

Los conflictos socioambientales se encuentran en la raíz de muchos problemas relacionados con el uso inadecuado de los recursos naturales, lo cual a su vez tiende a agudizar las situaciones conflictivas externas e internas de las comunidades rurales. El manejo de conflictos puede por lo tanto, considerarse como uno de los instrumentos del manejo de los recursos naturales. Como hipótesis se plantea que el manejo de conflictos transforma las relaciones de poder y, como tal, contribuye a la viabilización del desarrollo sostenible de las comunidades rurales, este último definido como el equilibrio dinámico de las tensiones económicas, ecológicas y sociales.

El manejo de conflictos socioambientales es un tema relativamente nuevo en América Latina. Las formas de abordaje de este tema elaboradas en el Norte, aún cuando son inspiradoras y dan pautas útiles, pueden no caber en el contexto de las comunidades rurales latinoamericanas. Por otra parte, es probable que éstas hayan desarrollado sus propios instrumentos, de los que ahora se puede aprender.

La Universidad para la Paz (UPAZ) y otras organizaciones asociadas en América Central y del Sur llevan a cabo un proyecto que pretende elaborar propuestas metodológicas, con base en las percepciones, experiencias e instrumentos desarrollados por las comunidades rurales del continente en materia de manejo de conflictos socioambientales. La descripción de casos de conflictos que involucran a comunidades rurales es la primera fuente de información sobre la que se desarrolla este proyecto. El presente documento parte de un material preliminar, para esbozar un modelo de análisis de la situación actual.

Comunidades rurales en conflicto: *una fotografía*

Rolain Borel

Metodología de análisis

Los participantes en los cursos de la UPAZ sobre Manejo de Conflictos en Recursos Naturales, que se realizan anualmente en Costa Rica presentaron casos de situaciones conflictivas, en las que sus instituciones están involucradas. Algunos participantes provenían de la base (organizaciones campesinas o indígenas), mientras que otros, eran miembros de ONG e instituciones gubernamentales. Por lo tanto, las situaciones presentadas podían tener ópticas diferentes, pero casi sin excepción involucraban de una u otra forma a comunidades rurales.

El análisis siguiente se hizo con base en 30 resúmenes de tales casos, usualmente de uno a dos páginas; o sea, condensados al máximo y sumamente esquematizados. La información de cada caso fue vertida en una matriz, cuyas columnas incluían variables tales como: país, tema, naturaleza y causa principal del conflicto, identificación de los actores o involucrados y etapas recorridas. El análisis consistió entonces en el resumen comparativo de cada columna de la matriz, buscando elementos comunes o dispares.

Resultados

Cobertura. Los casos presentados provienen de América del Sur (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela), Central (todos los países) y Norte (México). Un caso proviene de España.

Tema. Una gran mayoría de los casos se relacionan con situaciones es-

pecíficas de áreas protegidas o bosques (comunales o reservas) y solo unos pocos conflictos con temas más generales de impacto ambiental, especialmente, alrededor de aglomeraciones urbanas. Un solo caso se refiere a políticas de incentivos forestales.

Naturaleza del conflicto. Los conflictos más frecuentes se presentan en relación con el uso de los recursos en las áreas protegidas o los bosques, pero una proporción también importante de ellos tiene que ver con el acceso a los recursos, sin que ambas situaciones sean excluyentes.

Por una parte las comunidades rurales (tanto las "criollas" o "mestizas" como las "indígenas") tienen percepciones diferentes, en cuanto al tipo de uso que se podría dar en áreas protegidas, que las instituciones estatales "con autoridad" sobre estas mismas áreas. Ejemplos típicos son: la definición de la tasa "permitida" de extracción de huevos de tortugas o bien las normas restrictivas de uso de la tierra impuestas a los agricultores, que residen en la cuenca productora de agua potable de una ciudad.

Por otra parte las comunidades rurales se ven restringidas en su acceso a recursos importantes, por ejemplo en el momento en que se establece la prohibición de sacar cualquier producto de una reserva forestal, siendo los "subproductos" esenciales para la sobrevivencia de las comunidades colindantes, o bien en los casos, desgraciadamente frecuentes, de la declaración de un área protegida en una zona previamente habitada.

Otras categorías de conflicto se dan en relación con impacto ambiental y social de las actividades industriales (especialmente de la prospección petrolera) en territorios indígenas o bien cuando se producen invasiones en áreas protegidas o en territorios indígenas.

Causas de los conflictos. Resulta excesivamente somero intentar identificar una sola causa principal de cualquier conflicto, cuando ha sido demostrado de sobra que son verdaderos "árboles de problemas" los que se encuentran en el origen de los conflictos. Con esta restricción en mente, llama la atención la alta frecuencia de situaciones en las que los conflictos surgen a raíz de decisiones tomadas unilateralmente por alguno de los involucrados - usualmente el gobierno. La más común de ellas, nuevamente, es la declaratoria o cambio de categoría de un área protegida o de una reserva forestal. Otra causa, correlacionada con la primera, es la falta de imaginación para proponer, de antemano, soluciones que podrían satisfacer los intereses diversos de los grupos involucrados en relación con un área de uso restringido.

Otro gran grupo de causas de los conflictos en torno a los recursos naturales es, por supuesto, la pobreza rural, traducida en la necesidad de tierras y la sobreexplotación de recursos.

Los problemas organizacionales aparecen sólo marginalmente en los conflictos estudiados, sea que éstos se encuentren a la raíz misma, como en el caso donde la base de una organización indígena estaba opuesta a la venta de madera de bosques comunales llevadas a cabo por sus dirigentes, o bien sea que las organizaciones vean incrementados sus conflictos internos, como producto de una situación conflictiva externa.

Involucrados. Las comunidades rurales, los gobiernos y las ONG son los involucrados más frecuentes en los conflictos estudiados. Aunque a veces cuesta diferenciarlas, con base en las breves descripciones disponibles, pa-

recen poco frecuentes los conflictos entre las comunidades "mestizas" o "criollas" y las "indígenas", salvo en los casos de invasiones de campesinos en territorios o reservas indígenas.

Como se ha indicado en la discusión de las causas de los conflictos, los gobiernos (representados por los Servicios Forestales o de Parques Nacionales) aparecen en muchos conflictos a menudo como "autoridad", sin consideración para, ni conocimientos de las comunidades que afectan con sus planes de "protección" de recursos naturales. Sin embargo, en muchos casos "El Gobierno" no puede ser considerado como una entidad mono-

Una confusión parecida puede presentarse en el caso de las ONG. En muchos casos estas son "aliadas" de las comunidades de base, pero también se dan situaciones en que su papel es diferente o, al menos, poco transparente. Muchas de las ONG involucradas son "ecologistas" o "conservacionistas" y tienden a manejar un discurso "pro-comunidad" (participación, desarrollo, etc.), cuando sus intereses a largo plazo van más en la dirección de la "protección", léase "exclusión". A menudo, estas incongruencias no son explícitas, salvo excepciones en las que las comunidades han emplazado a las ONG a definirse.



Una de las formas para mediar y buscar soluciones al conflicto, es la negociación cara a cara, si es que los involucrados están dispuestos. (Foto: Proyecto OLAFO).

lítica, con objetivos y enfoques únicos, sino al contrario abundan los ejemplos en que diferentes dependencias de los Gobiernos tienen intereses y formas de actuar opuestas. Algunos ejemplos: el Ministerio de Hacienda suprime los incentivos forestales sin coordinar con el Ministerio de Recursos Naturales; el Ministerio del Ambiente decreta un área protegida en un parcelamiento de la Reforma Agraria; las Comisiones Indígenas no reconocen los planes elaborados por los Servicios de Parques para el manejo de áreas protegidas, en las que viven poblaciones indígenas, etc.

Un grupo de involucrados, mal definido e indirecto, se deja percibir en varios conflictos y se puede caracterizar como los "usuarios urbanos". Estos, no raras veces, tienen intereses en las áreas rurales, por ejemplo: protección de acuíferos, zonas de recreación, preocupaciones ambientalistas "globales" y ejercen presión sobre las instituciones gubernamentales o las ONG. Por otra parte, los "usuarios urbanos" pueden también manifestarse desde el "otro" lado de la baranda, ejerciendo presión significativa sobre los recursos, al conformar un mercado para los productos de las áreas prote-

gidas. Un ejemplo típico de este comportamiento es la demanda por huevos de tortugas, que fortalece el tráfico ilegal de este producto.

Los empresarios (compañías petroleras, madereros desde los aserraderos hasta los camioneros y motosieristas y buscadores de oro entre otros), se encuentran frecuentemente en conflicto con las comunidades rurales por la contaminación que provocan, por los impactos sociales de sus actividades y por los derechos de explotación de recursos en áreas controladas por las comunidades. Por otra parte, se dan (pocos) casos en que las empresas son aliadas de las comunidades, cuando éstas defienden sus derechos de uso de recursos naturales frente a la autoridad gubernamental.

Las fuerzas armadas (tanto los ejércitos nacionales como los movimientos de guerrilla) se involucran de diferentes formas: las típicas de represión (por ejemplo: uso de la fuerza por el ejército para el control de la extracción de huevos de tortugas, o el bloqueo por la guerrilla del desarrollo de procesos participativos de manejo forestal por las comunidades) y otras más complejas, en las que las fuerzas armadas tienen sus propios intereses, como en el caso de la "protección" dada por el ejército a los buscadores de oro -los que a su vez tienen relaciones comerciales con las comunidades indígenas-, o, al contrario, el apoyo dado a empresas petroleras en contra de las comunidades o también el apoyo por la guerrilla a los campesinos en la obtención de tierras. La prevalencia de las fuerzas armadas señala el carácter (potencialmente) violento de muchas situaciones conflictivas en torno a los recursos naturales.

Proceso del conflicto. En todos los casos estudiados existe un pre-diagnóstico de la situación conflictiva y, en una cuarta parte de ellos, es lo único que existe, o sea que el conflicto no pasa de ser una percepción relativamente confusa de una situación problemática, con pocas posibilidades de evolucionar.

En no pocos casos, sin embargo, el manejo del conflicto se inicia con la organización de los involucrados y se fortalecen las organizaciones existentes para enfrentar la situación. Aunque la organización de los involucrados no es un paso "obligado", antes de entablar el proceso de negociación, hay una alta correlación entre ambos eventos. Por otra parte, en un tercio de los casos, el conflicto está marcado por la violencia: represión, amenazas, encarcelación, incendios y hasta asesinatos.

Varios de los casos se caracterizan también por las actividades de educación o capacitación que forman parte del manejo del conflicto. Estas toman a menudo la forma de cursos de "educación ambiental" en un probable intento de provocar un cambio de actitud, más "conservacionista", en algunos de los actores. La efectividad de la educación ambiental puede ser discutida y su validez cuestionada en términos éticos, pero, si ésta es considerada como una forma de diálogo, de información a los otros actores, para que estos entiendan los puntos de vista de las otras partes, sin que necesariamente los compartan, la educación ambiental puede ser un paso útil para hacer progresar el proceso de resolución de un conflicto socioambiental.

Se encuentra también otro tipo de capacitación, en el que se ayuda a algunos de los actores a adquirir nuevas habilidades, las que puedan contribuir a reducir los problemas de necesidades insatisfechas, que originaron el conflicto. El manejo mismo del conflicto puede ser también objeto de la capacitación de todos los actores, porque en la medida en que todos los involucrados estén bien preparados para manejar el conflicto, es mayor la posibilidad de llegar a una solución equitativa y duradera. Un ejemplo de tal capacitación se dio en el proceso de resolución de un conflicto en cuanto a la extracción de huevos de tortugas en un parque nacional, y contribuyó sustancialmente a mejorar el diálogo entre las partes y su actitud positiva hacia el inicio de un proceso autónomo y no-violento.

En la muestra estudiada, sólo dos de los conflictos llegaron a una "resolución definitiva": uno sobre el derecho de uso de un área colindante a la Comarca Kuna (Panamá) y el otro sobre la ubicación de un muelle de carga de astillas de *Gmelina* en la vecindad de un área protegida (Costa Rica). Ambos casos fueron procesos relativamente largos, con la creación de alianzas, el desarrollo de estrategias complejas de comunicación, mesas de negociación "multi-actores" con participación gubernamental de alto nivel, etc. El hecho de que la gran mayoría de los casos estudiados no estén ni siquiera cerca de una resolución duradera, deja percibir que el manejo deficiente de estas situaciones las hace perdurar.

Discusión

La "fotografía" que precede permite identificar algunas conclusiones, hipótesis de trabajo o incógnitas. Puestas de manera un poco polémicas (¡jiba a escribir "conflictivas"!), éstas se discuten a continuación.

- *Los conflictos no se resuelven porque no se asumen como tales*

Una proporción sustancial de los casos presentados describe situaciones que se han estancado desde años. En este contexto, la falta de un diagnóstico claro puede considerarse como un impedimento mayor para dar inicio al proceso de toma de conciencia, organización, definición de objetivos y estrategias entre otros aspectos, que conduzca al manejo de un conflicto.

El no-asumir los conflictos por parte de las comunidades puede deberse a que el "conflicto" es frecuentemente cargado de valores negativos o peyorativos, se asocia con la presencia de una *crisis* o sea percibido como un problema, cuando en realidad es un elemento necesario para permitir cambios en la sociedad. Se puede considerar asimismo como un derecho, que debe ser manejado con responsabilidad para ser productivo.



Es importante, por lo tanto, que los actores perciban el proceso de conflicto de una forma menos negativa. Por ejemplo, de igual manera que se puede considerar al binomio *salud-enfermedad* como un conjunto vital indisociable, los conceptos *conflicto-paz*, *crisis-desenlace*, *amenaza-oportunidad*, etc. pueden ser presentados como un conjunto creador de oportunidades. Todo debe comenzar con una percepción clara de la situación, la proyección de cambios posibles, que permitan asumir positivamente el conflicto y transformarlo en un proceso positivo para la organización. Actualmente, se están desarrollando metodologías para facilitar este proceso, especialmente para realizar el diagnóstico.

- *Conflictos: peligros y oportunidades para las organizaciones de base*

La imagen caricaturesca (y sin embargo a veces real) de la comunidad peleada con el dueño del aserradero vecino tiende a esconder la situación, probablemente mucho más frecuente, de los conflictos dentro de las organizaciones (cualquiera sea su nivel). Que estos problemas organizacionales no sobresalgan entre los casos de conflicto estudiados, subraya probablemente su carácter solapado, pero hay razones para pensar que éstos prevalecen en la realidad. Para cualquier organización, el enfrentamiento con otros actores externos, puede contribuir a fortalecerse, pero también puede provocar la transformación de las relaciones de poder hacia adentro.

El manejo de un conflicto puede ser un proceso desgastante que, independientemente de los beneficios que trae, tiene también "costos" para todos los actores. Prácticamente, estas consideraciones subrayan la necesidad de que las comunidades en conflicto hagan una cuidadosa planeación del proceso, incluyendo la estimación de sus costos y beneficios.

Una posible sobrevaloración inicial de los costos de un conflicto por

parte de las comunidades que se encuentran en una situación conflictiva es tal vez otra razón por la que no lo enfrentan y prefieren el *status quo*. En este sentido, la amplia difusión de metodologías adaptadas de manejo no-violento de conflictos sería por lo tanto un aporte valioso para el desarrollo de las comunidades.

- *Aún cuando se manejan, los conflictos no se "resuelven" nunca*

Los conflictos se conciben a menudo como "eventos aislados" en el tiempo (el tratamiento de "casos" en el presente documento tiende, dicho sea de paso, a fortalecer esta percepción), y se olvida que un conflicto en particular es parte de una cadena de situaciones conflictivas o simplemente que la implementación de la solución puede tomar años y su verificación ser, a su vez, fuente de nuevos problemas.



Los conflictos frecuentemente se presentan en relación con el uso y acceso a los recursos naturales. (Foto: R. Jiménez).

Retomando algunos ejemplos citados anteriormente, la presión externa sobre la Comarca Kuna sigue tan fuerte como antes, y la reubicación del muelle de astillas de *Gmelina* cerca de un pueblo puede crear nuevos conflictos con la comunidad vecina, por el incremento del tránsito de los camiones de la empresa. En otra situación, un con-

Literatura consultada

- UNIVERSIDAD PARA LA PAZ. 1995. Manejo de conflictos en recursos naturales. Informe de curso. Ciudad Colón, C.R. s.p.
- UNIVERSIDAD PARA LA PAZ. 1996. Manejo de conflictos en recursos naturales. Informe de curso. Ciudad Colón, C.R. s.p.

flicto que se inició para permitir la participación de la comunidad en el manejo de un área protegida, una vez logrado, se "continuó" para darle verdadero significado a la "participación" y asegurar un lugar en los órganos de decisión del área.

En estas circunstancias, el desarrollo de la capacidad de aprendizaje y el fortalecimiento de la capacidad reflexiva de las comunidades rurales se vuelve un factor clave, si se pretende que puedan manejar sus conflictos con efectos positivos en el largo plazo.

- *Manejo de conflictos ¿Prevención o resolución?*

Se observa en esta muestra que demasiadas instituciones practican la metodología "DAD": *Decida, Anuncie, Defienda*. Además, éstas tienden a favorecer la aplicación de medidas "estándares", que no toman en consideración las circunstancias locales, ni los potenciales de las comunidades. Tomando un punto de vista práctico, resultaría probablemente mucho más eficiente hacer el esfuerzo de fomentar un diálogo preventivo, que ignorar los posibles intereses de los afectados por las políticas institucionales, crear un conflicto con todos los desgastes que esto representa y tener que resolverlo más tarde precisamente con base en la elaboración de soluciones imaginativas y adaptativas.

Rolain Borel
 Universidad para La Paz
 Apdo. 538, Ciudad Colón
 Costa Rica
 Fax: (506) 249 1929
 E-mail: rborel@sol.racsa.co.cr

Agradecimiento: A Felipe Matos por los comentarios y aportes para la redacción de este documento.

- REUNIÓN SOBRE MANEJO DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES. 1997. San José, C.R. Ayuda Memoria. San José, C.R. UPAZ-CE-DARENA-OET-CCAB/AP-FTPP/FAO. s.p.
- ORTIZ-T.P. 1997. Guía metodológica de manejo comunitario de conflictos socioambientales. FTTP-FAO. s.p. (Borrador).
- UNIVERSIDAD PARA LA PAZ. 1997. Guía metodológica para el análisis y el manejo de conflictos. San José, C.R., UPAZ. s.p. (Borrador).