

Guía para el Manejo de Conflictos especialmente Socio Ambientales



**Guía para el Manejo
de Conflictos
especialmente
Socio Ambientales**



Esta publicación ha sido preparada con fondos asignados por MacArthur Foundation.

Las opiniones expresadas en este documento son criterios de los autores y no necesariamente reflejan el criterio de MacArthur Foundation.

Producido y publicado por:



Autores: Catalina Carpio y Sebastián Meneses

Edición y corrección de textos: Ruth Hidalgo y Gabriela Muñoz

Citación: Carpio, C y Meneses, S; Guía para el Manejo de Conflictos especialmente Socio Ambientales. Quito, 2006.

Derechos reservados: Agosto 2006, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales, siempre y cuando se mencione la fuente.

Fotografía portada: David Rubio, Archivo CEDA

Diseño y diagramación: Byron Álvarez

Impreso por: Editorial Fraga

Disponible en: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental
Av. Eloy Alfaro N32-650 y Rusia, 3er. Piso
www.ceda.org.ec
info@ceda.org.ec
Telefaxes: (593-2) 2231-410 / 411
Quito - Ecuador



INDICE

PRESENTACION	vii
CAPITULO I	
ENTENDIENDO EL CONFLICTO	1
1.1 INTRODUCCIÓN	3
1.2 ¿QUÉ ES CONFLICTO?	3
1.3 EVOLUCIÓN DE LA TEORÍA DEL CONFLICTO	5
1.4 APROXIMACION AL CONFLICTO	6
1.4.1 Posiciones, Intereses, Necesidades	7
1.5 CARACTERÍSTICAS DE LOS CONFLICTOS	8
1.6 TIPOS DE CONFLICTOS	9
1.7 ESCALAMIENTO DE CONFLICTOS	10
1.8 RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	11
1.9 LIMITES DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	12
1.10 MODOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	12
1.10.1 Modos Formales	13
1.10.1.1 Vía Judicial	13
1.10.1.2 Vía Administrativa	14
1.11 MODOS NO FORMALES O ALTERNATIVOS	15
1.11.1 LA NEGOCIACIÓN	15
1.11.2 DIÁLOGO Y NEGOCIACIÓN	17
1.11.3 TÉCNICAS DE NEGOCIACIÓN	18
Negociación por Principios	18
Negociación Multipartes	20
1.11.4 IMPORTANCIA DE LA NEGOCIACIÓN EN LA CONSERVACIÓN	21
1.11.5 NEGOCIACIÓN CON ORGANISMOS MULTILATERALES	22
1.12 LA MEDIACIÓN	24
1.12.1 MEDIACIÓN COMUNITARIA	27
1.12.2 LOS GOBIERNOS SECCIONALES EN PROCESOS DE MEDIACIÓN	28



CAPÍTULO II

LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	29
2.1 INTRODUCCIÓN	31
2.2 NATURALEZA DE LOS CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES	31
2.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	32
2.4 TIPOS DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	33
2.5 ACTORES DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	34
2.6 LOS PRINCIPALES CONFLICTOS AMBIENTALES EN EL ECUADOR	34
2.7 PRINCIPALES ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL	35
2.8 PRINCIPALES CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES QUE SE PUEDEN PRESENTAR EN LOS GOBIERNOS SECCIONALES	35
2.9 MARCO LEGAL, INSTITUCIONAL, DE COMPETENCIAS FRENTE AL MANEJO DE CONFLICTOS DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES	36

CAPÍTULO III

EJEMPLOS DE CONFLICTOS SOCIOABIENIALES

EN EL ECUADOR	39
3.1 CASO DE LA REPRESA DE BABA EN PATRICIA PILAR	41
Resumen del Conflicto	41
Ubicación Geográfica del Conflicto	42
Actores involucrados en el Conflicto	42
Causa del Conflicto	42
Rol que cumplió el Gobierno Local en el Conflicto	43
Aspectos relevantes del Conflicto	44
Las propuestas de solución de las partes	44
Qué se pudo haber hecho	45



3.2. CASO DEL RELLENO SANITARIO EN JALONGUILLA, QUITO	45
Resumen del Conflicto	45
Ubicación Geográfica del Conflicto	46
Actores Involucrados en el Conflicto	46
Causas del Conflicto	46
Rol que cumplió el Municipio de Quito y EMASEO	47
Medios Utilizados para resolver el Conflicto	47
Las Propuestas de Solución de las Partes	47
Acuerdos a los que llegaron las partes	47
 BIBLIOGRAFÍA	 49



PRESENTACIÓN

Tradicionalmente se ha dicho que el conflicto es intrínseco al ser humano. Está adherido a él desde que nace, como una manera de comunicarse con los otros cuando sus intereses se contraponen.

A través de los tiempos, han variado las formas y las técnicas de resolver los conflictos de acuerdo a la época histórica en la que se han ubicado. Resulta interesante observar como en tiempos antiguos, la fuerza y la intransigencia era la práctica más común de resolución, dando lugar a enfrentamientos en ocasiones determinaron la vida de los pueblos.

El presente trabajo, pretende ser un aporte en el manejo de conflictos socios ambientales. A través de nuestro enfoque, relevamos la importancia del diálogo y la negociación en la resolución de conflictos y hacemos énfasis en las técnicas a aplicarse. A partir del análisis de casos prácticos puntuales, ponemos en evidencia los diversos actores que intervienen en estos procesos, tales como los gobiernos seccionales y las comunidades.

Esperamos que este documento resulte de suma utilidad para aquellos quienes tienen bajo su responsabilidad la resolución de conflictos socios ambientales desde la óptica comunitaria o seccional, así como también para aquellos quienes estén interesados en aplicar nuevas formas de resolución de conflictos en su quehacer cotidiano.

Dra. Ruth Hidalgo
DIRECTORA EJECUTIVA CEDA



CAPÍTULO I:

ENTENDIENDO EL CONFLICTO



1.1 INTRODUCCIÓN

Para entender el concepto y sobre todo el manejo de los conflictos socio ambientales es necesario entender qué es conflicto en forma general, así como conocer el desarrollo de la Teoría del conflicto que inicia como ciencia desde finales de la Guerra Fría.

Iniciar un análisis teórico del conflicto, implica tomar como premisa que las personas por su naturaleza son proclives a provocar, involucrarse, afectar y verse afectadas por determinadas situaciones, las mismas que pueden ser de distintas categorías y con diferentes implicaciones, siempre dependiendo del contexto en el cual se desarrollen los actores involucrados.

La cotidianidad nos ha demostrado que todos tenemos conflictos, (en las relaciones laborales, comerciales, relaciones de pareja, en general en la cotidianidad), sin embargo; esto no implica que debemos huir de ellos o evitarlos. Pero, sí se requiere tener la objetividad suficiente para visualizarlos, exteriorizarlos, enfrentarlos y resolverlos, pues un llamado éxito no radica en no tener conflictos, sino en cómo resolverlos. El común de la personas no se ha preparado académica o profesionalmente para enfrentarlos pero por sentido común de sobrevivencia, pueden resolverlos.

A pesar de esto hay ciertos conflictos que sí requieren de una mayor preparación, esto debido a su complejidad y a una serie de factores que requieren contar con mayores herramientas y elementos que faciliten su intervención y manejo.

Dentro de este análisis teórico debemos considerar aspectos conceptuales, clasificaciones, niveles, escalamiento, así como elementos relacionados con los modos de resolver conflictos.

1.2 ¿QUÉ ES CONFLICTO?¹

Para entender la teoría del conflicto es necesario tomar como centro de estudio a los seres humanos, quienes intrínsecamente tenemos conflictos que por lo general trascienden a nuestro entorno social y que se ven reflejados en la sociedad. En otras palabras, la sociedad es el reflejo del conflicto humano que vivimos cada uno de nosotros diariamente. Éste es inmerso a la naturaleza humana y existe en todos los países y en todos los niveles de la sociedad. Siempre ha existido y siempre existirá.

¹ Carpio Peñafiel Janeth Catalina. Tomado textualmente de la Tesis para Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional, intitulada “ Resolución de Conflictos y Sociedad Civil en el Ecuador, una visión desde la Constitución” Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador 2006.



El Conflicto *per se* no es una fuerza negativa, es una expresión natural y diferente de una sociedad en su lucha por la justicia y su propia auto determinación. Si se lo maneja de una forma no violenta es una fuente positiva de inmensa creatividad y progreso. En otras palabras, no es más que un aspecto intrínseco e inevitable del cambio social, porque es una expresión heterogénea de intereses, valores, necesidades y creencias que dan lugar a nuevas ideas producidas por la presión de ese cambio social².

Hay conceptos como el de Henry Pratt, que definen al conflicto como un proceso – situación en el que dos o más seres o grupos humanos tratan activamente de frustrar sus respectivos propósitos, de impedir la satisfacción de sus intereses recíprocos, llegando a lesionar o a destrozarse al adversario, pudiendo ser el conflicto organizado o no, transitorio o permanente, físico, intelectual o hasta espiritual³. Sin embargo este concepto para el manejo de conflictos es muy negativo y parecería que siendo así, jamás se podría llegar a solucionar los mismos.

De forma general, el conflicto es una *contraposición y confrontación de posiciones, intereses y necesidades percibidas como incompatibles que involucra a dos o más actores dentro de su interacción social*⁴.

Sin embargo, hay que considerar distintos conceptos que amplíen la visión que tenemos dentro de la problemática social, ya que como hemos dicho el conflicto es inherente al ser humano, una realidad presente y evidente, la cual se ha dado a lo largo de la historia y seguirá presentándose dentro de la interacción de las personas.

En este sentido, no podemos seguir tomando al conflicto como una disfunción social como así lo mencionan los funcionalistas y positivistas⁵, es decir, no tenemos que verlos como algo que no debe presentarse en la sociedad, ya que es inevitable su existencia, aún cuando en algunas ocasiones genere grandes perjuicios para la sociedad. Además, si estos son bien manejados pueden convertirse en un mecanismo de cambio social trascendental.

Para Gluckman, el conflicto se refiere a las tensiones que se desatan en las entrañas o el corazón mismo del sistema social, tensiones que se traducen en una oposición provocada por la misma estructura organizacional de los grupos sociales⁶. Otras tendencias proyectan a los conflictos en la interacción social basados en el uso de la fuerza como así lo mencionan Weber y Coser, mientras que Marx los visualiza desde el punto de vista del ejercicio del poder⁷.

2 Miall Hugh, Ramsbotham Oliver, Woodhouse Tom, Contemporary Conflict Resolution, York House Typographic Ltd., Great Britain, Reprinted 2004.

3 PRATT, Henry. Diccionario de Sociología. Fondo de Cultura Económica, 2001.

4 Concepto Institucional Corporación ECOLEX, 2005

5 Guerrero Arias, Patricio. "Comunidades y Conflictos Socioambientales", Pablo Ortiz (Editor), Ediciones UPS, 1999, Pág. 35.

6 Gluckman, Max, "Política, derecho y ritual en la sociedad tribal", Akal Editores, Madrid-España, 1978. Pág. 138.

7 Colombes, Adolfo, "La hora del Bárbaro", Ediciones del Sol, Buenos Aires-Argentina, 1991. Pág. 284.



1.3 EVOLUCIÓN DE LA TEORÍA DEL CONFLICTO⁸

La resolución de conflictos como un área de especialidad definida nace en la post- Guerra Fría. Sin embargo, es entre los años cincuenta y sesenta en plena cúspide de la Guerra Fría cuando comienza a vislumbrarse como una ciencia debido al desarrollo de armas nucleares y el surgimiento de los conflictos entre super potencias que pusieron en riesgo la seguridad humana mundial nuevamente.

Un grupo de especialistas en diferentes disciplinas visualizaron la necesidad y la importancia de estudiar el conflicto como un fenómeno general con similares características sea en el ámbito de las relaciones internacionales, de la política nacional, relaciones comerciales, comunitarias, familiares o entre individuos. De igual manera, consideraron importante aplicar las mismas formas de aproximación para todas las distintas formas de conflicto.

Estas ideas comenzaron a ser desarrolladas por investigadores europeos y estadounidenses quienes crearon instituciones para el estudio de esta área de una manera más académica. Así mismo, se empezó a desarrollar sub especializaciones con diferentes grupos que se enfocaron en el estudio de crisis internacionales, guerras civiles, conflictos sociales, y aproximaciones a la solución de los conflictos desde la negociación y mediación.

Para los años ochenta, las ideas sobre resolución de conflictos habían incrementado notablemente. Es así, que por ejemplo, en Sudáfrica el Centro para Estudios Intergrupales empezó a aplicar aproximaciones que habían sido desarrolladas in situ para las confrontaciones surgidas por el apartheid con resultados impresionantes. En el caso del Medio Oriente, el proceso de paz se fue desarrollando con la experiencia que los negociadores de ambas partes fueron ganando en los diversos talleres de solución de problemas que se desarrollaron. En Irlanda del Norte, grupos inspirados en las nuevas técnicas de abordajes de conflictos, tomaron en cuenta las iniciativas surgidas de la comunidad que fueron aceptadas y respaldadas por las autoridades locales. En algunos países africanos y del Sures-te de Asia, agencias de desarrollo y humanitarias visualizaron la necesidad tomar en cuenta al conflicto y su resolución como parte integral de sus actividades en la región.

⁸ Miall Hugh, Ramsbotham Oliver, Woodhouse Tom, Contemporary Conflict Resolution, York House Typographic Ltd., Great Britain, Reprinted 2004. Chapter I, Introduction. Traducción al español realizada por Dra. Catalina Carpio Peñafiel en su Tesis para Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional, intitulada “ Resolución de Conflictos y Sociedad Civil en el Ecuador, una visión desde la Constitución” Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, Junio, 2006.



En los años cercanos a la terminación de la Guerra Fría, el ambiente para la resolución de conflictos cambió radicalmente. La constante relación entre las superpotencias, la competencia ideológica y militar que acosaba con conflictos en muchas regiones, desaparecieron paulatinamente. La disolución de la Unión Soviética cerró un largo período en el que prácticamente dominaba en el sistema internacional mundial un solo conflicto internacional. En su lugar, surgieron debido a las escisiones de los estados, nuevos conflictos internos, culturales, étnicos y hasta religiosos. El poder que antes estaba focalizado en dos bloques ideológicos se difuminó en otras regiones que empezaron a pugnar por ser el centro del poder.

Con este nuevo contexto internacional, la concepción de la resolución de conflictos toma un nuevo giro, en el que se empieza a utilizar el mismo lenguaje y los organismos internacionales empiezan a desarrollar mecanismos de resolución de conflictos, así como a fundar centros de prevención de conflictos. En este sentido, el ex presidente estadounidense Jimmy Carter, inicia a nivel mundial uno de los liderazgos más activos de las organizaciones no gubernamentales sobre resolución de conflictos a través de la creación del “Centro Carter”.

1.4 APROXIMACION AL CONFLICTO⁹

Uno de los hábitos típicos de la aproximación al conflicto es dar una alta prioridad a la defensa de nuestros propios intereses. Para entender mejor esta característica, pondremos como ejemplo uno de los casos de conflicto más antiguos que la humanidad ha tenido: el de Caín y Abel. En un momento dado los intereses de Caín chocaban con los de su hermano y ante esta situación, Caín simplemente procedió a ignorar los intereses de Abel produciéndole perjuicios irreparables.

Utilizando esta misma lógica, la concepción común de los líderes en la historia de humanidad ha sido defender los intereses nacionales y destruir los intereses de otros cuando éstos han entrado en choque.

Como ya hemos mencionado el conflicto es aquella situación en la que las partes están en desacuerdo o tienen posiciones encontradas con respecto a la distribución de recursos materiales y/o simbólicos determinados, y acutúan movidas por su percepción (Ross: 1995; Pruitt y Rubin: 1986).

⁹ Carpio Peñafiel Janeth Catalina. Tomado textualmente de la Tesis para Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional, intitulada “Resolución de Conflictos y Sociedad Civil en el Ecuador, una visión desde la Constitución” Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador 2006.



1.4.1 Posiciones, Intereses, Necesidades

En cuanto a los elementos encontrados en el concepto antes mencionado hay que hacer énfasis en las posiciones, intereses, y necesidades, ya que dentro de las metodologías existentes para la resolución de conflictos se los considera primordiales.

Las posiciones se las expresa como determinadas posturas, una frente a otra y que generalmente, no se prestan a discusión. Cada argumentación fijada, es cristalizada en contraposición a la otra que también es rígida y diferente sobre el mismo asunto. Según los expertos en resolución de conflictos, la raíz inicial de un conflicto está en una forma cultural de argumentar la defensa de lo propio de manera unilateral con el afán de describir cómo perciben las partes determinada situación. Sin embargo, las posiciones tienden a ocultar las causas reales y los verdaderos intereses de los involucrados. Así, es muy frecuente observar que cuando se deponen posiciones se las puede cambiar por otras.

Tras estas posiciones se encuentran *los intereses*, que son lo que las partes dentro de un conflicto están tratando de conseguir del otro.

Las necesidades, sobre todo cuando son biológicas son innatas a los seres humanos, las mismas que se visualizan diariamente y deben ser satisfechas. Las necesidades dentro de los conflictos sociales pueden interpretarse con un doble enfoque, por un lado se las comprende como algo que una persona requiere satisfacer mientras que por otro lado, estas, pueden fortalecer a las personas involucradas en un conflicto al punto de convertirse en un factor que los compromete y motiva a encontrar una solución.

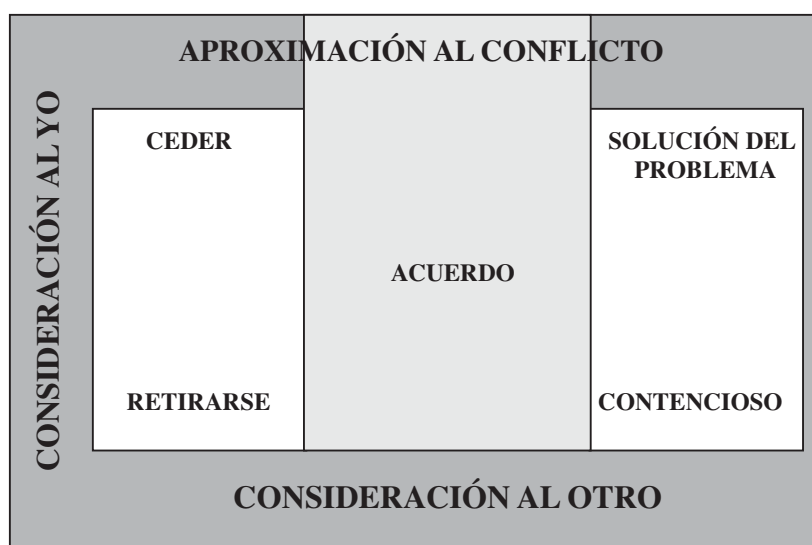
Es importante señalar que, el elemento común que siempre está presente en las posiciones, intereses y necesidades es la *percepción*, la cual no es más que la forma como la persona interpreta el mundo que lo rodea o los fenómenos que intervienen en una situación determinada. La percepción que se tenga de una situación determinada es la que ayuda a definir las posiciones iniciales que cada parte tiene.

Al ser las percepciones un factor o elemento importante, generalmente la aproximación al conflicto se la hace desde el “YO” y desde el “OTRO” y de esta aproximación surgen cinco enfoques:



- 1. Enfoque contencioso.-** Implica una alta consideración por los intereses propios y una baja o nula consideración de los intereses del otro. Este sería en caso de Caín quien tuvo una alta consideración por si mismo y una baja consideración por su hermano.
- 2. Enfoque de ceder.-** Significa tener mas consideración por los intereses del Otro que por los propios.
- 3. Enfoque de retiro o abandono del conflicto.-** Que implica una baja consideración por los intereses de ambas partes porque se prefiere evitar el conflicto.
- 4. Enfoque de transacción.-** Que implica un balance o equilibrio en la consideración de los intereses de ambas partes para llegar a un acuerdo.
- 5. Enfoque de solución definitiva del problema.-** Implica una alta afirmación de los intereses propios pero con igual conocimiento de las aspiraciones y necesidades de la otra parte. Este enfoque genera una solución creativa y es la alternativa más recomendable donde hay una alta consideración de los intereses propios y de los intereses del otro.

GRÁFICO DE APROXIMACIÓN AL CONFLICTO¹⁰



1.5 CARACTERÍSTICAS DE LOS CONFLICTOS

- El conflicto es algo natural. Como mencionamos anteriormente en todo momento y en toda etapa de la interacción social existen conflictos.
- El conflicto involucra un problema de poder. Este tema resulta evidente ya que siempre va a existir dentro de un conflicto una parte que tenga ventajas sobre la otra.

¹⁰ Ilustración 1. Elaborada por Catalina Carpio en Tesis para Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional, intitulada "Resolución de Conflictos y Sociedad Civil en el Ecuador, una visión desde la Constitución" Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador 2006.

- La intervención de dos o más personas. Cuando se habla de los sujetos que intervienen en el conflicto no solo se debe presumir que los conflictos son interpersonales, sino que también intervienen en éstos grupos, comunidades, organizaciones, etc.
- Un conflicto no es necesariamente el problema central. El problema se lo puede considerar como la parte objetiva y al conflicto como una parte subjetiva, dependiendo siempre de las percepciones.
- Un conflicto siempre es visible. Se lo puede observar y caracterizar.
- Los conflictos se pueden originar por la escasez de posiciones o de recursos. Este elemento puede ser atribuido por ejemplo a la exigibilidad de un derecho por el acceso a ciertos recursos naturales.
- El conflicto es de causalidad múltiple. Como mencionamos anteriormente dentro de las causas estas se conjugan en la generación de un conflicto.
- Los conflictos deben estar involucrados con la acción, deben ser dinámicos, implican un costo, todos los conflictos son distintos y necesariamente deben tener un fin”¹¹.
- La contraposición de intereses. La pugna por intereses es lo que hace que el conflicto se constituya como tal, es donde las partes o sujetos que intervienen encuentran la controversia.

A pesar de tener el conflicto estas características generales. Vale la pena mencionar que, por la misma naturaleza de cada uno y por el contexto propio en el que se generan, por parecidos que resulten ser “ningún conflicto es igual”.

1.6 TIPOS DE CONFLICTOS

- *Conflicto Intrapersonal*: interviene una sola parte (persona - naturaleza)
- *Conflicto Interpersonal*: se da entre dos o más personas, a este tipo de conflicto se lo conoce comúnmente como conflicto multipartes
- *Conflicto Intragrupal*: se da entre dos o mas grupos.
- *Conflicto Real o Instrumental*: surge de la incompatibilidad de objetivos.
- *Conflicto Irreal o Expresivo*: se da por la necesidad de liberar tensiones.
- *Conflicto Latente*: se da por aspectos subyacentes de los actores (afectivos - emociones).
- *Conflicto Manifiesto*: surge de aspectos evidentes del conflicto.
- *Conflicto Inducido*: se da por el desequilibrio de las relaciones de poder.
- *Conflicto Institucionalizado*: se da por comportamientos previsibles y reglas explícitas (negociación colectiva).

¹¹ Guerrero Arias, Patricio y otros, “Comunidades y Conflictos Socioambientales”, Pablo Ortiz (Editor), Ediciones UPS, 1999, Pág. 45 y 46.



- *Conflictos no Institucionalizados*: son difíciles de predecir y desorganizados (conflictos raciales).
- *Conflicto Primario cara a cara*: la mayor parte de actores se enfrentan directamente.
- *Conflicto Secundario o Interpuesto*: no se enfrentan directamente los actores sino sus representantes.
- *Conflicto Cultural*: abarca valores y aspectos culturales (religiosos, ideológicos) además que pueden tener características de los tipos y niveles de conflictos antes anotados.
- *Conflicto Institucional*: son provocados y regulados por la cultura con el fin de mantener el orden
- *Conflicto Histórico*: procuran resolver una controversia real y profunda de la sociedad (conflictos raciales)
- *Conflicto Faccional*: No responden a una contradicción real y profunda, son provocados por la sociedad dominante directa o indirectamente, no permiten apreciar las verdaderas causas o causantes del conflicto
- *Conflicto de Lealtad*: es un conflicto de afiliación, deber, derecho, obediencia, que rompe con un lazo íntimo de unidad de una organización (ruptura de símbolos, rituales), estos conflictos expresan mucho más el impacto cultural
- *Conflicto Extremo*: conflicto violento (guerras)
- *Conflicto Diplomático*: utilización de medios no violentos de persuasión¹²

1.7 ESCALAMIENTO DE CONFLICTOS

Es común apreciar que un conflicto de menor categoría o de baja intensidad puede escalar a una etapa superior, es decir que un conflicto con poca importancia puede llegar a convertirse en uno grave como resultado de acciones u omisiones de las partes o actores involucrados.

Existen cuatro elementos que provocan que un conflicto escale:

- “Imagen Refleja: Cada una de las partes considera que la posición de la otra es exacta, totalmente hostil y opuesta a la otra; en consecuencia, ambas partes ignoran por completo las oportunidades de acomodo o acuerdo que se les presenta.
- Interpretaciones diferentes de los mismos hechos o conductas: En efecto, las partes ven sólo lo que desean observar; están a favor de cualquier interpretación que consideren que es más compatible con sus fines predeterminados.

¹² Guerrero Arias, Patricio y otros, “Comunidades y Conflictos Socioambientales”, Pablo Ortiz (Editor), Ediciones UPS, 1999, Pág. 46, 47, 48, 49, 50 y 51



- Doble estándar: Las partes juzgan sus propios actos a través de estándares distintos a los que usan para juzgar los actos de sus adversarios.
- Posiciones polarizadas en un solo tema: Las partes se concentran en un solo tema y consideran que los otros representan los extremos opuestos respecto a ese tema; por ello, consideran que el conflicto tiene una sola fuente, y consideran también que su tarea es obligar a sus adversarios a rendirse incondicionalmente.”¹³

Cuando en el desarrollo de un conflicto intervienen estos elementos, éste puede escalar hasta el punto de que se vuelva incontrolable. Sin embargo, se debe considerar que así como los conflictos escalan, fruto de las actuaciones de las partes éstos también pueden descender por los mismos motivos, sobretodo cuando los actores visualizan y reconocen la existencia de intereses mutuos y no consideran un tema único sino una serie de opciones y alternativas para solucionarlos.

A los procesos de escalamiento se los compara con un “ascensor”, en definitiva cuando existe imagen refleja, interpretaciones diferentes, doble estándar y posiciones polarizadas “sube”. Mientras que, cuando se deponen las posiciones, se trabaja en cuanto a los intereses y se toma en cuenta las necesidades de la otra parte “baja”.

1.8 RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Dentro de esta temática hay que mencionar que el manejo y resolución no son necesariamente lo mismo, por una parte el manejo de conflictos involucra un conjunto de estrategias y actividades para abordarlos, encaminar procesos de discusión y toma de decisiones, entre otras características; mientras que, la resolución de conflictos es una acción de resolver¹⁴, que también involucra llevar un proceso y que puede conformar el proceso de manejo. Estas diferencias no restan mérito a ninguna de las dos posiciones, simplemente son metodologías diferentes de trabajo y/o complementarias que dependerán de las necesidades, objetivos, características de cada conflicto y de los grupos interventores.

Entonces existe una diferencia, ya que el manejo no siempre busca la resolución o el acuerdo, mientras que éste es el fin primordial de la resolución de conflictos. Esta diferencia es importante tenerla clara, pues el conflicto visto como un proceso necesita una serie de aplicaciones metodológicas dependiendo de las características y etapa en la que se encuentre.

¹³Jand T, Edmund Fred, “Ganar – Ganar Negociando”, Compañía Editorial Continental, México, 1986, Pág. 86

¹⁴ Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Aristos 2000, Editorial Ramón Sopena S.A., Bogotá-Colombia, 1996, Pág. 535



1.9 LIMITES DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Peter Wallensteen (Understanding Conflict Resolution: 2003) señala que la resolución de conflictos no necesariamente es idéntica a paz. Sin embargo, hay mucha conexión entre los dos conceptos porque la mayoría de las nociones sobre paz están basadas en la ausencia o fin de la guerra. Un conflicto que ya lo tenemos claro no se resuelve únicamente con el fin de la parte armada si es el caso. Al mismo tiempo, no es suficiente únicamente que haya cesado la agresión física. Por tanto, la resolución de conflictos es más que una definición limitada de paz. Es más que la ausencia de guerra. Las partes acuerdan respetarse mutuamente preparándose para convivir armónicamente.

Es importante entender el concepto más amplio de paz que es la presencia de cooperación, justicia e integración. La resolución de conflictos se define así mismo como el puente entre el concepto más limitado de paz: no guerra y el otro concepto de paz más amplio: justicia.

1.10 MODOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En la resolución de conflictos, el objetivo principal es encontrar una solución al conflicto. La pregunta inmediata que nos hacemos es: ¿cómo?, es decir de qué manera, cuál es la forma o el camino apropiado que se debe buscar para intervenir en el conflicto. Lo que se pretende es buscar el “modo” idóneo que nos permita involucrarnos dentro de una situación delicada, por lo que el poder elegir el “modo” se transforma en una decisión fundamental. Tomando en cuenta, además, que ningún conflicto es igual, el modo que elijamos deberá también adaptarse a las circunstancias propias de cada caso.

Esto hace pensar que antes de tomar una decisión sobre qué “modo” se empleará para resolver el conflicto, debemos contar con todos los elementos que nos permita tomar una decisión adecuada sobre qué “modo” es el que emplearemos.

Al tomar en cuenta la complejidad y el significado de un conflicto podemos mencionar que existen dos modos o formas de resolverlos: modos formales y modos no formales o alternativos, los mismos que basan su diferencia en la aplicación de un derecho convencional, mientras que los otros son creados y adaptados por los mismos actores a sus necesidades de resolverlo.¹⁵

¹⁵ Guerrero Arias, Patricio y otros, “Comunidades y Conflictos Socioambientales”, Pablo Ortiz (Editor), Ediciones UPS, 1999, Pág. 63 y 64



1.10.1 Modos Formales

Al hablar de modos formales nos referimos a las vías procesales a través de las cuales se resuelven conflictos, entre las que podemos encontrar la vía judicial sea civil, penal o constitucional y la vía administrativa a través de procedimientos que han sido elaborados, estructurados, reglamentados e instrumentados por las distintas autoridades e instituciones competentes gubernamentales.

Los modos formales que se han establecido jurídicamente, están dirigidos a acoger demandas y denuncias sobre algún problema, daño o delito que posteriormente se sustanciarán en base a un proceso “formal” de litigio, mismo que ha sido contemplado y normado con anterioridad por nuestra legislación. En tal virtud en estos modos de resolver conflictos las partes deben someterse a requisitos y procesos preestablecidos con la finalidad de recibir un dictamen o sentencia que responda a sus requerimientos.

Los modos formales de resolución de conflictos que se establecen en nuestra legislación son: (i) la vía judicial y (ii) la vía administrativa.

1.10.1.1 Vía Judicial

La vía judicial en el Ecuador es la vía más utilizada para la resolución de conflictos, ésta se la ejecuta a través de órganos Estatales de administración de justicia como son los jueces, tribunales y cortes de justicia.

En esta vía el Estado es uno de los actores con mayor relevancia ya que éste es el encargado de la administración de justicia y además de buscar los mecanismos necesarios para el cumplimiento y ejecución de sus resoluciones a las cuales las partes involucradas deben someterse obligatoriamente.

Dentro de la vía judicial, en el caso de los conflictos socioambientales las materias aplicables para resolverlos son a través de acciones civiles, penales y constitucionales, las mismas que se encuentran reguladas por sus respectivas leyes y procedimientos. Podemos anotar algunos ejemplos de acciones que colaboran desde un punto de vista formal a la resolución de los conflictos socioambientales:

- Acción Civil: juicio de daños y perjuicios¹⁶⁻¹⁷ por causa de un daño ambiental que afecte intereses personales, materiales o ambientales de una persona o grupo social.

¹⁶ Registro Oficial 245 del 30 de julio de 1999 Ley de Gestión Ambiental artículo 43

¹⁷ Corporación de estudios y publicaciones, “Código Civil”, artículo 1999, octubre 1998



- Acción Penal: juicios por el cometimiento de delitos ambientales¹⁸, con sus respectivas sanciones.
- Acción Constitucional: el *amparo constitucional* es posiblemente el más utilizado, ya que además de ser una garantía constitucional, está concebido para evitar la vulneración de derechos y garantías constitucionales, a través del cual se dictaminan y adoptan medidas urgentes para cesar, evitar o remediar un daño causado por acción u omisión de funcionarios públicos o delegados de estos o inclusive de personas particulares cuyos actos atenten severamente contra intereses comunitarios, colectivos o derechos difusos¹⁹.

1.10.1.2 Vía Administrativa

La vía administrativa es también un modo formal para resolver conflictos, ésta acciona a través de entidades e instituciones estatales.

En el caso del medio ambiente podemos mencionar como ejemplo que esta vía se la ejerce a través del Ministerio del Ambiente (MAE), como institución competente sobre estos temas, a la cual se puede presentar denuncias por algún daño ambiental con la finalidad de que esta instancia lo procese y emita una resolución conducente a remediar el daño causado o la revocatoria de alguna declaración o acto emitido por parte de la autoridad que atente contra el medio ambiente.

Este tipo de procedimientos no se sustancian a través de la vía judicial, sin embargo existe la posibilidad de apelar las resoluciones, dictámenes y actos administrativos a través de un trámite contencioso administrativo en el tribunal correspondiente.

Se debe mencionar que estas acciones, a través de la vía administrativa, no involucran solamente a las acciones u omisiones emitidas por la administración pública y sus funcionarios ya que también a través de éstas se puede denunciar a particulares que estén atentando contra intereses colectivos y provocando daños al medio ambiente. Por ejemplo, es común que un jefe Distrital del Ministerio del Ambiente reciba denuncia sobre contaminación de aguas o tala ilegal de bosques, etc., ámbito en el cual es competente para conocer y resolver sobre el caso. Otros trámites a través de la vía administrativa que sirve para resolver conflictos socioambientales son por ejemplo la presentación de títulos y la resolución de la adjudicación que se llevan a cabo ante el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA).

18 Corporación de estudios y publicaciones, "Código Penal", "De los Delitos Contra el Medio Ambiente", Capítulo XA (X.1)

19 Registro Oficial, No. 1, Título III, Capítulo 6, sección tercera, artículo 95, Quito-Ecuador, 11 de agosto de 1998 Constitución Política del Ecuador .,



Es menester señalar que si bien es cierto, nuestra legislación da la posibilidad de resolver conflictos Socioambientales por estas vías, el sistema de administración de justicia en nuestro país no es el mejor y la resolución de controversias puede tornarse muy lenta y en muchos casos sin seguridad jurídica desgraciadamente. Por este motivo, en algunos casos es mejor intentar la resolución de conflictos a través de vías alternativas de administración de justicia.

1.11 MODOS NO FORMALES O ALTERNATIVOS

Los modos no formales o también llamados alternativos, son mecanismos en base a los cuales se trata de resolver conflictos, sin embargo el hecho de que se los considere informales no quiere decir que nuestra legislación no los reconozca, la diferencia es que los procedimientos en estos modos son flexibles y realzan el papel protagónico de los actores del conflicto.

Dentro de estos modos encontramos a los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) como la negociación y la mediación los cuales son los métodos alternativos mas utilizados en nuestro país.

1.11.1 LA NEGOCIACIÓN

Probablemente la negociación es la forma más antigua para resolver conflictos que se conoce, por lo que se la puede considerar como una realidad de la vida cotidiana. Es una forma básica para lograr acuerdos desde las cosas mas sencillas hasta aquellas extremadamente complejas, en base a la existencia de intereses comunes pero también opuestos de las partes en disputa, en la cual cada uno de nosotros, como actores involucrados en un conflicto, de una u otra forma somos negociadores, procesos que se evidencian y visualizan todos los días a diferentes niveles donde a cada momento debemos negociar hasta el punto de hacerlo tan comúnmente que no nos damos cuenta que lo estamos haciendo.

En la negociación las partes aceptan sentarse a la mesa a negociar cómo resolver su conflicto, sin regulación jurídica directa a la que se sometan. El proceso puede ser más o menos elaborado y por lo general puede existir un facilitador que cuente con el reconocimiento de las partes para jugar ese papel.



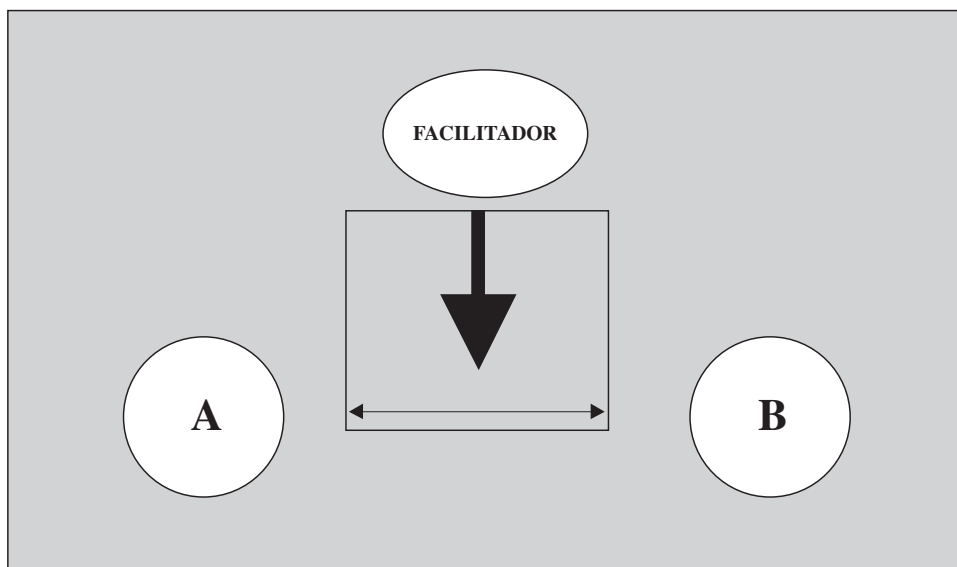


ILUSTRACIÓN 2²⁰

A pesar de estos antecedentes vale la pena mencionar que nuestra legislación no contempla la negociación como un método de resolución de conflictos, es decir que esta figura no se encuentra legislada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sin embargo los acuerdos conseguidos a través de negociaciones si tienen un carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento a través de los convenios y actas transaccionales provenientes de este proceso, y con el sustento de ciertos procesos legales contemplados por nuestra legislación.

La negociación “es un proceso social de resolución de conflictos, que consiste en un procedimiento de discusión que se establece entre partes adversas, cara a cara, por medio de representantes oficiales, cuyo objetivo es llegar a un acuerdo que sea mutuamente aceptable para todos...”²¹.

Se menciona también que la negociación es “un mecanismo no adversarial o no confrontativo, es un proceso voluntario, usualmente informal, no estructurado, al que las partes recurren para lograr un acuerdo mutuamente aceptable, sin la intervención de un tercero neutral. Generalmente la negociación guarda relación con un proceso de concesiones y compromisos mutuos donde las partes han vencido discusiones, regateos y presiones hasta alcanzar la solución de sus divergencias”²².

20 Elaboración Dra. Catalina Carpio, Guía para el manejo de Conflictos especialmente socioambientales, julio, 2006.

21 Guerrero Arias, Patricio y otros, “Comunidades y Conflictos Socioambientales”, Pablo Ortiz (Editor), Ediciones UPS, 1999, Pág. 71

22 Vintimilla, Jaime, (Compilador), “Los Métodos Alternativos de Manejo de Conflictos y la Justicia Comunitaria en el Ecuador”, Programa Regional de Justicia de Paz 2002 – 2005, Pág. 18

En definitiva se puede entender a la negociación como una instancia o proceso de diálogo y acercamiento entre las partes involucradas en un conflicto pero que de forma voluntaria acceden a deponer posiciones, exponer criterios, intereses y argumentos con el fin de buscar una solución satisfactoria a través de una cooperación mutua.

Como se ha mencionado no existe un procedimiento formal para los procesos de negociación, sin embargo se puede tomar ciertas pautas para conducirlo:

- *Visualización del Conflicto*: esto quiere decir que las partes antes de intervenir en una negociación deben admitir que tienen un conflicto y tratarlo como tal.
- *Preparación del escenario*: se refiere a establecer las reglas del juego en base a las cuales se llevará el proceso de negociación, la forma en que se darán las reuniones.
- *Negociación*: esta es la etapa crucial ya que es aquí donde las partes se encuentran cara a cara con el objetivo de solucionar su conflicto.
- *Firma de Acuerdo*: una vez concluida la etapa de negociación, las partes plasman en un documento, aconsejablemente escrito, todos los acuerdos conseguidos en el proceso.
- *Monitoreo*: la negociación no debe concluir con la firma de los acuerdos, se debe buscar los mecanismos para verificar el cumplimiento de los acuerdos y las obligaciones de las partes.

La común utilización de este método tampoco quiere decir que negociar es fácil ya que dentro de estos procesos podemos encontrarnos con negociadores muy duros en algunos casos, en otros momentos (y algo muy común) encontrar que las asimetrías de poder entre las partes en conflicto podían marcar el resultado del proceso sino se prioriza primero fortalecer a la parte más débil. Por lo que es aconsejable antes del proceso plantearse preguntas como: ¿Quién negocia? ¿Qué se negocia? y ¿Cómo se negocia?

1.11.2 DIÁLOGO Y NEGOCIACIÓN

Comúnmente los procesos de diálogo tienen muchos aspectos en común con la negociación, ya que en los dos procesos las partes frente a frente exponen sus ideas y criterios con respecto a un aspecto de interés común.



Sin embargo hay que mencionar que los procesos de diálogo no siempre se motivan por la resolución de un conflicto, es decir que sin necesidad de existir confrontación y controversias sobre los temas a dialogar las partes pueden participar de este proceso, pero es relevante acotar que las técnicas y metodologías de la negociación son aplicables en los procesos de diálogo ya que éstas son conducentes a facilitar procesos brindando a las partes herramientas que agiliten y sustenten el diálogo.

De forma general podría asumirse a la mesa de diálogo como el espacio donde los actores de un conflicto se enfrentan en un proceso de negociación, es decir que son complementarios como espacio y técnica.

Dentro de este tema hay que resaltar que el objetivo primordial del diálogo es generar o propiciar espacios de confianza entre los actores de un conflicto a través de la comunicación y el intercambio fluido de información, en el caso de la negociación, esta herramienta está encaminada a la búsqueda de resultados expresados en acuerdos que sean aceptados, suscritos y cumplidos por las partes.

1.11.3 TÉCNICAS DE NEGOCIACIÓN

Negociación por Principios

La negociación como método alternativo de solución de conflictos marca su característica principal en la participación de las partes o actores, en esta base se han desarrollado algunas técnicas de negociación, entre las cuales encontramos la negociación por principios, conocida también como el método Harvard de Negociación

Uno de los principios generales de esta técnica es que es una negociación mixta (dura y suave, dura con el problema y suave con las personas) además se enfoca en decidir los problemas según sus méritos, en lugar de decidirlos mediante el regateo, busca evidenciar y sustentar las ventajas mutuas, en caso de existencia de conflicto de intereses el resultado debe darse bajo un criterio justo independiente de las partes.²³

La negociación por principios establece cuatro aspectos en los cuales basa su técnica los cuales deben utilizarse con la finalidad de obtener el mayor éxito posible, además de que deben ser estos tomados en cuenta a lo largo del proceso.

23 Para complementar: Fisher, Roger y URY, William, "Si de acuerdo, Como negociar sin ceder", Grupo Editorial Norma.



Personas

Inicialmente hay que lograr separar a la persona del problema, tratando a la persona como tal y al problema en base a sus propias características.

Los negociadores son personas que tienen distintos valores, cultura, procedencia, emociones, percepciones diversas, unos de otros, diferencias que pueden influir de forma positiva o negativa en el proceso de negociación. La simpatía o antipatía, confianza o desconfianza entre los negociadores puede incidir en el conflicto. La comunicación se constituye en factor importante en el proceso de negociación tomando en cuenta que se debe explicar debidamente lo que se piensa y lo que se quiere decir, además de saber escuchar a la otra persona.

Procurar que las emociones (propias y del otro) no obstaculicen la negociación se constituye en un verdadero reto en el proceso, descubrirlas, explicarlas, permitir el desahogo y no dejarse influenciar por las emociones podría marcar el resultado final.

Ni la comunicación entre los negociadores ni las percepciones individuales sobre el conflicto deben obstaculizar el proceso para lo cual se deben tomar en cuenta ciertos aspectos como: ponerse en el lugar del otro, no prejuizar por temor, no culpar al otro de sus problemas, discutir sobre las percepciones de las partes, procurar la integración y participación de las partes, escuchar atentamente, hablar con el propósito de informar o averiguar, aclarar sus percepciones y exponer sus razones antes de sacar conclusiones.

Finalmente se debe procurar ver al otro negociador como un aliado que colabora para resolver el conflicto.

La principal norma en la negociación por principios es negociar en base a los intereses y no a las posiciones, estos intereses (aspiraciones, temores, deseos, etc.) se encuentran por lo general detrás de las posiciones, lo que se debe hacer es descubrirlas (las propias y las del otro), además de saber expresarlas, la claridad en esta exposición podría marcar el éxito del proceso.

La comunicación (saber preguntar, saber escuchar, saber expresar) podría constituirse en un factor clave para descubrir los intereses que por lo general se reflejan en necesidades básicas como la seguridad, bienestar, libertad, el sentido de pertenencia, reconocimiento, etc.

Generalmente en una negociación, los actores, suelen tener posiciones (siempre antagónica a la de la otra parte) pudiendo a la vez tener varios intereses (unos distintos a los intereses del otro y otros compatibles). El llegar a descubrir los in-



tereses propios y los de la otra parte puede llegar a demorar algún tiempo ya que pueden ser implícitos, intangibles y aún inconsistentes.

A manera de recomendación podemos decir que el trabajo sobre los intereses requiere mente abierta, ser duro con el problema y suave con las personas, defender los intereses propios pero también comprender los de la otra parte.

Una vez que se ha trabajado sobre los puntos anteriores se debe trabajar en la formulación de opciones de beneficio mutuo con el objeto de satisfacer los intereses de las partes, sin embargo podrían llegar a existir algunos inconvenientes que retarden el proceso como la actitud negativa, el temor a inventar y la falta de iniciativa.

No se debe tratar de buscar la solución cuando se está bajo presión, es perjudicial para el proceso considerar una única opción, se deben tener varias opciones para posteriormente decidir cual es la mejor alternativa para la solución del conflicto.

Hay que considerar que a pesar de que en la negociación se ha trabajado sobre los tres elementos mencionados anteriormente, el acuerdo o desacuerdo final depende íntegramente de la voluntad de las partes, para sustentar con mayores argumentos el posible acuerdo es recomendable tomar en cuenta criterios objetivos para la toma de decisiones.

Los criterios objetivos son parámetros comúnmente aceptados como la ley, informes de peritos, valor de mercado, entre otros; además se caracterizan por ser independientes de la voluntad de las partes, legítimos, prácticos y recíprocos.

Negociación Multipartes

Como se ha mencionado, la negociación es una herramienta de resolución de conflictos encaminada a la búsqueda de resultados concretos, que después de un proceso de diálogo entre las partes se refleja como una serie de acuerdos sobre todo o parte del tema en disputa.

Otra de las premisas conceptuales básicas es que los procesos de negociación se dan por lo general entre dos personas o actores, los mismos que trabajarán tanto en la construcción del proceso como en la búsqueda, firma y ejecución de los acuerdos.

Hasta este momento hemos venido hablando de este tipo de negociación donde intervienen dos personas, pero, ¿qué pasa cuando intervienen más de dos perso-



nas?, cuando estamos en estos casos nos encontramos frente a una negociación multipartes.

En una negociación multipartes, los actores que intervienen en el proceso serán más de dos, para clarificar hay que mencionar que en una negociación donde interviene el gobierno local a través de su representante (ej: alcalde y procurador síndico del municipio) y una comunidad (ej: compuesta por 20 familias o representada por sus dirigentes) esto no es una negociación multipartes.

La técnica de negociación multipartes implica una serie de actores involucrados en el conflicto, ya que en este tipo de negociación, los actores, serán provenientes de distintos ámbitos, como ejemplo podemos citar que una negociación multipartes puede estar compuesta por: el gobierno local, el Ministerio del Ambiente y/o la comunidad.

Desde el punto de vista práctico la negociación multipartes implica negociar con cada uno de los actores entre sí, personal e individualmente o negociar entre los actores en conjunto en una sola mesa de diálogo, todo esto implica el diseño de un proceso, definir cuándo y dónde serán las reuniones, definir las reglas del juego, etc.

Una vez involucrados en el proceso las partes deben plantearse qué quieren conseguir y qué pueden dar a las otras partes, para esto se puede utilizar perfectamente la negociación por principios, herramienta que se puede aplicar perfectamente dentro de la negociación multipartes.

Finalmente es recomendable que para llevar estos procesos se los haga dentro de una mediación multipartes o con el apoyo de un facilitador para la mesa de diálogo, ya que es necesario una dirección y conducción del proceso con la finalidad de que este no se estanque y se transforme en productivo y beneficioso para los actores.

1.11.4 IMPORTANCIA DE LA NEGOCIACIÓN EN LA CONSERVACIÓN

Como se ha mencionado, la negociación es posiblemente el modo alternativo más utilizado y comúnmente aceptado para resolver conflictos, en tal virtud se puede considerar de forma general que también se lo puede utilizar para resolver conflictos socioambientales en relación a categorías públicas como el caso de áreas protegidas y en categorías privadas como la conservación privada de tierras.



Por las propias características de este método alternativo de solución de conflictos es aplicable y funcional para actores en conflicto, sea éste entre Estado – Estado, Estado – Particulares; o, Particulares – Particulares. Más aún, cuando pueda llegarse a tomar en cuenta y a aplicar técnicas especiales de negociación como la negociación por principios o la multipartes.

A pesar de estos beneficios que nos brinda esta herramienta es necesario hacer algunas precisiones al respecto del tema.

En cuanto a la negociación en relación a su aplicabilidad en temas de categorías públicas hay que entender que la participación del Estado es fundamental, además que en todo proceso de negociación hay que considerar la existencia de un ordenamiento jurídico que rige, regula la existencia y conservación de áreas protegidas, el relacionamiento de éstas con particulares y la competencias e intervención de los distintos entes del Estado, por ejemplo esta herramienta puede ser utilizada para negociar conflictos de tenencia de la tierra en áreas protegidas o el estableciendo planes de manejo integrales para el uso y aprovechamiento de recursos naturales.

A diferencia de estos conceptos básicos hay que tener en cuenta con relación a las categorías privadas, que la negociación, se convierte en una herramienta sumamente interesante ya que cada una de las partes involucradas en un conflicto en relación a la conservación de territorios y de los recursos naturales que en ellos se encuentran pueden utilizarla para conseguir acuerdos tendientes a resolver conflictos dando mayor relevancia a la conservación privada, como ejemplo se puede mencionar los acuerdos negociados a los que se puede llegar para establecer una servidumbre ecológica o pago por servicios ambientales.

1.11.5 NEGOCIACIÓN CON ORGANISMOS MULTILATERALES

Hasta el momento se ha asociado a la negociación con la resolución de conflictos, sin embargo hay que manifestar que la negociación puede ser utilizada dentro de otros aspectos, que por llamarlos de alguna manera podríamos decir que son aspectos positivos, todo esto debido a la flexibilidad de la herramienta que nos permite conseguir acuerdos o resultados concretos de otros actores que se interrelacionan dentro de nuestra cotidianidad.

Para conseguir este tipo de acuerdos pueden ser utilizados tanto la técnica de negociación por principios como emplear aquellos aspectos a los que hace relación la negociación multipartes.



Dentro de estas consideraciones podemos referirnos a aquellas negociaciones que comúnmente se realizan con organismos multilaterales con la finalidad de obtener recursos para la ejecución de proyectos de desarrollo, para lo cual se debe tomar en cuenta ciertas consideraciones.

Los Gobiernos Seccionales tienen entre sus mandatos atender las necesidades básicas de la población²⁴, aspecto que debería ser solventado en el ámbito de su competencia y jurisdicción, con las partidas presupuestarias que son asignadas por el Gobierno Central y por la autogestión que procuren dichos organismos seccionales.

En la mayoría de gobiernos locales, los recursos determinados para efectuar obras vitales que cubran las necesidades básicas de la población son insuficientes, motivo principal para que la autogestión dirigida al levantamiento de fondos sea determinante al momento de cubrir las expectativas de los ciudadanos dependientes de tal o cual gobierno seccional.

Lastimosamente, no todos los gobiernos seccionales están en capacidad de realizar el levantamiento de fondos (fund raising) eficaz y eficientemente, esencialmente porque su tarea tradicional no estuvo dirigida hacia esta actividad, por tanto, las competencias, destrezas, habilidades y herramientas de sus funcionarios son nulas o casi inexistentes, no por incapacidad, sino más bien debido a la estructura paternalista que tradicionalmente el Estado ha venido desempeñando hasta hace poco tiempo.

La dinámica de la Gestión Pública del Estado ha cambiado sustancialmente. Años atrás, la noción de Gestión Pública Estatal estaba destinada solamente a los servicios públicos, pero este papel restringido del Estado ha variado sustancialmente, dirigiéndose ésta hacia la participación privada.

En este contexto, el levantamiento de fondos por parte de los organismos seccionales es preponderante para responder a los pedidos de la población e impulsándolos hacia un nuevo rol en el que el relacionamiento “interinstitucional” para la consecución de recursos es vital. Además, el conocimiento de las líneas de financiamiento es trascendental para el acercamiento a organismos que financien proyectos a gobiernos seccionales, por eso es importante tener una base de datos que refleje los posibles donantes internacionales

Es importante también, el conocimiento por parte de funcionarios del gobierno seccional de las agendas de estos organismos y hacia dónde dirigen primordial-

24 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, artículo 80



mente sus fondos y en procura de qué objetivos. No se debe dejar de lado, que estas organizaciones trabajan en función de objetivos globales que impactan significativamente en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Tampoco se debe olvidar que existen compromisos internacionales entre gobiernos para el cumplimiento de aquellos objetivos, y que las organizaciones internacionales procuran impulsar su cumplimiento a través del direccionamiento de fondos económicos a propuestas que colaboren con estos esfuerzos. Los Objetivos del Milenio, la Agenda 21 son ejemplos que grafican lo anterior.

1.12 LA MEDIACIÓN

Otro método de solución de conflictos es la mediación, método que sí se encuentra contemplado por nuestra legislación en la Ley de Arbitraje y Mediación.

Sobre este método, la ley citada menciona que: “La mediación es un procedimiento de solución de conflictos por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario, que verse sobre materia transigible, de carácter extrajudicial y definitivo, que ponga fin al conflicto”²⁵.

Para ser parte de este proceso no existen restricciones, sin embargo, existen ciertos requisitos para participar en una mediación.

- Existencia de acuerdo entre las partes para asistir a la mediación o una solicitud a un centro de mediación autorizado de una de las partes.
- Capacidad para transigir.
- La mediación debe versar sobre materia transigible.
- Voluntad para participar del proceso (no es obligatorio).

Dentro de este proceso alternativo de manejo de conflictos hay que reconocer la figura y el rol que juega el tercero imparcial llamado mediador dentro de una negociación asistida o mediación.

Es importante recalcar que como consecuencia directa de que las partes tomen sus propias resoluciones frente al conflicto, el mediador no es la persona que propone soluciones al conflicto ni decide sobre las mismas, siendo simplemente un colaborador que encamina un proceso de diálogo, adicionalmente el mediador equilibra el desbalance de poder de las partes en conflicto²⁶, el mediador es quien encamina y dirige el proceso.

²⁵ Ley de Arbitraje y Mediación, Registro Oficial No. 145, artículo 43, 4 de septiembre de 1997.

²⁶ Vintimilla, Jaime, (Compilador), “Los Métodos Alternativos de Manejo de Conflictos y la Justicia Comunitaria en el Ecuador”, Programa Regional de Justicia de Paz 2002 – 2005, Pág. 19.



Las características que debe tener un mediador son:

- *Habilidad para organizar la información*
- *Habilidad para comunicarse*
- *Creatividad*
- *Imparcialidad*
- *Neutralidad*
- *Definición de roles*
- *Ser ágil y efectivo*
- *Generador de opciones*
- *Estratégico*
- *Debe conocer a las partes y al conflicto*

Después de ver las características del mediador es importante anotar algunas de las características del proceso de mediación como tal:

- *Extrajudicial*: se refiere a que la mediación se desarrolla fuera de un proceso judicial.
- *Intervención de un tercero imparcial*: involucra la intervención de una persona elegida por las partes o designa por el centro de mediación para que asista a las personas o instituciones en conflicto, a quien se lo conoce como mediador.
- *Economía procesal*: la mediación no implica gastos excesivos e innecesarios de dinero y tiempo.
- *Celeridad*: generalmente la mediación se desarrollo en períodos cortos de tiempo.
- *Es un proceso flexible*: el proceso de mediación se rige a las necesidades y exigencia de las partes en conflicto.
- *No adversarial*: las partes no se confrontan ya que trabajan juntas en búsqueda de acuerdos.
- *Confidencial*: el proceso de mediación se realiza solo entre las partes y el mediador, lo que ahí se trata no es de uso público al menos que las partes mismas hayan acordado la divulgación del proceso y la participación de personas ajenas al proceso, es el caso de los observadores.
- *Es un proceso voluntario*: son las partes quienes dan su consentimiento para participar en la mediación, a tal punto que ellos en el momento que lo consideren podrían decidir abandonarlo sin sanción alguna.
- *Es equitativa*: no existe el concepto de ganadores y perdedores como sucede generalmente en un proceso judicial e inclusive en algunos casos de arbitraje.
- *Es participativa*: son las partes que intervienen las que construyen los acuerdos a través de un involucramiento directo en los procesos de diálogo.



- *Fortalece las relaciones:* la mediación encamina un acercamiento entre las partes a través del diálogo que evita un desgaste de las relaciones que es un denominador común en los procesos judiciales, al punto que después de solucionar el conflicto se puede mantener por ejemplo las relaciones comerciales, es decir que generalmente no hay una ruptura entre las partes.
- *Acuerdos duraderos:* por ser las mismas partes quienes discuten sobre sus conflictos y son ellas las que llegan a consensos, los acuerdos se convierten en duraderos y existe una mayor posibilidad de cumplimiento y ejecución de los mismos.
- *Contribuye a la descongestión de los órganos judiciales:* el sistema judicial ecuatoriano tiene muchos problemas en la dilatación y prolongación de procesos, por lo que la mediación tiende a alivianar el ingreso de causas brindando una alternativa para tramitar y solucionar ciertos conflictos por otra alternativa.

De acuerdo a algunos trabajos realizados por especialistas en el tema como el CIDES²⁷ y por distintas metodologías utilizadas y desarrolladas por distintas personas en la aplicación de este método alterno de solución de conflictos, se han distinguido las siguientes etapas:

- *Identificación del problema*
- *Análisis y elección del ámbito de resolución del conflicto*
- *Elección del Mediador*
- *Recopilación de información*
- *Definición del problema*
- *Búsqueda de opciones*
- *Redefinición de las propuestas*
- *Negociación*
- *Redacción del acuerdo*
- *Seguimiento y verificación del cumplimiento de acuerdos y compromisos*

El procedimiento de mediación se encuentra contemplado en la Ley de Arbitraje y Mediación, resumiendo el mandato legal, el procedimiento es el siguiente²⁸:

- Solicitud de mediación (centro de mediación o mediador independiente)
- Procedencia (acuerdo de mediación, solicitud de partes o solicitud de juez ordinario)
- Audiencia de Mediación
- Firma del Acta (acuerdo total, parcial o imposibilidad de acuerdo)
- Ejecución de Acuerdo (efecto de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada, vía de apremio)

²⁷ Centro sobre derecho y sociedad, CIDES, "La solución de conflictos en barrios urbanos a través de la mediación o el acuerdo entre las partes", "Guía para mediadores barriales", folleto, Quito-Ecuador, febrero 1995.

²⁸ LEY de arbitraje y mediación, Registro Oficial No. 145, Título II, artículo 45, 46, 47. 4 de septiembre de 1997.



1.12.1 MEDIACIÓN COMUNITARIA

Por una serie de factores en cuanto a los contextos en los que se desenvuelven los conflictos socioambientales en el Ecuador, es importante mencionar la figura de la Mediación Comunitaria, la cual ha sido reconocida por nuestra legislación como un mecanismo alternativo de solución de conflictos, donde los protagonistas son las comunidades indígenas y negras, organizaciones barriales y en general organizaciones comunitarias que se encuentran facultadas para formar centros de mediación y en general para intervenir en estos procesos que tienen el mismo valor legal y el efecto jurídico que el obtenido a través de la mediación “formal” contemplada en nuestra legislación²⁹.

Entre los objetivos planteados de la mediación comunitaria podríamos encontrar el mejoramiento de la comunicación y comprensión entre los miembros de la comunidad, capacitación a los miembros de las comunidades en destrezas de negociación, resolución de conflictos y toma de decisiones, ofrece además espacios de trabajo para la resolución de conflictos y espacios para obtener información.

El objetivo de la mediación comunitaria es ofrecer a sus usuarios alternativas que aporten a la generación de confianza, búsqueda de consensos y cumplimiento de acuerdos entre las partes en conflicto. Jaime Vintimilla expone algunas de las ventajas que la mediación comunitaria ofrece para la resolución de conflictos:

- *“Reconocimiento de la acción comunitaria en el acceso a la justicia*
- *Valor jurídico de la mediación comunitaria*
- *Evita el acudir a agentes externos, lo cual robustece la identidad de la comunidad*
- *Ayuda a fortalecer la organización comunitaria”*³⁰

La mediación comunitaria coincide con la mediación en las características del mediador, pero existen aspectos que las diferencian, especialmente en lo que tiene que ver con la participación social y la aceptación comunitaria, es decir que no se trabaja con personas individuales sino grupos donde hay que tomar en cuenta lo que hace referencia a la organización social, a los propios sistemas de administración de justicia y los procesos de toma de decisiones a los cuales inevitablemente debe ajustarse este tipo de procesos que aparentemente no resultaría tan complejo por la flexibilidad de este método.

29 Registro Oficial No. 145, artículos 58 y 59, 4 de septiembre de 1997 Ley de arbitraje y mediación.

30 Vintimilla, Jaime, (Compilador), “Los Métodos Alternativos de Manejo de Conflictos y la Justicia Comunitaria en el Ecuador”, Programa Regional de Justicia de Paz 2002 – 2005, Págs. 20, 21, 22, 23 y 24



1.12.2 LOS GOBIERNOS SECCIONALES EN PROCESOS DE MEDIACIÓN

La Ley de Arbitraje y Mediación en su artículo 44 inciso 3 menciona: “El Estado o las instituciones del sector público podrán someterse a mediación, a través del personero facultado para contratar a nombre de la institución respectiva...”³¹.

Esta es una facultad expresa que la Ley otorga al Estado o instituciones del sector público, es decir que los Gobiernos Seccionales pueden acogerse a esta disposición y participar de este proceso alternativo de resolución de conflictos. Lo que deben tener claro los gobiernos locales es que los acuerdos a los que su representante llegue serán de carácter vinculante y de estricto cumplimiento, por lo que es vital que la persona que represente al Gobierno Local pueda asumir el proceso con responsabilidad y pleno conocimiento de sus facultades.

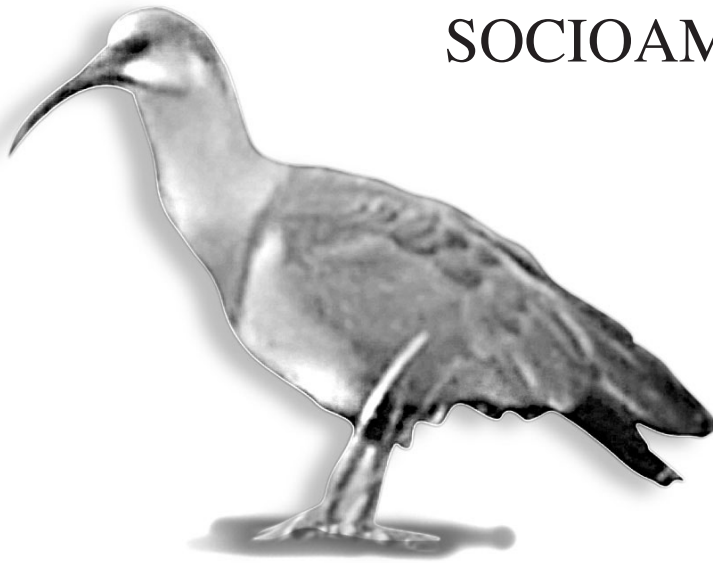
Adicionalmente, a pesar de que no lo contempla nuestra legislación, vale la pena mencionar que los gobiernos locales, a través de sus representantes, pueden intervenir como mediadores en conflictos socioambientales, es decir que podrían servir como facilitadores en procesos de diálogo, evidentemente para cumplir con esta función el gobierno local podría ofrecer sus buenos oficios o aceptar participar por petición de las partes, función que podría traer grandes beneficios para los actores locales involucrados en conflictos.

31 Registro Oficial No. 145, artículo 44 inciso 3, 4 de septiembre de 1997. Ley de arbitraje y mediación.



CAPÍTULO II:

LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES



2.1 INTRODUCCIÓN

Para entender los conflictos ambientales, es necesario saber que, los síntomas de degradación y contaminación de los recursos naturales, vistas desde la visión socio-ambiental, evidencian el deterioro ambiental que disminuye la productividad de los ecosistemas, y que aumentan la pobreza y la exclusión social. En otras palabras, el axioma acuñado en la conferencia de Estocolmo en 1972 que **“la pobreza es la peor forma de contaminación”** persiste hasta nuestros días y asocia a la pobreza con el deterioro ambiental inevitablemente³².

Resulta evidente que el medio ambiente está relacionado tanto con los conflictos como con la sociedad; en “cualquier parte” donde los hombres viven se generan estas situaciones, esa “cualquier parte” materializa en un espacio físico o medio ambiente (territorio y recursos naturales), por lo que los seres humanos agrupados tendrán problemas relacionados por su interacción en el medio ambiente, es decir que estamos frente a *“Conflictos Socioambientales”*.

Esta vinculación es de fácil reconocimiento, ya que el “hombre” al vivir en un espacio físico determinado necesita aprovechar de ciertos recursos naturales y del territorio, es decir que causan un impacto de mayor o menor grado en el medio ambiente. Por otra parte, existen grupos que por “negocio” buscan aprovechar los recursos generando una presión sobre los mismos, es aquí donde esta presión provoca conflictos relacionados con la sociedad y el medio ambiente.

2.2 NATURALEZA DE LOS CONFLICTOS SOCIO AMBIENTALES

Ecolex considera que los Conflictos Socioambientales se producen por una confrontación de intereses que involucra a dos o más actores por el manejo, acceso, uso, aprovechamiento o control de los recursos naturales y el territorio.

La Fundación William and Flora Hewlett³³, en su Estudio “Environmental Conflict Resolution, Strategies for Environmental Grantmakers”, clasifica a los conflictos socioambientales de acuerdo a su naturaleza. Así;

1. Conflictos socio ambientales “contra torrente”.- Son aquellos que involucran la planeación o elaboración de políticas ambientales. Por ejemplo, aquellos conflictos que surgen al elaborarse o implementarse políticas gubernamentales sobre los recursos medio ambientales, salud, seguridad alimentaria tanto a nivel nacional como local.

32 Carpio Peñafiel Janeth Catalina. Tomado textualmente de la Tesis para Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional, intitulada “Resolución de Conflictos y Sociedad Civil en el Ecuador, una visión desde la Constitución” Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador 2006.

33 O’Leary Rosemary, The Maxwell School of Syracuse University, Amsle Terry, Kopel Malkall, The William and Flora Hewlett Foundation. EEUU, 2004.



2. Conflictos socio ambientales “torrente normal”.- Estos conflictos surgen de permisos administrativos tales como concesiones ambientales, permisos, exoneraciones.

3. Conflictos socio ambientales “torrente abajo”.- Estos conflictos son por lo general por cumplimiento y ejecución. Es decir la forma como las personas usan la tierra, localizan y distribuyen los recursos naturales, establecen industrias o muchas otras facilidades. Estos conflictos involucran la prevención y manejo de limpieza de la contaminación de agua, aire, o tierra.

CONTRA TORRENTE	TORRENTE NORMAL	TORRENTE ABAJO
Planificación y elaboración de políticas, leyes, reglamentos,. Ej Planificación del uso de la tierra; políticas ambientales a nivel nacional y de gobiernos seccionales sobre prevención de contaminación, etc.	Permisos de índole administrativos Ej. Permisos de construcción, permisos sanitarios, permisos y concesiones de áreas protegidas. Permisos para plantas recicladoras de agua contaminada, etc.	Monitoreo, cumplimiento, ejecución y limpieza Enjuiciamiento a contaminadores, monitoreo medio ambiental, seguimiento de control a industrias, establecimiento de eco fondos y fideicomisos ambientales, etc.

Cuadro 1³⁴

2.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Así como mencionamos ciertas características sobre los conflictos, es importante mencionar algunas sobre los conflictos socioambientales, las cuales por una parte facilitarán su entendimiento y por otra parte nos permiten identificar con mayor claridad a este tipo de problemas muy comunes en nuestro país.

- Existencia de desacuerdos frente a datos disponibles o información importante incompleta.
- Los niveles de comunicación entre los actores son cuantitativo y cualitativamente pobres.
- Las percepciones existentes en los actores frente a la otra parte y al conflicto mismo muchas veces son inexactas y estereotipadas.
- Inicialmente se podría decir que los intereses de las partes frente al conflicto son aparentemente incompatibles.

³⁴ Elaboración de cuadro por Dra. Catalina Carpio Peñafiel.



- Las actitudes y posiciones de los actores son reactivas y contrapuestas.
- La conducta de los actores es combativa.
- Existe un marcado rechazo al diálogo entre los actores
- Las redes y grupos de actores son complejas.
- No existe un proceso estándar para el tratamiento de estos conflictos.
- Involucramiento de amplios aspectos técnicos³⁵.

2.4 TIPOS DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Los conflictos socioambientales también tienen una tipología en base a la cual se los puede individualizar o caracterizar. De acuerdo a Santandreu y Gudynas, existen varios tipos de conflictos ambientales, donde a pesar de individualizarlos, dicen los autores, pueden agruparse. Estos tipos son:

- “*Conflictos que se manifiestan externamente*: estos se externalizan por manifestaciones de los actores o grupos sociales involucrados en el conflicto.
- *Conflictos Latentes*: son conflictos donde alguna de las partes no ha manifestado, exteriorizado su posición o interés respecto al conflicto o ha dejado de hacerlo.
- *Conflictos de Hecho*: es palpable por encontrarse en curso las actividades generadoras del conflicto, se asemeja al conflicto manifiesto.
- *Conflictos de Acecho*: hace relación al riesgo de la presencia de un posible conflicto por la ejecución de ciertas acciones o actividades.
- *Conflicto Simétrico*: se refiere a los similares niveles de poder como de acceso a la información e instrumentos que influyen en el conflicto.
- *Conflicto Asimétrico*: involucra una desigualdad evidente en cuanto a los niveles de poder, información e instrumentos que influyen en el conflicto.
- *Conflictos Fugaces*: se los determina por su corta duración.
- *Conflictos Dilatados*: hacen referencia a conflictos que tienden a perdurar en el tiempo.
- *Conflicto Intermitente*: son conflictos que aparecen y desaparecen en determinados lapsos de tiempo.
- *Conflicto Endémico*: tienen un desarrollo cíclico en el tiempo por la búsqueda de elementos para mantenerlo latente sin buscar al mismo tiempo una solución por parte de uno de los actores”³⁶.

35 Ortiz Pablo T. Curso de capacitación en metodologías de tratamiento de conflictos socioambientales, organizado por la Fundación Futuro Latinoamericano., Quito-Ecuador, 11, 12 y 13 de octubre de 2004.

36 Santandreu Alain y Gudynas Eduardo, “Definiciones y Conceptos en Conflictos Ambientales”, Documento de Trabajo CLAES, 1998.



2.5 ACTORES DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

Por lo general, los actores que intervienen dentro de los conflictos socioambientales, son:

- **Actor receptor o afectado** directa o indirectamente por el hecho generador del conflicto.
- **Actor generador** que por sus actividades es el causante del hecho generador del conflicto.
- **Actor iniciador** es la persona que frente al hecho generador manifiesta primero su disconformidad produciendo o articulando el conflicto.
- **Actor regulador** siendo la autoridad con la facultad para conocer, resolver, decidir, etc., sobre el hecho generador del conflicto.
- **Medio Ambiente** bien jurídico protegido o a proteger

Entonces, si la clave es el manejo es importante encontrar un concepto que abarque este proceso. Una definición concreta y clara sobre el tema menciona que el manejo es: “El conjunto de estrategias y actividades que procuran abordar un conflicto para prevenir una escalada de tensiones y/o transformar relaciones de confrontación en relaciones de colaboración y confianza para la convivencia pacífica”.³⁷

2.6 LOS PRINCIPALES CONFLICTOS AMBIENTALES EN EL ECUADOR

El Ecuador es uno de los países más mega diversos del mundo en relación a su extensión territorial. Por otra parte, en la región andina (5 países de la Comunidad Andina) se encuentra el 25% de la biodiversidad del mundo.

Geográficamente el Ecuador es favorecido por cuatro regiones dentro de su territorio, en las cuales podemos encontrar distintos tipos de climas, diversidad tanto en flora como en fauna, los mismos que le dan características especiales a cada una de las regiones, lo que convierte al Ecuador en un país mega diverso.

Vemos que los recursos naturales a lo largo del territorio ecuatoriano son utilizados como materia prima, bienes de consumo, servicios energéticos en distintas actividades productivas tanto por particulares como por empresas extractivas nacionales y extranjeras. Estos actores, por sus “normales” operaciones, vienen causando gran impacto en la biodiversidad del país, generando adicionalmente una serie de conflictos socioambientales, ya sea por el deterioro de los recursos naturales o por el manejo y aprovechamiento de estos recursos, es decir que tan-

³⁷ Juan Dumas, Fundación Futuro Latinoamericano. Curso de capacitación en metodologías de tratamiento de conflictos socioambientales, Quito-Ecuador, 11, 12 y 13 de octubre de 2004.



to las actividades productivas como los distintos procesos de desarrollo son generadores de este tipo de conflictos.

Tomando en cuenta esta consideración, podemos mencionar que los principales conflictos socioambientales en el Ecuador se producen debido a:

1. Actividades extractivas: petróleo, minería, tala legal e ilegal de madera.
2. Conflictos Socioambientales por la tenencia de la tierra.
3. Presión sobre recursos: agua, bosque, ampliación de la frontera agropecuaria, entre otros.

2.7 PRINCIPALES ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL

De acuerdo con las normas legales en el Ecuador, especialmente la Constitución de la República y la Ley de Gestión Ambiental, los actores principales son los gobiernos seccionales e instituciones como el Ministerio del Ambiente, además de todas las personas naturales y jurídicas que habitan y cumplen con sus actividades productivas dentro de una cierta circunscripción territorial.

Esta serie de actores cumplen distintos roles, ya que por una parte el Estado es el encargado de regular, normar, sancionar, cumplir y hacer cumplir las disposiciones a nivel ambiental, mientras que las personas naturales y jurídicas adquieren tanto derechos como obligaciones desde el ámbito ambiental; todo esto preestablecido por las leyes ecuatorianas.

2.8 PRINCIPALES CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES QUE SE PUEDEN PRESENTAR EN LOS GOBIERNOS SECCIONALES

Los gobiernos seccionales son gobiernos autónomos, y responden a una circunscripción territorial, entre los que tenemos a los Consejos Provinciales, Concejos Municipales, Juntas Parroquiales y otros que determine la Ley³⁸.

Estos podrán, en base a su autonomía legislativa, dictar ordenanzas y tener un manejo de sus tasas y contribuciones especiales, pueden generar sus propios recursos económicos, además se prevé la existencia de leyes conducentes al buen manejo de su administración las que contemplan su estructura, integración, deberes, atribuciones y responsabilidades con el objeto del cumplimiento de sus fines³⁹.

38 Registro Oficial, No. 1, del 11 de agosto de 1998. Constitución Política de la República del Ecuador, Título XI, Capítulo 2, artículo 228, Quito-Ecuador.

39 Registro Oficial, No. 1 del 11 de agosto de 1998, Título XI, Capítulo 2, artículos 228, 230 y 231. Constitución Política de la República del Ecuador. Quito-Ecuador,



A los gobiernos seccionales o locales entonces se los puede considerar como un actor importante dentro de los conflictos socioambientales. Estos órganos administrativos del Estado pueden llegar a confundir su participación o rol dentro de estas circunstancias, ya que por una parte se los encuentra como actores del conflicto y por otra parte existen veces en que ellos son los que deben tomar una resolución sobre algún aspecto relevante materia del conflicto.

Es difícil llegar a comprender esta posición ya que, dependiendo del caso, se han visto involucrados como actores y posteriormente deben jugar un rol de juez y parte en la toma de decisiones. Sin embargo, es importante redefinir su participación a través de ciertas políticas públicas, para determinar cuál podría ser su nivel de intervención y cuáles serían sus competencias y participación dentro de este tipo de conflictos.

Los principales conflictos socioambientales que enfrentan los gobiernos locales son por contaminación ambiental, expropiación de tierras, manejo de áreas verdes, construcción o no construcción de obras de infraestructura, manejo de desechos, ordenamiento de tránsito, etc. Estos datos se reflejan en las necesidades y peticiones de los habitantes de las distintas provincias, cantones o parroquias dependiendo de cada caso en particular.

2.9 MARCO LEGAL, INSTITUCIONAL, DE COMPETENCIAS FRENTE AL MANEJO DE CONFLICTOS DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES

Como se menciona anteriormente, los gobiernos locales tienen la capacidad de auto gobernarse a través de la determinación de sus propios ordenamientos desde el punto de vista legal, económico, etc., es decir que son autónomos.

Es evidente que esta autonomía debe brindar ciertos parámetros bajo los cuales debería darse un tratamiento a los conflictos socioambientales, es donde surge la interrogante de saber en la actualidad cuáles son las competencias de los gobiernos locales para afrontar los conflictos socioambientales y cuál es el rol que estos juegan.

Como antecedente se debe mencionar que el Ecuador desde hace algunos años viene involucrándose en procesos de descentralización, a través del dictamen de leyes especialmente concebidas para este fin, empezando por la Constitución de la República, la Ley de Modernización del Estado, Ley de Descentralización y Participación social y su reglamento, Ley de Régimen Municipal⁴⁰.

⁴⁰ Para ampliar conocimiento y contenidos referentes a la descentralización de competencias revisar las Leyes anotadas.



Esta descentralización se da en distintos aspectos en cuanto a las competencias, entre las cuales, y con referencia al tema que nos corresponde, se contempla la descentralización en cuanto a las competencias ambientales, esto dado de forma general por los cuerpos legales mencionados y de forma específica por la Ley de Gestión Ambiental, Convenio de Promoción de Transferencias de Competencias, Acuerdo No. 55 del Ministerio del Ambiente⁴¹.

De forma general la descentralización de competencias ambientales que se otorga a los gobiernos locales les da la posibilidad de dictar normas, conservar, administrar, dirigir, proteger, etc., el medio ambiente, siempre al amparo del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Desagregando el tema, en cuanto a los conflictos socioambientales, se debe realizar ciertas precisiones ya que los gobiernos locales teniendo la posibilidad de dictar ordenanzas, reglamentos o resoluciones, pueden controlar ciertas actividades, trabajar en programas de prevención de conflictos, establecer procedimientos de control de la contaminación, aspectos de conservación, establecer procedimientos de denuncia y sanciones.

Lo que se evidencia con esto es que los gobiernos locales tienen competencia para resolver sobre conflictos socioambientales desde la vía administrativa como autoridad competente dentro de su jurisdicción.

Por otra parte, es lógico que los gobiernos no son organismos pertenecientes a la función judicial por lo que no tienen capacidad de juzgamiento, es decir que no tienen competencia para resolver conflictos a través de la vía judicial, sin embargo sí tienen la capacidad para intervenir como parte denunciante o actor dentro de un juicio y viceversa. Así, el gobierno local puede ser demandado por particulares frente a un juez por un tema relacionado a la responsabilidad o generador de un conflicto socio ambiental.

Desde el punto de vista de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (Negociación y Mediación), los gobiernos locales pueden perfectamente intervenir en estos procesos. En la mediación tomando en cuenta los requerimientos contemplados en la Ley de Arbitraje y Mediación; y en la negociación tendrían plena capacidad para intervenir en estos procesos.

A pesar de que estos métodos alternativos no se encuentran establecidos dentro de los distintos instrumentos de los gobiernos locales ni institucionalizados, especialmente los procesos de negociación; sí se han llevado a cabo en conflictos

⁴¹ Para ampliar conocimiento y contenidos referentes a la descentralización de competencias revisar las Leyes, Convenios y Acuerdos mencionados.



socioambientales. Dentro de estos procesos hay que tratar de vincular siempre a los métodos alternos de solución de conflictos con los procesos formales de toma de decisiones con la finalidad de tener claro el alcance o limitaciones de las mencionadas herramientas.

Cuando un gobierno local interviene en las mesas de diálogo o procesos de negociación, lo importante es definir su rol en el proceso, pues por una parte pueden servir como facilitadores de diálogos o mediadores entre partes en conflicto, o pueden ser ellos parte del conflicto como actores, caso en el cual no pueden convertir en calidad de jueces.

Finalmente, hay que considerar antes de intervenir en un conflicto socio ambiental cuáles son los modos y las formas en las cuales se puede resolverlo, definir a través de qué medio nos conviene resolverlo tomando en cuenta cuál es el rol que cada persona o institución juega o debe jugar dentro del proceso, además de entender el conflicto conocer sus características y sus actores.





CAPÍTULO III:

EJEMPLOS DE CONFLICTOS SOCIOABIENTALES EN EL ECUADOR



3.1 CASO DE LA REPRESA DE BABA EN PATRICIA PILAR⁴²

Proyecto Multipropósito Baba.

Resumen del Conflicto

La falta de conocimiento de los habitantes de la zona “Patricia Pilar” de las pretensiones de la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) debido a la construcción de la represa Baba-Vinces, y a la vez la falta de información con respecto a los contenidos científico- técnicos, reales del proyecto, provocó un conflicto inmanejable para quienes están de acuerdo con su ejecución.

La construcción de la represa Baba tiene por objeto trasvasar agua para generar energía hidroeléctrica adicional en la represa Daule-Peripa, así como la construcción de una central hidroeléctrica implantada al final del trasvase.

Según Raquel Gutiérrez, Presidenta del Instituto Ambiental de México “*La obra, implica la afectación ambiental de una cuenca hidrológica para beneficiar a otra, independientemente del objeto de dicha obra de ingeniería. Por lo tanto es evidente que existirá un daño ambiental a la Cuenca del Río Baba que no está evaluado en la presentación de la evaluación del impacto ambiental del proyecto multipropósito Baba, donde se tiene que especificar los impactos ambientales de carácter acumulativo, sinérgico y residual en toda la Cuenca, para estar en posibilidad de definir el tipo de daño ambiental que el trasvase de agua ocasionará en la cuenca del río Baba. El proyecto afectará a toda una región ecológica*”

Igualmente el temor de FIAN Internacional, ONG alemana, es que el proyecto Baba reedite el daño social, ambiental y económico de la presa Daule-Peripa... pues, los riesgos son para las comunidades afroecuatorianas y de la etnia indígena de los Tsáchilas, ya que el río Baba proporciona el agua para las actividades agrícolas y piscícolas que son la base de la alimentación de estas comunidades”⁴³.

Éstas y otras razones han contribuido a elevar la escalada del conflicto que aún no se ha resuelto, toda vez que de por medio están intereses primordiales como la vida, la salud, la biodiversidad, y en general el hábitat de miles de personas que se verían afectadas duramente si se llegare a ejecutar este proyecto.⁴⁴

42 Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX).

43 Esta es un pronunciamiento institucional de FIAN

44 Opinión de los técnicos de ECOLEX, que apoyaron con la información de este caso



Ubicación Geográfica del Conflicto

Proyecto de Propósito Múltiple, Quevedo Vinces, primera etapa: Presa Baba y trasvase hacia Daule-Peripa, tiene como objetivos proveer a amplias regiones del Ecuador de agua potable, generación de energía hidroeléctrica, trasvase, riego, y control de inundaciones. Esta obra se construirá con el auspicio de la CEDEGE y se halla ubicada en la provincia de Los Ríos, a la altura de la Parroquia Patricia Pilar, perteneciente al Cantón Buena Fe.

Actores involucrados en el Conflicto

- Las comunidades de la Parroquia Patricia Pilar del Cantón Buena Fe
- CEDEGE
- Junta Parroquial de Patricia Pilar
- Municipio del Cantón Buena Fe
- Compañías contratistas del proyecto

Causa del Conflicto

Según Germán Jácome, (comunero de la zona opositor al proyecto), lo que ha motivado una tenaz oposición a la pretendida construcción de la represa Baba, entre otras, es que “en los Ríos hay una agresión sin precedentes contra los campesinos por quitarles el agua y la tierra” Jácome manifiesta que “el Gobernador de los Ríos mandó a desalojar a centenares de campesinos en palenque para quitarles 4600 hectáreas, por orden del INDA...”⁴⁵.

Según el Diario El Comercio las causas son: “los daños ambientales, sociales y económicos generados por la presa Daule Peripa y que no han sido mitigados por la CEDEGE”. Al respecto el Alcalde de Quevedo Marco Cortéz mencionó: “Hemos pedido a la CEDEGE que nos entregue los estudios de impacto ambiental y de factibilidad del proyecto, para revisarlos con técnicos que conocen del tema.”⁴⁶

De acuerdo con las opiniones de los técnicos que trabajan en el caso, por el conocimiento de la zona y de la realidad que ahí se da, las causas se las halla también en el conocimiento de las consecuencias que provocó y sigue causando el resultado de la construcción de la presa Daule Peripa con miles de desplazados que pasaron a engrosar los cinturones de miseria de varias ciudades de la costa ecuatoriana, pues ellos recibieron bajísimas indemnizaciones y otros hasta la fecha al parecer nunca se beneficiaron de las mismas.

⁴⁵ Comentario vertido por el comunero a los técnicos de ECOLEX que trabajan en el caso

⁴⁶ Diario el Comercio, 18 de septiembre 2005



Según los moradores del sector CEDEGE no ha realizado un adecuado manejo ambiental de esta Presa, pues los espacios aledaños a los ríos afluentes nunca fueron reforestados, ni se han mantenido las cuencas hídricas.

Igualmente la gente del sector conoce que las aguas de la presa Daule Peripa tiene un color parecido al petróleo, su olor es fétido y su composición no es apta ni para el consumo de los animales.

Los habitantes de Patricia Pilar manifiestan que la zona a inundarse sería mucho más grande que lo que afirma CEDEGE, lo que provocaría un altísimo impacto socio-ambiental con desplazamientos masivos de habitantes de la zona, daños en la infraestructura rural, desaparición de especies de flora y fauna, presencia de enfermedades como las que afectan a las personas que viven en los alrededores de la Presa Daule Peripa.

Adicionalmente, en este proyecto no se ha contado con los criterios de la comunidad, así como tampoco fue debidamente informada como se menciona en el Artículo 88 de la Constitución.

Otro de los motivos por los que se quiere construir esta presa es para inyectar de agua a la Presa Daule Peripa. Sin embargo, no se ha tomado en cuenta el daño ecológico que ello conlleva.

Rol que cumplió el Gobierno Local en el Conflicto

El gobierno local no asumió un rol verdadero para tratar de colaborar con el manejo y solución del conflicto, sino que mas bien por sus actuaciones provocó un constate escalamiento del conflicto, además que el involucramiento del gobierno local no produjo cambios sustanciales en conflicto desde el punto de vista de generar opciones o emitir criterios objetivos que colaboren con las partes en conflicto sea para mejorar relaciones y buscar la solución mediante procesos de diálogo.

- Toda acción popular encuadrada en la ley es positiva, mas aún si se trata de frenar políticas que lesionan el interés público por parte del Estado, tomando en cuenta que los procesos de dichos habitantes son justos en defensa de la vida y del medio ambiente.
- De acuerdo con la información y los hechos acontecidos el que no ha querido manejar con transparencia y equidad el conflicto es el mismo Estado.



Aspectos relevantes del Conflicto

- En principio se generaron diálogos entre las partes, luego de su fracaso, el gobierno ha recurrido al uso de la fuerza, la represión contra los habitantes de Patricia Pilar que se organizaron para oponerse a la construcción de la presa, persecución y encarcelamiento de los dirigentes opositores a dicha construcción.
- Probable hubo violación de los derechos humanos por parte de las autoridades gubernamentales, pues los habitantes de las comunidades aledañas a la presa tienen derecho a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación como prescribe la Constitución.

Las propuestas de solución de las partes

- La sociedad afectada exige la inmediata derogatoria de los Decretos Ejecutivos No. 2174 y 176 de fecha 9 de octubre del 2004 y 30 de mayo del 2005 respectivamente.
- La negativa total y absoluta del mencionado proyecto y su archivo definitivo.
- Que el agua no sea objeto de privatización.
- Que se proceda a indemnizar de manera justa y ética a los damnificados de la Presa Daule Peripa.
- Que los recursos a emplearse en la pretendida construcción de la Presa Baba Vinces, sean empleados en la remediación de las afectaciones urbanas y rurales provocados por la construcción de la Presa Daule Peripa y en reforestar, en revivir y mantener las micro cuencas hídricas de la zona.
- Los habitantes y organizaciones que se oponen a la construcción de la presa básicamente lo que anhelan es que se ejecuten proyectos con enfoque ambiental adecuados para la región.
- El área en cuestión debería ser intervenida ecológicamente por el Estado y sus instituciones responsables a favor del medio ambiente y de todos los ecuatorianos.
- Los objetivos centrales de estos proyectos debe ser la proyección de los cauces hídricos del río Baba Vinces, mediante el establecimiento de franjas verdes como cortina forestal.



Qué se pudo haber hecho

- Consultar a la comunidad sobre si es viable o no dicho proyecto.
- Prever las consecuencias negativas socio-ambientales que puede generar dicho proyecto a través de un informe de impacto ambiental
- Remediar los daños ambientales de la presa Daule Peripa, y no volver a repetir el mismo error con la pretendida ejecución de un proyecto absurdo que lesiona a la inteligencia humana.

3.2. CASO DEL RELLENO SANITARIO EN JALONGUILLA, QUITO⁴⁷

Resumen del Conflicto

El 31 de agosto del año del 2002 la población de San Miguel de Zábiza se opone al ingreso de residuos sólidos al botadero del mismo nombre, originando ciertos problemas en el manejo de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito, a pesar de que los trabajos de Cierre Técnico entregados por la Escuela Politécnica Nacional comenzaron a ejecutarse en semanas anteriores.

En ese mismo día el Señor General Paco Moncayo Gallegos, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito se reúne con el Tnlg. Alex Pillalaza, Presidente de la Junta Parroquial de Zábiza y el Dr. Claudio Muekay Arcos, Defensor del Pueblo, para firmar un convenio y llegar a un acuerdo definitivo sobre el tema del Cierre Técnico del Relleno de Zábiza. Entre los compromisos del Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a cambio de permitir la operación final del botadero hasta fines de diciembre del 2002, se prohibió la descarga de los desechos provenientes de los centros de salud desde el 2 de septiembre del mismo año.

Con esta prohibición, y al no tener un sitio de disposición final para los desechos, EMASEO no pudo atender a los hospitales, clínicas y demás centros de atención a la salud. A partir de esa fecha, se fueron acumulando desechos en el relleno sanitario lo que provocó los obvios reclamos por la posibilidad de surgimiento de problemas ambientales y de salud pública. Esto también implicó un problema operativo en el servicio diferenciado de los desechos infecciosos, EMASEO se dedicó a planificar, de acuerdo a normativa internacional para el manejo de residuos sólidos tóxicos infecciosos, la técnica que se debería utilizar en la emergencia.

⁴⁷ Empresa Metropolitana Aseo de Quito - EMASEO



Ubicación Geográfica del Conflicto

- San Miguel de Zámbriza y el botadero.
- Oyacato, Llano Grande y Calderón.
- El Inga y la zona de influencia del relleno sanitario.

Actores Involucrados en el Conflicto

- Presidente de la República
- Alcalde de Quito y concejales
- Defensor del Pueblo
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Subsecretaría de Saneamiento Ambiental
- Gerente de EMASEO
- Presidentes de las Juntas Parroquiales respectivas.
- Dirigentes políticos

Causas del Conflicto

Poca credibilidad técnica, económica y ambiental del Municipio de Quito. Es importante destacar que si bien la Gestión de Residuos Sólidos se modernizó en los últimos 5 años, durante mucho tiempo el Municipio operó el Botadero de Zámbriza. Lo cual marcó ideas erradas sobre el proyecto de relleno sanitario optimizado que EMASEO quería desarrollar, un proyecto innovador para este tiempo. La idea de un botadero a cielo abierto se profundizó en la mentalidad de los dirigentes políticos para oponerse a la modernización del manejo integral de los residuos sólidos.

Por otra parte, la inexperiencia del Municipio en este tipo de proyectos, ya que el relleno sanitario debió ser negociado por especialistas, y difundido por un equipo de profesionales conocedores de herramientas de negociación, promoción y difusión de proyectos.

El aspecto político y electoral es otra de las causas de este conflicto, ya que justamente el año en el cual inició este conflicto fue un año electoral en el cual hubo elección presidencial y renovación de consejeros y concejales.



Rol que cumplió el Municipio de Quito y EMASEO

- Negociador
- Proveedor de necesidades, recursos y maquinaria
- Ejecutor de obras de compensación
- Ejecutor de estudios técnicos

Medios Utilizados para resolver el Conflicto

- Negociaciones entre el Alcalde, Concejales y Presidentes parroquiales.
- Compensaciones en obras de infraestructura vial, recreativa, de salud, etc.
- Conformación de un Comité Técnico de Seguimiento. Conformado por un Concejal, los Presidentes de las Juntas Parroquiales circunscritas en el radio de influencia del proyecto, Dirigentes Barriales, Directivos y Técnicos de EMASEO, un moderador (Fundación Natura) y otras entidades Municipales.
- Audiencia Pública entre los afectados y las instituciones municipales.

Las Propuestas de Solución de las Partes

- Firma de convenios y acuerdos.
- Reuniones entre los actores.
- Elaboración de actas de las reuniones.
- Seguimiento de los compromisos.

Acuerdos a los que llegaron las partes

- Continuar con el desarrollo de los proyectos de modernización de los residuos sólidos en el Inga, en beneficio de los habitantes de todo el Distrito Metropolitano de Quito.
- Entrega de obras de compensación.
- En Zámbriza, el Cierre Técnico del Botadero. Y obras de compensaciones.
- Participación conjunta en el Comité de Seguimiento de los proyectos y vigilancia de obligaciones y compromisos.
- Apoyo del municipio a las comunidades involucradas: prestación de maquinaria, estudios técnicos y otros.



BIBLIOGRAFÍA



I) LIBROS

1. CARPIO PEÑAFIEL JANETH CATALINA. Tesis para Magíster en Derecho, mención Derecho Constitucional, intitulada “ Resolución de Conflictos y Sociedad Civil en el Ecuador, una visión desde la Constitución” Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador 2006.
2. CENTRO SOBRE DERECHO Y SOCIEDAD, CIDES, “La solución de conflictos en barrios urbanos a través de la mediación o el acuerdo entre las partes”, “Guía para mediadores barriales”, folleto, Quito-Ecuador, febrero 1995
3. COLOMBRES, ADOLFO, “La hora del Bárbaro”, Ediciones del Sol, Buenos Aires-Argentina, 1991.
4. FISHER, ROGER y otros, “Si de acuerdo, como negociar sin ceder ”, Editorial Norma
5. GLUCKMAN, MAX, “Política, derecho y ritual en la sociedad tribal”, Akal Editores, Madrid-España, 1978.
6. GONZÁLEZ MARTINEZ ALFONSO, PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD, Métodos Alternativos de manejo de conflictos, 1996
7. GUERRERO ARIAS, PATRICIO Y OTROS, “Comunidades y Conflictos Socioambientales”, Pablo Ortiz (Editor), Ediciones UPS.
8. JANDT, EDMUND FRED, “Ganar – Ganar Negociando”, Compañía Editorial Continental, México, 1986.
9. MARTIN GUILLIAN, Lessons learned in Environmental Mediation, GTZ, workshop, Geneve, 1995.
10. MIAL HUGH, RAMSBOTHAM OLIVER, WOODHOUSE TOM, Contemporary Conflict Resolution, York House Typographic Ltd., Great Britain, Reprinted 2004
11. O’LEARY ROSEMARY, The Maxwell School of Syracuse Universit, Amstle Terry, Kopel Malkall, The William and Flora Hewlett Foundation. EEUU, 2004.
12. SANTANDREU ALAIN y GUDYNAS EDUARDO, “Definiciones y Conceptos en Conflictos Ambientales”, Documento de Trabajo CLAES, 1998
13. VINTIMILLA, JAIME, (Compilador), “Los Métodos Alternativos de Manejo de Conflictos y la Justicia Comunitaria en el Ecuador”, Programa Regional de Justicia de Paz 2002 – 2005.
14. WALLENSTEEN PETER, Understanding Conflict Resolution, War, Peace and Global System, Sage Publication, London 2003.



II) DICCIONARIOS

1. DICCIONARIO ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Aristos 2000, Editorial Ramón Sopena S.A., Bogotá-Colombia, 1996.
2. DICTIONARY OF CONTEMPORARY ENGLISH, Longman, England 1991.
3. LAW DICTIONARY, Cabanellas Guillermo, Editorial Heliastica, Argentina, 1993.

III) LEYES, REGLAMENTOS, CONVENIOS

1. ACUERDO No. 055 DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE
2. Codificación: Registro Oficial No. 418 del 10 de septiembre de 2004. LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL
3. CONVENIO DE PROMOCIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS
4. LEY DE ARBITRAJE Y MEDIACIÓN
5. Registro Oficial No. 46 del 24 de Junio del 2005 CÓDIGO CIVIL
6. Registro Oficial 349 de 31 de Diciembre de 1993 LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO
7. Registro Oficial No. 1 del 11 de Agosto de 1998 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
8. Registro Oficial No. 116 del 2 de julio de 2003 LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL
9. Registro Oficial No. 147 del 22 de Enero de 1971, codificación y actualización año 2000, Corporación de Estudios y Publicaciones. CÓDIGO PENAL
10. Registro Oficial No. 159 de 5 de Diciembre del 2005 LEY DE RÉGIMEN MUNICIPAL
11. Registro Oficial No. 349 del 18 de Junio de 2001 REGLAMENTO A LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN.

IV) CURSOS

1. CURSO DE CAPACITACIÓN EN METODOLGÍAS DE TRATAMIENTO DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES, organizado por la Fundación Futuro Latinoamericano, Pablo Ortiz T., Quito-Ecuador, 11, 12 y 13 de octubre de 2004
2. CURSO DE CAPACITACIÓN EN METODOLGÍAS DE TRATAMIENTO DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES, organizado por la Fundación Futuro Latinoamericano, Juan Dumas, Quito-Ecuador, 11, 12 y 13 de octubre de 2004



GRACIAS AL APORTE DE:

MACARTHUR
The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

