe de Proyectos  
Hartmul Gast

GIZ GmbH – Oficina Regional para los Países Andinos

Coordinación Técnica del Programa AACC  
Yenny Melgar Hermoza

Autor y compilador de textos

Carlos Herz Sáenz

Edición digital

Responsable de producción  
Yenny Melgar Hermoza  
Perú, agosto 2011

# Indice

## Unidad 1: Gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y conflictos socio ambientales frente a la variabilidad climática.

1.1 Contexto en la región andina de la gestión de los recursos naturales, particularmente hídricos para la actividad agropecuaria en el marco de la variabilidad climática.	11
1.2 Importancia de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) en la adaptación a la variabilidad climática	15
1.3 Gobernanza del agua y conflictos	29
1.4 Políticas públicas y manejo de conflictos socio-ambientales generados por el efecto de la variabilidad climática/ cambio climático en la región andina	32
Ejercicio	39
Recapitulando	39
Lecturas sugeridas	40
Bibliografía	41

## Unidad 2: Comprendiendo el conflicto

2.1 Introducción. Construyendo diálogo y cultura de paz	45
2.2 La naturaleza del conflicto	46
2.3 Explorando la terminología del conflicto	47
2.4 Funciones del conflicto	52
2.5 Patrones de las causas del conflicto	52
2.6 Actores y enfoques sobre el conflicto	53
2.7 Las especificidades de los conflictos socio-ambientales	55
2.8 La situación actual de los conflictos socio-ambientales	58
Lecturas sugeridas	59
Ejercicio	60
Bibliografía	61
Recapitulando	61

## Unidad 3: Analizando el conflicto

3.1 Introducción	63
3.2 Herramientas de análisis de conflictos	64
3.3 Recolección de datos	70
3.4 Mapeo de conflictos	71
Ejercicio	74
Lecturas sugeridas	74
Bibliografía	75
Recapitulando	75



## Unidad 4: Planificando para la acción

4.1 Introducción	76
4.2 Estrategias de intervención	77
4.3 Métodos de intervención	81
Recapitulando	87
Ejercicio	88
Lecturas sugeridas	88
Bibliografía	89

## Unidad 5: Actuando y evaluando

5.1 Introducción	90
5.2 Habilidades para desarrollar la acción	90
5.3 Desarrollando un plan de acción	96
5.4 Criterios básicos para un plan de seguimiento evaluación.	98
Ejercicio	99
Lecturas sugeridas	100
Recapitulando	100
Bibliografía	101

## Prefacio

Este manual es la base de un curso regional de aprendizaje mixto en el marco del programa «Adaptación de la agricultura y del aprovechamiento de aguas de la agricultura al cambio climático en los Andes (Programa AACC)» de InWEnt.

Desde el 1ero de enero de 2011 las instituciones alemanas de la cooperación internacional GTZ, DED e InWEnt se han fusionado, formando la nueva organización GIZ (Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional).

Complementariamente a un proyecto regional y otros proyectos bilaterales de la cooperación técnica alemana, el Programa AACC contribuye al fortalecimiento de competencias de acción de las organizaciones, administraciones y gremios nacionales y locales a través de diálogo, capacitación, formación de redes y trabajo alumni de iniciar medidas de adaptación y previsión frente al cambio climático, específicamente, en el área de la agricultura y el aprovechamiento del agua en la agricultura en el plano regional, nacional y local. Con ello se otorga un aporte para cuidar a los grupos rurales pobres de la población en los países de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia de los efectos negativos del cambio climático.

Para lograr una adaptación exitosa a las considerables variaciones climáticas que ya están ocurriendo y un posible cambio climático a largo plazo, es necesario tener soluciones locales específicas: un instrumental de transformación flexible y un mejoramiento de las capacidades de planeamiento y administración en los planes locales, nacionales y regionales.

Mediadores y multiplicadores del Programa AACC son agentes de toma de decisiones y especialistas y/o directivos con áreas de trabajo en agricultura, desarro-

llo rural, medio ambiente y gestión de recursos naturales como en la administración comunal y regional..

Los grupos meta son predominantemente los grupos pobres de la población de la región andina que viven directa o indirectamente de la agricultura y cuya base de sobrevivencia se ve en considerable peligro por los efectos negativos del cambio climático. Otro grupo meta son los colaboradores de organizaciones que se encargan de adaptar el sector agrario al cambio climático. El programa promueve la participación activa de los grupos meta, pretende mejorar la cooperación entre los diferentes actores locales y llegar a procesos de concertación mejorados a nivel local, nacional y regional.

El Programa AACC tiene cuatro componentes:

- Adaptación de la agricultura al cambio climático
- Adaptación de la planificación del uso de recursos hídricos para la agricultura frente al cambio climático
- Acceso a datos climáticos e informaciones, generación y utilización de datos meteorológicos, prevención y gestión de riesgos
- Fortalecimiento de competencias de planificación y acción de los actores

Esperamos que este manual como los otros manuales producidos en el marco del Programa AACC sea útil para capacitaciones a todos los niveles en los Andes y que sirva como fuente de información temática para los mediadores, multiplicadores y grupos meta.

Hartmut Gast  
Coordinador General Programa AACC  
GIZ GmbH  
Feldafing, Alemania

## Introducción

Este manual es la base de un curso de aprendizaje en el que se combinan por un lado los conceptos sobre adaptabilidad y cambio climático, así como de la Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH) y, por otro lado, de las definiciones, metodologías y técnicas para el manejo de los conflictos, principalmente socioambientales.

En tal caso lo que se busca es ubicar algunas situaciones de conflicto para revisarlas y a partir de ellas conocer cómo se manejaron o qué es lo que faltó hacer para hacerlo más convenientemente, en el entendido del conflicto como factor de transformación social, económica y política.

El enfoque que se resalta en el curso es el de la búsqueda de condiciones para construir una cultura de paz y de diálogo como marco de la resolución de conflictos. Ese es el basamento de toda gestión de conflictos y de sus instrumentos y procedimientos, a pesar que la realidad de nuestros países nos conduce muchas veces por situaciones complejas en las que las propias instituciones públicas y privadas que debieran promover y garantizar el Estado de Derecho se comportan como factor de conflictos que devienen en violencia o mayores tensiones.

Junto con el análisis de conceptos como GIRH, variabilidad climática, conflictos, gobernanza del agua, entre otros, así como un resumen de la problemática regional andina referida al cambio climático, el curso incorpora un conjunto de herramientas de análisis del conflicto así como estrategias y métodos de intervención, habilidades para manejar los conflictos y los mecanismos de seguimiento y evaluación de los mismos.

Como parte del curso se han seleccionado ocho casos de conflictos (dos por cada país andino) que tienen como componentes la gestión de los recursos hídricos para fines agrícolas y de consumo humano y están en el marco de los conflictos socioambientales.

La riqueza de los resultados del curso no solo radicará en lograr habilidades en el manejo instrumental para una gestión transformadora de conflictos sino en la comprensión de las complejidades de los conflictos socioambientales en el contexto actual del cambio climático.

Carlos Herz Sáenz  
Consultor

## Unidad 1

# Gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y conflictos socio ambientales frente a la variabilidad climática

### Objetivo de aprendizaje:

- Ubicar la problemática de la variabilidad climática en el contexto de los ecosistemas de la región andina identificando su situación de riesgo y vulnerabilidad
- Comprender el concepto de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) como instrumento de gestión en el marco de la generación de conflictos socioambientales por efecto de la variabilidad climática.

### 1.1 Contexto en la región andina de la gestión de los recursos naturales, particularmente hídricos para la actividad agropecuaria en el marco de la variabilidad climática.

Los países andinos cuentan con la Cordillera de los Andes como su columna vertebral del territorio. Muchas ventajas podemos resaltar en los ecosistemas andinos: verticalidad del espacio, ubicación en el trópico, su cercanía al Océano Pacífico, entre otros, configurando diversas y complejos escenarios climáticos, paisajísticos, geográficos a lo largo de diversos pisos ecológicos altitudinales.<sup>1</sup>

Se trata de una rica heterogeneidad de ecosistemas que se articulan y entrelazan en un reducido espacio geográfico.<sup>2</sup> Es así que en apenas un territorio del 3% de la superficie terrestre los países andinos concentran el 25% de la biodiversidad del mundo, son el centro de origen del 35% de la producción agroalimentaria mundial y poseen casi el 10% del agua dulce disponible del planeta.

1 (Comunidad Andina, 2008)

2 Rodrigo Arce. Cambio Climático Manual Introductorio. 2010

Además, la región andina es uno de los principales proveedores de servicios ambientales, que se manifiesta en una buena parte del oxígeno que respiramos.

Los países andinos tienen una extraordinaria singularidad geográfica por la diversidad y heterogeneidad de los ecosistemas y de su biología. Sus montañas tienen una gran importancia para la comunidad internacional, porque contribuyen a formar el clima del planeta. Sus bosques amazónicos constituyen reservas ecológicas globales de 370 millones de hectáreas, y tienen el potencial de proveer un valor de servicio al mundo a través de la oxigenación del ambiente, como reguladores del clima, generadores de lluvia y agua, estabilizadores de suelos y promotores de la salud general de toda la vida del planeta. Si se disloca el círculo hídrico y de energía entre los Andes y los bosques de la Amazonía, se alterarán los climas de la Tierra (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2008).

Pero la complejidad de los Andes hace que a la par de sus grandiosas ventajas naturales también sea una de las regiones más riesgosas del mundo, haciéndola potencialmente vulnerable al cambio climático, lo cual se constata por la tendencia creciente de emergencias debido a peligros climáticos.<sup>3</sup> Muchos de esos riesgos fueron bastante bien conocidos por los antiguos pobladores de las culturas andinas quienes construyeron una serie de tecnologías capaces de facilitar la adaptación a esos complejos ecosistemas así como de aprovechar al máximo sus potencialidades.

Lamentablemente los cambios culturales desde hace 5 siglos y la propia modernidad no han logrado aprender de esas tradicionales prácticas ni innovar otras que permitan encarar de mejor manera la relación de las sociedades con los Andes.

3 Tyndall Centre, 2003 en CAN, 2009.

Los sistemas sociales y productivos imperantes han sido los factores que han incrementado la vulnerabilidad y los riesgos en los territorios andinos.

"Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, a pesar de contribuir minoritariamente a la emisión actual global de gases de efecto invernadero, son vulnerables al cambio climático. Este alto riesgo se debe tanto a la multiplicidad de peligros de origen climático, como a las desmedidas pérdidas que causan los eventos de origen climático"  
Tyndall Centre, 2003

Entre los riesgos identificados por la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 2009) se tienen los siguientes:

- Los países de la subregión andina se ven afectados por intensas lluvias, y por secuelas de aluviones e inundaciones asociados a cambios en la variabilidad climática y a eventos extremos como el Fenómeno El Niño.
- Las zonas alto andinas son afectadas por fenómenos de heladas y granizadas.
- Las zonas áridas y costeras, y algunas zonas en la Amazonía presentan procesos de desertificación y sequía.
- Las zonas atlánticas y del Caribe son afectadas por huracanes.

De acuerdo con la base de datos de emergencias de la Universidad de Lovaina (2005), 3 de los 4 países de la Comunidad Andina aparecen entre los países más riesgosos a peligros climáticos y el restante (Colombia) entre los países de medio alto riesgo. El mismo análisis señala que el 68% de las emergencias son originadas por peligros de origen hidrometeorológico.<sup>4</sup>

Esa gran riqueza que nos brindan los países andinos, es contradictoria con el panorama socioeconómico percibido por los indicadores estudiados.

Altos niveles de pobreza, en muchos casos denomi-

nada marginal, bajos índices de desarrollo humano, limitada calidad educativa, altos índices de desnutrición y muerte materno-infantil, escaso acceso a sistemas de salud de calidad, economías precarias basadas en producción y extracción de materias primas, poca industrialización, altos índices de desigualdad, una gran brecha social, étnica y económica.

La combinación de estos dos escenarios paradójicos juega un papel importante a la hora de analizar los riesgos y amenazas climáticas a las que están sujetas principalmente las poblaciones rurales de la región. A su vez estos factores determinan bajos niveles de resiliencia, lo que implica que muchas poblaciones (tanto rurales como urbanas) podrían sufrir daños irreparables e irreversibles en caso de situaciones climáticas extremas.

El panorama mostrado se puede tornar aún más sombrío, al analizar la situación de la agricultura y de otras actividades productivas de las que depende actualmente gran parte de la población de la región andina. Sin embargo, existen alternativas que no solamente pueden reducir el grado de vulnerabilidad de las poblaciones, sino también ayudarlas a adaptarse y aumentar su resiliencia. Más tarde las veremos.

El rápido derretimiento de los glaciares tropicales es uno de los principales indicadores de la elevación de la temperatura y por lo tanto de la variabilidad climática en la región andina. Las causas son globales producto de los modelos de crecimiento económico y urbano con su gran contribución al calentamiento atmosférico y la degradación ambiental que se reproducen en cada país en diverso grado y forma. De allí los diversos procesos de desgaste de los glaciares en el conjunto de la cordillera de los Andes. Las políticas nacionales para enfrentar estos efectos tienen sus limitaciones tanto porque son escasas, no se cumplen o no toman en cuenta los factores estructurales que producen

4 (CAN, 2009).

esas bruscas variaciones climáticas, conviviendo con las causas que las originan.

La variabilidad climática constituye un largo proceso de transformaciones que cada vez se hacen más perceptibles por sus efectos en los diversos escenarios en los que actúa el ser humano. Cuando estos cambios producen situaciones que afectan su calidad de vida y peor aun cuando afecta las sobrevivencia básica de los que menos tienen entonces las reacciones son mayores y el tema inicialmente subalterno se traduce en creciente preocupación primero de las organizaciones sociales de presión e incidencia, y luego de los propios gobiernos y grupos económicos de poder, muchos de los cuales han sido corresponsables de los efectos señalados.

La disminución acelerada de los glaciares tropicales en las últimas tres décadas es la contundente evidencia de que el cambio climático está en nuestros Andes. La temperatura ha aumentado más que el promedio global y los desastres climáticos se han también duplicado en el último quinquenio. No existe una sola provincia de los países de la CAN que no haya sido afectada al menos un vez por un desastre climático.

Desde el lado de las poblaciones locales, las más vulnerables frente a la variabilidad climática han percibido los nuevos comportamientos por las modificaciones que se generan en las actividades productivas que realizan sean agrícolas, pecuarias, pesqueras, entre otros. Los mecanismos cotidianos de medición de las fases productivas en las que ellos y ellas actúan (indicadores) no funcionan como tales en las nuevas condiciones.

En función de esos hechos tales poblaciones rediseñan sus estrategias de vida tomando como base fundamentalmente sus conocimientos tradicionales, buscando adecuarlos a los nuevos contextos climáticos en términos de tecnologías (por ejemplo para la

mejor gestión del agua) o de productos a generar (por ejemplo, orientarse a los cultivos más rentables en las nuevas condiciones, o a la experimentación con nuevas semillas que reduzcan los riesgos, entre otros).

Las innovaciones se orientan a atenuar, eliminar o neutralizar los efectos contraproducentes de la variabilidad climática frente a sus corrientes sistemas de producción. Estas adaptaciones ocurren en un contexto en que se combinan la recopilación de saberes, la gestión participativa, el diálogo, la generación de capacidades, la transferencia tecnológica y otros medios que permitan dar respuesta rápida a los problemas que se vienen manifestando.

Las experiencias innovadoras no son ajenas a las tradiciones históricas ancestrales de las poblaciones andinas debido a que han tenido que enfrentar una serie de situaciones climáticas que ocurren hasta la fecha como son el fenómeno cíclico de El Niño (o La Niña). Lo que ocurre es que hoy en día la celeridad con que acontecen las transformaciones y sus posibles mayores efectos conllevan reacciones y respuestas más rápidas que tomen en cuenta en primer lugar el respeto a las dinámicas culturales locales y la actuación de otros actores públicos y privados como parte de un diálogo intercultural que debiera estar definido en las políticas nacionales y locales.

Los factores de vulnerabilidad abarcan los diversos ecosistemas que conforman la región andina. Vamos a mencionar los más significativos por su importancia y por los graves riesgos que el cambio climático puede generar para el futuro cercano de sus poblaciones, cuando no ya para el presente.

### Vulnerabilidad de los ecosistemas glaciares

En la región andina se concentra el 95% de los glaciares tropicales del planeta, cubriendo una superficie de más o menos 2.500 km<sup>2</sup> distribuidos entre Perú (71%), Bolivia (22%), Ecuador (4%) y Colombia

(3%).<sup>5</sup> Debido a su condición de reservorios naturales de agua, son el factor principal en la configuración del clima intra e interanual sobre la región y es bastante crítica su influencia en la frecuencia e intensidad de las precipitaciones.<sup>6</sup>

La importancia de los glaciares radica en que son los principales proveedores de agua dulce para una gran parte de la población de la región, convirtiéndose en muchos casos en la única fuente de este recurso, que se emplea tanto en la agricultura, ganadería como en el consumo doméstico.

Cabe recalcar que debido a su origen de deshielo se trata de agua de muy buena calidad, su pureza se convierte en una ventaja en lugares que son poco accesibles y donde sistemas de tratamiento no son una alternativa viable, por lo menos en el corto plazo.

De la misma forma ciudades como La Paz, El Alto y Quito dependen casi en su totalidad del agua que proviene del deshielo natural de los nevados más próximos. En el caso de La Paz y El Alto emana del complejo Tuní Condoriri, y en el caso de Quito de los glaciares Antisana y Cotopaxi, sin mencionar la presencia de centrales hidroeléctricas que funcionan gracias a los sistemas hídricos que se van formando dentro de sus trayectos convirtiéndose en la principal fuente de electricidad de esas regiones.

### Los páramos

Los páramos son un ecosistema muy frágil que en la región interandina es la principal proveedora de agua, debido a sus características de regulación durante todo el año, permitiendo el sustento del desarrollo económico de las regiones. En muchos lugares el páramo tiene mayor relevancia que los glaciares. Los páramos son ecosistemas de altura, sobre suelos

volcánicos ricos pero superficiales. Estos ecosistemas en sí son frágiles a lo que hay que sumar la presión por el avance de la frontera agrícola, que con el aumento de la temperatura cada vez van a ser más desplazados, poniendo en riesgo la provisión de agua, y la pérdida de biodiversidad debido a la introducción de especies exóticas.

La Agenda Ambiental Andina (2006–2010) le brinda especial atención a estos ecosistemas, instando a:

- Generar capacidades para evaluar los efectos del cambio climático en temas/sectores prioritarios regionales, tales como los glaciares y páramos andinos, entre otros.
- Incrementar el desarrollo de proyectos sobre vulnerabilidad frente al cambio climático en ecosistemas frágiles y áreas de riesgo, especialmente de páramos y zonas costeras.
- Determinar los efectos del cambio climático en los glaciares y páramos andinos.

### La Amazonía

Dentro de la región amazónica se aprecia una gran variedad de alteraciones respecto al clima que no son de forma homogénea dentro de todo el territorio, las lluvias se han atrasado y se han intensificado produciendo inundaciones en una serie de territorios las cuales se deben a cambios dentro de los regímenes hídricos locales que poco a poco va desplazando las lluvias.

Según la WWF Bolivia (2010), el cambio climático podría incrementar lluvias intensas, causantes de inundaciones que podrían llevar a daños significativos de infraestructura. De acuerdo a escenarios regionales, se espera una reducción de los periodos de lluvia, con una probabilidad creciente de fuertes lluvias en periodos de

5 (CAN, 2007b)  
6 (López, 2009).

tiempo cortos. En este sentido, Bolivia aun carece de sistemas para estudiar los patrones fluviales, así como de sistemas de alerta temprana, lo que incrementa la vulnerabilidad de la población, en especial de los asentamientos humanos no planificados. Asimismo, muchas cuencas no cuentan con sistemas de manejo integrado, ni contemplan actividades tendientes a la protección de cuencas. Esto se traduce en la degradación de suelos, el descenso de la recarga de acuíferos y la disminución de la disponibilidad de agua; lo que, en su conjunto, reduce la productividad económica y los ingresos de la población.

## El Chaco

En la región del chaco los efectos del cambio climático se están viendo reflejados en intensas sequías que en los últimos años han cobrado la vida de millones de cabezas de ganado y de hectáreas de diferentes cultivos en la zona. Si bien las medidas de adaptación en el lugar deben estar orientadas al uso eficiente y a los reservorios de agua, la creciente severidad de las sequías dificulta la implementación de medidas que sean sostenibles a largo plazo, para lo cual se requieren acciones más severas respecto al aprovechamiento del recurso hídrico.

Al año 2025, el daño económico en los países de la Comunidad Andina se estima podría significar una pérdida de US\$ 30,000 millones anuales equivalentes al 4.5% del PIB, pudiendo comprometer el potencial de desarrollo de todos los 48 países de la subregión. Este costo podría ser mucho mayor, si se incluyeran en el cálculo las pérdidas de la biodiversidad, la generación hidroeléctrica, el abastecimiento de agua a las ciudades, a la agricultura y las industrias, y el probable deterioro en la salud. Si además se incluyeran los impactos asociados a una mayor intensidad y frecuencia de los Fenómenos El Niño, esa cifra ascendería aún más. (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2008)

El cambio climático podría exacerbar la escasez de agua en los valles áridos y semiáridos, así como reducir la disponibilidad de agua en el altiplano. Muchas áreas

productivas y urbanas se ubican en la región árida o semiárida, con rudimentarios sistemas de agua suministrados por pozos o ríos.

Estos sistemas de abastecimiento son vulnerables a la disponibilidad de agua, ya que carecen de reservas que permitirían contar con agua aun en época seca.<sup>7</sup>

## 1.2 Importancia de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) en la adaptación a la variabilidad climática

### 1.2.1 El agua como un recurso vulnerable y finito, y ahora en crisis

El agua es esencial para la vida misma en todo el planeta. Todos los aspectos de las actividades naturales y humanas tienen relación directa y determinante con el agua: la salud, la producción, las acciones de lucha contra la pobreza. Y aun con esa valoración universal sigue significando un recurso que no está asegurado para toda la población, menos para la que está en condiciones de pobreza y que según las estadísticas lamentablemente no tiende a disminuir.

Lo peor de todo es que estas personas de la comunidad más interesadas cuyas vidas y sustento dependen de una gestión efectiva del agua no suelen participar en la toma de decisiones ni se les otorga el derecho de hacerlo.

Ahora, en un contexto global de crecimiento poblacional exponencial, con la consiguiente mayor demanda de alimentos y agua potable, el incremento de las actividades económicas y una mayor presión sobre los ecosistemas, el riesgo de la carencia del recurso agua además de afectar a las poblaciones más vulnerables preocupa a los diversos grupos sectores de la economía, la política y la sociedad, quienes de seguro también ya se vienen afectando.

7 (WWF Bolivia, 2010)

Sumado a esto la contaminación afecta la calidad del agua (y, por lo tanto, el agua potable disponible) y se prevé que las manifestaciones de la variabilidad climática o la variabilidad extrema de climas tendrán un efecto significativo sobre los recursos hídricos y la disponibilidad espacial y temporal del agua.

En la actualidad, nos enfrentamos con una crisis del agua. Pero no se trata de escasez de agua suficiente para satisfacer nuestras necesidades. Para el año 2025, más de 3 mil millones de personas sufrirán a causa de la escasez de agua. Pero esto no se debe a que al mundo le falte agua, aunque esta ya sea escasa en algunas partes del mundo así como el cambio climático generará que otras regiones también puedan adolecer de esta carencia en un futuro cercano. Es una crisis que se debe a que nuestra enfoque en la gestión de recursos hídricos conlleva a prácticas deficientes e inequitativas. La crisis mundial del agua es una crisis de gobernabilidad.

#### Razones para una crisis del agua:

- Los recursos hídricos se encuentran bajo una presión en aumento debido al crecimiento de la población, la actividad económica y la competencia intensificada por el agua entre los usuarios;
- Las extracciones de agua se han incrementado más de dos veces más rápido que la población y, actualmente, un tercio de la población mundial vive en países que experimentan una falta de agua de moderada a alta;
- La contaminación eleva la escasez de agua porque reduce su utilidad y eleva los costos de su tratamiento;
- Un mayor desarrollo económico puede significar mayores impactos sobre el medioambiente; y
- Las preocupaciones actuales acerca de la variabilidad del clima y los cambios climáticos demandan una mejor gestión de los recursos hídricos para enfrentar las inundaciones y sequías cada vez más intensas.

(Cap-Net, 2008 B)

La mayoría de los usos del agua brindan beneficios a la sociedad pero también tienen impactos negativos que pueden empeorar por prácticas de gestión deficiente, falta de regulación o carencia de motivación

debido a los regímenes de gobierno del agua implementados.

En todos los sectores en los que se usa el recurso hídrico hay problemas y limitaciones, que no son nada fáciles de abordar y superarlos debido a la falta de voluntad y las escasas capacidades de hacerlo, situación que se agrava por la estructura de gobierno del agua en un escenario de dispersión sectorial en la gestión del agua.

Un necesario cambio en las políticas de los Gobiernos sería la incorporación de la GIRH en las metas de crecimiento económico prioritarias de acuerdo a las realidades ambientales, sociales y políticas. En la búsqueda de una solución de consenso sobre la gestión del agua se ha venido propiciando un instrumento denominado Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH).

### 1.2.2 Definición conceptual de la GIRH

«La GIRH es un proceso que fomenta el desarrollo y la gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el objetivo de maximizar el bienestar económico y social resultante de forma equitativa, sin perjudicar la sustentabilidad de los ecosistemas vitales» (GWP: 2000).

Puede considerarse la interpretación de la gestión de recursos hídricos con un enfoque holístico, es decir que todos los distintos usos de los recursos hídricos se consideran como un todo. La gestión integrada de los recursos hídricos se basa en la interdependencia de los distintos aprovechamientos que pueden darse de los recursos hídricos.

Este enfoque integrador se contrapone al enfoque sectorial que distribuye la responsabilidad del recur-

so hídrico (agua potable, agua de riego, agua para la industria y agua el medio ambiente) en distintas dependencias o agencias. Este manejo fragmentado con escaso o ausente vínculo entre los diferentes sectores conduce a la descoordinación de la gestión de los recursos hídricos, lo que ocasiona desperdicio de recursos, sistemas insostenibles y se convierte en factor de conflictividad.

La GIRH tiene en cuenta no sólo los costos y beneficios financieros y económicos de las decisiones de gestión de los recursos hídricos, sino también los costos y beneficios sociales y ambientales. Ignorar estas funciones al tomar decisiones de gestión de los recursos hídricos puede tener un impacto significativo en las economías, el medio ambiente y los medios de vida, y una vez más se transforma en factor de conflictos.

Los sistemas socio-productivos poseen una interdependencia con los usos que ellos hacen de la tierra y el agua en el marco de la gestión de los ecosistemas. Muchos usos de la tierra dependen de la disponibilidad del agua, y se ven afectados por los riesgos que significan su inadecuado manejo. Al mismo tiempo, los usos de la tierra modifican el régimen hídrico afectándolo en diversa forma. Por otro lado, la disponibilidad y la calidad del agua y del ecosistema acuático se ven afectadas por la desviación del cauce de ríos, lagos y acuíferos para una gran cantidad de propósitos sean domésticos, agrícolas, industriales, entre otros.

Asimismo, la presión sobre el recurso hídrico se hace más fuerte con el crecimiento económico productivo y poblacional, ampliando la demanda de este limitado recurso y produciendo conflictos de diversa

índole y magnitud (por ejemplo, entre usos domésticos y agrícolas, agricultura e industria, agricultura y pesca, agentes ubicados aguas arriba y aguas abajo, regiones montañosas y llanas, áreas rurales y urbanas, entre otros),

La seguridad respecto al agua para las actuales y futuras generaciones solo será posible si se toman medidas adecuadas para mejorar la eficiencia del uso de este recurso garantizando su conservación.

#### Marco de la gestión de los recursos hídricos de acuerdo a la GIRH

La gestión integrada de los recursos hídricos tiene lugar en un marco holístico, que trata sobre <sup>8</sup>:

- Toda el agua (espacial)
- Todos los intereses (social)
- Todos los grupos de interés (participativo)
- Todos los niveles (administrativo)
- Todas las disciplinas relevantes (organizativo)
- Posibilidad de ser sostenible (en los campos ambiental, político, social, cultural, económico, financiero y legal).
- Desde la entrada de la GIRH se trata de superar las visiones sectorializadas y construir mecanismos que permitan atender de manera integral la sostenibilidad ambiental, institucional, social, técnica y financiera, por ejemplo mediante la conformación de una plataforma en la que participen el gobierno y los diversos grupos de interés para el planeamiento e implementación de un plan integral de gestión hídrica, incluyendo el tratamiento de los posibles conflictos de interés

---

8 Jaspers, F; 2001

## Principios Fundamentales de la GIRH (Principios de Dublin)

**1. El agua dulce es un recurso limitado y vulnerable, esencial para la vida, el desarrollo y el medio ambiente.**

Si se parte de reconocer y cada día con más consistencia y consenso que el agua es el sostén de la vida, entonces la gestión eficiente de los recursos hídricos exige un enfoque holístico, que vincule el desarrollo social y económico con la protección de los ecosistemas naturales.

A ello se suma la noción de que el agua dulce es un recurso limitado cuya producción promedio cada ciclo hidrológico rinde una cantidad fija de agua por período. Hasta el momento la acción humana no ha podido alterar significativamente esta cantidad total, por el contrario, ha venido disminuyendo y degradándose en calidad debido justamente a esa intervención humana. La cantidad disponible para uso de los humanos o el ecosistema puede ser (y frecuentemente es) reducida por la contaminación provocada por el hombre. El recurso de agua dulce es un bien natural que necesita conservarse para garantizar la continuación de los servicios deseados a la persona y a los ecosistemas que suministra.

**2. El desarrollo y la gestión de los recursos hídricos deberían basarse en un enfoque participativo, que involucre a los usuarios, a los planificadores y a los políticos en todos los niveles.**

La participación real sólo tiene lugar cuando los grupos de interés forman parte del proceso de toma de decisiones. Un enfoque participativo es el único medio para lograr consenso y acuerdo común a largo plazo. No obstante, para que esto ocurra, los grupos de interés y los funcionarios de las dependencias y agencias que realizan la gestión

de los recursos hídricos deben reconocer que la sustentabilidad del recurso es un problema común y que todos los actores involucrados deberán sacrificar parte de sus intereses para el bien de todos. La participación consiste en ser responsable, reconocer el efecto de las medidas sectoriales en otros usuarios del agua y ecosistemas, y aceptar la necesidad de cambio para mejorar el rendimiento del uso del agua y permitir su aprovechamiento sostenible. La participación no siempre logra el consenso; también se deben poner en práctica procesos de arbitraje, negociación u otros mecanismos para la resolución de conflictos.

Los Gobiernos Nacionales, Regionales y Locales tienen la responsabilidad de crear las condiciones para lograr esa participación. Esto implica la creación de mecanismos de consulta para grupos de interés en todas las escalas espaciales, como por ejemplo, a nivel nacional, de cuenca o de acuífero, de la captación y de la comunidad. Debe reconocerse también que la simple creación de oportunidades de participación no beneficiará a los grupos que actualmente se encuentran en desventaja, a menos que se mejore su capacidad de participación.

La capacidad de participación necesita ser creada, particularmente entre las mujeres, jóvenes, comunidades indígenas y otros grupos socialmente marginados. Esto no solo puede involucrar la toma de conciencia, la generación de confianza, la mejora en la educación, sino también la provisión de recursos económicos necesarios para facilitar la participación y el establecimiento de fuentes buenas y transparentes de información en el marco de un sistema permanente de comunicación.

**3. Las mujeres tienen un papel central en la provisión, la gestión y el cuidado de los recursos hídricos.**

Es ampliamente reconocido el hecho de que las mujeres desempeñan un papel clave en la recolección y protección de agua para uso doméstico y, en muchos casos, para el uso agrícola, pero que tienen un rol de influencia mucho menor que los hombres en la gestión, el análisis de problemas y los procesos de la toma de decisiones. El hecho de que las circunstancias sociales y culturales varían entre las distintas sociedades sugiere que existe una necesidad de explorar distintos mecanismos para incrementar el acceso de las mujeres a la toma de decisiones, y de ampliar el espectro de actividades mediante las cuales ellas pueden participar más decididamente en la GIRH.

El rol fundamental de las mujeres como proveedoras y usuarias de agua y custodias del entorno comunitario pocas veces se ha reflejado en acuerdos institucionales para la gestión de los recursos hídricos. La aceptación e implementación de este principio requiere políticas positivas que reconozcan y promuevan los derechos de las mujeres para satisfacer sus necesidades específicas como tales, así como para lograr su participación y toma de decisiones en los diversos niveles de los programas que se desarrollen sobre los recursos hídricos.

La GIRH requiere de la conciencia de género. Para desarrollar la participación completa y efectiva de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones es preciso prestar atención al modo en que las diferentes sociedades asignan determinados roles sociales, económicos y culturales a los hombres y a las mujeres. Cabe resaltar que existe una sinergia importante entre la equidad de género y la gestión sostenible de los recursos hídricos. Involucrar a los hombres y a las mujeres en roles de influencia en todos los niveles de la gestión de los recursos hídricos puede acelerar el logro de la esperada sustentabilidad.

Por su parte la propia gestión integrada y sustentable del agua contribuye significativamente a la equidad de género al mejorar el acceso de mujeres y hombres al uso de este recurso y a los servicios que de ello se derivan y relacionan.

**4. El agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debería reconocerse como un bien económico.**

El hecho de no reconocer en el pasado el valor económico del agua ha tenido como consecuencia usos innecesarios y perjudiciales para el ambiente. La tratamiento de los recursos hídricos como bien económico contribuye sustancialmente su uso eficiente y equitativo así como su fomento, conservación y protección. Asimismo, es un medio importante para la toma de decisiones en la asignación de los recursos hídricos entre los diferentes sectores que la utilizan y entre los diversos usos que se le da en cada sector. Esto es particularmente importante cuando la extensión del suministro ya no es una opción viable.

En la GIRH, la valoración económica de los usos alternativos del agua le proporciona a los encargados de la toma de decisiones una orientación importante con respecto a las prioridades de inversión, pero no debe ser la única consideración. Los objetivos sociales también son importantes.

En un entorno con escasez de agua, por ejemplo, ¿sería correcto que el próximo recurso hídrico se asignara a una planta de fabricación de acero porque el fabricante puede pagar más por el agua que los miles de pobres que no tienen acceso a agua potable? Todos los objetivos (sociales, económicos y medioambientales) tienen un papel importante en la toma de decisiones de la GIRH.

## Características de la GIRH

La GIRH no debe ser un sistema complejo sino que debe ser concebida como un proceso. La implementación de la GIRH representa un cambio en el desarrollo de la gestión del agua tendiente a mejorar su gobernabilidad.<sup>9</sup>

### - La gobernabilidad del agua:

El concepto de gobernabilidad aplicado al agua hace referencia a la capacidad de un país de organizar coherentemente el desarrollo sustentable de los recursos hídricos.

Esta definición abarca tanto la capacidad de diseñar políticas públicas socialmente aceptables que fomenten la gestión sustentable de recursos hídricos (su aprovechamiento, preservación, y administración) como su implementación de forma eficiente a través de las instituciones correspondientes. La gobernabilidad implica la capacidad de generar e implementar políticas y leyes adecuadas. Estas capacidades son el resultado de establecer consenso, diseñar sistemas de gestión coherentes (regímenes basados en instituciones, leyes y factores, conocimientos y prácticas culturales), así como de una administración adecuada de los sistemas (en base a la participación y la aceptación social) y la generación de capacidades.<sup>10</sup>

La gobernabilidad, como término general, existe en todas las sociedades y en diverso grado de desarrollo. Lo más habitual es que exista «crisis de gobernabilidad» al no generarse o perderse las condiciones antes señaladas.

### - Gestión holística:

Generalmente, los enfoques de gestión tradicionales

han sido guiados por la perspectiva de los distintos sectores. Esta gestión fragmentada tuvo como resultado diversas políticas y regulaciones relacionadas con el agua que no reconocen la naturaleza de su ciclo y la relación entre los distintos usos.

El proceso de la GIRH se basa en un enfoque holístico. Es importante considerar los distintos usos del agua y concentrarse en las interrelaciones entre las distintas entidades o sectores involucrados en su uso. Este enfoque reconoce que existen muchos intereses en conflicto en el uso y la asignación del agua<sup>11</sup> y permite crear estrategias coherentes para un aprovechamiento sustentable. El enfoque de la GIRH intenta considerar las necesidades humanas, industriales, agrícolas y ambientales a la vez, promoviendo el equilibrio entre las distintas demandas.

Con un enfoque holístico, los presupuestos se distribuyen mejor, y los esfuerzos y beneficios se comparten. No obstante, es necesario reconocer posibles conflictos entre los grupos de interés. Las leyes deben anticipar esta realidad, creando instrumentos específicos para la conciliación, la negociación y la participación. Las decisiones deben tomarse de acuerdo con la autoridad legalmente establecida de la cuenca hidrográfica y los planes deben determinarse tomando en cuenta los marcos legales existentes.<sup>12</sup>

### - Sustentabilidad:

El objetivo general de la GIRH es la sustentabilidad, que debe acompañarse con equidad social y eficiencia económica.<sup>13</sup> La sustentabilidad es un concepto transversal, que se da por sentado pero, por lo general, no se considera con la atención necesaria.

La Comisión Brundtland<sup>14</sup> llamó la atención de las

9 (Gupta, J.; Leendertse, K.: 2005).

10 (Solanes, M.; Peña, H.: 2003).

11 (Gupta, J.; Leendertse, K.: 2005)

12 (CEPAL, 1995).

13 (Cap-Net, PNUD, GWP: 2005).

14 Antes denominada Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (World Commission on Environment and Development)

Naciones Unidas al concepto de desarrollo sustentable en 1983 y lo definió como «desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades». El campo del desarrollo sustentable puede dividirse conceptualmente en tres partes constituyentes: sustentabilidad ambiental, sustentabilidad económica y sustentabilidad sociopolítica.

El enfoque de la GIRH intenta considerar las necesidades humanas, industriales, agrícolas y ambientales a la vez, promoviendo el equilibrio entre las distintas demandas.

- Equidad:

Es el estado en que los grupos vulnerables de la sociedad no están excluidos del acceso a los bienes y servicios básicos, así como tienen las condiciones para lograr la calidad de vida digna establecida para el conjunto de la sociedad. En nuestro caso, la equidad hace referencia al acceso a agua segura y saneamiento, pero también a un ambiente saludable. Desde la perspectiva de la gestión, también comprende el derecho a tener representación, ser considerado en la toma de decisiones y participar en las prácticas de manejo del agua.

Como expresa claramente la Unión de Conservación Mundial, sin derechos equitativos al acceso y al control de los recursos hídricos y terrestres, la inequidad y el conflicto continuarán.<sup>15</sup>

La equidad requiere la participación en todos los niveles de todas las personas. Los grupos de interés deben participar de todo el proceso de la toma de decisiones, para garantizar que sus necesidades, inquietudes, problemas, conocimientos y propuestas se vean reflejados en el proceso de GIRH.

El conocimiento necesario para aplicar la GIRH no se limita a los datos científicos y a los informes técnicos sino debe complementarse con el saber popular y tradicional garantizando la participación de la población local en este proceso.<sup>16</sup>

- Equilibrio de género:

El concepto de género hace referencia a los diferentes roles, derechos y responsabilidades de los hombres y las mujeres, y las relaciones entre ellos y ellas.<sup>17</sup> El enfoque de género tiene como objetivo involucrar a hombres y mujeres en cualquier acción planificada, en todas las áreas y niveles, a fin de lograr la equidad.<sup>18</sup> Se reconoce ampliamente que la exclusión de mujeres del diseño, la planificación y la toma de decisiones sobre el suministro de agua y los proyectos de saneamiento en países subdesarrollados es un obstáculo importante para la mejora de su bienestar.<sup>19</sup>

Este problema de exclusión de las mujeres también constituye un factor de conflictividad que se suma a los otros mencionados respecto a la gestión de los recursos hídricos.

---

15 (IUCN, 2000).

---

16 (Burton, J.: 2003).

17 (GWA, 2006).

18 (ECOSOC, 1997)

19 (Aureli, A.; Brelet, C.: 2004).

### Cómo la GIRH se convierte en una herramienta para la adaptación a la variabilidad climática

La GIRH puede ayudar a las comunidades a adaptarse a las condiciones climáticas cambiantes que limitan la disponibilidad del agua o pueden causar inundaciones y sequías excesivas.

Las funciones clave de la gestión de los recursos hídricos pueden ser de ayuda para enfrentar la variabilidad climática, en varios aspectos, entre ellos:

- En el control de la mejora de la cantidad y calidad del agua, tomando medidas de precaución hacia la adaptación.
- La gestión de inundaciones y sequías, como función clave de la GIRH, permite la intervención directa en casos de acontecimientos extremos.
- En el planeamiento de la cuenca, se puede incorporar la evaluación de riesgos y medidas para la adaptación.
- La búsqueda de una asignación eficiente del uso del agua para reaccionar a la variabilidad climática de manera flexible. En este sentido el enfoque de gestión de la demanda también debe incorporar la variable de cambio climático.

### 1.2.3 Comprender la base científica de la variabilidad climática/cambio climático.

En las últimas décadas hemos aprendido mucho acerca de la variabilidad climática, principalmente a partir del trabajo del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), quizás lo suficiente para saber con certeza que las manifestaciones alrededor del mundo no son hechos casuales, sino que forman parte de un proceso irreversible y para el cual debemos estar preparados.

Cabe resaltar que el calentamiento en las montañas amenaza el suministro de agua, agricultura y suministro de hidroenergía<sup>20</sup>. En los Andes Tropicales esto devendrá en la modificación de ecosistemas y de los ser-vicios ambientales que estos proveen, principal-

20 Vergara, 2006).

mente en los ciclos de agua afectando el suministro de ese recurso a las urbes (para consumo directo y como fuente de energía eléctrica), así como a las actividades agropecuarias, aumento del punto de rocío y de la tasa de evaporación, cambios en tasas de escorrentía, liberación de carbono acumulado en los páramos, cambio en el área de influencia de vectores y plagas y modificación del paisaje y alteración cultural<sup>21</sup>.

Escenarios desarrollados por el IPCC y a nivel de un país de la subregión, indican que el Fenómeno de El Niño (FEN) puede ser más frecuente y más intenso debido al calentamiento de la tierra. Según estudios de la CAF, el FEN del 97/98, significó 7,545 millones de dólares de pérdida, equivalentes al 2.6% del PBI de la subregión, pero al 14% del PBI de Ecuador, 7% de Bolivia y 4.5% de Perú, los 3 países más afectados<sup>22</sup>.

Contradictoriamente como ocurre en nuestros complejos ecosistemas, el FEN también posee algunos efectos positivos como la regeneración natural de bosques, el incremento de la napa freática (parte baja), la formación de lagunas, la regeneración de frutales nativos, el incremento de la biodiversidad y de la fauna silvestre, entre otros y en algunos ecosistemas.<sup>23</sup>

De ello se desprende que la presencia del FEN es una condición dada por lo que la idea es saber convivir con esta realidad. Sin embargo pareciera que el cambio climático global ha repercutido en la alteración de los patrones de comportamiento de este fenómeno, que lo que ha agudizado el grado de impacto en las poblaciones locales, junto con los otros factores socioeconómicos mencionados.<sup>24</sup>

Los esfuerzos de la comunidad mundial se dirigen hacia tres grandes áreas:

21 (IPCC, 2007- Informe Síntesis).

22 (Comunidad Andina 2008 Agenda Ambiental).

23 Torres, Juan; Gómez, Anelí; Berrú, Miguel (Ed) 2008

24 Rodrigo Arce. Manual citado

- Entender en profundidad las causas que han dado lugar al cambio climático y las acciones que se pueden tomar para disminuir el aporte antropogénico a este proceso, y visualizar las tendencias y proyecciones del clima para el resto del siglo;
- Impulsar y efectivizar cambios a fin de reducir el aporte antropogénico a este proceso; y
- Identificar y planificar cambios y mecanismos de adaptación necesarios en la gestión de distintos recursos clave, como el agua, que se ven afectados inevitablemente por las manifestaciones del cambio climático.

Nuestro interés en este capítulo está en el tercer punto: la adaptación a la variabilidad climática que la gestión de los recursos hídricos tiene que incorporar.

El IPCC nos ha aportado un valioso conocimiento sobre el vínculo entre el cambio climático y el agua, con algunos mensajes a tener en cuenta para la gestión de este esencial recurso:

- Las prácticas actuales de gestión del agua pueden no ser lo suficientemente contundentes como para lidiar con los impactos del cambio climático en cuanto a la oferta de agua, riesgos de inundaciones, salud, agricultura, energía y sistemas acuáticos. Sumados a los problemas existentes en la gestión de los recursos hídricos se tiene que incorporar información acerca de la variabilidad y el cambio climático.
- El cambio climático desafía la visión tradicional de considerar que la experiencia hidrológica pasada provee una buena guía para las condiciones futuras.
- Las opciones diseñadas para asegurar provisión de agua tanto en situaciones regulares, como durante sequías, requieren estrategias de gestión de la demanda y de la oferta.
- La gestión de los recursos hídricos claramente impacta en muchas áreas políticas: energía, salud, seguridad alimentaria, conservación de la naturaleza,

entre otras. Por tanto, las opciones de adaptación y mitigación deben hacerse desde una mirada que atraviese los usos múltiples dependientes del agua.

La GIRH debe ser un instrumento para explorar medidas de adaptación al cambio climático, pero por el momento, está en su fase inicial.

En cuanto a la situación específica de América Latina, el informe regional del IPCC sugiere que las políticas de gestión de recursos hídricos en América Latina tienen que ser relevantes y deben ser incluidas como puntos centrales en los criterios de adaptación. Esto incrementará la capacidad de la región para mejorar su gestión de la disponibilidad del recurso hídrico.

#### 1.2.4 Adaptación e impactos de la variabilidad climática/cambio climático

##### Cambio climático y variabilidad climática

Los cambios climáticos se refieren a las modificaciones en el estado del clima que puede ser identificadas (por ejemplo, mediante el uso de pruebas estadísticas) a partir de cambios en el promedio y/o la variabilidad de sus propiedades, y que persisten por un período prolongado, típicamente décadas o más tiempo.

La Convención Marco sobre los Cambios Climáticos (CMNUCC), en el Artículo 1, define a los cambios climáticos como: «un cambio del clima que se atribuye directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y es adicional a la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempo comparables.»

Así, la CMNUCC hace una distinción entre los cambios climáticos atribuibles a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica, y la variabilidad climática atribuible a causas naturales.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> IPCC, 2007b).

## El cambio climático y la vulnerabilidad

Debido a que los efectos del cambio climático se incrementan en el entorno de la problemática del agua, también existen peligros que vayan más allá del componente hídrico. Si no se comprende la interacción entre el cambio climático y el agua, las estrategias en otros sectores para abordar el cambio climático no harán más que agravar los problemas y aumentar la vulnerabilidad de las comunidades y sus entornos ante las calamidades naturales y aquellas provocadas por el hombre.<sup>26</sup>

Es fundamental que se consideren los cambios climáticos en la gobernabilidad de los recursos hídricos en el contexto de la reducción de la vulnerabilidad de los pobres, en el mantenimiento de los medios de vida sostenibles y en el apoyo del desarrollo sostenible.

## De la vulnerabilidad a la adaptación

El informe del IPCC aconseja sobre la mejora de la adaptación, la vulnerabilidad y la capacidad; la principal recomendación afirma que reducir la vulnerabilidad de las naciones o de las comunidades a los cambios climáticos requiere mayor habilidad para adaptarse a sus efectos.

Trabajar para mejorar la capacidad adaptativa a nivel de la comunidad probablemente tenga un efecto mayor y más duradero en la reducción de la vulnerabilidad. Ajustar la asistencia de la adaptación a las necesidades locales requiere las siguientes medidas<sup>27</sup>:

- Tratar las vulnerabilidades reales locales;
- Involucrar a los grupos de interés reales con anticipación y de modo considerable; y
- Conectarse con los procesos de toma de decisiones locales.

## La GIRH y las medidas de adaptación al cambio climático

26 (GWP, 2010)

27 (Cap-Net, 2009)

Mediante la gestión del recurso hídrico en el nivel más adecuado, la organización de la participación en las prácticas de gestión y el desarrollo de políticas, y la garantía de que se consideren a los grupos más vulnerables, los instrumentos de la GIRH ayudan directamente a las comunidades a enfrentar la variabilidad y el cambio climático.<sup>28</sup>

El documento guía<sup>29</sup> continúa con la descripción de algunos de los principios más importantes para el planeamiento de la adaptación:

1. Los cambios climáticos son un proceso caracterizado por ciertos riesgos e incertidumbres relativos respecto a la magnitud, el tiempo y la naturaleza de los cambios. Sin embargo, los responsables de tomar decisiones no están acostumbrados a dicha incertidumbre cuando tratan con otros problemas. Para tener en cuenta esta situación, deben utilizarse varios métodos. Entre estos se incluyen análisis de sensibilidad, análisis de riesgos, simulaciones y desarrollo de escenarios.

2. Como los cambios climáticos incrementan las amenazas de daño a la salud humana y al medio ambiente, debería aplicarse el principio de prevención y se deberían tomar medidas preventivas aún cuando algunas de las relaciones causa-efecto todavía no se hayan comprobado científicamente por completo. De acuerdo con el principio de prevención, la falta de certidumbre sobre el daño que se producirá no debe ser un argumento para retrasar la acción.

3. Los siguientes principios generales deberían aplicarse a cualquier marco de políticas de adaptación:

- La adaptación a la variabilidad y el cambio climático y a los eventos extremos a corto plazo constituye una base para reducir la vulnerabilidad a los cambios climáticos a largo plazo;

28 (Cap-Net, 2009).

29 UNECE, 2009)

- La política y las medidas de adaptación se evalúan en un contexto de desarrollo socioeconómico;
- De acuerdo con los principios del desarrollo sostenible, la política y las medidas de adaptación tienen en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales, y garantizan que se cumplan las necesidades de la generación actual sin comprometer las de las generaciones futuras; y
- Las estrategias y políticas de adaptación se elaboran en diferentes niveles de la sociedad, incluido el nivel local.

4. La selección de escenarios, metodologías y medidas relacionadas para tratar con la adaptación a los cambios climáticos debe tener en cuenta los posibles efectos secundarios de la implementación, así como deben considerar las escalas diferentes, en espacio y tiempo.

5. Estimar los costos de una medida es un prerrequisito para clasificarla e incluirla adecuadamente en el presupuesto o en un programa de adaptación de mayor envergadura. Los cuatro métodos principales utilizados para priorizar y seleccionar opciones de adaptación son análisis de costo-beneficio, análisis con multi criterios, análisis de rentabilidad y juicio de expertos. También deberían tenerse en cuenta los costos de la falta de acción que podrían llevar a ciertos efectos ambientales y socioeconómicos (por ejemplo, pérdida de trabajo, desplazamiento de la población y contaminación).

### Marco de políticas de adaptación

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un participante principal del desarrollo internacional ha desarrollado un marco de políticas de adaptación (MPA). Los siguientes pasos son parte del MPA:

Componente 1:

Definir el alcance y diseñar un proyecto de adaptación implica garantizar que un proyecto, cualquiera sea su escala o alcance, se integre correctamente al planeamiento de la política nacional y al proceso de desarrollo.

Componente 2:

Evaluar la vulnerabilidad actual implica responder a varias preguntas, tales como: ¿Dónde se posiciona una sociedad hoy en día con respecto a la vulnerabilidad a los riesgos climáticos? ¿Qué factores determinan la vulnerabilidad actual de una sociedad? ¿Qué tan exitosos son los esfuerzos para adaptarse a los riesgos climáticos actuales?

Componente 3:

Evaluar los riesgos climáticos futuros se centra en el desarrollo de escenarios del clima futuro, la vulnerabilidad, y tendencias medioambientales y socioeconómicas como base para considerar los riesgos climáticos futuros.

Componente 4:

Formular una estrategia de adaptación en respuesta a la vulnerabilidad actual y a los riesgos climáticos futuros implica la identificación y selección de un conjunto de medidas y opciones de políticas de adaptación, y la formulación de dichas opciones en una estrategia cohesionada e integrada.

Componente 5:

Continuar con el proceso de adaptación implica implementar, controlar, evaluar, mejorar y sostener las iniciativas lanzadas por el proyecto de adaptación.

### Tipos de medidas de adaptación

La GIRH promueve estrategias tanto de infraestructura, también llamadas «duras», como institucionales, o «blandas». De hecho, la combinación juiciosa de estrategias duras y blandas es lo que ofrece a los países la mejor oportunidad de hacer frente exitosamente al cambio y a la variabilidad climáticas.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> GWP, 2010).

### Opciones «duras»

Una de las maneras de afrontar el impacto que la variabilidad y el cambio climático tiene en los recursos hídricos es a través de las opciones «duras» para recolectar y controlar el agua. Estas opciones incluyen desde represas a gran escala, hasta estructuras domiciliarias para la recolección del agua.

Entre otras importantes obras hidráulicas, podemos mencionar los canales, los túneles y las cañerías, que no solamente satisfacen la demanda de la población en forma directa, sino que crean, aunque no resulte tan evidente, sistemas vinculados entre sí, los que gracias a la multiplicidad de sus fuentes, resultan menos variables, más flexibles y, por ende, ofrecen un suministro más seguro.

Del mismo modo, los sistemas sólidos de drenajes pluviales y de tratamiento de aguas contribuyen a la continuidad de las actividades de la comunidad y la protección de la salud pública durante fenómenos meteorológicos extremos, a la vez que la reutilización de agua reduce la demanda.

### Opciones «blandas»

En casos de variabilidad y fenómenos meteorológicos extremos, los recursos de los responsables de la gestión del agua no se limitan a la infraestructura. Los mecanismos institucionales son igualmente importantes, ya que ayudan a afrontar la variabilidad climática, a alcanzar objetivos de suministro de agua para la población, las industrias y los cultivos; y a proteger a las comunidades de las inundaciones al mismo tiempo que preservan los ecosistemas.

Estas herramientas «blandas» no sólo atienden la demanda, sino que generan un aumento de la disponibilidad mediante la asignación, la conservación y la eficacia en el uso del agua, y la planificación territorial.

## Gestión de riesgos y cambio climático

La Gestión de Riesgos es una herramienta útil a la hora de establecer estrategias de adaptación que no debe estar desligada de otra serie de medidas vinculadas a dar respuesta a los posibles acontecimientos, es en ese sentido que la gestión de riesgos mediante las herramientas que utiliza pueden servir para la creación de una base de datos destinada a saber con mayor exactitud que esperar.

- Sistemas de alerta temprana: La implementación de sistemas de alerta temprana son una herramienta muy útil para la identificación de posibles consecuencias negativas y nos obliga a reaccionar de forma inmediata para no poner en riesgo a la población, ya sea en disposición de alimentos, acceso al agua, salud (epidemias como el dengue) o desastres de mayor magnitud como inundaciones u otros.

- Evaluación de escenarios futuros: Si bien esta información no es asequible para gran parte del público, queremos enfatizar en la importancia de ir construyendo escenarios futuros en base a modelos tanto meteorológicos como hidrológicos, para darnos una idea del panorama a futuro y saber a qué deberíamos atenernos.

## Preparación y mitigación de las sequías<sup>31</sup>

Existen enfoques tradicionales (autóctonos) y tecnológicos para afrontar el riesgo de la sequía. Cualquier gestión tecnológica contra la sequía requiere de pronósticos climáticos de medio (estacional) a largo (de años a décadas) plazo y, por lo tanto, de las herramientas de modelos adecuadas. Entonces, dicha información debe trasladarse a la advertencia temprana y a los mecanismos de respuesta.

Las medidas de protección contra la sequía orientadas hacia el suministro incluyen lo siguiente:

---

31 (Cap-Net, 2009)

- Los suministros de agua deben incrementarse mediante el usufructo del agua superficial y subterránea en la zona. Sin embargo, las extracciones intensivas del agua freática para la gestión de las sequías no es un remedio sostenible.
- Se pueden realizar transferencias desde las fuentes de aguas superficiales (lagos y ríos) y subterránea, si son ambiental y socioeconómicamente aceptables.
- Se puede incrementar el almacenamiento del agua. Los depósitos de los recursos hídricos subterráneos (acuíferos), que almacenan agua, cuando están disponibles, pueden ser más ventajosos que los almacenamientos de agua de la superficie, a pesar de los costos de bombeo, debido a la reducción en las pérdidas de evaporación.
- En los últimos años, el énfasis en los planes de acción para combatir la sequía han cambiado cada vez más desde la gestión orientada hacia el suministro proveyendo de los recursos hídricos en cantidades necesarias, hasta la gestión efectiva orientada hacia la demanda del recurso de agua dulce limitado y escaso.

Las medidas posibles orientadas hacia la demanda incluyen:

- Prácticas mejoradas del uso de la tierra;
- Gestión de las cuencas hidrográficas;
- Recolección de agua de lluvia/residuos líquidos;
- Reciclaje del agua (p. ej., uso del agua residual municipal tratada para el riego);
- Desarrollo de estrategias de asignación de recursos hídricos entre las demandas competitivas;
- Reducción del mal uso;
- Mejoramientos de la conservación del agua por la reducción del agua faltante;
- Fijación de precios y subsidios del agua;
- Restricciones del uso del agua;
- Esquemas de racionamiento;

- Tarifas especiales del agua (Kabat et al., 2003).

### Información del tiempo y del clima <sup>32</sup>

La predicción del clima y pronóstico del tiempo son elementos vitales para el diseño de las estrategias a través de las cuales afrontar los desafíos que impone el cambio y la variabilidad climática. Los meteorólogos están mejorando en el seguimiento y pronóstico del clima extremo asociado a ciclones y tifones con exactitud razonable durante períodos de pocos días o semanas. Una comprensión cada vez mayor del fenómeno de El Niño/La Niña y de otras anomalías climáticas supone que las variaciones climáticas estacionales predecibles para regiones específicas también están siendo más exactas y por ende constituye también una acción en el marco de la adaptación al cambio climático.

### Mantenimiento de los ecosistemas <sup>33</sup>

La reducción de las presiones actuales sobre los ecosistemas naturales que se expresan en la fragmentación y destrucción de los hábitat, la sobreexplotación, la contaminación y la introducción de especies exóticas, proporcionará a los mismos un espacio y un tiempo para ajustar su situación ante los nuevos escenarios. Estas medidas de protección y de cuidado deben reconocerse como parte del proceso de adaptación.

Algunas de las medidas de adaptación para proteger los ecosistemas naturales son<sup>34</sup>:

- Conservación de la biodiversidad silvestre: fortalecimiento de la Red de Áreas Protegidas;
- Mejoramiento sostenible en la agricultura tradicional para proteger bosques y praderas;
- Protección de los ecosistemas marinos;
- Protección de las zonas costeras; y
- Protección de humedales de agua dulce.

32 Cap-Net, 2009)

33 Cap-Net, 2009)

34 GWSP, 2005).

## Adaptación al cambio climático en la agricultura

Como la agricultura es el mayor consumidor de agua, se verá fuertemente afectada por la variabilidad de las precipitaciones, la temperatura y otras condiciones climáticas<sup>35</sup> y, por consiguiente, por los cambios climáticos.

Más del 80% de la tierra agrícola mundial es de secano y, en condiciones áridas y semiáridas, la producción será muy vulnerable a los cambios climáticos<sup>36</sup>. Y aunque la tierra irrigada sólo represente alrededor del 18% de la tierra agrícola mundial, su producción es en promedio de 2 a 3 veces mayor que aquella de las zonas de secano.

Por lo tanto, la producción mundial de alimentos depende de las precipitaciones y, cada vez más, de la disponibilidad de los recursos hídricos. La mayor variabilidad de estos recursos, a su vez, afectará a la agricultura irrigada<sup>37</sup>. En bajas latitudes, por ejemplo, el derretimiento prematuro de la nieve puede causar inundaciones en primavera que llevan la escasez de agua en verano.<sup>38</sup>

Además, si las precipitaciones reducidas resultan en un aumento en el uso del agua para riego, la incidencia de enfermedades provenientes de estos sistemas podría aumentar debido al uso de aguas residuales tratadas insuficientemente. Obviamente, muy escasa agua afectará directa y negativamente la producción agrícola.

Por otra parte, los eventos extremos de precipitaciones pueden llevar a la humedad excesiva del suelo, a la erosión del suelo, al daño directo a las plantas y a la demora en los trabajos agrícolas, todos ellos factores que interrumpen la producción de alimentos.<sup>39</sup>

35 Kabat y van Schaik, 2003)

36 (Bates et al., 2008).

37 (Cap-Net, 2009).

38 (Bates et al., 2008).

39 (Bates et al., 2008).

## Una gestión de riesgos ante la incertidumbre

La agricultura es esencialmente un asunto de gestión de riesgos. En cada estación, los agricultores de secano deben tomar una decisión ante la incertidumbre. Si se siembra demasiado pronto y la humedad del suelo es inadecuada o se produce un período seco inesperado, se corre el riesgo de que las plántulas no se desarrollen. Si, por el contrario, se siembra demasiado tarde, los cultivos podrían no tener el tiempo suficiente para madurar, o volverse más vulnerables a las plagas y las enfermedades.

Muchos agricultores y comunidades dependen cada vez más del agua gestionada –ya sea de embalses o de fuentes subterráneas más que de la lluvia directa– para su subsistencia. En general, cuando los precios de los cultivos ofrecen una ganancia suficiente y el costo o escasez del agua generan un incentivo adecuado, los individuos se muestran dispuestos a invertir en mejorar la eficiencia del agua. Las inversiones en la gestión del agua realizada por los agricultores, en forma individual y colectiva, les ha permitido mantener el aumento de la producción y soportar los caprichos o variabilidades del clima. Cuando los agricultores realizan sus propias inversiones, por lo general son muy conscientes del costo del agua y están más dispuestos a practicar un uso más eficiente del recurso.

## Efectos para la agricultura

El cambio climático amenaza en determinadas regiones con reducir la producción agrícola debido a que esta actividad depende de las variables climáticas de una determinada zona para poderse desarrollarse.

Sin embargo, la falta de agua para riego y consumo al igual que el incremento de heladas y sequías,

ligado a apariciones de plagas en zonas donde antes no existían, amenazan la posibilidad de asegurar en gran parte el final exitoso de un año agrícola típico, por lo cual se ve la necesidad de plantear medidas preventivas en relación a los estudios meteorológicos y a escenarios futuros que puedan manifestarse en determinados periodos de tiempo para tomar las decisiones más adecuadas.

### Algunos efectos dentro de la agricultura son:

- Los ciclos de crecimiento de una gran variedad de cereales se acortan debido a la su susceptibilidad a la temperatura.
- Las temperaturas muy elevadas ocasionarán severos daños especialmente en variedades que requieren climas más templados y estables.
- Las zonas cálidas y templadas-cálidas experimentarán una disminución de la productividad debido al incremento en las temperaturas que afectará la evapotranspiración.
- Las zonas intertropicales serán las más perjudicadas con aumentos pequeños de temperatura debido a la fragilidad del ecosistema.
- Los cultivos se desplazarán a zonas más altas o frías dependiendo de la capacidad de resistencia del cultivo.
- Aparecerán enfermedades por bacterias y hongos en zonas más húmedas y nuevas plagas de insectos en zonas más secas.

## 1.3 Gobernanza del agua y conflictos

### 1.3.1 Conceptos básicos de gobernanza

En los últimos años ha venido teniendo mayor importancia el tratamiento del concepto de gobernanza aplicado a los recursos hídricos, como parte de los recursos naturales.

“El problema del agua no es el agua”, sino su política de administración. La toma de conciencia de una crisis ambiental generalizada producida por una prolongada ineficiencia en el manejo de los bienes de la naturaleza, nos compromete a que prioricemos una reforma profunda en la gestión sustentable de los recursos naturales”

María Leichner. FUNDACION ECOS

En términos generales, la gobernanza es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Ella incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.<sup>40</sup>

La gobernanza puede también definirse como el medio a través del cual la sociedad define sus metas y prioridades y avanza la cooperación, ya sea global, regional, nacional o local. Los sistemas de gobernanza se expresan a través de marcos políticos y jurídicos, estrategias y planes de acción.<sup>41</sup>

Un gobierno puede tener gobernabilidad, en la medida en que sus dirigentes cuenten con los apoyos políticos necesarios para gobernar y, sin embargo, puede gobernar mal por faltarle la calidad de gobernanza. Existe gobernanza en un Estado cuando su gobierno tiene las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma.

Gobernabilidad y gobernanza son conceptos a veces mal definidos y muy confundidos. La capacidad política de gobernar (gobernabilidad) deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad, mientras que la gobernanza es la capacidad financiera y administrativa en sentido amplio de un gobierno para

40 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Gobernabilidad y desarrollo sostenible

41 Guilmin, F., Scanlon, J. (Editores), International Environmental Governance, IUCN Environmental Policy and Law Paper N° 49, IUCN Gland, Switzerland, 2004



implementar políticas. Sin gobernabilidad es imposible gobernanza, pero a la inversa ésta puede existir (muy deficientemente y a veces temporalmente) en situaciones satisfactorias de gobernabilidad.

Una buena gobernanza aumenta la legitimidad del gobierno y, por lo tanto, la gobernabilidad del país.<sup>42</sup>

Otros aplican el concepto de gobernanza para abordar la gestión de gobierno, la condición de gobernar en sentido amplio <sup>43</sup>. Viene a ser el contenido de la acción estatal en la implementación de las políticas y en la consecución de metas colectivas. Se refiere al conjunto de mecanismos y procedimientos para mediar con la dimensión participativa y plural de la sociedad. Sin dejar de lado sus competencias el Gobierno asume comportamientos flexibles, capaz de descentralizar funciones, transferir responsabilidades y ampliar el universo de actores participantes.

Se trata de una dimensión político-administrativa sobre el modelo de gobierno, de la interacción entre actores en la toma de decisiones políticas y en la implementación de políticas públicas.

La gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del modo de gobernar: el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador. Se genera el reconocimiento y la capacidad de los actores sociales (familias, ongs, empresas, organizaciones sociales, iglesias, comunidades locales) cuyos aportes contribuyen significativamente a la coordinación intrasocietal y cuyas capacidades están subutilizadas pero que pueden ser superiores a las que posee el gobierno en ciertas áreas de política ,<sup>44</sup> generándose un necesario complemento que permite mayor eficiencia, refuerza la confianza y consolida la gobernabilidad.

Por eso el gobierno debe facilitar y establecer con los sectores de la sociedad formas de acuerdos para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de las políticas públicas y del gasto público. Dependerá de las actitudes (enfoques) y aptitudes (habilidades) de las autoridades la capacidad de articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos interés conjunto para lograr la participación de todos con su correspondiente aporte de recursos y voluntades. El tema de la gestión del recurso hídrico con seguridad puede ser clave para ejercitar la gobernanza.

Desde otra entrada complementaria, la gobernanza se refiere principalmente a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos. En este caso y eso es una precisión fundamental para nuestro enfoque, la gobernanza funciona en un contexto político democrático<sup>45</sup>.

En general la gobernanza hace alusión a la importancia central que poseen los actores e instituciones no estatales en el proceso de toma de decisiones políticas públicas. Esta relación Gobierno-Sociedad modifica drásticamente las visiones tradicionales jerárquicas autoritarias y que devinieron en muchos casos en salidas dictatoriales. Los resultados de una buena gestión pública ahora deben medirse con indicadores que muestren esa vinculación renovada entre lo público y lo privado, que generen una corresponsabilidad de los actores no gubernamentales en las acciones de interés público, garantizando siempre los roles que le competen a cada cual (por ejemplo el respeto al control y vigilancia de parte de las organizaciones sociales a la gestión del gobierno).

---

42 Fritschak (1994),

43 Diniz (1996)

44 Aguilar (2006)

---

45 Banco Mundial

De esta manera los gobernantes (nacionales, intermedios y locales) ya no gobiernan solos sino en estrecha relación con otros actores construyendo relaciones horizontales y un trabajo en red, mediante acuerdos, consensos, pactos y compromisos establecidos. El modo de gobernar moderno ya no es un proceso únicamente gubernamental, sino que se ha convertido en un proceso político-social e interorganizacional, donde intervienen otros actores no gubernamentales.

El reto de la gobernanza se sitúa en entender mejor el papel de los actores no gubernamentales en la producción y los resultados de las políticas públicas, y otorgar nuevas funciones a los poderes públicos en relación a la nueva forma de gobernar las sociedades.

### 1.3.2 Elementos y principios de Buena Gobernanza

Para alcanzar la gobernabilidad en el escenario local se hace necesario:

- La construcción de una visión colectiva del desarrollo local, en la que se refleja el propósito colectivo por alcanzar y que anima a los agentes locales.
- El reconocimiento de liderazgos individuales o colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad con el proceso que se promueve
- El desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso. Este constituye el aspecto esencial identificado unánimemente en toda la literatura sobre gobernabilidad y busca identificar cuál es el balance "adecuado" y como lograrlo.
- La importancia de la identificación de los actores, su roles y potencialidades. Supone la precisión de la manera como juegan los distintos factores de poder, tanto subnacionales como nacionales, públicos y privados, la consecución de consensos, la legitimidad y el liderazgo.
- La construcción de capacidades institucionales que garanticen la eficacia de las políticas públicas nece-

sarias en el proceso. Pretende profundizar y discutir sobre instrumentos de eficiencia administrativa, de transparencia en la gestión pública, de prácticas innovadoras, y de sostenibilidad financiera de las experiencias.

- La participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso. En la medida en que se subraya el concepto de gobernabilidad democrática, se busca precisar su alcance y especialmente su condición de herramienta. Se requiere señalar y discutir sobre los riesgos de su práctica, la manera de enfrentarlos, así como sus limitaciones.

### Beneficios de la participación:

- La participación enfatiza la toma de decisiones en el nivel más factible (subsidiariedad), con una consulta pública total y un ingreso de los usuarios en el diseño e implementación de los proyectos sobre recursos hídricos, lo cual conduce a proyectos más exitosos en términos de diseños a escala, operación y mantenimiento;
- La participación también ayuda a asegurar que los recursos ambientales sean protegidos y que los valores culturales y los derechos humanos sean respetados;
- La participación facilita coordinar los intereses y a aumentar la transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones; y
- Una mayor participación también puede mejorar la recuperación de la inversión, que es un factor clave para generar ingresos y financiar la GIRH.

### 1.3.3 La GIRH y un sistema adecuado de gobernanza del agua

En lo que respecta a la gobernanza de los recursos hídricos, hay una definición que la señala como el "rango de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro de agua

en los diferentes niveles de la sociedad<sup>46</sup>. La dimensión ambiental de la gobernanza de los recursos hídricos debiera ser entendida como "la consideración de los aspectos jurídicos relativos al manejo y utilización del agua como un componente o elemento definitorio de ciertos ecosistemas"<sup>47</sup>

Una gestión adecuada y efectiva de los recursos hídricos debe incluir necesariamente la definición clara de los roles institucionales. En el caso de las autoridades responsables del recurso agua están en la obligación de difundir las normas, aplicarlas y orientar la participación tanto de los actores públicos como privados. Y no solo debiera ser una obligación sino una conveniencia para ejercer de manera más eficiente y legitimada su mandato como autoridades.<sup>48</sup>

De lo contrario lo que tendríamos es una crisis en la gobernanza del agua y un factor seguro de conflictividad. Más aun si la demanda por el recurso es cada vez más creciente y a veces alarmante. No tener claridad en la definición de los ámbitos de competencia institucional de cada uno de los actores, como expresión de una gestión sectorializada y no integral, lo que generará serán trabas en la administración de los recursos hídricos y en manejo de los conflictos que se produzcan. El resultado puede ser una menor calidad del servicio, mayores costos, retrasos en la inversión pública y privada, mayor inestabilidad social y, lo más importante, una población que no podrá disponer del aprovechamiento adecuado de un recurso que le corresponde como derecho.

Para que la gestión hídrica de buenos resultados dentro del contexto andino es necesario hacer frente a varios desafíos:

46 Colom de Morán, E., Ballesteros, M., Gobernabilidad eficaz del agua: acciones conjuntas en Centroamérica, Global Water Partnership, 2003,

47 UICN. Alejandro O. Iza y Marta B. Rovere Editores. Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental. 2006

48 María Lechner. Agua, Globalización y Gobernanza, FUNDACION ECOS. San Pablo, 2003

- crear capacidades de gobernabilidad en jurisdicciones divididas políticamente, que abordan áreas naturales transfronterizas;
- enfocarse en obtener fuentes seguras de financiamiento para los organismos de gestión de recursos hídricos;
- crear sistemas de monitoreo, gestión local o control social (consejos, comités, mesas) que sean sostenibles, que puedan velar de forma local por el recurso, creados dentro de un marco legal, con estatutos claros y protocolos para ejecutar sus actividades (sobre todo formular y ejecutar planes) y que logren una participación efectiva de los actores que intervienen en una cuenca y en el uso del agua;
- mantener una política nacional en coordinación con las agencias locales de los recursos hídricos que cuente con la participación de los principales actores y sectores.

## 1.4 Políticas públicas y manejo de conflictos socio-ambientales generados por el efecto de la variabilidad climática/ cambio climático en la región andina

### Políticas y estrategias del uso del agua en la agricultura

En los países de la región andina se puede observar carencias dentro de los sistemas normativos y políticos en relación al recurso hídrico, y más aun en relación al sector productivo, razón por la cual en los cuatro países se maneja una gran variedad de propuestas, tanto de sectores privados como públicos y de movimientos sociales que exigen una normativa acorde a la realidad existente y las amenazas y vulnerabilidades identificadas por el sector.

«Hasta la fecha, los problemas relacionados con los recursos hídricos no han sido adecuadamente abordados en los análisis del cambio climático, ni en la formulación de políticas sobre el clima. En la mayoría de los casos, no se han tenido en cuenta tampoco adecuadamente los problemas que plantea el cambio climático en relación con los análisis, la gestión o la formulación de políticas relativas a los recursos hídricos. Según numerosos expertos, tanto el agua como su disponibilidad y calidad serán los principales factores de presión y el principal tema de debate en el contexto de las sociedades y del medio ambiente afectados por el cambio climático; por consiguiente, es necesario ahondar en nuestro conocimiento de los problemas que traen aparejados».

El Agua y el Cambio Climático.  
Documento Técnico IV del IPCC (2008)

Ocurre lo mismo en relación a las actividades del sector productivo que dependen en gran medida de la disposición de agua para sus actividades.

### Agenda de recursos hídricos de la CAN

Dentro del marco de la Agenda Ambiental, la Secretaría General de la Comunidad Andina, viendo la necesidad de contar con una estrategia regional que esté dirigida a responder a la difícil situación que enfrentan los recursos hídricos respecto al cambio climático, ha elaborado un documento síntesis que se denomina la Estrategia Andina para la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (EA-GIRH) que se constituye en los lineamientos de referencia para el establecimiento de políticas regionales respecto al uso del recurso hídrico promoviendo su manejo eficiente y un acceso equitativo.

Esta estrategia fue creada con el objetivo de constituirse en un instrumento para apoyar a los países miembros en la conservación, protección y

aprovechamiento sostenible de su excepcional riqueza hídrica y sus cuencas compartidas, promoviendo la participación, la inclusión y la equidad social y el fortalecimiento de posiciones subregionales comunes, en el marco de un desarrollo que esté en armonía con la naturaleza.

La Secretaría de la CAN ha elaborado la Agenda Ambiental Andina 2006-20106 para que sirva de guía a las acciones tanto del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible como del Comité Andino de Autoridades Ambientales. De esta manera se busca facilitar la definición, armonización, coordinación y concertación de políticas y estrategias comunitarias de gestión ambiental y desarrollo sostenible, que contribuyan a la profundización del proceso de integración regional y a fortalecer la capacidad de negociación andina en foros internacionales.

Es un documento orientador, que se enmarca en una visión de largo plazo y a la vez propone acciones concretas y consensuadas de corto y mediano plazo. Establece acciones de carácter subregional que agregan valor a los esfuerzos nacionales y contribuyen a fortalecer las capacidades de los Países Miembros en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

### Principales políticas de los países andinos

#### Bolivia

Bolivia es un país de gran diversidad étnica y biológica colocándolo entre los 15 países más megadiversos. Cuenta con cuatro macroecoregiones: Tierras altas, Valles, Trópico húmedo y Chaco, cada uno de los cuales encierra una variedad de ecosistemas, pasando por altiplanos, valles secos y yungas.

A pesar de su escasa densidad poblacional, de casi diez millones de habitantes, se caracteriza por altos índices de pobreza y altos índices de migración del área rural al área urbana.

## Economía

La economía boliviana se basa principalmente en la extracción y exportación de gas y otros hidrocarburos que exporta a los países vecinos de Brasil y Argentina. Ingresos adicionales proceden de minerales como la plata y el estaño entre otros. Otros recursos provienen de la exportación de productos agrícolas como cacao, banano, quinua entre otros.

## Sistema de Gobierno del Agua

Bolivia cuenta con un Ministerio de Medio Ambiente y Agua que es la autoridad sobre el recurso. A su vez cuenta con el Viceministerio de Agua y Saneamiento y el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego.

Actualmente la entidad más importante en materia de Recursos Hídricos es el Servicio Nacional de Riegos (SENARI)<sup>49</sup> que fue creado en 8 de octubre de 2004 mediante ley 2878, como entidad autárquica, bajo la tuición del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (actualmente bajo mandato del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, con autonomía administrativa y de gestión, personería y patrimonio propio, con la responsabilidad de regular, planificar, gestionar y promover la inversión pública para el desarrollo de riego y la producción agropecuaria y forestal bajo riego.

Las atribuciones del SENARI implican ejecutar planes, programas y estrategias aprobadas por su Directorio:

- Coordinar con las diferentes instancias, a nivel nacional, departamental, municipal, local y de cuencas, las actividades para el desarrollo del riego.
- Tener a su cargo y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información de Riego (SNIR).
- Elaborar y mantener actualizado el Padrón Nacional de Sistemas de Riego (PNSR).
- Apoyar al Directorio del SENARI, en todas las acciones que le sean encomendadas.

- Programar y ejecutar su presupuesto.
- Presentar informes financieros y de gestión al Directorio del SENARI

Acerca del cambio climático, Bolivia tiene una marcada posición a desconocer el Acuerdo de Copenhague<sup>50</sup> considerando que éste resultó de negociaciones entre algunas de las partes y dejó de lado las partes más afectadas.

La propuesta de Bolivia se resume en cuatro puntos:

1. Justicia climática
2. No a los mecanismos de mercado para regir los procesos de comercio de emisiones
3. Cumplimiento al protocolo de Kioto
4. Respeto a la Madre Tierra

### Mandatos de la CAN en relación a los recursos hídrico

- I Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Declaración de Paracas (abril 2005) Mecanismos para mejorar el acceso a la información y conocimiento, intercambio de experiencias y colaboración en cumplimiento de los ODM. (CEPIS / PAS).
- Taller Andino para el intercambio de experiencias (temas: Manejo integral de cuencas, participación de comunidades organizadas y pagos por servicios ambientales) para definir lineamientos comunes.
- XVI Consejo Presidencial Andino (julio 2005)
- Estrategia de preservación y utilización sostenible del recurso agua.
- Conformación de un grupo de trabajo.
- Encomendó a las autoridades sectoriales identificar políticas y normativas comunitarias para la gestión integrada de los recursos hídricos.
- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (septiembre 2004)
- Aprobó el PIDS, estrategia social comunitaria, que tiene el propósito de encausar acciones de alcance regional que enriquezcan y complementen las políticas de superación de la pobreza y la inequidad social

49 Información disponible en:  
<http://www.riegobolivia.org/senari.html>

50 Acuerdo al que se llegó en la quinceava reunión de las partes COP15, en la ciudad de Copenhague, Dinamarca

## Perú

El Perú cuenta con tres regiones geográficas principales: la franja del desierto (en la costa del Pacífico), las tierras altas y la selva tropical de la cuenca del Amazonas. Está incluido entre los cinco países más megadiversos. Su población se estima actualmente en 28 millones, de los cuales más del 70 por ciento vive en zonas urbanas. A pesar de que en los Andes la agricultura es en gran parte una actividad de subsistencia, la extracción de los recursos naturales de la selva amazónica ha afectado gravemente al ecosistema y a los pueblos indígenas, que siguen siendo uno de los sectores más pobres y marginados de la población en el Perú.

### Economía

El PIB de Perú casi se ha duplicado desde el año 2000. Se ha convertido en uno de los pocos países en el mundo en la actualidad con un fuerte crecimiento del PIB y una inflación insignificante. Gran parte de los ingresos de exportación (cerca del 60%) están representados por los minerales, siendo Perú el primer productor mundial de plata. A pesar de que su economía está en auge, no se ha traducido en una mejora de las condiciones sociales para la gran mayoría de los peruanos. El gobierno pretende reducir la pobreza a menos del 40% en 2011.<sup>51</sup>

Perú es una tierra rica en minerales y la economía peruana se basa principalmente en la extracción y exportación de cobre, zinc, plomo, plata, hierro y oro. La minería constituye aproximadamente la mitad de los ingresos de exportación del país, pero no beneficia a la mayoría de la población. La minería como se la está llevando a cabo está generando destrucción del ambiente e inestabilidad social. Otros sectores importantes son la pesca y la harina de pescado, la silvicultura y la agricultura.

<sup>51</sup> Según las cifras oficiales la pobreza total en el Perú para el 2010 bajó a 31%

### Sistema de gobierno del agua

En el Perú, dentro del Ministerio de Agricultura, se encuentra la Autoridad Nacional del Agua (ANA)<sup>52</sup>. Es el órgano técnico, adscrito al Ministerio de Agricultura, responsable por la gestión multisectorial del agua. Es el ente rector del Sistema Nacional de Recursos Hídricos, el cual es parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y se constituye en la máxima autoridad técnico-normativa en materia de recursos hídricos y los bienes asociados a estos.

La ANA es el organismo encargado de realizar las acciones necesarias para el aprovechamiento multisectorial y sostenible de los recursos hídricos por cuencas hidrográficas, en el marco de la gestión integrada de los recursos naturales y de la gestión de la calidad ambiental nacional estableciendo alianzas estratégicas con los gobiernos regionales, locales y el conjunto de actores sociales y económicos involucrados.

Sus principales funciones son: formular la política y estrategia nacional de recursos hídricos; administrar y formalizar los derechos de uso de agua; distribuirla equitativamente; controlar su calidad; y facilitar la solución conflictos. Asimismo regula la actuación de las entidades del Poder Ejecutivo y de los actores privados en la gestión integrada y multisectorial de los recursos hídricos, estableciendo como unidad de gestión a las cuencas hidrográficas y acuíferos del país.

A pesar de ser uno de los países más vulnerables al cambio climático, a nivel político ha asumido una postura neutral. Aunque se ha asociado al Acuerdo de Copenhague en enero del 2010, sigue analizando los mecanismos de su intervención (UNFCCC, 2010).

## Ecuador

Ecuador está situado en la costa del Pacífico de América del Sur, tiene una superficie de 283.560 Km<sup>2</sup>

<sup>52</sup> Información disponible en: <http://www.ana.gob.pe>

y cuenta con una alta diversidad biológica, incluyendo las Islas Galápagos, con una gran variedad de pueblos indígenas precolombinos.

#### Economía

Las principales exportaciones de Ecuador son el petróleo, plátano, camarón, cacao y flores. A finales del siglo XX una combinación de factores, entre ellos la caída de los precios del petróleo y el colapso del sector bancario, impulsaron a la economía a una recesión, con la inflación más alta de la región. Esto condujo a la decisión del gobierno de sustituir la moneda nacional con el dólar americano en un esfuerzo por estabilizar la economía.

#### Sistema de gobierno del agua

La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA)<sup>53</sup> fue creada en el año 2008. La misma tiene la finalidad de conducir y regir los procesos de gestión de los recursos hídricos nacionales de una manera integrada y sustentable en los ámbitos de cuencas hidrográficas.

Esta Secretaría Nacional, creada a nivel ministerial, reemplaza al ex Consejo Nacional de Recursos Hídricos, pero a partir de los principios modernos de la gestión que requieren establecer sistemas que separen las competencias que se refieren a la rectoría y formulación de políticas, de aquellas de investigación y participación social.

Entre los objetivos generales del SENAGUA están:

- Ejercer la rectoría nacional en la gestión y administración de los recursos hídricos.
- Desarrollar la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, con una visión ecosistémica y sustentable.
- Fomentar en las políticas sectoriales y su regulación los criterios de preservación, conservación, ahorro y usos sustentables del agua para garantizar el derecho humano al acceso mínimo al agua limpia y

segura, mediante una administración eficiente que tome en consideración los principios de equidad, solidaridad y derecho ciudadano al agua.

- Promover la protección de las cuencas hidrográficas dando énfasis a la conservación de páramos y bosques nativos, para preservar los acuíferos y la buena calidad del agua en sus fuentes.
- Implementar políticas, estrategias y normas para prevenir, controlar y enfrentar la contaminación de los cuerpos de agua.
- Promover la gestión social de los recursos hídricos.
- Mitigar los riesgos generados por causas hídricas.

En respuesta al Acuerdo de Copenhague producto de la COP15, Ecuador envió una carta a la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) donde se niega a participar del acuerdo, argumentando que no es vinculante y criticando la forma que fue concebido, sin cumplir los reglamentos que la misma convención establece para este tipo de negociaciones.<sup>54</sup>

## Colombia

Colombia se encuentra en el norte de Sudamérica y tiene costas que dan tanto al Océano Pacífico como a las aguas del Caribe. En su territorio encontramos una gran variedad de ecosistemas tanto terrestres como marítimos incluyendo varias islas, cuenta con 1.141.748 km<sup>2</sup> y 45 millones de habitantes.

#### Economía

Colombia es reconocida a nivel mundial por la producción de café suave, flores, esmeraldas, carbón y petróleo, por su diversidad cultural y por ser el segundo de los países más ricos en biodiversidad del mundo.

Es uno de los principales centros económicos de Latino América. Sin embargo, el narcotráfico es uno de sus principales problemas.

<sup>53</sup> Información disponible en: <http://www.senagua.gov.ec>

<sup>54</sup> Información disponible en: <http://www.cra.gov.co>

## Sistema de gobierno del agua

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) es una unidad administrativa especial, con autonomía administrativa, técnica y patrimonial, y adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Su propósito es regular monopolios y promover la competencia del sector, evitando abusos de posición dominante e impulsando la sostenibilidad del sector y la prestación de servicios de calidad con tarifas razonables y amplia cobertura. Ha sido creada, a su vez, para regular los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en Colombia.

Los objetivos y funciones de la CRA son promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad.

## Legislación de agua, marco normativo y gobernabilidad en los países de la CAN

Uno de los retos más importantes que tienen en la actualidad los países de la CAN es velar por sus Recursos Hídricos. Los efectos del cambio climático en la región se pueden observar hoy en día en la disponibilidad y acceso a las fuentes de agua.

En varias regiones el agua ha empezado a escasear mientras que en otras se han producido inundaciones a escalas pocas veces antes vistas. Ambos fenómenos tienen un impacto directo en los PIB de cada uno de los países. Si el cambio climático amenaza con incrementar estos fenómenos, los países andinos están obligados a asumir medidas drásticas que no sólo involucren acciones para paliar los efectos (reacción ante los eventos), sino también preparar a la población

y crear alternativas para que ella no se vea en la difícil decisión de abandonar sus tierras.

En este sentido, dentro de los países andinos, nuevas normas referidas a la gestión y el manejo de los recursos hídricos se vienen formulando y reformulando durante las últimas décadas. Las nuevas legislaciones sobre el agua acompañan la creación de entidades u organizaciones de gestión de recursos hídricos, ya sea enfocadas al agua de riego, agua potable, gestión integrada o manejo de cuencas.

En el caso del Perú, la Ley de Aguas ya fue promulgada, sin embargo, en el caso de Ecuador y Bolivia existen proyectos de ley que actualmente se encuentran en debate. La Ley de Aguas vigente en Bolivia se remonta a 1908 siendo una normativa altamente deficiente.

En Colombia la Ley de Aguas es de 1994 y actualmente se está trabajando en un nuevo proyecto de ley que busca una gestión integrada del recurso hídrico. Otro de los problemas emergentes es el hecho de que la demanda crece y la oferta cada vez es más limitada.

Dado este panorama, los países andinos han creado entidades para responder a las políticas nacionales sobre el recurso, bajo diferentes enfoques:

- Colombia: se enfocan en garantizar el acceso al agua y al saneamiento.
- Bolivia: si bien el abastecimiento de agua en los centros urbanos es limitado, las políticas están más enfocadas en asegurar el recurso hídrico para riego en el área rural, debido a que en muchos casos se traduce en garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades rurales y de las urbes.
- Perú: enfocada en responder las demandas multi-sectorialmente bajo una visión más económica.
- Ecuador: trata de manejar el recurso bajo el enfoque de cuenca hidrográfica y de la conservación de las fuentes de agua.



En relación a sus políticas sobre cambio climático, Colombia se adscribió al Acuerdo de Copenhague en una carta dirigida a Yvo De Boer en enero.

Los puntos más destacados de la carta se refieren a que tal acuerdo «constituye un paso en los esfuerzos globales por fortalecer el régimen internacional vinculante en materia de cambio climático», «recoge la necesidad de que los países desarrollados provean recursos financieros, transferencia de tecnología y

construcción de capacidad en forma predecible y sostenible».

El Acuerdo promete oportunidades para «utilizar mecanismos de mercado que permitan promover acciones de mitigación y de ofrecer incentivos a aquellas economías con bajos niveles de emisiones, como la nuestra, para que puedan continuar su desarrollo económico por esta senda».



## Ejercicio

De manera individual responder las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrenta la Comunidad Andina en relación a la disponibilidad y acceso a los recursos hídricos?
2. ¿Considera usted que es necesario tomar en cuenta variables climáticas dentro la Gestión Integral de los Recursos Hídricos?
3. ¿Por qué relacionamos la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos con la Adaptación al Cambio Climático?
4. ¿Cree usted que el contexto político legal de la región favorezca la implementación de estrategias GIRH? ¿Qué políticas públicas sobre el factor cambio climático conoce?
5. ¿Cuáles son los cambios esperados en el clima para su región y cómo espera que afecten a los recursos hídricos?
6. ¿Conoce ejemplos de planeamiento de adaptación intersectorial? ¿Cuál cree que es el nivel espacial más adecuado para el planeamiento de adaptación si se considera la GIRH?

## Recapitulando

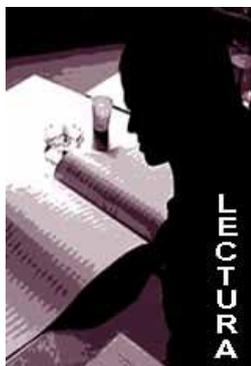
Se ha realizado un rápido recorrido por los más importantes ecosistemas que constituyen los andes, su importancia, su situación de riesgo y vulnerabilidad, más aun como resultado de los efectos actuales y futuros generados por las variabilidad climática, lo que debería generar la mayor preocupación de los Gobiernos y demás decisores para generar políticas que garanticen su protección.

En particular la preocupación frente a la situación crítica sobre el futuro de los recursos naturales se enfoca en el recurso hídrico, como un bien.

Igualmente se ha hecho un repaso se la situación que es finita y que se puede decir está padeciendo una crisis de gobernanza, entendido como la escasa capacidad para que se permita una gestión sostenible.

Frente a este escenario surge el concepto de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) como instrumento clave para comprender los efectos de la variabilidad climática y como soporte metodológico para lograr una visión integral de la gestión del agua articulada armónicamente al conjunto de los recursos naturales.

Finalmente se reconoce que los efectos producidos por la variabilidad climática constituyen un factor generador de conflictos socioambientales que requieren de políticas nacionales y andinas para su mejor tratamiento como parte de la consideración del conflicto como oportunidad de transformación.



### Lecturas sugeridas

Guhl, E. ( 2009): El dilema del agua: cambio o sed. Instituto Quinaxi. Páginas 1-5. En: [http://www.quinaxi.org/quienes\\_somos/default.asp](http://www.quinaxi.org/quienes_somos/default.asp)

Roberto A. Acosta. Agua como recurso de vida y desarrollo. Autoridad Nacional del Agua. Perú

CAN. 2008. Hacia una Gestión Integrada del Agua en la Región Andina.. Capítulo 1.4 Páginas 7-18. Alianza Cambio Climático: <http://www.cambioandino.org>

UICN. 2009. Agua para La Vida. Criterios para apoyar la gestión sustentable del agua y la biodiversidad asociada a ella. Páginas 16 al 28.

Axel C. Dourojeanni. 2009. Los desafíos de la gestión integrada de cuencas y recursos hídricos en América Latina y el Caribe.. Fundación Chile. Santiago de Chile. [axeldouro@hotmail.com](mailto:axeldouro@hotmail.com). Páginas 3-12

Alejandro Iza y Marta Rovere Editores. 2006. UICN. Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental. Serie de Política y Derecho Ambiental N° 53. Páginas 461-453

María Leichner. 2003. Agua, globalización y gobernanza. Fundación Ecos. Diapositivas 1 al 9.

Giselle Huamani O. Sandro Macassi L. 2011. Política para la Gestión de los Conflictos Socio Ambientales. CIES. Diapositivas 1-17

Catholic Relief Services. 2009. Agua y conflicto. Incorporar la construcción de paz al desarrollo de agua. Páginas 14-24

CAN. 2010. El Agua de los Andes. Un recurso clave para el desarrollo e integración de la región. Páginas 4-10; 33-39

Ernesto Guhl Nannetti. La gobernanza del agua. ¿Pública o privada?

## Bibliografía Unidad # 1

Aureli, A.; Brelet, C., 2004. Women and Water: an ethical issue. UNESCO series on Water and Ethics, Essay 4. UNESCO, París, Francia.

Burton Jean, 2003. Integrated water resources management, on a basin level. A training manual. UNESCO. Cap-Net, PDNU, GWP., 2005. Integrated Water Resources Management Plans. Training manual and Operational Guide. Cap-Net, International Capacity Building Network for IWRM. Cap-Net, PNUD y GWA, 2006. Por qué importa el género. Tutorial para gestores del agua.

Cap-Net, Red Internacional de Desarrollo de Capacidades para la GIRH. GWA, Alianza del Género y el Agua.

Cap-Net, PNUD, 2006. Tutorial sobre la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Red Internacional de Desarrollo de Capacidades para la GIRH, GWP, EU WI.

Cap-Net, PNUD, 2008A. Aspectos económicos en la gestión sostenible del agua. Red Internacional de Desarrollo de Capacidades para la GIRH, GWP, EU WI.

Cap-Net, PNUD, 2008B. Gestión Integrada de los Recursos Hídricos para Organizaciones de Cuencas. Red Internacional de Desarrollo de Capacidades para la GIRH.

Cap-Net, PNUD, 2008C. Habilidades de resolución de conflictos y negociación para la gestión integrada de los recursos hídricos. Red Internacional de Desarrollo de Capacidades para la GIRH.

Cap-Net, PNUD, 2010. Derecho relacionado con el agua. Red Internacional de Desarrollo de Capacidades para la GIRH.

CEPAL, 1995. Planes y marcos regulatorios para la gestión integrada de cuencas. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Consejo Mundial del Agua. 2000. World Water Vision: Making Water Everybody's Business. Consejo Mundial del Agua, Francia.

ECOSOC, 1997. Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system. Informe del Secretario General. Coordination of the policies and activities of the specialized agencies and other bodies of the United Nations system.

FAO, 2009. Coping with a changing climate: considerations for adaptation and mitigation in agricultura. Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2009

Gonzales-Longatt, Francisco (2007) CAMBIO CLIMÁTICO: DATOS CIENTÍFICOS PROSPECTIVOS. Páginas 1-7. En: <http://www.fglongatt.org.ve/Articulos/A2008-07.pdf>.

Global Water Partnership, GWP. 2000. Informe de la TAC n.º 4, Integrated Water Resources Management. GWP, Estocolmo, Suecia.

Gupta, Joyeeta, Leendertse, Kees. 2005. Reforma legal para la gestión integrada de recursos hídricos: un enfoque dinámico y con diversos niveles a las leyes y políticas relacionadas con el agua, en «Incorporación de los principios de la gestión integrada de recursos hídricos en los marcos legales de América Latina». Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

GWA, 2006. Mainstreaming Gender in Water Management. Resource Guide.

IUCN, 2000. Vision for water and nature. A world strategy for conservation and sustainable management of water resources in the 21st century. IUCN – The World Conservation Union.

Jaspers, Frank, 2001. Institutions for Integrated Water Resources Management.

Manual de capacitación UNESCO-IHE, Delft, Países Bajos.

Solanes, M. y Peña, H., 2003. Effective Water Governance in the Americas: A Key Issue. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile

Kabat P. and van Schaik H. (2003) Climate changes the water rules: How water managers can cope with today's climate variability and tomorrow's climate change. Dialogue on Water and Climate: Wageningen, Países Bajos. <http://www.waterandclimate.org/User-Files/File/changes.pdf>

IPCC (2007c) Apéndice I: Glosario, pp. 869-883. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribución del Grupo de trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC). [Parry M.L., Canziani

O.F., Palutikof J.P., van der Linden P.J. y Hanson C.E. (Eds)]. Cambridge University Press: Cambridge, RU.

Bates B.C., Kundzewicz Z.W., Wu S. y Palutikof J.P. (Eds) (2008) Climate Change and Water. Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC Secretariat: Ginebra, Suiza. <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tp-climate-change-water.htm>

FAO (2007) Adaptation to climate change in agriculture, forestry and fisheries: Perspective, framework and priorities. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO): Roma, Italia. <ftp://ftp.fao>.

org/docrep/fao/009/j9271e/j9271e.pdf

IPCC (2007b) Anexo 1: Glosario, pp. 941–954.

Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribución del Grupo de trabajo I al Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC).

[Parry M.L., Canziani O.F., Palutikof J.P., van der Linden P.J. y Hanson C.E. (Eds)]. Cambridge University Press: Cambridge, RU. <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-annexes.pdf>

Cap-Net PNUD, UNESCO-IHE, REDICA, RHAMA. La GIRH como herramienta para la adaptación a los cambios climáticos. Manual de capacitación y guía para los moderadores. Julio de 2009.

Global Water Partnership, GWP. 2010. Informe de la TAC n.º 14, La Gestión del Agua, la Seguridad Hídrica y la Adaptación al Cambio Climático: Efectos Anticipados y Respuestas Esenciales. GWP, Estocolmo, Suecia.

CAN (2007) «¿Y por donde comenzamos? Prioridades de la Comunidad Andina ante el Cambio Climático» Lima-Perú. En: [http://www.comunidadandina.org/public/cambio\\_climatico\\_donde\\_comenzamos.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/cambio_climatico_donde_comenzamos.pdf)

CAN (2009) INFORME «SISTEMA DE MONITOREO DE LOS EFECTOS DE LOS CAMBIOS GLOBALES EN LA SUBREGIÓN ANDINA» -REUNIÓN REGIONAL DE EXPERTOS. En: [http://intranet.comunidadandina.org/.../SG\\_RE\\_SIMECG\\_INFORME.doc](http://intranet.comunidadandina.org/.../SG_RE_SIMECG_INFORME.doc)

CAN, PNUD/ORLAC y AECI (2007) ¿Y POR DÓNDE COMENZAMOS? PRIORIDADES DE LA COMUNIDAD ANDINA ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO  
En: [http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_75.htm](http://www.comunidadandina.org/public/libro_75.htm)

Doornbos, B. (2009) MEDIDAS PROBADAS EN EL USO Y LA GESTIÓN DEL AGUA: UNA CONTRIBUCIÓN A LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS ANDES. ASOCAM Intercooperation. En: [http://www.aguaycambioclimatico.info/biblioteca/ASO\\_RA\\_Agua.pdf](http://www.aguaycambioclimatico.info/biblioteca/ASO_RA_Agua.pdf)

Bello, M.E. (2001) REFORMAS Y POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA pp12

ACCIÓN PEDAGÓGICA, Vol. 10, Nos. 1 y 2 / 2001 pp. 14-25.

En: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/16974/1/art2.pdf>

Becerra, M.T. (2009) CAMBIO CLIMÁTICO EN LA REGIÓN ANDINA: EFECTOS Y ACCIONES EN EL

MARCO DE LA AGENDA AMBIENTAL ANDINA, Área de Medio Ambiente CAN (presentación power point).

En: [www.ciudad.org.pe/andino/cambio.climatico.agenda.ambiental.andina.Maria.TeresaBecerraCAN.Conversatorio.Ciudades.CC.ppt](http://www.ciudad.org.pe/andino/cambio.climatico.agenda.ambiental.andina.Maria.TeresaBecerraCAN.Conversatorio.Ciudades.CC.ppt)

CAN (2009) ESTRATEGIA ANDINA PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EA-GIRH.

En: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

CAN (2008) HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA EN LA REGIÓN ANDINA (Ernesto Guhl, consultor). En: [http://www.comunidadandina.org/desarrollo/documento\\_ernesto\\_Guhl.pdf](http://www.comunidadandina.org/desarrollo/documento_ernesto_Guhl.pdf)

CMNUCC (1998) PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO Naciones Unidas

En <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

GWP (2003) LA GOBERNABILIDAD DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN EL ECUADOR

En: [http://www.eclac.org/DRNI/proyectos/samtac/actividades\\_nacionales/ecuador/1/taller1.pdf](http://www.eclac.org/DRNI/proyectos/samtac/actividades_nacionales/ecuador/1/taller1.pdf)

Guinand, Luisa (2005) RECURSOS HÍDRICOS DE LA COMUNIDAD ANDINA. (presentación power point).

En <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd32/CAN.pdf>

IPCC (2007) LAS BASES CIENTÍFICAS. RESUMEN PARA RESPONSABLES DE POLÍTICAS. PARÍS: GRUPO DE TRABAJO I DEL IPCC.

En: [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_sp.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf)

OXFAM (2009) Bolivia Cambio Climático, Pobreza y Adaptación, La Paz p 27

En: <http://www.oxfam.org/es/campaigns/climatechange/camellonesbolivia>

Regalsky, P. (2009) Estrategias Campesinas Andinas de Reducción de Riesgos Climáticos» CENDA Cochabamba, Bolivia, p 23

#### Portales consultados:

SENAGUA; Secretaria Nacional de Agua, Ecuador. En: <http://www.senagua.gov.ec>

SENARI; Servicio Nacional de Riegos, Bolivia. En: <http://www.riegobolivia.org/senari.html>

CRA; Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, Colombia

En: <http://www.cra.gov.co>

ANA; Autoridad Nacional del Agua, Perú. En: <http://www.ana.gob.pe>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) (2010)

En: <http://unfccc.int/files/meetings/application/pdf/perucphaccord.pdf>

Ley de agua Colombia (Presentación Power Point). En: [www.udistrital.edu.co/](http://www.udistrital.edu.co/)

## Unidad 2

### Comprendiendo el conflicto

Objetivo de aprendizaje:

- Conocer los conceptos básicos sobre el conflicto y su rol de transformación positiva de procesos.
- Identificar las causas generales de los conflictos.
- Orientar el debate hacia los conflictos socioambientales en los que se ubican los temas vinculados a la variabilidad climática.

#### 2.1 Introducción. Construyendo diálogo y cultura de paz

Este aspecto introductorio es necesario para partir de un enfoque claro respecto al conflicto y que está presente en el conjunto del texto.

El punto de partida es la construcción de lo que se denomina cultura de paz, que viene a ser el conjunto de situaciones que permiten que los seres humanos desarrollen su convivencia en un clima de diálogo, armonía, comunicación y solución consensuada de las normales diferencias que se generan a lo largo de la actividad humana. La cultura de paz es una construcción social, política y ética. Por lo tanto no existe automáticamente ni podemos verla expresada de por sí en la vida cotidiana de algún pueblo.

Menos aun cuando la globalización, con base en ciertos modelos impuestos, se sustenta en un manejo de la economía y de la sociedad que en sí mismo es un factor estructural de conflictos cuyas soluciones son complicadas porque pasan por cuestionar en muchos casos el mismo modelo de acumulación que da sustento a la globalización.

La paz es concebida entonces como un ideal humano que se va construyendo y consolidando progresivamente en función de condiciones básicas que se den en la vida cotidiana como el respeto a la dignidad y la vigencia de los derechos humanos, el cumplimiento de los deberes y obligaciones como miembros de la sociedad, la equidad e inclusión social, económica y cultural, la justicia social, entre otros. Si ello no ocurre o se deteriora entonces la construcción de la paz se retrasa o colapsa hasta límites de situaciones de conflicto con violencia, como ocurre en diversas formas en nuestros países (política, laboral, social, socioambiental).

Muy distinto a la construcción de una cultura de paz debiera entenderse el término de pacificación, muchas veces sujeto a confusiones promovidas desde los espacios gubernamentales y militares. La pacificación se sustenta en un conjunto de medidas que buscan enfrentar el conflicto mediante la "desaparición" o "eliminación" de la otra parte que supuestamente ha alterado el orden y la tranquilidad del sistema (campañas militares o policiales). En otros casos la pacificación se basa en la neutralización de la otra parte a través de acciones o medidas que atiendan ciertas demandas de la gente para evitar que se adhieran o participen de los medios violentos que promueven algunos actores sociales o políticos (promover proyectos sociales, construcción de infraestructura, etc.).

Como veremos más adelante algunas estrategias de solución de conflictos deben partir de medidas correctivas que faciliten las posteriores acciones de paz (intervenciones militares para frenar las guerras por ejemplo). Por lo tanto para algunos sectores la

pacificación podría significar el punto de partida de la construcción de una cultura de paz.

Dejando el derecho a la duda respecto a esta afirmación "metodológica", lo que realmente ha ocurrido es que los Gobiernos y sus respectivos aparatos de orden y seguridad se han limitado a enfrentar las consecuencias de los conflictos recurriendo a las acciones de pacificación al margen de la concertación de planes integrales de desarrollo en los que se considere la construcción de una cultura de paz como eje transversal. La ausencia de la otra parte por una acción física no supera las causas de los conflictos los mismos que permanecerán subyacentes hasta la existencia de nuevas condiciones para exacerbarse.

El otorgamiento de apoyos sociales o económicos a las poblaciones descontentas mayormente constituye una reacción paliativa sin una perspectiva de desarrollo sostenible. Menos aun es parte de una propuesta que entienda que la cultura de paz es un proceso de transformación de valores, comportamientos, formas de relacionamiento entre personas, reformas educativas, generación de diálogos y consensos, entre otros y que requiere hasta de plazos generacionales para que se consolide.

El conjunto de este material tiene a la cultura de paz como enfoque que orienta el análisis y tratamiento de los conflictos. Más aún ahora que los factores relacionados con la variabilidad climática ya no solo afectarán a los más pobres (aunque siguen siendo los más sensibles y vulnerables) sino que tendrán consecuencias hasta irreversibles para el conjunto de la humanidad. Con mayor razón para entender la importancia de construir una cultura de paz.

## 2.2 La naturaleza del conflicto

El conflicto se experimenta en todos los niveles de la actividad humana desde el interpersonal, comunitario, nacional hasta el internacional.

Aunque muchas personas y culturas interpretan el conflicto de forma negativa, no necesita ser así. Es un aspecto intrínseco e inevitable de la vida social, y es con frecuencia el catalizador de cambios beneficiosos.

Los conflictos pueden ser entendidos de dos maneras:

- Pueden ser tratados de forma negativa ignorándolo en un extremo, y amenazando o usando la fuerza sobre el otro.
- Pueden ser alternativamente abordados en forma positiva a través de la negociación, la solución del problema en forma conjunta y la construcción de consenso. Estas opciones pueden ayudar a construir y sostener relaciones bilaterales y multilaterales constructivas.

Entonces, es necesario analizar y manejar los conflictos, entendiendo este proceso como la transformación positiva o constructiva de los conflictos.

Todos hemos aprendido a dar respuestas a la confrontación, a las amenazas, al enojo y al trato injusto. Algunas de estas respuestas aprendidas son constructivas o positivas, pero otras pueden intensificar los conflictos y elevar el nivel de peligro porque son destructivas. La forma de manejar una confrontación se basa en gran medida en nuestras experiencias pasadas en el manejo de los conflictos y en nuestra confianza en poder abordarlos.

Podemos cambiar respuestas destructivas al conflicto aprendiendo a estimar el impacto total de las respuestas negativas y adquirir confianza en utilizar herramientas y técnicas de constructores de paz comprometidos y profesionales.

La transformación constructiva de conflictos es tanto una ciencia como un arte. Se basa en un cuerpo sustancial de teoría, habilidades y técnicas desarrolladas durante décadas de experiencia en actividades

internacionales de establecimiento, mantenimiento y construcción de la paz. El arte de manejar el conflicto está en tratarlo positivamente y hacer uso de su potencial «como agente transformador para el cambio sistemático y sistémico». Constituye un proceso de cambio sistemático porque sigue un proceso. Asimismo es un proceso sistémico porque abarca a todos los elementos relacionados.

Aunque no todas las personas se conviertan en constructores de paz profesionales, estas habilidades y conocimientos pueden auxiliarnos en cualquier contexto social. Estas herramientas apoyarán, por ejemplo, a funcionarios gubernamentales, de organizaciones sociales o comunitarias y de organizaciones no gubernamentales, a manejar disputas rápida y efectivamente, evitando que se conviertan en crisis domésticas o internacionales.

Las ideas centrales de la transformación constructiva de conflictos se basan en los siguientes conceptos:

### **Paz**

Se suele hacer la distinción entre 'paz negativa' y 'paz positiva' (Galtung 1996). La paz negativa se refiere a la ausencia de violencia. Cuando, por ejemplo, un cese de fuego se efectúa, esta situación resulta en una paz negativa. Es paz negativa porque algo no deseado se ha interrumpido (por ejemplo, la violencia se ha detenido, la opresión ha terminado).

La paz positiva está llena de contenido beneficioso como el restablecimiento de relaciones, la creación de sistemas sociales que logren satisfacer las necesidades de toda la población y la solución constructiva del conflicto.

La paz no significa la ausencia total de cualquier conflicto. Significa la ausencia de violencia en todas sus formas y el desarrollo del conflicto en una forma constructiva. Por lo tanto, la paz existe donde las per-

sonas interactúan en forma no violenta y gestionan sus conflictos positivamente poniendo especial atención a las necesidades e intereses legítimos de todas las partes involucradas sean éstas individuales o colectivas.

### **Reconciliación**

La reconciliación se vuelve necesaria cuando un conflicto negativo ha ocurrido y las relaciones se ven dañadas. La reconciliación es especialmente importante en situaciones de alta interdependencia donde no puede mantenerse una completa barrera física o emocional entre las partes. La reconciliación entonces se refiere al restablecimiento de las relaciones a un nivel en el cual la cooperación y la confianza se vuelven posibles otra vez.

Lederach (1995) escribió que la reconciliación plantea tres paradojas específicas:

- La reconciliación promueve un encuentro entre las expresiones abiertas del pasado doloroso y la búsqueda de una articulación de un futuro interdependiente a largo plazo.
- La reconciliación brinda un lugar para que verdad y piedad se encuentren, donde se confirma y recrea el propósito por exponer lo que sucedió y aceptarlo a favor de una relación renovada
- La reconciliación reconoce la necesidad de darle tiempo y lugar a la justicia y a la paz, donde aceptar lo erróneo se une con la visión de un futuro conectado común.

## **2.3 Explorando la terminología del conflicto**

### **El conflicto**

Existen varias definiciones de conflicto. Cuestión entre dos o más partes que tienen, o creen tener, objetivos incompatibles. Proceso en el que las partes en conflicto entran en una disputa sobre diferencias o percepción de diferencias en relación a posiciones, intereses, valores y necesidades. Para Latts un conflicto es "una situación en la cual dos o más partes perciben

que tienen objetivos mutuamente incompatibles. Es importante distinguir problemas de conflictos: un conflicto surge cuando un reclamo basado en un problema es rechazado parcial o totalmente”.

Otras definiciones se refieren más a necesidades humanas básicas como la identidad, la seguridad, la participación y el bienestar. Estos conflictos son vistos como competencia natural intensificada entre partes sobre necesidades humanas básicas

Esto significa que los conflictos violentos ocurren particularmente en fases de cambios socio-económicos y de transformaciones políticas, y cuando el proceso es sobre redistribución de oportunidades económicas y de participación.

Los conflictos ocurren en cada sociedad como un fenómeno global, independientemente del trasfondo cultural. Pero cada sociedad puede establecer su propia «cultura del conflicto», a la cual Ross se refiere como la «configuración de las normas, prácticas e instituciones sociales que afectan los asuntos por los cuales las personas entran en disputa, con quién luchan, cómo evolucionan las disputas, y cómo es probable que terminen»

El origen etimológico de la voz o palabra conflicto deriva del latín «conflictus», que a su vez proviene de «confligere» que significa chocar, combatir, luchar o pelear. La palabra conflicto es utilizada generalmente para representar diferencias, fricciones, posiciones antagónicas o contiendas entre dos o más partes. El significado negativo del término «conflicto» se puede explicar por el origen etimológico de la palabra.

### Comunicación

Una de las necesidades humanas más profundas es sentirse comprendido y aceptado por otros. Ofrecer comprensión a otra persona es una potente forma de empoderamiento. No necesitamos estar de acuerdo

con otros para empoderarlos en este sentido, sólo necesitamos dejar en claro a través de nuestros ojos, de nuestra postura corporal y nuestro tono de voz, que queremos ver el mundo desde la perspectiva de la persona que estamos escuchando. Nuestras interacciones con los demás deben basarse en un interés profundo por comprender y no por dar lugar y acción a un espíritu enjuiciador.

La clave es llegar a entender el «porqué» qué hay detrás de lo que se dice o se hace para poder interiorizarse en los intereses y las necesidades de las personas con quienes nos estamos comunicando. Desde el momento en que las personas sienten que se está buscando verdaderamente comprender, empiezan a resolverse los problemas y a verse a las personas en forma más positiva. Las habilidades de escucha son usadas a través de cualquier proceso diseñado para resolver constructivamente un conflicto. Saber escuchar es, tal vez, la destreza más significativa que el mediador o el facilitador ofrecen para asistir a las partes en conflicto.

### Enfoques de participación-intervención en el conflicto.

#### Prevención del conflicto

Evitar que un conflicto sea destructivo y emprender acciones antes de que se desarrolle como proceso negativo. Este enfoque de prevención del conflicto, significa realmente «promover la prevención de la violencia en los conflictos» y puede ser fácilmente malentendido. Es claro que no se pueden prevenir los conflictos, pero sí se pueden encontrar formas de prevención de la violencia en los conflictos y gestionarlos constructivamente.

#### Gestión del conflicto

Regular un conflicto y reducir sus efectos negativos. Es decir administrarlo. Este enfoque busca lograr que los conflictos no se intensifiquen con violencia y encontrar mejores maneras de afrontarlos manejando

las dinámicas que fomentan mayor tensión o son destructivas. Esto, sin embargo, puede entenderse como que no resuelve los problemas de fondo.

### Resolución del conflicto

Abordar los problemas de fondo del conflicto y centrarse en la relación y la comunicación entre las partes (también resolución de disputas o solución de problemas).

Este enfoque busca resolver los problemas que generan los conflictos, más allá de transformarlos. El enfoque puede verse como más holístico ya que intenta ver las cuestiones subyacentes como intereses y necesidades en la comunicación de las partes.

### Transformación de conflictos

Superar las causas (de raíz o estructurales) del conflicto y fortalecer las capacidades de solución de conflictos. Johan Galtung, uno de los iniciadores de este enfoque, dice que sólo puede haber paz si se produce una transformación creativa de la resolución de conflictos. Esto sugiere que el enfoque de la transformación de conflictos supera de alguna manera el enfoque de la resolución de conflictos.

Hay opiniones opuestas en relación a si resolución o transformación sea el término más apropiado para un proceso holístico y sostenible que lleve a la paz. La transformación de conflictos asume implícitamente que un conflicto no puede resolverse nunca, y que sólo puede ser transformado.

### Análisis del conflicto

Proceso racional para entender el conflicto, identificar el o los problemas, sus causas y expresiones, sus efectos, sus actores o partes, su desarrollo, historia o proceso, su contexto en todas sus expresiones y niveles. Se recurre a herramientas o instrumentos de análisis como medios para analizar o reflexionar.

### Manejo de conflictos

Capacidades necesarias para analizar, prevenir, gestionar, resolver y/o transformar el conflicto por caminos pacíficos que excluyen la violencia y privilegian el diálogo por sobre todo.

### Acuerdo

La imposición de un acuerdo por una tercera parte (también dispute settlement/ arbitraje). Este concepto se utiliza en general en el contexto de un conflicto que se encuentra en una etapa de crisis. Esto sucede mucho en el nivel de intervención político-diplomática. En un momento de alta tensión durante un conflicto, se puede dar una explosión de violencia, la guerra o el quiebre de la relación entre las partes en disputa.

El uso de la fuerza en una intervención, como la de las Fuerzas de la Paz de las Naciones Unidas, ocurre generalmente en esta etapa de guerra o conflicto violento.

En América Latina muchas crisis en los conflictos sociales se han «resuelto» con acuerdos firmados entre las partes. Estos pactos frenan la tensión o la violencia pero en muchos casos no transforman provechosamente los conflictos. También pueden denominarse convenios.

### Sobre las operaciones de paz

#### Operaciones de imposición de la paz (en inglés Peaceenforcement)

La paz también se impone por amenaza o uso de la fuerza y no necesariamente con el consentimiento de las partes involucradas. Intervenir militarmente para asegurar la paz se contradice en sí mismo y tiene que verse de forma crítica. Hay una gran necesidad de encontrar en el futuro formas aún más alternativas de gestionar los conflictos a través de medios no violentos, en vez de recaer meramente en intervenciones militares a través de las Naciones Unidas o de cuerpos armados.

Estas intervenciones y las estrategias de seguimiento, originadas desde Johan Galtung y adaptadas por las Naciones Unidas, están incluidas en la «Agenda para la Paz»

#### **Operaciones de establecimiento de la paz (en inglés Peacemaking)**

Reducir la violencia y asegurar la paz separando a las partes opuestas. Operación a cargo de fuerzas militares o de cuerpos armados con poder de coerción a las partes.

#### **Operaciones de mantenimiento de la paz (en inglés Peace-keeping)**

Crear la paz a través de negociaciones por vías diplomáticas y de diálogo aunque aún la presencia militar o de la fuerza armada que mantiene la paz se considere necesaria. Por ejemplo, en América Latina frente a conflictos de disputa de propiedad, tenencia y uso de la tierra o de recursos naturales, los gobiernos imponen, establecen o mantienen la paz entre las partes a través del uso de la fuerza policial o militar.

Conocemos que estas «operaciones de paz» no resuelven los conflictos porque generan solamente espacios de tiempo para el rearme o reagrupamiento de las partes, o que dichas intervenciones provocan víctimas entre las partes por el uso de la fuerza y violencia.

#### **Construcción de la paz (en inglés Peace-building)**

Consolidar la paz y promover la estabilidad abordando el contexto subyacente del conflicto con programas a largo plazo. La construcción de paz es una forma de intervención llevada a cabo principalmente por la sociedad civil así como por las organizaciones no gubernamentales, aunque también la ONU aduce hacerlo, y a veces nombra a sus intervenciones con este término.

Debemos precisar que las definiciones de Peace-enforcement, Peace-making, Peace-keeping y Peace-

building, se utilizan con frecuencia como parte del vocabulario de la ONU especialmente aplicable a los conflictos internacionales en los que la intervención del organismo internacional es aprobada en sus respectivas instancias.

Esta estrategia intenta llevar al proceso desde la paz negativa (ausencia de guerra) hacia la paz positiva (la eliminación de las causas últimas del conflicto y la violencia, por ejemplo, y la promoción de la justicia social). En este contexto, la construcción de paz puede ser también definida como integradora de la resolución y la transformación de conflictos, vista como un proceso-enfoque holístico, amplio y de largo plazo. La construcción de paz no se restringe a la fase de postconflicto, sino que se ocupa también de la nueva situación de pre-conflicto.

#### **Prevención de crisis**

Prevenir la irrupción del conflicto destructivo en una estrategia de largo plazo que apoya a los grupos sociales que trabajan por la paz. La construcción de paz y la prevención de crisis buscan formas constructivas y sostenibles de largo plazo para crear una sociedad más pacífica .

La prevención de crisis en este contexto integra la resolución de conflictos y la construcción de paz; la transformación de conflictos es entendida como la búsqueda de soluciones constructivas que beneficien a todas las partes. La prevención de crisis en la práctica gubernamental de los países latinoamericanos, se limita mayormente a evitar la explosión violenta del conflicto mediante acuerdos o convenios que postergan la crisis. En este caso se trata de prevención aislada de la crisis y separada de procesos de transformación del conflicto.

#### **Negociación**

Es el proceso voluntario de diálogo y búsqueda de solución a los problemas y por lo tanto al conflicto,



entre partes afectadas por la diferencia o disputa que genera el conflicto. Es un camino que puede enfocarse en posiciones y en intereses y cotidianamente entenderse como la acción de dar y recibir, de intercambiar y transar entre dos partes: una que recibe y otra que entrega o da algo.

### Mediación

Se refiere al proceso a través del cual una tercera parte brinda asistencia en los procedimientos para ayudar a los individuos, grupos o partes en conflicto a resolver sus diferencias.

Los procesos de mediación varían alrededor del mundo respecto a la forma y a la filosofía en la que están imbricados. En muchos países de occidente, el mediador es usualmente una persona independiente e imparcial que no tiene ninguna autoridad para tomar decisiones. En otras sociedades, puede ser más importante que el mediador sea conocido, y cuente con la confianza de las partes en conflicto en vez de ser considerado como imparcial.

Actualmente en América Latina los conflictos sociales tienen la tendencia a buscar la mediación de instituciones que cuentan con la percepción pública o reconocimiento de la sociedad civil como «confiables». Se inscriben en esta corta lista: Defensor de Pueblo, Iglesia Católica, o instituciones defensoras de los derechos humanos. Esta mediación como servicio también se conoce como «facilitación» (Bolivia) o «intermediación» (Perú).

La mediación es un proceso voluntario y sus éxitos están ligados al derecho de la autoridad que toma las decisiones en las partes en disputa.

El mediador estructura el proceso para crear un ambiente seguro para que todas las partes puedan discutir el conflicto y ayuden a encontrar una solución que responda a los intereses de todos. La mediación comienza típicamente con una introducción que in-

cluye, entre otras cosas, una descripción del proceso y las reglas básicas que ofrecen una guía de conducta a los participantes. Luego, se les proporciona a las partes la oportunidad de presentar su forma de entender el conflicto. Seguido a esto, se hace una lista de puntos a discutir y se prepara una agenda para guiar a las partes a través del proceso de resolución.

El mediador ayuda a las partes a negociar soluciones a las cuestiones que ellos han identificado previamente. Una vez que las soluciones específicas son alcanzadas, se pide a las partes que confirmen la aceptación de las mismas.

### Conciliación

Una tercera parte actúa como intermediario para resolver el problema con la firma de un acta o acuerdo de conciliación.

### Arbitraje

Una tercera parte neutral impone una decisión que puede ser obligatoria después de escuchar a las partes.

### Litigio

Disputa legal, pleito o juicio de acuerdo a procedimientos establecidos como norma pública obligatoria para las partes. Las partes no tienen poder de solución de su controversia porque será una autoridad establecida por ley la que sentencie o falle a favor o en contra de alguna de las partes.

### Mecanismos consuetudinarios de solución de conflictos

Formas o métodos de tratamiento de conflictos al interior de los pueblos originarios o indígenas y las comunidades campesinas que constituyen el «derecho consuetudinario» diferente al «derecho escrito».

### Posiciones, intereses y necesidades

Las posiciones son las posturas que toman abiertamente las partes en conflicto «o lo que dicen querer».

Frecuentemente, las posiciones ocultan los intereses o lo que es importante para las partes y «quieren realmente». Con frecuencia, subyacen a estos intereses necesidades humanas básicas como por ejemplo la identidad, seguridad y supervivencia o lo que «requieren para existir». Estas pueden ser la base para la configuración de sus intereses.

## 2.4 Funciones del conflicto

Todos sabemos cuán destructivo puede ser un conflicto. Ya sea por experiencia personal o por la información que recibimos por los medios de comunicación, todos podemos encontrar ejemplos de los impactos negativos y destructivos del conflicto. Por otra parte, el conflicto puede tener un lado positivo, que construye relaciones, crea coaliciones, promueve la comunicación, fortalece las instituciones, y genera nuevas ideas, reglas y leyes.

Estas son las funciones del conflicto y por lo tanto cada conflicto oscila entre la función constructiva y la función destructiva: de acuerdo con el proceso y especialmente de acuerdo a las capacidades de las partes para favorecer que sea constructivo o permitir que sea destructivo.

Nuestra comprensión de cómo el conflicto puede beneficiarnos es una parte importante de la base de la transformación constructiva del conflicto, y para apropiarnos y comprender el conflicto de ese modo es necesario el cambio del paradigma negativo y destructivo del conflicto, por su nuevo paradigma constructivo y positivo.

El cambio de paradigmas no es fácil porque se trata de modelos, mapas mentales, reglas, procedimientos, verdades aceptadas como tales, visiones basadas en el conocimiento previo y en las experiencias. Los paradigmas influyen porque tienen poder sobre nuestros procesos y conductas personales y sociales. Así que cambiar paradigmas no resulta tarea fácil, pero

consideramos que es un desafío necesario para asumir compromisos como constructores de paz y transformadores de conflicto.

## 2.5 Patrones de las causas del conflicto

Identificar las causas del conflicto es muy difícil. Al analizar los conflictos, siempre hay un gran número de actores diferentes que se involucran a través del tiempo. Los conflictos casi nunca son mono-causales.

Se han realizado numerosas investigaciones para encontrar qué origina la guerra. Ningún factor único se ha identificado como la causa definitiva de la guerra. Los conflictos por sí mismos aparecen en muchas formas diferentes: interestatales, étnicos, asimétricos, fronterizos, de gran escala, de menor escala, etc. Dada esta complejidad es mejor hablar de diferentes factores que promueven diferentes tipos de conflictos en vez de «causas directas» del conflicto. Si entendemos las causas generales del conflicto, podemos distinguir los patrones de las raíces del conflicto. Los patrones del conflicto pueden ser vistos como elementos que ocasionan conflictos y que aparecen de forma repetida.

### El círculo del conflicto

Un patrón del conflicto que ha sido percibido es el llamado «Círculo del Conflicto». Este modelo evalúa un conflicto de acuerdo a cinco categorías: relaciones, información, interés, estructura y valores. Las categorías son usadas para generar una mejor comprensión de las causas de la disputa, para ayudar a identificar el sector primario involucrado y para estimar si la causa es o no el resultado de intereses incompatibles, o el resultado de diferentes percepciones de las partes involucradas.

Comprender estos orígenes puede ayudar al interventor a determinar la mejor estrategia para manejar efectivamente las disputas y el resultado tendrá una probabilidad más alta de éxito que un enfoque basado exclusivamente en el ensayo y el error.

### Problemas de información

Un conflicto puede ocurrir a raíz de la falta de información o de la mala información, así como también por visiones diferentes sobre qué información es relevante, la interpretación de la información y cómo es realizada la evaluación. Un ejemplo es la insuficiente información técnica en un distrito municipal sobre las posibilidades de tratamiento de los desechos líquidos o desagües sanitarios de los hogares.

### Problemas de relación

Un conflicto puede ocurrir a partir de emociones fuertes, de estereotipos, de mala comunicación y de comportamientos negativos repetitivos. Es un tipo de conflicto que echa leña a las disputas y puede promover un conflicto destructivo a partir de las relaciones. Un ejemplo es el maltrato verbal de un poblador a un técnico forestal - o viceversa - que causa la poca o ninguna atención a las solicitudes relacionadas a la explotación forestal en una cuenca hidrográfica.

### Diferencias de valores

Un conflicto puede surgir sobre diferencias de valores, ideológicas o diferentes estándares de evaluación de ideas y comportamientos. Un ejemplo es asignar recursos en la planificación operativa anual en un municipio, en que desde la visión de las autoridades la prioridad es la infraestructura urbana, mientras que para los representantes de las organizaciones vecinales es la generación de empleo o ingresos económicos.

### Problemas estructurales

Un conflicto puede tener causas estructurales como la distribución desigual e injusta del poder y de los recursos. Las causas pueden ser estructurales o que van más allá de la coyuntura en el tiempo y trascienden la voluntad de los individuos porque se expresan en los sistemas, procesos y estructuras. Un ejemplo es la corrupción institucionalizada como conducta frecuente reforzada por vacíos de control o ausencia de políticas

públicas de lucha contra este flagelo que afecta a gran parte de la administración pública.

### Incompatibilidad de intereses

Un conflicto puede tener como causa la incompatibilidad de intereses que puede incluir competencia real o percibida sobre intereses, tal como recursos. Ejemplo: El alcalde versus el concejo municipal, o los problemas entre los distintos actores de la estructura pública relacionada a la administración de los recursos naturales.

## 2.6 Actores y enfoques sobre el conflicto

Hemos descubierto que diferentes patrones de causas subyacen al conflicto. Si nos centramos en conflictos más complejos entre países o entre grupos dentro de un país, tenemos que tener en cuenta a más actores. Estos actores juegan diferentes roles en el conflicto, pero también pueden jugar un rol importante en la construcción de paz. Un ejemplo de tres grupos diferentes de actores sería como el que se presenta en la pirámide de actores de la siguiente página.

### Actores o partes en-del conflicto

Las situaciones conflictivas presentan actores o partes que se deben identificar porque comprenden a todas las personas individuales o colectivamente (personas jurídicas) que se benefician o perjudican, o simplemente tienen intereses relacionados a las materias, temas o tipos del conflicto.

Los actores o partes por su relación con el conflicto podrán ser principales, primarios o directamente relacionados, mientras que habrá otras personas o partes que se podrán considerar como secundarias o indirectamente relacionadas. Además puede haber terceras partes o actores relacionados con intereses actuales o potenciales que también se deben identificar y considerar como actores. Dependiente del tipo de conflicto,

la sociedad en su conjunto podrá ser también parte interesada, así como el Estado a través de sus diversos organismos y dependencias o institucionales formales.

### **Enfoque especial: especificidades del conflicto comunitario**

Los conflictos comunitarios son decididamente diferentes de la mayoría de otros tipos de conflictos, porque se desarrollan en un ámbito de comprensión intermedia entre el Estado en cualquiera de sus niveles (nacional, regional o local) y poblaciones pequeñas (veredas, aldeas, poblados, comunidades, parroquias, distritos, pueblos, barrios, villas, etc.) hasta grandes ciudades o entre ellas. Los denominamos conflictos comunitarios porque específicamente uno de los actores o partes son organizaciones comunitarias, sociales o grupo colectivos de la sociedad civil. Aunque ninguna disputa sea exactamente igual a otra, los conflictos comunitarios tienen características comunes que podemos identificar respecto a los actores o partes, temas o problemas y proceso, las 3 P del conflicto como elementos clave o esenciales que configuran una situación conflictiva.

El conflicto comunitario se presenta en todo los ámbitos temáticos de la vida social – socio ambiental, socio político y administrativo, socio económico y socio cultural – porque la comunidad, vereda, barrio, distrito, parroquia, caserío u otra denominación de la agrupación de familias –nucleadas o dispersas geográficamente– es uno de los actores principales con relación a la administración de Estado en cualquiera de sus niveles públicos o con otros sujetos individuales y organizacionales privados de la vida social del contexto de la comunidad.

### **Las características comunes de las partes o actores involucrados en un conflicto comunitario:**

- Complicada red de intereses. Participación de varias/muchas partes. Las partes son mayoritariamente grupos u organizaciones. Los representantes son, con

frecuencia, responsables ante numerosas partes diferentes. Un resultado puede ser que los representantes tengan intereses diversos y hasta en competencia. Por ejemplo, un grupo de padres preocupados por un tema y la iglesia.

- Surgen nuevas partes. No importa cuán cuidadosamente un proceso sea diseñado para incluir a todas las partes, es frecuente que surjan nuevos actores a medida que el proceso se desarrolla y nuevas cuestiones aparecen.
- Niveles variantes de experiencia. En conflictos que incluyen grandes cantidades de información técnica, o financiamiento complicado, la comprensión de esta información puede variar de un grupo a otro porque hay una experiencia previa.
- Diferentes formas de poder. El poder viene en diferentes formas, incluyendo las derivadas de una autoridad formal o informal, recursos, y el acceso a los que toman decisiones con sus características personales, base moral e información. Aunque estos elementos pueden variar de un grupo a otro, de un individuo a otro, en un conflicto comunitario el poder se presenta de diversas formas.
- Ausencia de una relación continuada. En el conflicto comunitario, con frecuencia no hay necesidad de continuar la relación luego de haber resuelto la disputa. Esto contrasta con un conflicto en el trabajo, o en la familia. Por ejemplo, cuando las partes necesitan seguir viviendo o trabajando juntos puede ser que las partes moderen sus acciones y sean más sensibles a las necesidades del otro.
- Valores sostenidos fuertemente. Muchas veces el conflicto comunitario es provocado por las diferentes creencias y percepciones acerca de lo que está bien o mal, lo que es justo o injusto. Las decisiones de política son, con frecuencia, elecciones entre valores en competencia. En muchas oportunidades, lo que parece ser un conflicto entre intereses en competencia tiene sus raíces en diferentes visiones del mundo o experiencias de las partes, ninguna de las cuales puede comprender a la otra. El conflicto no sucede

porque los valores sean diferentes o porque un lado demande al otro que ceda, sino que los valores son sostenidos fuertemente por las partes.

### **Las características comunes de las cuestiones, temas o problemas que con frecuencia se ven afectados en un conflicto comunitario**

- Amplia gama de cuestiones o temas-problema. Un ejemplo, en una disputa de tierras, aparecen temas como el uso del suelo, existencia de recursos naturales, acceso, uso y distribución del agua, valor de la propiedad, valoración cultural de la tierra, entre algunas de las cuestiones más comunes que representan la variedad temática o de cuestiones del conflicto.
- Surgen nuevas cuestiones. Cuestiones o temas que no son aparentes o importantes desde un principio, se vuelven relevantes. Muchas veces, al surgir nuevos temas, se hace necesario involucrar a más actores. Una cantidad igual de atención se debería poner en asuntos que surgen tarde así como a los que son aparentes desde el comienzo del proceso. Por ejemplo, en el caso del conflicto de tierras, aparecen terceras partes, sobre posiciones de títulos, conflicto de linderos, entre otros

## **2.7 Las especificidades de los conflictos socio-ambientales**

El conflicto socio-ambiental es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales. El conflicto social es un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia.<sup>1</sup>

Los conflictos socio-ambientales son aquellos en donde las personas compiten por los recursos naturales (como la tierra, el agua y los bosques) que necesitan o quieren para asegurar o mejorar su subsistencia. Sin embargo, las dimensiones, el nivel y la intensidad del conflicto varían considerablemente.<sup>2</sup>

Los conflictos socioambientales "serán desde una visión totalizante, conflictos producidos por la actuación del hombre con o en su ambiente y conflictos que se producen por la actuación entre los hombres en torno a las cosas del ambiente".<sup>3</sup>

Los conflictos por los recursos naturales pueden producirse en diversos niveles, desde el ámbito familiar al plano local, regional, social y mundial. La intensidad del conflicto también puede variar enormemente: desde la confusión y la frustración entre los miembros de una comunidad por la comunicación deficiente de las políticas públicas, hasta choques violentos entre los grupos por los derechos de propiedad y las responsabilidades de los recursos.

Las diferencias de poder entre los grupos involucrados en el manejo de los recursos naturales pueden ser enormes y además en muchos casos está en juego la sobrevivencia misma de la gente. Estos conflictos resultantes conllevan frecuentemente un derroche caótico de capacidades humanas y al agotamiento de los mismos recursos naturales sobre los cuales se basan la subsistencia, la economía y la sociedad. Y hasta puede conducir a actos violentos extremos como sucede en los conflictos referidos a la extracción de recursos naturales no renovables (minería, petróleo, gas, entre otros).

Los conflictos socioambientales pueden ser implícitos cuando las comunidades son afectadas por un proceso de degradación ambiental que no reconocen, o

1 [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

2 Buckles et al (2000),

3 Orellana, 1998: 312

aunque tal vez estén conscientes de la degradación, no pueden asociarla con la actividad de agentes sociales específicos.

El conflicto socioambiental se vuelve entonces explícito cuando las comunidades establecen una conexión lógica inmediata entre la degradación ambiental y las actividades de ciertos agentes sociales.

Según la defensoría del Pueblo del Perú menciona algunas características siempre presentes en los conflictos socio-ambientales: <sup>4</sup>

- a) casi en su totalidad se producen en localidades en condición socioeconómica de pobreza;
- b) en la mayor parte de los casos, el tipo de actividad económica involucrada es la minería;
- c) el actor primario involucrado con mayor frecuencia es una empresa minera; d) la principal causa de los conflictos es el temor de la población local a posible afectación ambiental.

Los conflictos socio ambientales, son aquellos producidos por la interacción de los seres humanos con su ambiente y tienen que ver con el manejo de recursos escasos, como el agua, el suelo, el aire, entre otros.

### ¿Por qué surgen los conflictos ambientales?

Porque dos partes, como mínimo, se disputan el control de recursos que son escasos y que ya están siendo utilizados en otras actividades económicas (agua, tierras cultivables, aire). En ese escenario cada uno de los grupos o actores involucrados desarrollan acciones con el fin de conseguir los recursos, o en su caso, protegerlos.

4 Extraído de: Estudio de conflictos socio-ambientales en la subcuenca del río Santo Tomas – provincia de Chumbivilcas, Región Cusco. Informe final. Setiembre 2010. Elaborado por el Centro Bartolomé de las Casas a solicitud el PNUMA

El conflicto surge, por ejemplo, cuando una población observa que actividades humanas afectan su calidad de vida y el medio ambiente en el que habitan, y deciden organizarse para exigirles a los que lo ocasionan, que remedien la situación.<sup>5</sup>

### Características del Conflicto Socioambiental

Si bien es cierto que cada conflicto tiene sus características propias, hay elementos que son comunes. Veamos algunos:

- Las partes, toman posición y se enfrentan por hechos vinculados a la escasez, el deterioro o la privación de los recursos naturales.
- La dinámica del conflicto, dependerá de cómo lo manejen los actores; es decir, de cómo se expresen las diferentes posiciones e intereses y de cómo se recojan en la resolución del conflicto las diversas necesidades de los actores.
- Las desigualdades o asimetrías, nos referimos a las condiciones de profunda desigualdad en las que pugnan las partes de un conflicto socio ambiental. Y ello se debe a que en la gran mayoría de casos, las partes en conflicto no tienen ni las mismas capacidades ni el mismo poder.

### Fases del conflicto socioambiental

#### Latencia

En esta fase se reconoce la existencia del problema, es decir, cuando las comunidades identifican la existencia del problema ambiental aunque no se realiza ninguna acción al respecto.

#### Origen

En esta fase se definen intereses y posiciones, y se da cuando las comunidades inician acciones para resolver el problema buscando alternativas para resolverlo.

5 Doris Balvin. 2005. La negociación de los conflictos socioambientales. Asociación Labor. Moquegua

## Maduración

En este momento se desarrollan las estrategias a ser empleadas y se llama así porque se ingresa a una fase en la que las partes (empresa/comunidad) confrontan posiciones en defensa de sus intereses.

## Despliegue

Se denomina así porque se genera cuando el conflicto ingresa en una confrontación a veces violenta, en donde las posibilidades de diálogo o negociación se han roto y las partes buscan imponer su voluntad y sus intereses.

El despliegue en la conducción del conflicto no violento consiste en convertir, con el uso de estrategias creativas pacíficas, el conflicto asimétrico en uno simétrico.

## Transformación

Es la fase de "resolución", se llama así porque las partes encuentran una salida al conflicto, vía la negociación directa o la resolución a través de la intervención de una instancia del Estado o de un mediador en el conflicto.

## Tratamiento del conflicto socioambientales:

Existen tres corrientes de tratamiento de los conflictos:

- i) Manejo o gestión, que es solo una neutralización temporal de los conflictos en base a sistemas de compensación e influencia de terceros;
- ii) Resolución, que ataca e intenta desaparecer las causas y consecuencias de los conflictos;
- iii) Transformación, que intenta reorientar la carga negativa de los conflictos y convertirla en positiva a través de un largo proceso de sensibilización y transformación de la conciencia de los actores sociales.<sup>6</sup>

El manejo y resolución eficaz de los conflictos

6 (Alfaro, 2008).

pasa necesariamente por el fortalecimiento de las capacidades locales y comunitarias. Se trata de desarrollar y fortalecer los medios e instancias locales y comunitarias de resolución de los conflictos. Esto implica determinar y promover aquellos mecanismos de manejo y resolución de los conflictos, de carácter democrático, comunicativo y participativo, e incluso preventivo <sup>7</sup>

## Algunos otros conceptos a tomar en cuenta en los conflictos socioambientales

Tratándose de conflictos relacionados con los recursos naturales y en el marco de la GIRH, como parte de ello, se hace necesario introducir algunos otros conceptos de utilidad para el proceso de gestión de los conflictos.

### Gestión de cuencas:

Es la gestión de las intervenciones que los seres humanos realizan en una cuenca y sobre el agua con el fin de conciliar metas económicas, sociales y ambientales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los seres humanos que dependen del uso de su territorio y sus recursos así como minimizar los conflictos entre los interventores y con el ambiente. <sup>8</sup>

### Gestión social de los recursos naturales:

Es el proceso de planificación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, con la participación protagónica de los diversos usuarios organizados y la institucionalidad local de una cuenca, sobre la distribución, los múltiples usos y la conservación de los recursos naturales y el ambiente.

En este proceso se toman en cuenta los diferentes intereses de los diversos usuarios, generando y promoviendo sinergias entre los actores locales, regionales y nacionales, así como fortaleciendo vínculos y modalidades de organización entre ellos.

7 (Orellana, 1995).

8 (Axel Dourojeanni (2009),

Para todo ello se deben desarrollar capacidades, conocimientos, voluntades, en el marco de la equidad, la interculturalidad, los derechos de género y la justicia social.

La gestión social de los recursos naturales se construye y ejecuta en muchos casos bajo ciertas modalidades por parte de las organizaciones de usuarios, grupales, comunitarias y locales, en donde sus usos y costumbres (derechos consuetudinarios) conviven dentro de un pluralismo legal y relacionada a la gestión pública local y nacional.

### **La gestión pública de los recursos naturales**

Es el proceso a cargo del Gobierno, a través de sus instituciones y agencias y se expresa a partir de las capacidades y la calidad de gobernabilidad en la gestión de recursos naturales. Contempla las políticas públicas, las normas, la institucionalidad y el grado de relacionamiento con y participación de la sociedad civil, así como del grado de efectividad de los funciones y servicios estatales en relación a la gestión de los recursos naturales.

### **La gestión empresarial o privada de los recursos naturales**

Es la gestión realizada por iniciativa de empresas y agentes económicos o de servicios, independientes del Gobierno, sean formales o informales, con fines de lucro. Está contemplada y regida por el marco jurídico de cada país, a partir del cual manejan los recursos naturales de manera autónoma. Cabe mencionar que este tipo de gestión ha generado muchos conflictos cuando se trata de recursos renovables como los bosques o no renovables como los minerales y los hidrocarburos.

## **2.8 La situación actual de los conflictos socio-ambientales**

Pareciera que la situación actual de los conflictos socio-ambientales muestra un incremento de los

mismos, principalmente en lo referente a las actividades extractivas, es decir los recursos naturales no renovables, en sus fases de exploración y explotación, mayormente en esta última.

Hay varios problemas que actúan como factor de conflictos a saber:

- La contaminación ambiental y sus efectos sobre la fauna, flora, agua y la población.
- El uso de suelos agrícolas y pecuarios para fines extractivos
- El desplazamiento de poblaciones de sus territorios originarios
- Los escasos beneficios que ofrecen las empresas extractivas a cambio de su actividad tan lucrativa.
- El incumplimiento de acuerdos en beneficio de la población, tanto por parte de las empresas como del propio gobierno.
- La falta de consulta a la población afectada sobre las acciones de la empresa, impuesta por acuerdos unilaterales con el gobierno.
- El uso indebido del recurso hídrico para la actividad minera en desmedro de sus propósitos principales para consumo humano, producción agropecuaria y turismo, entre otros servicios.

En países como Perú se han incrementado significativamente los conflictos socioambientales mas que duplicándose en los últimos años. Incluso las estadísticas que brindan esta información muchas veces no son tan rigurosas para incorporar todos los conflictos existentes en esa categoría.

Podría señalarse que desde este decenio del 2010 en adelante los conflictos socioambientales tendrán primacía por varias razones:

- Porque hay un aumento significativo de las inversiones para actividades extractivas mineras y de hidrocarburos, las cuales vienen vinculadas a conocidos conflictos ya mencionados.

- A ello hay que añadir que estas inversiones en muchos casos se ubican en el marco de políticas gubernamentales nacionales que enfatizan la gran inversión extractivista como fuente principal de acumulación, lo cual en sí mismo es factor de conflictividad.
- Porque el cambio climático tiene sus efectos sobre la disponibilidad y calidad de los recursos naturales renovables principalmente agua, suelos agrícolas, pastizales.
- Por la falta de solución al incremento de la contaminación producida por el errático manejo de los residuos sólidos a la par que se incrementa la población y sus exigencias por mejores servicios públicos.



#### Lectura recomendada:

PREVCON-PCM, 2010: Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas. Páginas 17-22

Catholic Relief Services. 2009. Agua y conflicto. Incorporar la construcción de paz al desarrollo de agua. Páginas 57-61

Comisión Andina de Juristas. Manual para la construcción de la paz. Condiciones requeridas para una negociación exitosa

FAO-FTPP. 2001. Conflictos y manejo de recursos naturales. Roma

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. 2006. Guía para el Manejo de Conflictos especialmente Socio Ambientales. Quito. Páginas 1-12; 31-36

Doris Balvin. 2005: La negociación de los conflictos socioambientales. Asociación Labor. Moquegua. Páginas 5-17

PrevCon – PCM. 2011. Transformación democrática. Una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales. Lima. Páginas 27-47

FFLA y FEPP. 2009. Manual Diálogo y negociación colaborativa para la transformación de conflictos socioambientales. Ecuador. Páginas 29-41

Nikolai Wihelmi Chirinos. Conflictos sociales: una visión de proceso. Páginas 135-139

Julio Alfaro. 2008. Conflictos, gestión del agua y cambio climático. Propuesta de adaptación al cambio climático y gestión del agua en Lambayeque, Piura y Cajamarca. ITDG. Páginas 13-21



### Ejercicio - TRABAJO GRUPAL: ANALISIS DEL CONFLICTO

Elabore un breve análisis de un conflicto determinado por el grupo que contenga por lo menos los siguientes aspectos:

#### A. Perfil del conflicto

Describa brevemente los antecedentes del conflicto identificado y que por lo menos contenga la ubicación y ámbito de comprensión del conflicto como un perfil mínimo.

#### B. Análisis de las partes en conflicto

¿Cuáles son las partes involucradas en el conflicto?

a) Los actores primarios: .....

b) Los actores secundarios: .....

c) Las terceras partes: .....

#### C. Análisis de los problemas y temas

¿Cuáles son los principales temas-problema del conflicto?

¿Cuáles son las principales causas y efectos del problema principal o causa del conflicto?

¿Cuáles son las posiciones, intereses y necesidades de los actores primarios?

#### D. Análisis del proceso

Su análisis debe incluir una breve historia del conflicto, las fases o etapas, hitos o momentos de importancia a nivel local, regional, nacional, internacional y hasta global:

¿Qué factores del contexto comunitario, local, distrital, municipal, regional y/o nacional, juegan un rol importante en el desarrollo y manejo constructivo para la posible transformación del conflicto?

¿Cuáles son las tendencias o posibles escenarios de desarrollo del conflicto?

### Ejercicio

Responder a las siguientes preguntas:

¿La actuación de las pandillas juveniles son una forma de conflicto mal abordado? ¿Que faltó o falló para que devenga en violencia a veces permanente? Es parte de una situación estructural y/o tiene otras causas que permitan su tratamiento en diversos niveles y ámbitos?

¿Cómo actuar para hacer que los conflictos constituyan una oportunidad de cambio o renovación?

¿Por qué el crecimiento económico en sí mismo es un factor de conflictividad?

¿Qué forma de desarrollo es más compatible con una gestión transformadora de los conflictos?

¿Qué faltaría en nuestras localidades para generar escenarios favorables para el manejo adecuado de los conflictos (normas, instituciones, formación, etc.)

¿Los conflictos afectan la gobernabilidad? ¿Y la falta de gobernabilidad genera conflictos? ¿Cómo entendemos esta relación?

## Recapitulando:

El conflicto constituye un proceso presente permanentemente en la actividad humana como resultado de la diversidad de opciones sociales y culturales que determinan puntos de vista, percepciones e intereses distintos. Es suficiente que una de las partes perciba que la opinión o la opción de la otra parte le afecta generando reacción adversa o discrepante para que se produzca una situación de conflicto. Los conflictos ocurren en cada sociedad como un fenómeno global, independientemente del trasfondo cultural. El problema no radica en que este exista sino en la forma como se le aborda como factor de transformación para lograr resultados favorables para la identidad, cohesión social, mejora de calidad de vida, entre otros. En la base de este enfoque debe siempre estar presente la construcción de lo que se denomina cultura de paz y como parte de ello la consolidación del diálogo y la tolerancia. Justamente la no comprensión del conflicto y su importancia para el cambio deviene en distorsiones sobre su tratamiento por lo que a larga lo que se produce es la continuidad de las causas que le dieron origen y hasta se agudizan.

Palabras como prevención, gestión, resolución, transformación, manejo, acuerdos, negociación, mediación, facilitación, mapas de actores, aparecen en la dinámica de los conflictos y deben ser adecuadamente entendidos e incluso implementados en función de las diversas realidades en las que participamos.

Lo que merece especial atención en el gran escenario de los conflictos es el de los temas socioambientales, incrementado en los últimos años debido a la pugna por el control de los recursos naturales, y por los efectos de las constantes acciones de degradación que sufren tales recursos, principalmente el agua.

El surgimiento de los conflictos ambientales en la magnitud que se han venido desarrollando tiene mucho que ver con las modalidades de crecimiento económico que se sustentan en una sobreexplotación de los recursos naturales ya sea por falta de normatividad o incumplimiento de la misma lo que deviene en situaciones de conflicto. En muchos casos es el propio Estado el factor generador de las tensiones y de las consecuencias que generan los escenarios de violencia en las que terminan muchos conflictos.

## Bibliografía Unidad 2

FISHER, SIMON ET AL. (2000): Working with Conflict. ZedBooks, London.

INTERNATIONAL ALERT (1996): Resource pack for conflict transformation. International Alert, London. Online: [www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

AUGSBERGER, DAVID W. (1992): Conflict Mediation across Cultures. Pathways and Patterns. Luisville, Kentucky.

ANDERSON, MARY B. (1999): Do not harm – How aid can support peace–or war. Lynne Rienner Publishers, London.



ANDERSON, MARY B. (2000): «Reflecting on the practice of outside assistance: Can we know what good we do?» In: The Berghof Handbook for Conflict Transformation. (Internet-publication: [www.b.shuttle.de/berghof/Bhandbook](http://www.b.shuttle.de/berghof/Bhandbook)).

ANDERSON, MARY B. (2000): Options for Aid in Conflict. Lessons from field experience. CDA, Cambridge ([www.cdainc.com](http://www.cdainc.com)).

BERGHOF FORSCHUNGSZENTRUM (ed.) (2000): Berghof Handbook for Conflict Transformation. (Online-publication: [www.berghof-center.org/handbook/](http://www.berghof-center.org/handbook/)).

LEDERACH, JHON PAUL (1997): Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies. United States Institute of Peace Press, Washington D.C.

MIALL, HUGH ET AL (1999): Contemporary Conflict Resolution. Polity Press, Cambridge, United Kingdom.

REYCHLER, LUC AND PAFFENHOLZ, THANIA (ed.) (2001): Peace Building. A field guide. Lynne Rienner Publishers, Boulder.

ROPERS, NORBERT (1997): Roles and Functions of Third Parties in the Constructive Management of Ethnopolitical Conflicts. Berghof Forschungszentrum, Berlin. ([www.berghof-center.org](http://www.berghof-center.org))

Bobbio, Norberto. El Problema de la Guerra y las Vías de la Paz. Editorial Gedisa. Barcelona. 2º Ed. 1992.

Ross, Marc Howard. La Cultura del Conflicto. Ediciones Paidós, Barcelona 1995.

Serrano Gómez, Enrique. 1996: Consenso y Conflicto. Grupo Editorial Interlinea. México

Coser, Lewis. Nuevos Aportes a la Teoría del Conflicto. Editorial Amorrortu, Buenos Aires 1970.

Fisas Armengol, Vicenc. Introducción al Estudio de Paz y de los Conflictos. Editorial Lerna, Barcelona 1997.

Fisas Armengol, Vicenc. 1998: Cultura de Paz y Gestión de Conflictos. Icaria editorial, Barcelona

Lederach, Juan Pablo. Enredos, Pleitos y Problemas. Ediciones Semilla. Comité Central Menonita. Guatemala. 1992.

Martínez de Murguía, Beatriz. Mediación y Resolución de Conflictos. Editorial Paidós, México 1999

ROSENBERG, MARSHALL B. (2000): Nonviolent Communication. When communication really matters. Puddle Dancer Press, Encinitas, California.

## Unidad 3

### Analizando el conflicto

Objetivo de aprendizaje:

- Conocer más en detalle las herramientas más comunes que se deben utilizar en la gestión de los conflictos.
- Desarrollar algunas destrezas sobre la recolección de datos.
- Tener las nociones para construir un mapa de actores.

#### 3.1 Introducción

Los conflictos ocurren entre personas que forman parte de instituciones las que a su vez se ubican en contextos histórico sociales y culturales específicos, con diversas experiencias de vida, todo lo cual configura formas de pensar y de actuar frente a los diversos hechos que pueden constituir factores de conflictos. Lo más común es que las personas reaccionen con mucha espontaneidad frente a todo aquello con lo que no están conformes y que le genera problemas y afecta sus intereses. Hasta allí no funcionan mayormente ningún instrumento a través del cual se puede ordenar una "hoja de ruta" por donde fluyen los conflictos.

Quizás lo más común que podría resaltarse es la mayor o menor capacidad de tolerancia y de diálogo, de negociación y de respuesta pacífica sin que las personas tomen en cuenta que existen herramientas que contribuyen a darle una ordenada salida constructiva o transformadora a la situación de conflicto. Otro aspecto que podría ser considerado como común es el del traslado de las asimetrías sociales y económicas

al escenario de los conflictos por lo que el diálogo y la negociación se ven alterados y distorsionados a favor de quienes ejercen y tienen más poder. Esta desigual relación deviene muchas veces en reacciones violentas de quienes en condiciones de inferioridad no encuentran otras salidas frente a la fragante afectación a sus derechos básicos y al mismo Estado de Derecho.

Estos señalamientos lo hacemos para referirnos a que las herramientas que ahora compartiremos se han venido diseñando, aplicando, validando y sistematizando, en diversos escenarios bajo ciertas condiciones, que no necesariamente todas se han aprovechado a la misma vez o de manera ideal, y que pueden tener sus propias adaptaciones en función de contextos diversos.

Otro aspecto importante a señalar es el componente cultural de los pueblos lo que determina visiones y enfoques diversos frente a los conflictos y las formas de abordarlos. Lo que puede ser entendido como una expresión violenta o tensa para una determinada sociedad puede ser algo bastante común para la otra. Es cierto que la globalización ha venido facilitando un acercamiento entre pueblos y construyendo formas de actuar más estandarizadas y aceptadas por mayores grupos humanos.

Ello ha contribuido a que los muchos conflictos transiten con la vía de la solución pacífica, dialogante y hasta transformadora, en el entendido que la globalización no niega -ni debe hacerlo- la existencia de diferencias culturales en el marco de la tolerancia que debiera caracterizar la vida en sociedad.



Sin embargo esa globalización, muchas veces mal comprendida y con nuevos nombres como modernidad, no siempre ha generado las mejores condiciones de diálogo para el intercambio cultural sino que ha procedido con los moldes clásicos del etnocentrismo, es decir con las premisas -falsas- de que una sociedad es mejor que la otra y con actitudes de imposición y avasallamiento, sutil o evidente, hasta agresivo.

Las respuestas a estos hechos han significado en muchos casos la generación de nuevos y crecientes conflictos que pueden permanecer subyacentes durante mucho tiempo más aun cuando a los factores culturales se añaden situaciones de inequidad y desigualdad social y económica, cuyas poblaciones son las más vulnerables frente a los efectos ambientales como los que se generan con la variabilidad climática.

El otro aspecto a considerar antes de entrar a explicar las herramientas es el que se refiere a las complicaciones que se generan por la precaria gobernabilidad que afecta a nuestros países y sus respectivos gobiernos nacionales y subnacionales y que constituye un gran factor generador de conflictos.

Lo que se desea resaltar como una realidad que afecta severamente el tratamiento pacífico de los conflictos o lo que otros llaman la prevención de conflictos es el incremento de reacciones de diversos movimientos sociales que no confían en los propósitos de las autoridades de solucionar sus demandas porque desde un comienzo éstas optaron por favorecer los intereses de la otra parte en un conflicto en que está en juego la protección de sus recursos naturales cuya puesta en riesgo puede afectar la sobrevivencia de poblaciones mayormente pobres.

Sus experiencias frustrantes muchas veces los llevan a recurrir a medidas más drásticas de presión, en muchos casos violentas, sin el respeto a los procedimientos que normalmente debieran seguirse para exi-

gir el respeto a los derechos que se sienten agredidos.

Se puede señalar que cuanto menos funciona la gobernabilidad menos confianza existirá en las reglas impuestas por el Estado de Derecho. Esta realidad no le resta valor a las herramientas de análisis de conflictos sino que las ubica como soportes necesarios para ser utilizados por los formadores y facilitadores en el difícil proceso de organizar la gestión de los conflictos, particularmente socioambientales que se han incrementado significativamente en varios de los países andinos en los últimos años.

### 3.2 Herramientas de análisis de conflictos

Los conflictos son a menudo demasiado complejos para poder ser encuadrados en una única y simple categoría. Esto es especialmente importante cuando pensamos en formas de intervenir y transformar los conflictos comunitarios constructivamente.

El análisis de conflictos puede ser visto cómo un método o camino «para identificar y comparar posiciones, valores, objetivos, cuestiones, intereses y necesidades de las partes en conflicto».

Una de las formas de analizar una disputa es empleando las llamadas Herramientas de Análisis de Conflictos.

Estas herramientas están diseñadas para ayudar a manejar con mayor confianza las facetas de un conflicto. Cada instrumento de trabajo puede ser aplicable a diferentes niveles, desde el local al internacional, o incluso al global. En algunos casos será más útil que en otros por el tipo y complejidad del conflicto. Lo que todas estas herramientas de análisis tienen en común es que nos ayudan a entender el conflicto socioambiental desde diferentes perspectivas y al hacerlo, forman una base para el diálogo y el diseño de estrategias de transformación del mismo.

En esta unidad, una serie de herramientas le brindarán un marco de trabajo coherente para analizar al conflicto y sus dimensiones. Esta es sólo una selección de herramientas de análisis de conflictos, aunque hay muchas más.

Cada herramienta tiene su breve descripción, seguida por una explicación de su propósito, la presentación de cómo utilizar la herramienta paso a paso, el tiempo requerido y un comentario con información adicional que ayuda a elegir la herramienta adecuada para cada caso y aplicarla de manera más efectiva.

### Herramienta 1: El modelo del iceberg

#### Descripción

Esta herramienta de análisis permite la identificación de posiciones, intereses y necesidades de las partes involucradas en el conflicto.

Las posiciones constituyen la perspectiva que hemos decidido, la postura pública que tomamos o lo que decimos querer. Pero debajo de nuestras posiciones están nuestros intereses.

Los intereses pueden ser explicados como lo que queremos conseguir en una situación específica, esto es, lo causa que decidamos por una u otra posición porque es lo que realmente queremos.

Las necesidades son todo aquello que debemos tener para vivir humanamente y que buscamos que se satisfagan plenamente. Mas institucionalmente hablando es aquello que precisa para cumplir o alcanzar un objetivo determinado. En el núcleo del Modelo del Iceberg están las necesidades que se pretende satisfacer.

La teoría de posiciones, intereses y necesidades está basada en la idea de que hay algunas necesidades universales (como son la identidad, la seguridad

la sobrevivencia etc.). Con base en estas necesidades, las personas buscan ciertos intereses y crean posiciones, que creen colmarán sus intereses y necesidades. Un gran desafío en el análisis es la identificación de intereses y necesidades de las partes con distinción clara de las posiciones.

#### Propósitos:

- Ir más allá de la posición de cada parte comprometida en el conflicto.
- Comprender los intereses y necesidades subyacentes.
- Explorar terrenos en común entre las partes como una base para futuras discusiones.

#### Cómo utilizar esta herramienta

Cada parte implicada en un conflicto debe analizar posiciones, intereses y necesidades. Otra alternativa es que una de las partes examine tanto sus propias posiciones, intereses y necesidades, así como las de la otra parte.

Para iniciar el ejercicio, primero deben identificarse las posiciones, luego los intereses y finalmente las necesidades. Esto permitirá ir descubriendo la mayor cantidad de capas posibles hasta encontrar las necesidades subyacentes de las diferentes partes para poder satisfacerlas.

#### Tiempo requerido

Al menos 60 minutos.

#### Comentario

Debe analizarse cuidadosamente la diferencia entre posición e interés, ya que las partes involucradas en un conflicto tienden a equiparar ambos conceptos. La participación excesiva en un conflicto podría hacer que olvidemos qué intereses y necesidades motivaron una determinada posición.

La herramienta puede ayudar a comprender la dinámica de una situación de conflicto con miras a

facilitar el diálogo, o como parte de un proceso de mediación. También se recomienda a las partes participar en negociaciones pues esto les permitirá aclarar sus necesidades, intereses y posiciones.

La herramienta puede combinarse con el mapeo del conflicto y el análisis de actores.

Con esta herramienta se puede combinar la identificación de temores de las partes complementando de esa manera una perspectiva proveniente de cada actor en escena.



## Herramienta 2: El triángulo de niveles múltiples

### Descripción

El triángulo de niveles múltiples ayuda a analizar un conflicto clasificando a los diferentes actores según el nivel político al cual pertenecen (locales, nacionales, regionales o internacionales) y los diferentes asuntos de interés a cada nivel.

### Propósitos

- Identificar las principales partes relevantes para el conflicto, así como también los diferentes niveles a los cuales pertenecen.
- Comprender las relaciones de poder de los diferentes actores en el mismo nivel o entre niveles.
- Identificar a los aliados potenciales para cada nivel entre los actores.
- Reflexionar sobre el propio rol y posición en el triángulo e identificar posibles puntos de entrada para estrategias de intervención.

Cómo utilizar esta herramienta

- Mencione el conflicto y los diferentes niveles de importancia.
- Identifique a los diferentes actores en cada nivel, comenzando por el nivel local y especifique los temas de interés en cada uno de ellos.
- Determine la participación de cada parte en los diferentes niveles del conflicto.
- Identifique los intereses en común de las diferentes partes a fin de determinar el alcance de la intervención (por ejemplo, trabajo en equipo, apoyo, entre otros.).

Tiempo requerido

Al menos 120 minutos.

Comentario

Una estructura de mapeo de conflicto puede integrarse a un triángulo de varios niveles a fin de mostrar claramente las relaciones entre las partes. Esta herramienta puede servir para aclarar una situación política y social compleja, desde la perspectiva de un tercero.



### Herramienta 3: El triángulo ABC

#### Descripción

El Triángulo ABC ayuda a comprender las fuerzas que se mueven en un conflicto, tomando en cuenta las percepciones diferentes de los actores. Esta forma de análisis del conflicto se focaliza en tres factores principales:

- A: (Attitudes) Las actitudes de las partes y en general las existentes en el conflicto.
- B: (Behavior) El comportamiento de las partes involucradas en el conflicto.
- C: (Context) El contexto del conflicto.

Cada elemento del triángulo influencia y es influenciado por otro.

**Actitudes.** Incluyen las percepciones de las partes. Las percepciones inexactas del otro y de sí mismos. Pueden variar desde el prejuicio al odio, y del rechazo al acuerdo. Las actitudes son casi siempre internas y pueden explicar las conductas de los actores.

**Contexto.** Se refiere al momento y situación política, económica, social, etc. Es decir a mecanismos, procesos e instituciones que influyen la distribución y la satisfacción de las necesidades básicas e intereses de las personas, las cuales incluyen seguridad física, militar, económica, social y ecológica. Puede tratarse de temas como el sistema judicial y las estructuras políticas y económicas.

Por lo que resultará muy útil diferenciar contexto coyuntural –momento aquí y ahora– y contexto estructural– situación histórica y no reciente–.

**Comportamiento.** Puede incluir la cooperación o la coerción, gestos que signifiquen conciliación u hostilidad. El comportamiento violento en un conflicto está caracterizado por amenazas, coerción y ataques destructivos. Puede tratarse de temas como ataques, ofensas y discriminación. Los conflictos violentos están caracterizados por amenazas, coerción y ataques destructivos.



#### Propósito

- Analizar las dinámicas de un conflicto, viendo cómo diferentes factores tales como la actitud, el comportamiento y el contexto se influyen mutuamente.
- Identificar y comprender las apreciaciones de las partes involucradas en el contexto, de acuerdo a su comportamiento y actitud.
- Proyectar el impacto de posibles cambios sobre uno o más factores y de ese modo identificar puntos de entrada para la intervención en el conflicto.

#### Cómo utilizar esta herramienta

- Grafique un triángulo e incluya los temas más importantes relacionados con la actitud, la conducta y el contexto.

- Indique con flechas las relaciones causales entre las actitudes, la conducta y el contexto.
- Escriba en la parte central del triángulo los temores y necesidades más relevantes. Colóquelos en relación con los vértices y flechas del triángulo.
- Al observar el triángulo y su dinámica, se puede proponer y comparar diferentes fórmulas de negociación y enfoques para lidiar con el conflicto. Para distinguir las diferencias en comparación a la situación actual, los cambios propuestos pueden escribirse con un color diferente.

Tiempo requerido

Al menos 80 minutos.

#### Comentario

El triángulo ABC puede ser utilizado por diferentes personas. Todas las partes involucradas en un conflicto pueden utilizar el triángulo adaptándolo a su propia situación. En consecuencia, esta herramienta puede

establecer las bases para una buena comunicación y negociación en el contexto de un conflicto. Al comparar los diversos triángulos, se pueden identificar y comprender mejor las similitudes y diferencias entre las percepciones de las partes.

También puede ser utilizado por sólo una de las partes involucradas o por un facilitador externo -como un mediador o consultor de conflictos- para tratar de entender el conflicto.

En ambos casos, se requiere un alto grado de empatía y esfuerzo para poder ponerse en la posición de los otros actores

### Herramienta 4: El árbol del conflicto

#### Descripción

El árbol del conflicto trata de explicar las causas de fondo o de raíz de un conflicto y sus efectos. Este

identifica un problema principal al que se le atribuyen causas y consecuencias. Las causas de fondo son las que subyacen a las estructuras y las que posiblemente estén produciendo el conflicto.

Para explicarlo más concretamente, las causas de fondo son las estructuras que producen una amenaza de una u otra forma a la supervivencia de un grupo o de personas.

Por ejemplo, uno de los orígenes de un conflicto violento es la inseguridad. La inseguridad es una situación en la cual la persona siente que su misma supervivencia está en juego. Otra causa puede ser la insuficiencia de fondos estatales, la escasez de recursos o las fronteras coloniales heredadas.

El conflicto en sí mismo o una de sus causas puede ser su principal problema. Esta dificultad está relacio-

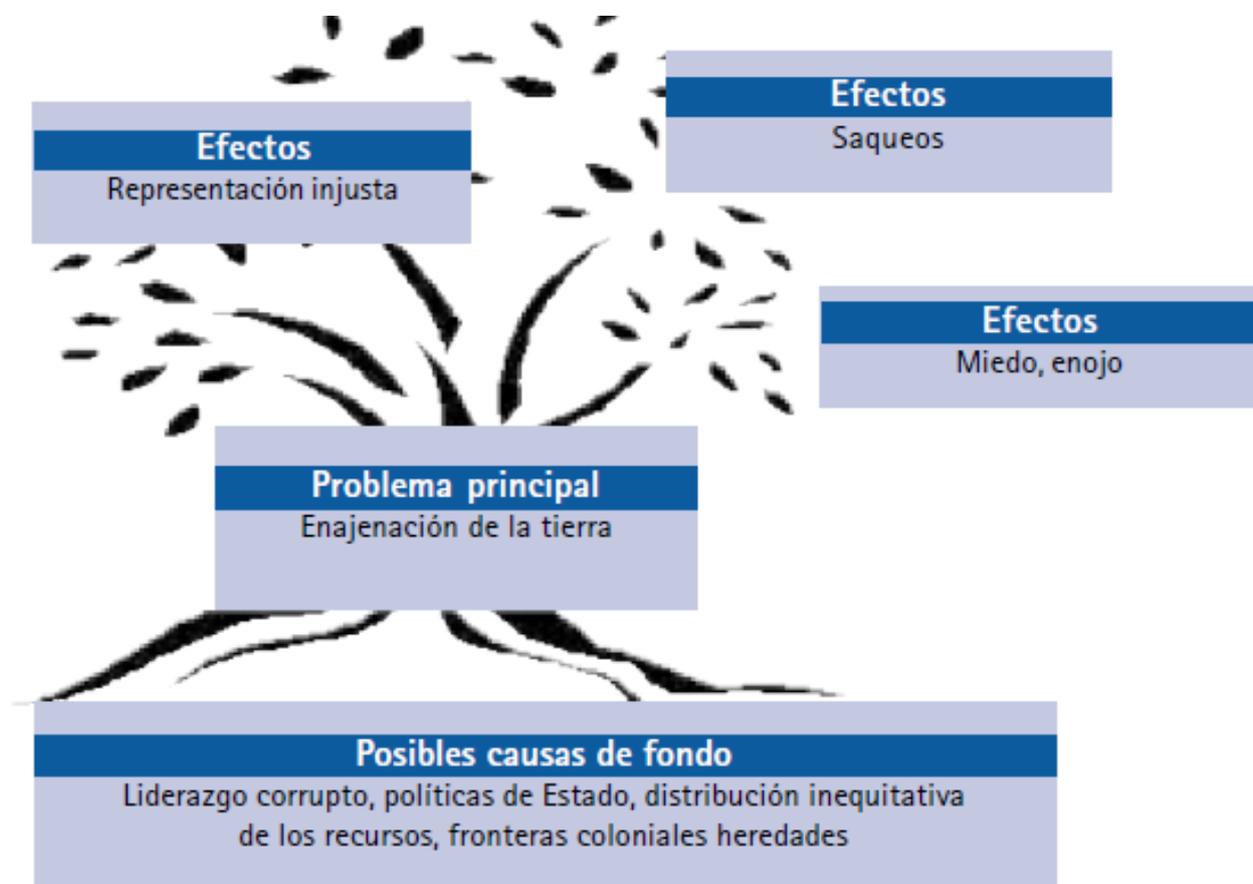
nada con las causas últimas del conflicto, que pueden variar de acuerdo a las perspectivas de cada una de las partes involucradas.

#### Propósito

- Discutir y documentar las causas y los efectos del conflicto.
- Identificar el problema principal como un punto de entrada para una posible intervención o participación constructiva en el conflicto.
- Proponer hipótesis sobre los posibles impactos que puede tener el conflicto.

#### Cómo utilizar esta herramienta

- Dibuje un árbol con su tronco, raíces y ramas en un papel grande (papelógrafos o papelotes) o en una pared.
- Distribuya tarjetas entre los participantes en donde deben anotar factores importantes del conflicto.



- Solicite a los participantes que peguen sus tarjetas en el árbol. El tronco simboliza el problema principal, los raíces las causas del problema y las ramas sus consecuencias o efectos.
- Discuta las causas y efectos y, especialmente, trate de averiguar que el problema está identificado correctamente.
- Si es necesario ajuste el esquema o modelo de representación del árbol como un organigrama de niveles de jerarquía.
- En un próximo paso el árbol del conflicto será muy útil para discutir posibles enfoques de soluciones, que también debe ser colocado en orden cronológico.
- Los participantes pueden incluir, donde es aplicable, su propia organización en el árbol de conflicto. Por ejemplo, presentándola como un pájaro para indicar, a cuál aspecto del árbol se dirige en primer lugar.
- Discuta posibles enfoques para solucionar el problema principal, pasos que haya que hacer, así como ventajas y riesgos.
- El desafío principal es la formulación adecuada del problema que podría ser asumida como una situación indeseada susceptible de cambiar que no siempre es la falta de algo, sino que es siempre negativa o indeseada.

Tiempo requerido

Al menos 120-180 minutos.

Comentario

El árbol de conflicto debe ayudar a fijar el problema central. Es totalmente aceptable escoger eso subjetivamente desde el punto de vista específico de la propia organización.

### Herramienta 5. Etapas del conflicto

Descripción

Esta herramienta identifica diferentes etapas, niveles y patrones de intensidad de un conflicto a través de un período específico de tiempo. Ayuda a identificar

indicadores para las diferentes etapas del conflicto y de la violencia. Las etapas pueden ser utilizadas para representar las diferentes percepciones en el proceso de un conflicto.

Propósito

- Identificar etapas del conflicto.
- Predecir patrones futuros.
- Seleccionar episodios particulares para análisis posteriores.

Cómo utilizar esta herramienta

Esta herramienta ofrece una representación gráfica o descriptiva de los eventos claves relacionados con el conflicto y otros eventos.

Tiempo requerido

60 minutos

### 3.3 Recolección de datos

Recolección de datos y gestión de información

Trabajar en un área de conflicto requiere una preparación especial y estratégicamente es clave contar con datos que después se organizan intencionalmente para disponer de información. Un análisis sin datos no produce información por lo que no será muy útil. Para el análisis del conflicto tendrá que encontrar datos para disponer de información relevante y confiable sobre las peculiaridades de una situación a menudo confusa y complicada.

La distribución de información falsa (datos orientados intencionalmente como información que busca despistar y confundir) es con frecuencia utilizada en situaciones tensas y conflictivas cuando posiciones e intereses están en juego.

El Internet ofrece una enorme cantidad de información que se puede usar para realizar un «mapa de conflicto» o una foto instantánea de un conflicto. Más información se puede obtener a través de colegas con experiencia, de la interacción con personas claves del

lugar y a través de otras organizaciones y por supuesto dialogando con las partes.

Para hacer un Mapa del Conflicto equilibrado es necesario tener información confiable. Por lo tanto, una cierta comprensión de cómo conseguir o recolectar datos es una parte importante del Análisis de Conflictos y del Mapeo de Conflictos.

Hay muchas fuentes para obtener datos e información, pero en muchos casos son las mismas partes o actores las que cuentan con información y que no comparten con facilidad, porque recordemos que los problemas de información son uno de los patrones principales de las causas de los conflictos.

Tenga en cuenta que los datos y la información son fuente de poder. Un dato en sí mismo puede no indicar nada, pero intencionalmente referido o interpretado es información que ya es relevante. Así que la recolección de datos debe superar las limitaciones de acceso a la información porque en muchos de nuestros países la información no es accesible y desde la función pública o privada se protegen los datos aunque existan normas públicas que obligan a ofrecer información por simple petición.

La recolección de datos no es propiamente una herramienta de análisis, sino un camino metodológico obligado para quienes participan o contribuyen en el manejo constructivo de los conflictos.

Sobre la objetividad y/o subjetividad en el manejo de los datos y de la información, debemos tomar en cuenta que para el análisis y manejo constructivo de conflictos se requiere imparcialidad, especialmente cuando se participa como tercera parte al servicio desinteresado de las partes en conflicto. Las personas tenemos subjetividad con relación a un tema, hecho o fenómeno concreto de acuerdo con la mayor o menor información y experiencia previa y será imposible no ser subjetivos, pero si es posible ser imparciales si no hay intereses ocultos.

Las legislaciones sobre medio ambiente en nuestros países son muy avanzadas pero son poco conocidas y no están disponibles o no son accesibles para la ciudadanía. Además, se debe tomar en cuenta que en la teoría los datos y la información pública deben ser accesibles pero en la práctica hay barreras que impiden al ciudadano conocer y aplicar o exigir el respeto de las normas. En los conflictos socioambientales el Estado termina siendo juez y parte porque no siempre se constituye en parte civil que demande la reparación del costo o daño ambiental provocado a veces por acción u omisión de sus instancias o por actores privados, especialmente empresariales de actividades extractivas de los recursos naturales como son la actividad petrolera o minera. Las leyes identifican infracciones y delitos ambientales, pero el Estado no tiene capacidad para hacer cumplir las mismas.

El marco institucional en nuestros países de América latina, con excepciones contadas, no es suficientemente estable y fuerte como para desarrollar acciones concretas que incentiven o motiven a la ciudadanía a cumplir con los principios de la prevención del daño ambiental, por lo que en muchos conflictos se discuten otros elementos menos complejos que la prevención, reparación y/o reposición del daño ambiental.

### 3.4 Mapeo de conflictos

El mapeo de actores en el conflicto es una poderosa herramienta de análisis que se recomienda utilizar en todos los conflictos porque permite comprender mejor la situación conflictiva y la principal recomendación es que no sea una aplicación mecánica, sino muy reflexiva y en la medida de lo posible con participación de los actores del conflicto.

#### Descripción

Una situación conflictiva puede ser analizada a partir del mapeo que representa gráficamente un conflicto en el que se identifican los elementos centrales del mismo:

- Partes.
- Proceso.
- Problemas.

Y adquiere importancia especial realizar un mapeo de los actores o partes que permite identificar posibles fórmulas de negociación para la transformación del conflicto.

#### Propósito

- Comprender mejor la situación.
- Identificar la relación entre las partes implicadas en el conflicto. las partes.
- Encontrar nuevas fórmulas de negociación para una posible intervención.

#### Cómo utilizar esta herramienta

- Identifique a los principales actores involucrados en el conflicto. Utilice un círculo para cada parte involucrada, decida el tamaño del círculo según el poder y la influencia que la parte tenga en el mapa del conflicto. No olvide incluirse o incluir a su organización en el mapa.
- Conecte los círculos utilizando varias líneas que

reflejen el tipo de relación que existe entre ellos. Más adelante se brindan ejemplos de los diferentes tipos de líneas utilizadas.

- Si puede identificar algún tema clave entre los actores, inclúyalo en el mapa.
- Reflexione sobre la posición que ocupa en relación con las otras partes, identifique alianzas, contactos, relaciones quebrantadas y confrontaciones existentes.
- Piense en las relaciones que representan una oportunidad para resolver este conflicto.
- Planee los primeros pasos para la intervención.

#### Tiempo requerido

Al menos 120 minutos.

#### Comentario

Generalmente es muy útil presentar el mapeo de actores del conflicto desde varias perspectivas con el propósito de comprender cómo las demás partes perciben la misma situación. Además del mapeo, también se puede utilizar la herramienta de la «cebolla» para tener una mejor comprensión de los temas clave identificados.

### Ejemplos de líneas



Los círculos representan a las partes involucradas en el conflicto. El tamaño relativo de los círculos refleja su poder en el mapa del conflicto. Las líneas rectas simbolizan relaciones bastante estrechas. Las líneas doble indican una alianza. Las líneas en zigzag indican



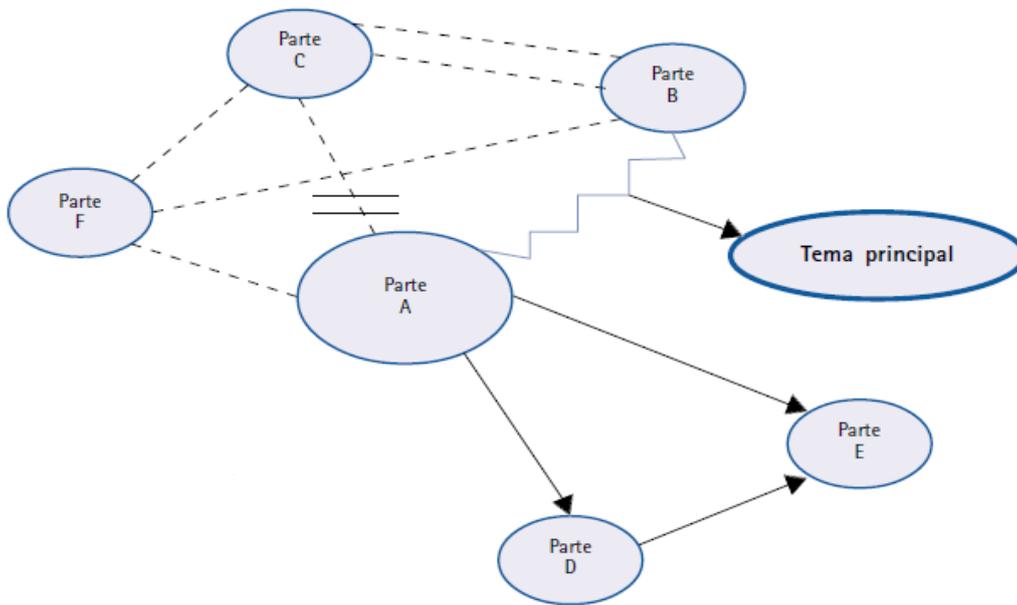
conflicto entre las partes. Las líneas dobles cortadas



por una línea recta indican una conexión, relación quebrada.



### Ejemplo de mapeo gráfico





### Ejercicio:

#### TRABAJO GRUPAL: Los actores y sus intereses

- Seleccione un caso que conozca y que represente un conflicto.
- Identifique cuál es el rol de cada uno de los actores en el conflicto.
- Diferencie en cada actor sus posiciones e intereses.
- Identifique las fases del conflicto y la participación de cada actor en cada fase
- Elabore gráficamente un mapa del conflicto
- Determine los factores que facilitan o dificultan el conflicto
- Recoger todo el debate del grupo en un papelógrafo



### Lecturas sugeridas

Universidad para la Paz. 2005. Encrucijadas ambientales en América Latina entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales. Hernán Correa e Iokiñe Rodríguez (Editores). Páginas 323-343

FFLA y FEPP. 2009. Manual Diálogo y negociación colaborativa para la transformación de conflictos socioambientales. Ecuador. Páginas 45-47

PROPAZ SUIZA. 2005. Memoria del Taller Respondiendo a Conflictos. Realizado los días 16, 17 y 18 de marzo de 2005. En San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Páginas 11-48

MCLCP. 2005. Guía metodológica de resolución de conflictos para el desarrollo concertado. Lima. Páginas 31-39

Tito Antonio Lopez Aparicio. 2008. Reflexiones para mejorar nuestra habilidad social de prevenir, manejar y transformar los conflictos interpersonales. Gestión de conflictos. Fascículo n° 4. Santa Cruz. Páginas 2-8

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. 2006. Guía para el Manejo de Conflictos especialmente Socio Ambientales. Quito. Páginas 12-28

Doris Balvin. 2005: La negociación de los conflictos socioambientales. Asociación Labor. Moquegua. Páginas 24-26

## Recapitulando:

Se ha compartido diversos instrumentos que tienen propósitos particulares para resaltar. Por ejemplo el del iceberg que permite identificar posiciones, intereses y necesidades de las partes involucradas en el conflicto; el triángulo de niveles múltiples, que facilita el análisis de los conflictos clasificando a los diferentes actores por nivel político/regional al que pertenecen; el triángulo ABC que ayuda a comprender las fuerzas que interactúan en el conflicto, considerando las percepciones de los diversos actores; el árbol de conflicto, que trata de explicar las causas principales de un conflicto y sus efectos; las etapas del conflicto que ayuda a identificar las diversas etapas, niveles y patrones de intensidad de un conflicto en período determinado de tiempo.

También se contempló la importancia de la recopilación de información mediante métodos probatorios que garanticen el rigor necesario para los correspondientes análisis que permitan la soluciones adecuadas. Finalmente se mostró la herramienta del mapeo de conflictos que posibilita una mejor comprensión del los hechos que motivan el estado de cosas, construyendo posibles soluciones con la participación de los actores involucrados en el conflicto

## Bibliografía del Capítulo 3

Ortego, Jesús et al. Manual para el Facilitador en Resolución de Conflictos. Diakonía Bolivia 2000

PREVCON-PCM, 2010: Mapa de la conflictividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas

CJP: Manual de conflictos socioambientales.

ANDERSON, MARY B. (2000): Options for Aid in Conflict. Lessons from field experience. CDA, Cambridge ([www.cdainc.com](http://www.cdainc.com)).

BERGHOF FORSCHUNGSZENTRUM (ed.) (2000): Berghof Handbook for Conflict Transformation. (Online-publication: [www.berghof-center.org/handbook/](http://www.berghof-center.org/handbook/)).

MIALL, HUGH ET AL (1999): Contemporary Conflict Resolution. Polity Press, Cambridge, United Kingdom.

ROPERS, NORBERT (1997): Roles and Functions of Third Parties in the Constructive Management of Ethnopolitical Conflicts. Berghof Forschungszentrum, Berlin. ([www.berghof-center.org](http://www.berghof-center.org))

## Unidad 4

### Planificando para la acción

Objetivo de aprendizaje:

- Conocer los enfoques y estrategias para el tratamiento de los conflictos.
- Compartir los métodos de intervención principales para el manejo de conflictos: negociación, mediación y conciliación..

#### 4.1 Introducción

La planificación específica de las acciones, entendida por otros como programación es un componente clave en la organización de la gestión de los conflictos. No es suficiente contar con herramientas para atender los conflictos hacia una lógica de transformación. Se necesita un orden determinado que se inicia con la comprensión cabal del escenario del conflicto y el establecimiento de las medidas a tomar para que éste transcurra en lo posible bajo ciertos parámetros que se encaminen hacia lo que se considera es su mejor manejo.

Cada conflicto es un caso particular y no es dable recurrir a plantillas o esquemas estereotipados los mismos que pueden servir solo de elementos referenciales que faciliten la actuación en un primer momento.

La planificación para la acción conlleva a un serio ejercicio de análisis y de definición de posibles pasos con sus respectivos escenarios para prever los inevitables cambios que ocurren en el proceso del conflicto, más aun cuando se trata de problemas socioambientales que tienen que ver con situaciones críticas en la gestión de los recursos naturales de los que depende

la sobrevivencia de las personas involucradas. Pero ese momento de exigente definición de estrategias y sus correspondientes actividades debería estar acompañado de reacciones oportunas en el tiempo para encarar situaciones cuyo retraso podría devenir en mayores tensiones. Lo que se desea señalar es que por más urgencias que existan en el tratamiento de un conflicto siempre debe existir una fase de planificación para organizar las acciones.

Y, que esta planificación debiera ser dinámica, productiva y eficiente, para que no sea considerada como pérdida de tiempo por quienes pueden tener tendencias más pragmáticas al momento de actuar en los conflictos.

Salvo excepciones propias de las estrategias de negociación o de otra fase o instrumento en el tratamiento de los conflictos, la planificación debiera ser lo más participativa posible para garantizar que los actores involucrados acepten y se comprometan con las estrategias y líneas de acción establecidas. Es importante determinar los alcances de la participación para que garantice tanto la representatividad como la eficiencia en sus resultados.

De lo contrario se puede perder mucho tiempo en los debates y hasta no tener claridad en lo que hay que hacer, quien lo va hacer, cuando se va a hacer, como se va a hacer y porque se va a hacer. La planificación requiere de un mínimo de instrumentos que hagan visible lo que se acuerda como acciones a implementar (por ejemplo una matriz con actividades, tiempos, responsables, costos y opciones alternativas posibles).

## 4.2 Estrategias de intervención

A través de los años han evolucionado diversas estrategias de manejo constructivo para la transformación de conflictos. Diferentes estrategias son empleadas para gestionar y transformar los conflictos en todos los ámbitos de la interacción social. Las estrategias pueden abarcar diferentes métodos, técnicas, actividades y herramientas para alcanzar un cierto objetivo, eso es, transformar el conflicto.

### Diseñando estrategias de intervención

En la práctica, la forma más apropiada de acercarse a un conflicto en particular variará de acuerdo con:

- El ámbito en el que ocurra,
- El poder o a los recursos que se tengan,
- La complejidad del problema,
- La perspectiva en relación al futuro,
- El impulso de los sentimientos y
- La fuerza de la personalidad.

Solo para citar algunos aspectos clave que se mezclan o identifican intencionalmente con distintos métodos, técnicas y herramientas. La estrategia es el camino pensado, intencionado y con fines definidos. Es la vía para conseguir o alcanzar un fin concreto. La estrategia es una construcción o planificación que contiene fines u objetivos clara e intencionalmente definidos para lo que combina métodos, roles actividades y herramientas o instrumentos.

Las estrategias que proponemos en la presente publicación se apartan del uso de la fuerza, del litigio judicial y la intervención armada, estrategias aunque sean las más usuales no son compatibles con el enfoque de manejo constructivo para la transformación del conflicto.

Especial atención deben merecer nuevas estrategias o combinación de métodos y actividades como pueden ser:

- La defensa de un cierto derecho y actividades de lobby.
- La negociación, facilitación, mediación, conciliación y arbitraje.
- Marchas por la paz.
- Organización de campañas.
- Trabajo en red y otras innovaciones para la transformación pacífica y constructiva de los conflictos.

Las estrategias pueden ser diseñadas con una intención clara y definida de influir a un determinado público meta o enfocar a destinatarios concretos. Por la intención de influir, las estrategias de intervención pueden ser subdivididas en dos categorías o enfoques diferentes:

- Estrategias enfocadas a influenciar la opinión pública en general, específicamente cuando se focaliza la atención y acción en la sociedad o grupo social en la cual se ubica el conflicto buscando generar opinión favorable para avanzar en la transformación del conflicto.
- Estrategias basadas en la directa interacción con los actores, que buscan específicamente influir y lograr que las partes o actores directa o indirectamente afectadas positiva o negativamente con el conflicto, se convenzan y caminen por las sendas del diálogo constructivo para avanzar en la transformación del conflicto.

### 4.2.1. Estrategias y actividades

Las estrategias y actividades para transformar los conflictos pueden funcionar a través de diferentes enfoques.

Las actividades y enfoques tienen diversos efectos en diferentes entornos sociales y situaciones de conflicto.

Las campañas y el periodismo son formas muy efectivas de acercarse a sociedades donde los medios

están bien establecidos y tienen gran impacto en las personas, como en los Estados Unidos o en el resto del mundo occidental. El teatro puede por otro lado, funcionar si es implementado en comunidades pastorales y en sociedades agrícolas donde la mayoría de las personas tienen acceso limitado a los medios masivos de comunicación.

Los esfuerzos para la defensa de una cuestión o lobby son estrategias utilizadas mayormente a un nivel político alto.

Esto sucede cuando se necesita influenciar la opinión de los políticos sobre un conflicto o un problema. Las organizaciones que se comprometen con actividades de este tipo deberían tener un estatus bien establecido y un record de seguimiento político.

En este sentido, es de gran importancia pensar cuidadosamente qué enfoque y qué estrategia de intervención en el conflicto es más apropiada para una situación dada. Esto significa hacernos diferentes preguntas antes de decidir sobre una estrategia de intervención.

Es importante hacer una división de enfoques o categoría de estrategias de acuerdo con las partes que se busca influenciar y en qué forma. Dos preguntas importantes que debe hacerse antes de diseñar su estrategia de intervención son:

- ¿En qué nivel y aspectos quiere influenciar a las personas?
- ¿A quién quiere influenciar?

#### **4.2.2 Enfoques para la intervención en el conflicto**

Las estrategias de intervención y las actividades explicadas en los párrafos precedentes pueden aplicarse a diferentes etapas de un conflicto. Como los conflictos son fenómenos sociales muy complejos y de múltiples

dimensiones, pueden evolucionar en diferentes etapas, a través del llamado ciclo de vida del conflicto.

El ciclo de vida del conflicto que presentamos a continuación se centra en la acción para intervenir en su transformación:

##### **1. Fase de formación**

Aquí el conflicto se desarrolla desde lo latente hasta manifestarse en la confrontación directa.

##### **2. Escalada**

Tiene lugar cuando los mecanismos institucionalizados ya no pueden responder constructivamente y las partes en conflicto manifiestan hostilidad abierta.

##### **3. Resistencia**

Es la etapa de guerra abierta cuando el conflicto se vuelve prolongado e intratable.

##### **4. Fase de mejora**

Se alcanza con frecuencia cuando el conflicto ha entrado en una situación en la cual las contiendas (especialmente los conflictos armados) se vuelven simplemente demasiado costosas en recursos y vidas humanas. En esta etapa suelen romperse los ceses de fuego o pausas, cuartos intermedios, o treguas ya que las partes los usan para ganarle al oponente. Puede alcanzarse esta etapa varias veces cayendo nuevamente en la fase de resistencia hasta que las primeras negociaciones (o prenegociaciones) tengan éxito.

##### **5. Acuerdo y resolución**

En esta fase las partes comienzan a cambiar su comportamiento y actitudes, mientras que el impacto a nivel psicológico aún no es abordado. Normalmente, el acuerdo sólo implica un convenio en ciertos aspectos del conflicto, porque considera intereses más que necesidades subyacentes. Si se permanece en esta etapa, estas acciones pueden volverse una situación de conflicto latente donde un nuevo ciclo de violencia puede

ocurrir. La resolución de conflictos es un resultado más abarcador en donde las necesidades subyacentes y las causas son tomadas en cuenta de manera satisfactoria.

## 6. Reconstrucción y reconciliación

Dos de los componentes más importantes de la etapa de post-acuerdo son la reconstrucción y la reconciliación. La reconstrucción puede ser física, económica, política y social, mientras que la reconciliación describe el proceso de reconstitución de las relaciones entre las personas y el medio ambiente. Este difícil proceso o visión de reconciliación tiene tres áreas de enfoque: el pasado, el presente, el futuro.

Hay una gran necesidad de llorar por las heridas del pasado en el presente, para que sea posible desarrollar una visión compartida del futuro. La reconstrucción y la reconciliación describen una necesidad común de reparar los daños y todo lo malo que se ha infligido en las vidas de las personas. Este proceso debe dirigirse también a modificar las desigualdades estructurales.

## 7. Transformación

Es una etapa general que concierne el proceso de desarrollo. Busca la expresión no violenta del conflicto en el futuro para ayudar a promover una paz sostenible.

### 4.2.3 Métodos de transformación de conflictos

Ahora nos ocuparemos de algunos métodos de intervención y las principales actividades para llevar adelante las estrategias tomando en cuenta los enfoques de la intervención en los campos del conflicto y de la paz, debemos centrarnos en algunos métodos de transformación de conflictos.

Estos métodos pueden ser diferenciados de acuerdo con el canal utilizado para llegar a un punto de cambio o transformación, esto es:

- a través de una decisión de las mismas partes en conflicto (negociación),

- a través de la ayuda de una tercera parte (mediación, conciliación, arbitraje),  
- a través de medios legales (la decisión de una corte en un litigio).

También, el grado de control que se tiene sobre el proceso de transformación del conflicto varía de acuerdo con el método utilizado: Cuando usted define litigar para intentar resolver un conflicto, está comprometido a aceptar los resultados dictados por un actor externo, normalmente un juez, autoridad judicial o corte. Tanto el arbitraje, la mediación y la conciliación, son métodos en la resolución de un conflicto en donde las partes acuerdan recibir un servicio y propuesta de una tercera parte. Por lo tanto, hay un mayor grado de influencia que cuando el conflicto es puesto en las manos de un juez. Con la negociación las partes están directamente involucradas. Ellos mismos influyen el resultado del proceso.

Cabe aclarar que los métodos descritos en este trabajo son alternativos con relación a los métodos tradicionales de litigio o judicialización de los conflictos. Últimamente adquirieron mucha importancia y se abrió un nuevo campo de investigación lo referido a los métodos consuetudinarios practicados por los pueblos originarios o indígenas y las comunidades campesinas de nuestra América multicultural, métodos que también son alternativos y muy efectivos en la vida cotidiana de los pueblos y que merecen especial dedicación para su comprensión. Es deseable que se avance en el reconocimiento y articulación de los métodos consuetudinarios con el sistema de justicia formal existente.

**Requisitos para la resolución de conflictos satisfactoria.** Las técnicas mencionadas antes deben cumplir con ciertas condiciones para lograr un resultado satisfactorio. Algunas de estas condiciones son :  
- Voluntad de participar: Los participantes deben tener la libertad de decidir cuándo participar y cuándo

retirarse de un proceso de resolución de conflictos, en caso de que sea necesario. Deben establecer la agenda y decidir el método que debe seguirse en el proceso. No obstante, es imposible incluso acordar analizar un problema si alguna de las partes tiene una posición o un sistema de valores respecto al cual no está dispuesta a ceder.

- Oportunidad de lograr beneficios para ambas partes: Una condición relacionada con la anterior es la necesidad de que exista la oportunidad de lograr beneficios para ambas partes. La clave del éxito de la resolución de conflictos es la probabilidad de que las partes en disputa obtengan mejores resultados mediante la acción cooperativa. Si una o más partes consideran que pueden lograr un mejor resultado mediante la acción unilateral, no estarán dispuestas a participar en el proceso.
- Oportunidad de participación: Para una resolución de conflictos satisfactoria, todas las partes interesadas deben tener la oportunidad de participar en el proceso. La exclusión de una de las partes interesadas no sólo es injusta, sino también es riesgosa ya que esta parte podría obstaculizar la implementación de la decisión por medios legales o extra-legales.
- Identificación de intereses: Cuando se trabaja para lograr consenso, es importante identificar intereses en lugar de posiciones. Con frecuencia, las partes en conflicto negocian en base a su posición, sin escuchar los intereses de las demás partes. Esto crea una confrontación y un obstáculo para el consenso.
- Desarrollo de opciones: Una parte importante del proceso de resolución de conflictos es el desarrollo de posibles soluciones y opciones neutrales. Un tercero imparcial puede ser una gran ayuda al proceso, ya que puede ofrecer ideas y sugerencias desde una perspectiva neutral.

- Implementación de un acuerdo: No sólo es necesario que el problema pueda resolverse mediante el proceso participativo, sino que las partes también deben ser capaces de acceder a un acuerdo e implementarlo.

Para reflexionar:

1. La integración de los saberes ancestrales con los conceptos modernos parecería un objetivo deseable que promueve la recuperación de los aspectos positivos de cada una de estas culturas. Sin embargo su puesta en práctica no ha sido simple. Desde su perspectiva:
  - a. ¿Es o no posible esa integración? ¿Por qué?
  - b. ¿En qué manera la cosmovisión andina del agua contribuye y/o se opone a esa integración?
  - c. ¿Es posible la implementación de los principios que promueve la GIRH (eficiencia económica, equidad social y sustentabilidad ambiental), respetando los saberes ancestrales y las disposiciones consuetudinarias?

#### 4.2.4 Diferentes roles en situaciones de conflicto

Aunque está expresado en diversas partes de este documento hay que reiterar que el tratamiento de los conflictos conlleva la definición de diversos roles en las fases que se hayan planificado. No nos estamos refiriendo a los intereses y necesidades de los actores que son partícipes del proceso del conflicto ya sea porque lo generaron o se vieron afectados, sino a quienes deben tener un papel específico para que el conflicto transite por la ruta de una solución de cambio. Estos roles llevan consigo cualidades y habilidades distintas para cada momento y ubicaciones igualmente más o menos protagónicas.

Como se notará en las páginas siguientes hay diferencias entre lo que le corresponde al negociador, mediador, facilitador, moderador, comunicador. entre

otros. Igualmente hay roles complementarios como por ejemplo quienes construyen datos, preparan argumentos, organizan los eventos, y que pasan muchas veces desapercibidos pero que su función facilita enormemente la marcha de los procesos en curso.

Específicamente en los crecientes conflictos socio ambientales con mayores connotaciones por sus impactos sociales y políticos se requiere contar con este tipo de personas que posean no solo las aptitudes para los roles específicos indicados sino que además en conjunto cuenten con las mismas actitudes o enfoques de concebir los conflictos como oportunidades de transformación así como la necesaria experiencia para actuar en situaciones cambiantes, tensas y que obligan a que los diversos instrumentos que se utilizan se ajusten permanentemente.

## 4.3 Métodos de intervención

### 4.3.1 Negociación

La negociación es un proceso en el que las partes de la disputa se reúnen para lograr una solución aceptable para ambas. No hay facilitación o mediación por parte de terceros: cada parte representa sus propios intereses. La negociación es un proceso por el cual las partes en conflicto buscan un acuerdo o intentan resolver el conflicto entre ellas. Es un proceso de comunicación directa entre las partes en conflicto, sin la presencia de una tercera parte como facilitadora, mediadora o conciliadora, en un esfuerzo por alcanzar un arreglo aceptable para ambos.

El pacto a veces significa un proceso muy formal como las negociaciones entre un sindicato y los representantes de la gerencia de la empresa. También puede referirse al proceso informal a través del cual se toman decisiones diarias, como por ejemplo, la negociación de algún asunto entre miembros de una familia.

Es un proceso en el cual las partes se sientan, cara a cara, usualmente sin personas externas para llegar a una conclusión de mutuo acuerdo. En muchos de los ámbitos de la vida social se presenta la negociación de manera genérica, formal e informal, como procesos simples y complejos, cortos y largos. La negociación es también un acto cotidiano de intercambio, de transacción, de reciprocidad y abarca todas las dimensiones sociales de la vida. Es un mecanismo natural de canalización y transformación de los conflictos.

Por eso es importante ser, ante todo, un buen negociador.

#### A. Negociación por posiciones <sup>1</sup>

Está referida a un proceso competitivo en donde las partes hacen ofertas y contraofertas, que creen resolverán el conflicto. La negociación por posiciones comienza con las partes haciendo una oferta que maximizará su beneficio. Cada parte entonces intenta llevar a la otra a una etapa de regateos (tiras y aflojas) usando una serie de contraofertas y concesiones. Estos intercambios de ofertas convergen típicamente en una solución que ambas encuentran aceptable.

Pero si las partes se mantienen alejadas entre sí en sus posiciones, se ven llevadas a un impasse.

Este tipo de proceso competitivo tiende a terminar en un acuerdo, donde las ganancias y las pérdidas son distribuidas de acuerdo a la habilidad de los negociadores y las fortalezas de su posición de negociación.

Existen 6 pasos que pueden asistirlo en la negociación por posiciones:

1. Determine la mejor solución  
¿Qué solución podrían alcanzar todos sus intereses y necesidades? Determine qué resultados serían los más

<sup>1</sup> (en inglés positional negotiation)

beneficiosos para usted. Estime en su evaluación más optimista su habilidad para negociar y la fortaleza de su posición de negociación. Determine los factores en su estimación más alta.

2. Determine el resultado mínimo pero aún satisfactorio para usted y también el mejor resultado esperado.<sup>2</sup>

¿Cuál es el punto más allá del cual no puede ir? Determine qué resultado sería el menos beneficioso pero aún aceptable para usted. Estime la situación menos beneficiosa o "Peor Alternativa a un Acuerdo Negociado" (PAAN) y la fortaleza de su posición de negociación. También determine su "Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado" o MAAN.<sup>3</sup>

3. Determine la mejor solución y el resultado mínimo esperado por la otra parte (PAAN y MANN de la otra parte).

¿Cuál espera que sea la posición inicial de la otra parte?

¿Por qué cree que harán estas demandas? Es decir, ¿Cuáles son los intereses y necesidades subyacentes que los llevan a tomar una cierta posición? ¿Dónde cree que establecerán sus resultados mínimos?

En la gama de temas a negociar, ¿cuáles son las prioridades de las otras partes relacionadas con estos temas? ¿Por qué?

4. Elabore una estrategia de negociación.

Revise su estrategia y las metas de las otras partes. ¿Hay temas sobre los cuales pueden acordar fácilmente? ¿Hay intereses similares que puedan crear un terreno común entre las partes? ¿Hay puntos que puede conceder para ganar un resultado más aceptable en otros puntos de mayor importancia para usted? ¿Hay temas en los cuales no puede ceder o transigir?

Para cada tema a negociar, desarrolle una posición de inicio que se base en su mejor solución. Indique su

resultado mínimo esperado. Luego, cree posiciones de retroceso que hagan concesiones de importancia en aumento. Mientras establece estas posiciones, determine cómo y cuándo se moverá hacia las ofertas de retroceso. También considere cómo explicará sus posiciones a las otras partes. Exponga claramente por qué está tomando cierta posición, por qué es posible que necesiten reducir sus expectativas y de qué forma su posición coincide con los intereses de las otras partes.

5. Inicie la negociación

Considerando el orden de los temas de la negociación. ¿Hay una consecuencia lógica? ¿Hay temas relativamente fáciles sobre los cuales puede alcanzar un acuerdo rápidamente? Si es así, considere tratar éstos antes para lograr un clima positivo para los temas que siguen. Abra las negociaciones con una oferta que se acerque a su mejor solución. Explique a las partes por qué necesita esta solución. Haga que las otras partes expliquen por qué necesitan una cierta solución. Advierta los intereses subyacentes que son comunes a todas las partes o que puedan fácilmente coincidir.

6. Optimice las soluciones

No pierda de vista su gama de posibilidades de regateo. Busque ofertas que entren dentro de esta gama. Siempre tenga presente los tipos de beneficios y concesiones que puede ofrecer para hacer posibles ciertas alternativas favorables para las otras partes. Si las negociaciones comienzan a caer en un punto muerto, considere «su mejor alternativa a un acuerdo negociado». Use esto para determinar si y cómo puede transigir para aceptar ciertas opciones de acuerdo.

## B. Negociación por intereses

La negociación por intereses está pensada para las partes que tienen una necesidad de crear o mantener una relación.

2 (en inglés bottom line)

3 (en inglés, Best Alternative to a Negotiated Agreement, BATNA).

En este tipo de procesos, las partes discuten los temas y expresan sus intereses, valores y necesidades. En vez de centrarse en medidas competitivas y en ganar la negociación, las partes colaboran buscando soluciones que maximicen la coincidencia de intereses, valores y necesidades de todas las partes. Este proceso cooperativo centra a las partes en aspectos que van más allá de sus posiciones y utiliza intereses y criterios objetivos como base de las decisiones.

La negociación por intereses, por lo tanto, anima a las partes a dejar de lado sus ofertas y posiciones de negociación (los resultados ideales) a favor de sus intereses y necesidades subyacentes, trabajando juntos para tomar en cuenta esos intereses en un acuerdo que responda mejor a las preocupaciones de todos.<sup>4</sup>

**Cuando se trata de negociación por intereses, tome en cuenta 5 pasos a seguir:**

1. Identifique intereses sustanciales, psicológicos y de procedimientos

¿Cuáles son los diferentes intereses que está tratando de hacer coincidir a través del proceso de negociación? ¿Por qué son importantes estas necesidades para usted? ¿Qué intereses son de mayor o menor prioridad para usted? ¿Cómo pueden comunicarse estas necesidades y determinar su importancia a las otras partes? También, intente establecer los intereses de las otras partes. ¿Por qué son importantes para ellos? ¿Cómo priorizan estos temas?

2. Al iniciar la negociación

En vez de comenzar con una oferta inicial, como en la negociación de posiciones, comience con un período de tiempo en el cual las partes discuten los temas que les conciernen y se informan las unas a las otras sobre sus intereses, necesidades y preocupaciones. Sea explícito acerca de sus intereses y los de las otras partes. Si otras partes le ofrecen una posición o una

solución, reformúlelas en términos de los intereses que están tratando de articular.

3. Al tratar los temas-problema

Establezca claramente los asuntos a discutir. Encuádrelos de tal forma que sean aceptables para todas las partes. Evite establecer temas en términos de ganar o perder de tal forma que sugieran un cierto resultado. Ordene los temas. ¿Hay un orden lógico? ¿Hay temas-problema que pueden ser fácilmente resueltos?

4. Busque solución de problemas y generación de opciones

Determine, conjuntamente, una estrategia para la solución de problemas. Recuerde a las partes acerca de los intereses que ellos y otros traen a la negociación. Genere opciones que puedan hacer coincidir a todos o la mayoría de los intereses. Separe la generación de las opciones de la evaluación de las mismas. Genere una serie de opciones más que centrarse en una sola opción a la vez. Haga que las partes vean el problema desde diferentes perspectivas.

5. Evalúe las opciones

Después que un número de opciones se han generado, evalúelas. Mire de qué manera hacen coincidir o satisfacen las necesidades de todas las partes. Si no hay una clara solución, haga que las partes integren aspectos de las diferentes propuestas. Encuentre formas de «agrandar la torta», vea si las partes pueden realizar intercambios basándose en sus prioridades para llegar a un acuerdo o reformulando las cuestiones en discusión.

#### 4.3.2 Mediación y facilitación

Se desarrollan los dos temas juntos porque en esencia se relacionan y se diferencian en la intención o límite que se propone la facilitación. La facilitación

4 (Fisher, Ury and Patton, 1981).

es parte de la mediación pero la mediación es más que la facilitación.

La facilitación es un proceso en el cual una persona imparcial participa en el diseño y la celebración de reuniones de resolución de problemas para ayudar a las partes a diagnosticar, crear e implementar soluciones conjuntas. Con frecuencia, este proceso se utiliza en situaciones en las que intervienen diversas partes, problemas y grupos de interés, y en las cuales los problemas no están claros.

La facilitación es un servicio solicitado y aceptado por las partes y está más cerca en significado a la mediación pura, y se refiere a los esfuerzos no coercitivos de intermediar por parte de un tercero -individual o institucional- para animar a las partes a emprender negociaciones.

La facilitación puede limitarse a una actividad o evento concreto como una reunión de acercamiento, de primer contacto, o de tender puentes para establecer o restablecer la comunicación entre las partes. Genéricamente «facilitar» es «hacer más fácil» por lo que un buen mediador o conciliador tendrá que ser un buen facilitador necesariamente.

El facilitador no se involucra en el contenido ni en los temas del conflicto que se está discutiendo. En nuestros países cumplen estas funciones las oficinas o representación del Defensor del Pueblo, la Iglesia católica y otras entidades que gozan de la confianza de la sociedad. Ejemplos claros de facilitación cumple en Perú la Defensoría del Pueblo con relación a los conflictos mineros.

Los facilitadores crean las condiciones en las que todas las personas pueden expresarse con libertad, pero no se espera que ofrezcan sus propias ideas o que participen activamente en el proceso para alcanzar un acuerdo.

#### El moderador:

- Ayuda a planificar la reunión. Ayuda a mantener el orden de la reunión.
- Aclara y acepta comunicaciones de las partes de la negociación.
- Acepta y reconoce los sentimientos de los participantes.
- Ofrece un marco constructivo para los problemas.
- Sugiere procedimientos para llegar a un acuerdo.
- Resume y aclara la dirección.
- Realiza sondeos de consenso en los momentos adecuados.

La mediación es un proceso de resolución de conflictos con la asistencia de una persona individual o colectiva externa al conflicto e independiente que supervisa la negociación entre las partes en disputa. Es voluntario y las partes mantienen el control sobre el resultado del proceso. La mediación es un método basado en los intereses.

Es decir, busca reconciliar intereses de fondo, psicológicos y de procedimientos más que determinar quién está acertado o quién es más poderoso.

La mediación es flexible, informal, confidencial y no vinculante. Es más formal que la facilitación y, con frecuencia, las partes comparten los costos. Es útil cuando las partes han llegado a un punto de estancamiento. Las partes eligen un mediador aceptable para que los guíe en el diseño de un proceso y lograr un acuerdo o soluciones aceptables para ambos.

La mediación comienza invariablemente con una introducción que incluye, entre otras cosas, una descripción del proceso y las reglas básicas que tienen como función servir de guías para todos los participantes.

En turnos se les proporciona a las partes la oportu-

tunidad de presentar la forma en la que entienden el conflicto. Luego de esto se preparan una lista de temas y una agenda para guiar a las partes a través del proceso de resolución. El mediador ayuda a las partes a identificar soluciones a los temas que ellos han traído al proceso.

### Elementos fundamentales de la mediación

Los siguientes elementos distinguen a la mediación de otras formas o métodos de intervención para la transformación de conflictos:

- El proceso es voluntario. Las partes no pueden ser forzadas a entrar en un proceso de mediación y pueden optar por salir de este proceso en cualquier momento.
- La mediación aceptada por todas las partes.
- La mediación ofrece asistencia en los procedimientos más que en cuestiones de fondo.
- La mediación debe permanecer imparcial.

El mediador no tiene un interés directo en el conflicto ni en su resultado. Actúa como un facilitador neutral del proceso de comunicación y permanece imparcial entre las partes y en relación al resultado. El mediador no tiene poder para tomar decisiones.

#### Un mediador eficiente tendrá la mayoría de las siguientes características:

- capacidad de generar confianza;
- capacidad de definir los problemas fundamentales de la disputa;
- paciencia, resistencia, perseverancia;
- consideración, empatía, flexibilidad;
- sentido común, racionalidad;
- con frecuencia, una personalidad agradable;
- mucha experiencia, que queda en evidencia; y
- neutralidad, imparcialidad, capacidad para la resolución de problemas, creatividad y reflexión.

Las posibles soluciones y las decisiones sobre los acuerdos son determinadas por las partes, no por el mediador. El mediador busca alternativas basadas en los hechos y los méritos del caso. El mediador intenta crear un entorno seguro para que las partes compartan información, aborden problemas subyacentes y expresen sus emociones.

### 4.3.3 Conciliación y arbitraje

#### La conciliación

Es un método de intervención que se desarrolla como un proceso en el que un tercero asume la responsabilidad de acercar a las partes para resolver en armonía el asunto en cuestión, sugiriendo y proponiendo soluciones que estima justas y apropiadas. La conciliación, en algunos países, se establece como una instancia previa obligatoria al juicio, en materia civil. En otros países forma parte del proceso, que es interrumpido para proceder a su cumplimiento.

Lo más importante de la utilización de este método es la preparación formal que debe obtener el conciliador (a). Este requiere de entrenamiento especial, no basta con tener oficio.

Debe de ser un experto en negociación, con conocimientos básicos de las ciencias del comportamiento, con capacidad para separar sus propias emociones y apto para resolver sus propias crisis.

La conciliación finaliza con la firma de un acta o documento de conciliación cuyo cumplimiento, cuando existe una ley que así lo establece, es de carácter obligatorio para las partes. Pero si el conciliador es informal (la participación en la conciliación es exclusivamente voluntaria y aunque se firme un acta esta no tendrá validez si el conciliador no es formal o legal acreditado), las partes no están obligadas a su cumplimiento, porque el acuerdo se basa en la buena fe de las partes y la voluntad real de cumplir con lo acordado.

También los conciliadores se conocen como Amigables, Compondores, Jueces de Paz, o tienen otras denominaciones, porque acercan a las partes para que encuentren soluciones y acuerdos. Caso contrario, si no se llega a un acuerdo, el acta de la conciliación no se podrá concretar.

La conciliación, tomando en cuenta el tipo de terceros que asisten a las partes, es de dos clases:

1. Conciliación judicial, en la que el juez es el conciliador, ya sea antes de demandar o durante el juicio.
2. Conciliación extrajudicial, que puede ser institucional o independiente.

Por ejemplo, en Bolivia el Ministerio de Justicia es el responsable de la autorización y fiscalización de centros y personas que actúen como conciliadores y árbitros, de acuerdo a la ley 1770. En cada país existen normas que regulan el arbitraje y la conciliación.

Los asuntos o materias en donde se puede llevar y aceptar una conciliación son todos aquellos en los que las partes pueden realizar transacciones, es decir vender, transferir, cambiar o disponer. No así asuntos que por ley no son posibles de conciliar, como los derechos y obligaciones establecidas en las leyes sociales o, especialmente, aquellos derechos que son irrenunciables.

El proceso de conciliación es confidencial y, por lo tanto, no se revelan datos y normalmente son orales quedando solamente el acta de conciliación como documento de valor para las partes.

En muchos de los países de América Latina están aumentando los servicios de conciliación como asistencias o servicios para gremios y también para individuos, porque con los acuerdos o actas de conciliación se pueden superar los conflictos de manera más rápida y menos costosa que trasladar el hecho conflicto a un arbitraje o litigio judicial.

## El arbitraje

Es el procedimiento que mayor aproximación tiene con el modelo de litigio o pleito judicial, aunque menos formal. Por medio de éste se trata de resolver extrajudicialmente las diferencias entre dos o más partes, quienes aceptan la intervención de un tercero para que emita una resolución. Existen particularidades en este tipo de figura porque tiene un costo y normalmente cada una de las partes propone un árbitro que tiene que ser perito o experto en la materia del arbitraje. Es el proceso mediante el cual una persona no relacionada o un panel neutral se reúne con las partes en disputa, escucha las presentaciones de cada una y llega a una decisión. Esta decisión puede ser vinculante o no, según los acuerdos establecidos entre las partes antes del comienzo formal de las audiencias. Las partes eligen al árbitro por consenso y pueden establecer las reglas que controlen el proceso. El arbitraje se utiliza con frecuencia en el ámbito de los negocios y en casos en los cuales las partes deseen una solución rápida a sus problemas.

También se puede clasificar el arbitraje de acuerdo al procedimiento y por la forma de fallo.

Así tenemos:

- Arbitraje voluntario, que proviene de la libre determinación de las partes sin que preexista un compromiso que las vincule.
- Arbitraje forzoso, que es impuesto por una cláusula legal o cláusula compromisoria por el sometimiento pactado entre las partes antes de ocurrir el conflicto y que una vez aceptada es obligatoria para las partes.

También el arbitraje puede clasificarse en jurídico y de equidad. En el primero, se requiere de jueces capacitados en la materia a resolver. En el segundo, basta con los «buenos oficios» por lo que también se conoce como amigable composición.

La decisión del árbitro (Laudo) obliga pero no somete. Si éste no se cumple no es el árbitro el que

sanciona, son los jueces ordinarios quienes asumen la competencia ejecutiva. El papel del árbitro es el de un experto en la materia que se dirime, por lo tanto, se le reconoce la «autoridad para resolver» lo más conveniente, lo más prudente y razonable; de acuerdo a la información aportada por las partes y sus derechos correspondientes.

En un arbitraje, el árbitro puede ser una persona o más de una persona (número impar) según el tipo de caso. Es un mecanismo muy utilizado entre comer-

cialistas y son las organizaciones de estos gremios las que avanzaron en consolidar centros de conciliación y arbitraje como alternativa a los conflictos judiciales, largos y costosos.

La ley 1770 regula el arbitraje en Bolivia y aunque es poco conocida es una oportunidad potencial para desarrollar los medios alternativos de solución de controversias. En cada uno de los países existe un marco jurídico sobre los medios alternativos de solución de controversias o conflicto

### Recapitulando:

La planificación es una fase clave en el manejo de los conflictos porque permite mejores condiciones para que el proceso sea ordenado y para realizar los procedimientos que corresponden a cada momento del conflicto. Inclusive para prever posible escenarios en los que corresponde posibles cambios o reajustes.

La planificación no es una plantilla estática sino que se construye conociendo la realidad sobre la cual se actúa. Cada conflicto es un caso y esa premisa debe ser considerada en la planificación. Esa realidad puede ser distinta según diversos factores los que debieran estar bien identificados al momento de planificar. Igualmente la planificación define métodos y acciones según los momentos del proceso del conflicto desde que éste se inicia hasta que se llega a acuerdos y se perciben situaciones de transformación, Eso es si se tratan de conflictos que transitan por caminos más o menos previstos. La realidad en la región y las características de los nuevos conflictos (socioambientales) nos muestra que es muy complicado predecir lo que puede ocurrir ante hechos que significan agresiones a los derechos básicos de la población de acceder y utilizar los recursos naturales para su sobrevivencia, menos aun cuando los conflictos acontecen en contextos de asimetría entre los actores involucrados.

La planificación efectiva de la gestión de los conflictos conlleva condiciones importantes como la voluntad de hacerlo, la convicción de que se obtendrán beneficios, que se llegará a acuerdos y compromisos reales, entre otras. Solo así los métodos utilizados ya sea de negociación, mediación y facilitación como de conciliación y arbitraje, pueden realizarse con los resultados más o menos previstos.



### EJERCICIO EN TRABAJO GRUPAL:

Pongamos en práctica lo aprendido

Identificar un conflicto sobre el cual queremos trabajar.

Luego para el análisis del conflicto hacemos las siguientes preguntas:  
¿En que fase se encuentra el conflicto entre la comunidad..... con la empresa.....?

Describe cada una de las etapas por las cuales ha atravesado el conflicto que has identificado.

¿Qué condiciones crees que se necesita para pasar a la siguiente fase?

¿Qué crees que debe suceder para entrar a la etapa de transformación?

Escribir los resultados del debate en papelógrafos.



### Lectura recomendada:

MCLCP. 2005. Guía metodológica de resolución de conflictos para el desarrollo concertado. Lima. Páginas 40-56

Universidad para la Paz. 2005. Encrucijadas ambientales en América Latina entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales. Hernán Correa e Iokiñe Rodríguez (Editores). Páginas 237-246

María Moreno Rodríguez. 2000. La mediación en la resolución de conflictos. Toledo

Guillermo Rioja Ballivián. 2001. Manual de intermediación de conflictos. USAID Bolivia. Páginas 12-22

Francisco Diez. El arte de negociar. Instituto Nacional Demócrata. Páginas 193-202; 208-214

Gobierno Vasco. Formas alternativas de resolución de conflictos: arbitraje, mediación, conciliación

Iván Ormachea Choque. 2000. Utilización de medios alternativos para la resolución de conflictos socioambientales: dos casos para reflexionar. FTTP. Quito. Páginas 2-6

## Bibliografía de Capítulo 4

Fisher, Roger et al. Sí... de acuerdo! Como negociar sin ceder. Feldafing.

López Aparicio, Tito Antonio. Gestión de Conflictos (Fascículo 4). Santa Cruz, Bolivia 2001.

FISHER, SIMON ET AL. (2000): Working with Conflict. ZedBooks, London.

INTERNATIONAL ALERT (1996): Resource pack for conflict transformation. International Alert, London. Online: [www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

AUGSBERGER, DAVID W. (1992): Conflict Mediation across Cultures. Pathways and Patterns. Louisville, Kentucky.

ANDERSON, MARY B. (2000): «Reflecting on the practice of outside assistance: Can we know what good we do?» In: The Berghof Handbook for Conflict Transformation. (Internet-publication: [www.b.shuttle.de/berghof/Bhandbook](http://www.b.shuttle.de/berghof/Bhandbook)).

BERGHOF FORSCHUNGSZENTRUM (ed.) (2000): Berghof Handbook for Conflict Transformation. (Online-publication: [www.berghof-center.org/handbook/](http://www.berghof-center.org/handbook/)).

LEDERACH, JHON PAUL (1997): Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies. United States Institute of Peace Press, Washington D.C.

MIALL, HUGH ET AL (1999): Contemporary Conflict Resolution. Polity Press, Cambridge, United Kingdom.

REYCHLER, LUC AND PAFFENHOLZ, THANIA (ed.) (2001): Peace Building. A field guide. Lynne Rienner Publishers, Boulder.

ROPER, NORBERT (1997): Roles and Functions of Third Parties in the Constructive Management of Ethnopolitical Conflicts. Berghof Forschungszentrum, Berlin. ([www.berghof-center.org](http://www.berghof-center.org)).

Lederach, Juan Pablo. Enredos, Pleitos y Problemas. Ediciones Semilla. Comité Central Menonita. Guatemala. 1992.

## Unidad 5: Actuando y evaluando

### Objetivo de aprendizaje:

- Identificar las habilidades que permitan ejecutar lo planificado para la gestión de los conflictos.
- Conocer como se ejecuta un plan de acción, haciendo bastante énfasis en la comunicación
- Definir las formas de cómo saber actuar en los conflictos con la capacidad de evaluar los avances

### 5.1 Introducción

Así como la planificación es una fase necesaria para tener las ideas y acciones más claramente delineadas y organizadas, así como posee sus propios métodos y mecanismos, igualmente se necesita establecer como entramos de lleno a la fase de ejecución o acción una vez más entendiendo que se trata de un proceso social y político muchas veces complejo, dinámico y con diversas variables y supuestos que no se pueden muchas veces identificar o predecir en el momento de la planificación.

Justamente por esas características señaladas y más aun en los conflictos de origen socioambiental, se requiere de personas con la capacidad de planificar, actuar y evaluar sobre la marcha (hacer seguimiento de los avances) lo que conlleva cualidades importantes entre ellas la de saber escuchar y comunicarse, percibir situaciones, hacer reajustes y correctivos en el camino, adecuar herramientas y mecanismos de manejo de conflictos, entre otros. Los resultados no serán necesariamente predecibles dependiendo de la magnitud del conflicto y de los contextos sociales y

políticos que le dan un marco favorable o desfavorable, pero si asumimos esa forma de intervenir como se señala, actuando y evaluando, se contará con mejores oportunidades para que el tratamiento del conflicto se oriente por sus objetivos de transformación.

En este aspecto tiene un gran peso el componente de las relaciones interpersonales e interinstitucionales como parte de las estrategias comunicacionales para garantizar procesos participativos y la construcción de confianzas y valores, que de hecho requerirán de mayor tiempo para consolidarse. No hay que desesperarse y hay que ser persistente con esta difícil tarea de acercar actores y de crear y construir gobernabilidad.

### 5.2 Habilidades para desarrollar la acción

En esta última sección del manual, pondremos atención a las habilidades clave o centrales de comunicación que pueden facilitar su actuación como un transformador constructivo de conflictos. Antes de entrar en el desarrollo de un plan de acción y en los pasos que necesita tomar, nos centraremos en algunas habilidades o destrezas necesarias para emprender la acción.

#### Cinco habilidades de comunicación para desarrollar la acción

1. Escucha activa.
2. Parafraseo.
3. Comunicación honesta.
4. Formulación y reformulación.
5. Construcción de confianza

### 5.2.1 Escucha activa

Es una habilidad de comunicación necesaria para la facilitación, mediación y conciliación. La escucha activa ayuda a las partes a enviar mensajes claros y a saber si sus mensajes fueron escuchados correctamente. También es una habilidad indispensable para los negociadores que utilizan la técnica de negociación por intereses. Toda persona que esté comprometida en la transformación constructiva de conflictos debe ser una escuchadora activa.

Siendo conscientes de la importancia de la escucha activa, ésta tiene lugar en cuatro niveles diferentes:

- La cabeza: para escuchar para conocer hechos y otras formas de información o datos.
- El corazón: para escuchar e identificar los sentimientos.

Se suele asociar al conflicto con fuertes sentimientos de ira, frustración, decepción, entre otros. Los sentimientos fuertes en general bloquean el camino a las discusiones racionales y, por lo tanto, se tienen que identificar y hay que ocuparse de ellos antes de proceder a los asuntos de fondo.

- El estómago: para escuchar las necesidades humanas básicas. Identificar qué necesidades básicas están motivando el conflicto y distinguir entre necesidades, posiciones e intereses, además de satisfacciones.
- Los pies: para escuchar las intenciones o el deseo. Identificar en qué dirección la persona o el grupo se está moviendo y cuán fuerte es su compromiso.

Principios que sostienen la escucha efectiva

- Que el ambiente creado para que quien toma la palabra sea seguro, especialmente en términos de la reducción de consecuencias negativas por haber expresado un cierto mensaje.
- Que quien escucha esté centrado en lo que está tratando de comunicarle el que habla.
- Que quien escucha sea paciente y no saque conclu-

siones acerca del mensaje.

- Que quien escucha use técnicas que le permitan al que habla verificar o corregir la emoción o el contenido del mensaje.
- Que quien escucha no efectúe juicios de valor sobre lo que lo escucha o sobre que siente quien le está hablando.

¿Cómo alcanzar los objetivos de la escucha activa?

- Esté atento.
- Esté alerta y no se distraiga.
- Interésese por las necesidades de la otra persona, y hágales saber que le importa lo que se dice.
- No emita juicios ni críticas.

Formas de escuchar efectivamente

- Use su cuerpo para crear una atmósfera positiva con su comportamiento no verbal, es decir, tener un contacto visual apropiado, asentir con la cabeza, presentar expresiones faciales y gestos corporales hacia él que habla (cabeza, brazos, piernas), modular un tono de voz de manera que sea amable y respetuoso.

Algunos investigadores afirman que el 80% de la comunicación se trasmite a través del lenguaje del cuerpo, o sea que nos comunicamos con nuestros

#### Algunas recomendaciones para lograr la práctica de la escucha

- Demuestre que está escuchando a través de indicios o expresiones verbales y no verbales.
- Escuche en los cuatro niveles (cabeza, corazón, estómago y pies) y refleje sus impresiones usando las varias habilidades de la escucha activa.
- Deje que la persona haga saber si usted ha reflejado correctamente o no el mensaje que usted ha escuchado y su intensidad. Si no lo ha hecho de forma correcta, haga preguntas para clarificar y transmítale al que está hablando que lo ha comprendido con una afirmación modificada.

cuerpos, nuestros rostros, nuestros ojos y con nuestro tono de voz. Debemos revisar que y como lo hacemos cuando hablamos. Cada cultura tiene su propio lenguaje corporal y los facilitadores, mediadores y conciliadores deben pensar críticamente cómo usar el lenguaje del cuerpo de tal manera que se entienda lo fundamental: «Ansío escucharle y entenderle».

- Responda «Cuénteme más» o «Me gustaría saber de...»
- Resuma los puntos de vista básicos del que hable como los ha escuchado. Un resumen es una reafirmación de los puntos claves de la información provista por el que habla.

Use resúmenes para centrar al que habla en términos de las cuestiones y los problemas a solucionar, en vez de que se centre en las personalidades.

- Haga notas breves en su cuaderno para poder hacer un buen seguimiento, ¡pero no se sumerja en ellas!
- Parafrasee o repita en sus propias palabras.

### 5.2.2 Parafraseando

#### Si usted no quiere escuchar efectivamente

- Use frases chocantes como «no es tan malo», «se está ahogando en un vaso de agua», «sólo cálmese».
- Déjese atrapar emocionalmente, póngase enojado, descontento o discutiendo. Deje que sus valores o tendencias interfieran con lo que usted entiende que se está diciendo.
- Ensaye en su propia cabeza.
- Haga conclusiones apresuradas y juzgue.
- Aconseje o recomiende rápido y sin que se lo soliciten.
- Simule que escucha.
- Seleccione lo que escucha.

Además de la escucha activa, hay otra habilidad de comunicación de gran importancia en el trabajo de prevención y transformación de conflictos: parafrasear o expresar en sus propias palabras lo que la persona que habla ha dicho. Parafrasear es una herramienta de comunicación muy poderosa que sirve:

- Para enfatizar nuevas formas de comprender o de hacerse una idea.
- Para hacer avanzar la conversación.
- Para profundizar hacia otros niveles. Si se parafrasea bien, se suelen lograr respuestas más reflexivas.
- Para hacer más lenta la conversación entre las partes.
- Para «lavar» afirmaciones viciosas o insultantes para que sean menos irritantes y retengan los puntos básicos que se quiere comunicar.

Hay diferentes formas de parafrasear.

En general, hay algunas reglas referentes a cómo parafrasear.

- Céntrese en la persona que habla, no en usted mismo. «Usted sintió...», «usted está diciendo...», «usted cree». No utilizar: «sé exactamente cómo se siente... «Estuve en situaciones como esa yo mismo»

- Parafrasear puede ser efectivo en cuatro niveles:

Repita los hechos (nivel de la cabeza): «Su cosecha ha sido nuevamente destruida por el ganado de su vecino».

Refleje los sentimientos (nivel del corazón): El lenguaje del cuerpo y el tono de voz le guiarán a los sentimientos.

«Y se siente enojado, o, amargado y preocupado por lo que comerá su familia» Refleje las necesidades (nivel del estómago): «Necesita compensación financiera y necesita que le aseguren convincentemente que esto no sucederá nuevamente (seguridad)».

Refleje intención o atención (nivel de los pies): «Quiere resolver el problema lo antes posible»

- Lo que se parafrasea no contiene un juicio o una evaluación pero describa enfáticamente.
- Actúe como un espejo, no como un loro. Parafrasear es como reflejar en un espejo el significado de las palabras emitidas por el orador pero no se repite simplemente lo que se dice.

Por ejemplo:

Orador. «Me dolió profundamente cuando me di cuenta de que lo habían hecho a mis espaldas. ¿Por qué no pueden venir y hablar conmigo, y darme una oportunidad de que arregle las cosas con ellos?»

Parafraseado. «Entonces, ¿se sintió herido porque no vinieron directamente a usted para resolver la cuestión? No utilizar: «Por lo tanto, le dolió profundamente que lo hayan hecho a sus espaldas. ¿Hubiera deseado que le hubieran dado una oportunidad para arreglar las cosas con ellos?»

- El texto parafraseado debería ser más corto que la afirmación original y debe usarse después de ciertos puntos específicos. Un resumen es similar a un texto parafraseado pero es más largo y se utiliza para resumir todos los puntos claves que ha realizado una de las partes en una oración.

### 5.2.3 Comunicación honesta

Los objetivos de la comunicación honesta son:

- Comunicar clara y honestamente una percepción y los sentimientos sobre un problema sin atacar, culpar o herir a otra persona -actividad-.
- Abrir la discusión sin generar una actitud defensiva en la otra persona.

Importancia de la comunicación honesta

Además de la buena (activa) escucha, la transformación de conflictos depende de la comunicación honesta.

Cuando las personas son confrontadas con una situación que las hace sentirse incómodas, normalmente responden de dos maneras: se escapan o luchan. Hay momentos en los cuales es necesario escapar (por ejemplo, cuando nos ataca una pandilla) o luchar (cuando nuestra vida se ve amenazada). Pero en general, estas respuestas típicas no son muy útiles para resolver los problemas.

Por ejemplo, la Sra. Zaida es una profesora de matemáticas que está tratando de enseñar conceptos difíciles a un grupo de estudiantes. Está por finalizar

#### Parafrasear y como saber hacer preguntas pueden ser extremadamente útiles para:

- «Lavar» el lenguaje, es decir, reformular la oración de tal manera que se omitan palabras insultantes: De «Él es un mentiroso» por «Le cuesta creerle».
- Ocuparse de las generalidades y llevar a las partes hacia puntos específicos: De «Siempre viene tarde...» por «¿Cuándo viene tarde?» o «¿Por qué llega tarde?»
- Especificar o definir un sustantivo o verbo no especificado: De «Simplemente no me gustan las cosas como esas» por «Díganos qué le desagrada». De «Siempre habla con dos lenguas» a «¿Cuándo hizo afirmaciones contradictorias?» o «¿Qué ha dicho y a quién?»
- Hablar de los otros: De «Pasa que sé que nadie aquí confía en él.» a «Hablando de la experiencia que tiene con el Sr. X díganos qué es lo que más le molesta....»
- Subrayar lo positivo

el día, tiene dolor de cabeza y se siente cansada. Por su parte, el alumno Sebastián no comprende bien las matemáticas, se siente frustrado y aburrido y comienza a hablar con un amigo, a pesar que la docente le ha pedido que se concentre.

La respuesta de huida es como sigue: La Sra. Zaida sale de la clase, va al salón de profesores, toma una píldora para el dolor de cabeza y se sienta para esperar que acabe el día. Ha evitado una confrontación con Sebastián, pero ¿ha resuelto el problema?

La respuesta de lucha es: La Sra. Zaida le grita a Sebastián.

«Eres un niño desobediente e inútil. Reprobarás esta asignatura y no llegarás a nada en la vida. Sal de mi salón». La Sra. Zaida se ha confrontado con el problema, ha atacado, pero una vez más, ¿se ha resuelto el problema?

En este tipo de charla honesta o de lenguaje «yo» es necesario que sucedan dos cosas:

- Tengo que centrarme en mis propios sentimientos y pensamientos y comunicarlos como míos.
- No culpo o ataco al otro, ni lo acuso o insulto. Le digo a la otra persona que tengo estos pensamientos y sentimientos a causa de su comportamiento y creo la posibilidad de que el otro responda.

Algunas preguntas para hacerme a mí mismo cuando estoy construyendo un mensaje «yo»:

- ¿Está mi mensaje «limpio» en el sentido de que no culpo, acuso o insulto?
- ¿Estoy describiendo el problema de forma precisa y honesta? ¿Expresé mis sentimientos clara y honestamente?
- ¿Realicé la afirmación de tal manera de que llevé a una discusión abierta o cerré el asunto a través de lo que dije o la forma en la que lo dije?

Parece una contradicción resaltar la importancia de la comunicación honesta, pero es común en las relaciones sociales la comunicación formal o aparente –por no decir deshonesta– porque estamos muy condicionados al «qué dirán».

#### 5.2.4 Formulación y reformulación

¿Qué es una formulación?

Cuando hablamos de formulación y reformulación se hace necesario que describamos qué queremos decir con estos términos. Pensemos en el marco de una foto que rodea un evento o una interacción. En este marco está la foto que queremos comunicar. Una obra de arte, una pintura por ejemplo, puede mostrarnos la figura de una persona, un paisaje, o quizás algo más abstracto.

Cuando usamos el término formulación en una situación de conflicto, estamos refiriéndonos a las palabras, los gestos y las emociones que una de las partes utiliza para describir un evento, lo que quieren o cómo se sienten.

Formulación es lo que las partes hacen para «pintar su dibujo» de la situación. Este término es también utilizado por las personas que intervienen o ayudan a las partes a darle un significado más rico al dibujo. Esto suele lograr una definición más clara de los hechos, los sentimientos y las necesidades para así ayudar a las partes a comprender los símbolos que están utilizando.

Reformulación es una acción realizada generalmente por quienes intervienen en un conflicto para apoyar a las partes a redefinir su «dibujo» de manera que le permita pasar de la retórica, las amenazas u otros tipos de comunicación que les impiden progresar, hacia una resolución del conflicto. Así, pueden replantear los temas de un modo que les permita a las partes transitar de posiciones defensivas a una solución cooperativa del problema.

## Propósitos de la formulación y la reformulación

### Buscan:

- Definir o redefinir la forma en la que las partes describen los eventos, las emociones y las necesidades.
- Aclarar los significados en que las partes están tratando de contarle a los que intervienen y a las otras partes.
- Ayudar a las partes a comprender mejor los eventos y sus propios sentimientos y necesidades.
- Cambiar la perspectiva sobre ciertos eventos o formas de entender la situación.
- Ayudar a las partes a pasar de la negociación de posiciones a la negociación basada en intereses.
- Superar puntos muertos en la negociación separando los temas y presentándolos en forma más general.
- Suavizar o fortalecer las demandas o las amenazas.
- Cambiar la perspectiva de los mensajes emocionales o cargados de valores para mejorar la comprensión.

### Cómo reformular

- Cambiar la persona que emite el mensaje. Hay ocasiones en donde las personas no pueden escuchar el mensaje si viene de un cierto individuo. Pueden, sin embargo, ser capaces de escuchar el mismo mensaje si es emitido por alguien más. En estos casos puede ser necesario que el mensaje sea comunicado por otro representante, por otra parte presente en la negociación (el facilitador, mediador o un tercero que sea respetado por él.)
- Utilizar habilidades de escucha para parafrasear, repetir, aclarar, verificar y resumir. La escucha activa constituye la base de la reformulación ya que estas técnicas están diseñadas para ayudar en el proceso de comunicación. Pueden ser usadas para eliminar lenguaje emocional cargado de valores, proporcionar resúmenes periódicos y ordenar la comunicación entre las partes.
- Cambiar el significado del mensaje. La reformulación

se suele utilizar para ayudar a las partes a identificar intereses que subyacen a sus posiciones en el conflicto. También pueden usarse para aumentar la capacidad de gestión de las cuestiones haciéndolas más pequeñas y más fáciles de resolver, o haciéndolas más generales como para que sea más fácil para las partes identificar los puntos en común.

- Cambiar la perspectiva de una de las partes. La reformulación también se usa para cambiar la perspectiva que tiene una de las partes, permitiéndoles ver las cosas de una forma nueva. Esto puede ser logrado cambiando el contexto de la situación o haciendo que las partes reconsideren cómo pueden manejar una situación similar en un contexto diferente. Los que intervienen en el conflicto también pueden tratar de hacer que las partes reconsideren la situación en la perspectiva de una de las otras partes o a veces ayudar a las partes a mantenerse alertas a la situación global considerando los puntos en común o minimizando las diferencias.

La reformulación se utiliza generalmente cuando en la comunicación entre las partes se está aumentando la tensión, o cuando se está aproximando a un punto muerto. Asimismo se suele utilizar para redefinir la situación o para eliminar un bloqueo en la solución del problema.

### 5.2.5 Construcción de confianza

Es la última habilidad de comunicación que tiene un rol importante en las estrategias de intervención en el conflicto y en el desarrollo de la acción.

La confianza puede ser descrita como:

- Dejar que los otros conozcan sus sentimientos, emociones y reacciones para tener confianza en que ellos lo respetarán y no se aprovecharán de usted.
- Compartir sus sentimientos y pensamientos internos con los demás con la creencia de que no los difundirán indiscriminadamente.
- Confiar en los otros para que le apoyen y le fortalez-

can, aún si deja su máscara de «fuerte» y les muestra sus debilidades.

- Asumir que los otros no abusarán de usted, ni lo herirán intencionalmente si usted comete un error.
- La sensación interior de aceptación que usted tiene de aquellos con quienes puede compartir secretos, sabiendo que serán guardados como tales.
- El sentido de que las cosas están bien y que nada puede alterar el lazo entre usted y el otro.
- La habilidad de hacer entrar a los otros en su vida, para que puedan crear una relación construida sobre la comprensión y el respeto mutuos; el cuidado y la preocupación de asistirse el uno al otro para crecer y madurar independientemente.
- El pegamento o el cemento de las relaciones que le permiten necesitar a los otros para completarse a usted mismo.
- Abrirse para dejar que los otros conozcan sus antecedentes, problemas, preocupaciones y errores, con la seguridad de que no lo discriminarán a causa de esto.
- El acto de ponerse a sí mismo en una situación vulnerable y de apoyarse en los otros para que lo traten de una forma justa, abierta y honesta.

La construcción de confianza es algo que forma parte de cada paso hacia la acción. Y seguramente al leer las líneas anteriores resalta la inquietud de que por falta de confianza es que muchos problemas no se resuelven y se convierten en dolorosos conflictos con graves consecuencias. Además corresponde reconocer que la construcción de confianza no es fácil ni rápida, sino que es producto o cosecha de la siembra realizada, por lo que con la práctica de la escucha activa, de parafraseo, la formulación y la reformulación, y sobre todo con la comunicación honesta, es posible construir confianza.

Es muy fácil y rápido destruir la confianza, más aún en sociedades en las que la regla es la desconfianza, y la excepción es la confianza. Es estratégico relacionar que

la capacidad de construir confianza es directamente proporcional a la capacidad de manejar constructivamente los conflictos y transformarlos pacíficamente.

### 5.3 Desarrollando un plan de acción

Una vez que hemos descrito las habilidades de comunicación necesarias para convertirse en un manejador creativo y confiable y un transformador de conflictos, procederemos a abordar la cuestión central de este módulo: ¿cómo podemos desarrollar una acción en nuestro entorno inmediato y qué tipo de pasos necesitamos dar?

En general, y por lo menos, hay tres pasos centrales que necesitamos dar para poner nuestra estrategia en acción.

#### Paso A: Analizar la situación

Dibuje un triángulo de arriba hacia abajo. La primera tarea del transformador de conflictos es identificar o definir el problema que deseen solucionar o contribuir en su solución. Una vez que esto ha sido identificado, debe ser escrito dentro del triángulo. Por ejemplo, un grupo de campesinos sin tierra decide que desea detener la expulsión de otros campesinos de las tierras que pertenece a latifundistas (ricos).

El próximo paso es identificar los factores en los cuales se apoya el problema. Estas fuerzas son los pilares que ayudan a que la injusticia continúe. Estos factores pueden ser explicados gráficamente como pilares que salen de ambos lados del triángulo invertido.

En el ejemplo de los campesinos sin tierra, los factores que ayudan a mantener la expulsión pueden incluir la pasividad de los campesinos, el silencio acerca de la injusticia por parte de miembros respetados de la comunidad, como los líderes religiosos; la policía armada o los grupos paramilitares contratados por los latifundistas; los intereses económicos interna-

cionales, etc.

Una vez que los pilares han sido identificados, se debe examinar cómo cada uno de los pilares puede ser eliminado o debilitado. En este análisis es conveniente que participen todas las personas involucradas en el conflicto. Puede haber muchas sugerencias o formas de enfrentar a cada pilar propuesto. Es claro que algunos de estos pilares están fuera de nuestra capacidad de abordarlos. Si se está buscando un punto de entrada para involucrarse en uno de los pilares, debe ser el pilar que ofrezca mayores posibilidades de éxito de la forma más inmediata y realista. Por ejemplo, los campesinos pueden tener pocas posibilidades de cambiar las decisiones de la economía internacional, pero sí pueden tener acceso a otros campesinos y a los líderes religiosos locales.

El análisis de la situación es un proceso en el que se debe acudir a herramientas adecuadas con flexibilidad y mucho sentido común para ubicarse en el contexto conflictivo. Resaltemos que no siempre es posible realizar un análisis del conflicto de manera estructurada y académica.

#### **Paso B: Diseñar una alternativa constructiva**

No es suficiente eliminar los efectos del problema o lograr paz aparente. A menos que se den pasos concretos para abordar las causas del conflicto y se reemplacen las estructuras que generan la disputa, el conflicto volverá a surgir.

Una alternativa constructiva debe ser puesta en marcha. Es importante planificar para el futuro. En este ejercicio, una escalera puede ser de mucha utilidad como figura de trabajo.

Se debe pensar en una alternativa constructiva. Cada escalón de la escalera representará un paso hacia su visión. Lo mejor es ser lo más concretos y prácticos como nos sea posible al pensar en los pasos necesarios para diseñar esta opción. Los campesinos pueden

decidir que su alternativa es lograr la participación política en el futuro. Pueden identificar que el primer paso hacia este objetivo es desarrollar los sindicatos de trabajadores rurales. Un próximo paso podrían ser las cooperativas o la renovación del orgullo en su propia cultura.

En la estrategia constructiva se debe identificar por lo menos lo que se quiere lograr (objetivos), como se quiere lograr (métodos y actividades) y los recursos necesarios para lograr lo que se propone además de los responsables y el plazo o tiempo aproximado. Una estrategia útil será posible después de haber analizado la situación porque caso contrario el riesgo de equivocarse en el camino es mayor.

#### **Paso C: Encontrar, identificar y conseguir aliados**

Es un tema importante en la estrategia. Este paso puede ser descrito gráficamente como una serie de círculos dentro de otros círculos. Comience por identificar los grupos o los individuos con más influencia que ya simpatizan con los propósitos del grupo para lograr el cambio. En el ejemplo de los campesinos sin tierra, esto puede ser el grupo de mujeres de la comunidad. A continuación, busque personas o grupos que sean relativamente fáciles de convencer para que tomen parte en sus proyectos (por ejemplo, un sindicato de trabajadores rurales o un grupo de mujeres que trabajen los derechos humanos).

Luego, el grupo debe identificar grupos o individuos cuyo apoyo podría ser más difícil pero importante de ganar (como los periodistas y los grupos de consumidores que pueden ser persuadidos de hacer boicot a los productos de las granjas para apoyar las demandas de los campesinos).

Definitivamente un plan de acción frente a una situación conflictiva debe ser medible, específico, posible de terminar en un tiempo determinado y totalmente aplicable al tipo de conflicto, las partes y especial-

mente al contexto en el que se presenta el conflicto. Un plan de acción no garantiza que la transformación del conflicto sea totalmente posible, pero sin lugar a dudas debe permitir tener un norte claro y definido de lo que se puede hacer y lograr al comprometerse en la transformación del conflicto sin violencia.

Comprometerse en la transformación de conflictos es un compromiso por la paz, por la convivencia pacífica cotidiana que será producto y realidad de una cultura de paz, justicia y libertad.

#### **5.4 Criterios básicos para un plan de seguimiento y evaluación.**

El seguimiento y la evaluación sobre la marcha, es decir como parte de la acción, no significa improvisación sino la búsqueda de momentos oportunos para reaccionar y hacer un análisis de lo que se viene haciendo y si se ajusta a los propósitos y a lo previsto en el plan que previamente se formuló.

A manera de ideas generales les sugerimos lo siguiente:

- Tómese unos minutos para detenerse y pensar sobre lo que viene haciendo. Por más ocupado que esté en el conflicto considere que ese tiempo es parte del proceso y que siempre los encontrará.
- Revise si está cumpliendo lo previsto en el plan que se aprobó antes o si se está dirigiendo a caminos distintos. Si fuera así identifique si se debe a la

realidad existente en el panorama del conflicto o a sus propias decisiones.

- Determine la pertinencia de retornar por la ruta de lo planificado o si es necesario explicitar los cambios realizando los ajustes al plan.
- Le debe quedar claro que pueden haber pequeños ajustes con lo cual la planificación se mantiene en lo fundamental. O si se trata de grandes modificaciones que puede obligar a una revisión de conjunto lo que conlleva decisiones a tomar con más actores involucrados.
- A no ser que sea extremadamente urgente no tome decisiones solo dado que se trata de situaciones que comprometen a muchos actores. Tómese el tiempo de dialogar, consultar y construir consensos y hacer compromisos
- Determine un momento para los balances diarios. Puede ser en las noches o cuando cuente con la mayor cantidad de participantes dispuestos a hacerlo por razones de descanso, comidas, etc.
- Tome siempre el pulso de las percepciones de los actores participantes del conflicto. No olvide que se cuenta con herramientas para eso.
- En algún momento tiene que sentarse a pensar y evaluar con más calma cuando se trata de buscar soluciones más trascendentes (por ejemplo frente a una situación violenta sostenida).
- Cuando el conflicto entró en latencia o se solucionó evalúe su desempeño, de su equipo, de los instrumentos y mecanismo, del contexto. Y comparta los resultados para futuras intervenciones y para extraer



**TRABAJO INDIVIDUAL:** Identifique un conflicto concreto de su entorno de trabajo o vida cotidiana y escriba su propio Plan de Acción.

Su plan debe contener:

**Paso A. Análisis de la situación**

Escriba una descripción corta de la situación de conflicto que está enfrentando y que le gustaría ver transformada y expresada como objetivo.

Para formular el objetivo de su plan, debe concretar el análisis del conflicto en la identificación del o los problemas que causan el conflicto para luego formular el objetivo específico que pretende lograr con su plan.

**Paso B. Formule una alternativa constructiva**

Formule sus respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo va a alcanzar el objetivo?
- ¿Qué estrategia utilizará para alcanzarlo? Explique su elección.
- ¿Cómo usará esta estrategia? Escriba las acciones requeridas que puede necesitar para alcanzar su objetivo.
- ¿Cuánto tiempo le llevará realizar cada acción? ¿Cuánto tiempo le llevará desarrollar el plan?

Debe buscar concretar su(s) estrategias(s) para el manejo constructivo del conflicto orientado a la transformación del mismo por caminos de paz.

Si desea, también puede incluir respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Tienen usted y/o su organización el tiempo para llevar adelante este plan?
- ¿Cuántas personas se necesitan para llevarlo adelante? ¿Con quién lo llevará adelante? ¿Están estas personas a su disposición?
- ¿Cuánto dinero necesita para realizarlo? ¿Tiene su organización los recursos financieros necesarios o es capaz usted de encontrar el financiamiento para este plan?
- ¿Cuándo y dónde quiere realizarlo?

Una estrategia sin los elementos operativos que hagan posible su realización seguramente no será útil y quedará en el plano de la formulación teórica, por lo que para evitar esta situación, su alternativa constructiva debe ser operativa.

**Paso C. Establezca alianzas**

- ¿Qué actores pueden ayudarlo a alcanzar su objetivo y cómo?
- ¿Cuáles son las bases y resultados esperados de las alianzas?

El manejo constructivo de los conflictos buscando su transformación pacífica requiere de cooperación y trabajo en redes que se deben fundar en acuerdo concretos y claros que permitan que su plan de acción sea posible de realizar.

Finalmente

Con las capacidades desarrolladas -conceptos, habilidades y destrezas, pero sobre todo actitudes y conductas constructivas y pacíficas- de analizar y manejar conflictos en su entorno de trabajo o vida social, es posible avanzar en la transformación pacífica de las situaciones conflictivas de manera sostenible.



#### Lectura recomendada:

UICN. 2009. Agua para La Vida. Criterios para apoyar la gestión sustentable del agua y la biodiversidad asociada a ella. Páginas 28-48.

Braulia Thillet de Solórzano. 2004. Democracia y diálogos: Desafíos para la democracia del siglo XXI. PNUD Guatemala. Páginas 18-24

FFLA y FEPP. 2009. Manual Diálogo y negociación colaborativa para la transformación de conflictos socioambientales. Ecuador. Páginas 74-75

Nikolai Wihelmi Chirinos. Conflictos sociales: una visión de proceso. Páginas 150-155

Carolin Nagy. 2004. Dificultades de comunicación, malos entendidos y conflictos. Páginas 1-9

Felipe Quea Justo. Aspectos a tomar en cuenta para manejo de reuniones, crisis y prevención de conflictos

Myriam Cabrera. 2003. La Comunicación y la Implicaciones para el Sector Minero Asociación Civil Labor y CooperAccion. Páginas 33-38

#### Recapitulando:

Las relaciones interpersonales e interinstitucionales poseen un gran peso para organizar adecuadamente el manejo de los conflictos. En ello juega un papel importante las estrategias comunicacionales que permitan garantizar procesos participativos y la construcción de confianzas.

Saber escuchar, transmitir, ser transparente y honesto, formular propuestas, entre otros ayudan sobremanera para generar los necesarios acercamientos entre los actores involucrados y facilitar la confianza requerida como condición.

Por otro lado el desarrollo de un plan de acción luego de la planificación correspondiente también requiere de condiciones básicas que implican un análisis, el diseño de alternativas y la garantía de actores aliados dispuestos a acompañar las acciones definidas.

Finalmente, se necesita establecer formas sencillas para realizar el seguimiento y la evaluación de las diversas fases del proceso del conflicto. Es importante no solo para contribuir con el propósito de hacer del conflicto una oportunidad de transformación, sino para extraer aprendizajes para futuros procesos.

## Bibliografía de Capítulo 5

Bobbio, Norberto. El Problema de la Guerra y las Vías de la Paz. Editorial Gedisa. Barcelona. 2º Ed. 1992..

Coser, Lewis. Nuevos Aportes a la Teoría del Conflicto. Editorial Amorrortu, Buenos Aires 1970.

Fisas Armengol, Vicenc. Cultura de Paz y Gestión de Conflictos. Icaria editorial, Barcelona 1998.

Fisas Armengol, Vicenc. Introducción al Estudio de Paz y de los Conflictos. Editorial Lerna, Barcelona 1997.

Serrano Gómez, Enrique. Consenso y Conflicto. Grupo Editorial Interlinea. México 1996.

Lederach, Juan Pablo. Enredos, Pleitos y Problemas. Ediciones Semilla. Comité Central Menonita. Guatemala. 1992..

ROSENBERG, MARSHALL B. (2000): Nonviolent Communication. When communication really matters. Puddle Dancer Press, Encinitas, California.

Asociación Bienestar YEK INEME. La Guerra no es la Solución. San Salvador 2001.

Fisher, Roger et al. Sí... de acuerdo! Como negociar sin ceder. Feldafing.

Fisher, Simon et al.: Working with conflict. Skills & strategies for action. London 2000.

Galtung, Johan. Peace by peaceful means, Peace and Conflict, Development and Civilization, Oslo 1996.

GTZ. Friedensentwicklung, Krisenpraevention und Konfliktbearbeitung. Eschborn 2002.

Lederach, John Paul. Enredos, Pleitos y Problemas. Colombia 1997a.

Lederach, John Paul. Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies. United States Institute of Peace Press, Washington, D.C. 1997b.

Lederach, John Paul. The Challenge of the 21st Century, in: People Building Peace. 35 Inspiring Stories from Around the World. European Centre for Conflict Prevention (ECCP), The Hague 1999.

Neumann, Jochen y Denis Dressel. The long road to peace. Constructive Conflict Transformation in South Africa. Hamburg 2001.

Schirsch, Lisa. Den Frieden sichern - Wie zivile Alternativen zur Konfliktprävention entwickelt werden. HeinrichBöll-Stiftung, Köln 1996.

SNV. Memoria del Seminario Taller interno del SNV. Roles de la Comunicación y los Medios en la Transformación de los Conflictos Sociales. Santa Cruz-Bolivia 2004.

Voluntarios del Programa de Resolución Alternativa de Conflictos de C.D.C. Cartilla de Negociación. La Paz - Bolivia 1998.

GIZ GmbH–Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit  
Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn, Alemania  
Fon +49 228 4460 - 0  
Fax +49 228 4460 - 1766  
[www.giz.de](http://www.giz.de)

**giz**