



Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas



La Consolidación de la Paz mediante el Principio 10

Los Derechos de Acceso y la Prevención
de Conflictos Medioambientales

*Ellie Roberts and
Alexandra Pluss Encarnacion*
abril 2015

Otras publicaciones en este área

Steven Heywood (October 2012) *Diverting the Flow: Cooperation over International Water Resources*, Quaker United Nations Office, Geneva.

Ellie Roberts and Lynn Finnegan (August 2013) *Building Peace around water, land and food: Policy and practice for preventing conflict*, Quaker United Nations Office, Geneva.

Lynn Finnegan (December 2013) “Il voices heard: natural resources, conflict and company-community engagement”, *Briefing paper No. 1, Natural Resources, Conflict and Cooperation*, Quaker United Nations Office, Geneva.

Lynn Finnegan (June 2014) “The Aarhus Convention and the prevention of destructive conflict: Using access rights to build peace and prevent conflict around environmental issues”, *Briefing paper No. 2, Natural Resources, Conflict and Cooperation*, Quaker United Nations Office, Geneva.

Cita sugerida: Ellie Roberts y Alexandra Pluss Encarnacion (abril 2015) *La consolidación de la Paz mediante el Principio 10: Derechos de acceso y prevención de conflictos medioambiental*, Quaker United Nations Office, Geneva.

Todo el trabajo de QUNO se publica bajo una licencia Creative Commons. Más información y detalles completos de la licencia están disponibles en <http://creativecommons.org>. Copias de todas las publicaciones de QUNO se pueden descargar gratuitamente de nuestro sitio web: www.quno.org. Se pueden solicitar copias impresas.

Recursos naturales, conflicto y cooperación

El trabajo de QUNO sobre Recursos naturales, conflicto y cooperación pretende influenciar la política y la práctica para que se tomen en cuenta los vínculos entre la gestión de los recursos naturales, los derechos humanos y la consolidación de la paz. Reconocemos que una gobernanza débil y no equitativa de los recursos naturales puede conducir a un conflicto destructivo, lo cual intensifica las tensiones entre los grupos y en algunos casos pueden agudizarse hasta generar violencia.

Fomentamos el diálogo, la cooperación y una gestión constructiva de los conflictos. QUNO trabaja con las leyes y las pautas de los marcos internacionales que apoyan la toma de decisión inclusiva y el acceso equitativo a los recursos naturales, mientras que también conduce las habilidades y buenas prácticas del nivel local al entorno político internacional.

Reconocimientos

Los autores quieren expresar su agradecimiento a Lynn Finnegan, Diane Hendrick y Rhiannon Redpath por sus aportes al contenido y forma de este trabajo y a Mihan Borhani, Lindsey Fielder Cook y Jonathan Woolley por sus comentarios durante la fase de redacción. Estamos también agradecidos a Gonzalo Oviedo (IUCN), a Juan Carlos Morales Gonzales (FIAN Colombia) y a otros por la información proporcionada sobre los ejemplos usados en este documento.

Foto de portada: 'Los Andes' por Moira Ross

Índice

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 1 |
| La Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río | 1 |
| Principio 10 y la prevención del conflicto ambiental destructivo | 5 |
| Procesos de consolidación de la paz y la concreción de los derechos de acceso | 7 |
| Los derechos de acceso en la práctica | 10 |
| Estudio de caso uno: Cogestión de áreas protegidas: Incorporación de conocimientos indígenas | 10 |
| Estudio de caso dos: Mapeo participativo: una herramienta para ejercer los derechos de acceso | 14 |
| Estudio de caso tres: Monitoreo ambiental participativo: Creación de transparencia en el sector minero | 17 |
| Estudio de caso cuatro: Gestión Integral de los Recursos Hídricos: facilitación de la participación: | 20 |
| Estudio de caso cinco: Conversatorios de Acción Ciudadana: fortalecimiento de las voces de la comunidad | 23 |
| Conclusiones | 26 |

Introducción

En América Latina y el Caribe (ALC), al igual que en el resto del mundo, los factores como la degradación de los recursos, las reivindicaciones conflictivas de los recursos y las distintas formas de entender el uso de los mismos presentan retos para una gestión ambiental eficaz.

El desarrollo de un marco regional del área ALC para la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo crea una oportunidad para dar una respuesta basada en derechos a estos retos que aspiran al desarrollo sostenible. Al aumentar la transparencia, la inclusión y la participación en los procesos de toma de decisiones, este marco también será una contribución importante para la prevención de los conflictos destructivos relacionados con el medio ambiente.

A pesar de los retos continuos que rodean al conflicto medioambiental de la región, también se pueden encontrar ejemplos de buen hacer en los enfoques participativos para la gestión ambiental. Un marco sólido para los derechos de acceso en la región ALC fomentará la escalada de dichos enfoques, a la vez que sirve para apoyar y reforzar las iniciativas existentes.

El presente trabajo tiene como objeto contribuir al proceso para llegar a un

acuerdo sobre la aplicación del Principio 10 en la región ALC. Explora algunos ejemplos de buenas prácticas y demuestra los beneficios mutuos que se derivan de estos enfoques, incluyendo:

- prevención y resolución de conflictos ambientales
- compartir el conocimiento, incluyendo el acceso al conocimiento local o indígena
- mayor eficacia y sostenibilidad de las políticas ambientales

La Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río

El Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo reconoce que las cuestiones ambientales se gestionan mejor cuando participan todos los ciudadanos interesados y se establecen tres “derechos de acceso” fundamentales relativos al medio ambiente:

- el derecho de acceso a la información relativa al medio ambiente
- el derecho a la participación en la toma de decisiones relativas al medio ambiente

- el derecho de acceso a la justicia en cuestiones relativas al medio ambiente

Estos tres derechos de acceso son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, de la democracia y de un medio ambiente saludable. También hay importantes vínculos entre estos derechos y la prevención de conflictos ambientales destructivos, incluyendo la violencia.

La participación pública informada promueve un mayor consenso en el proceso de toma de decisiones, al atenuar el potencial de conflictos y aumentar la probabilidad de encontrar soluciones eficaces y duraderas.¹ Esto reduce la probabilidad de conflictos destructivos y la posterior resolución de conflictos o procedimientos jurídicos costosos.

Los conflictos ambientales son una cuestión clave en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Suelen centrarse en las tensiones entre el apoyo al desarrollo y la necesidad de

respetar los valores culturales, sociales y ambientales. Entre los factores de conflicto ambiental se incluyen cuestiones de deforestación, el uso y acceso a áreas protegidas, la propiedad de tierras tradicionales y proyectos del sector privado. Los interesados directos en estos conflictos varían desde comunidades y organizaciones locales a funcionarios del Gobierno, comunidades y organizaciones indígenas, y compañías nacionales y multinacionales.²

El desarrollo de un acuerdo lo más sólido posible para la aplicación del Principio 10 será una herramienta clave para prevenir tales conflictos ambientales. El marco desempeñará un papel central en los esfuerzos para gestionar los conflictos ambientales de forma constructiva y pacífica, ayudando a construir un medio ambiente sostenible para todos.

Este documento resume los vínculos entre los derechos de acceso y el establecimiento de la paz; ambos destacan que los derechos de acceso pueden ayudar a prevenir el conflicto

1 Organization of American States (OAS) (2001) *Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for Sustainable Development*, OAS, fecha de acceso, marzo de 2015, https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispenglish.pdf

2 H.D. Correa and I. Rodríguez (2005) *Environmental Crossroads in Latin America: Between Managing and Transforming Natural Resource Conflicts*, University for Peace, fecha de acceso, marzo de 2015, http://www.upeace.org/cyc/libro/pdf/english/cap_1.pdf

ambiental y que las herramientas de consolidación de la paz pueden permitir a los grupos ejercer sus derechos de acceso de forma significativa. El trabajo fija la atención en las herramientas de consolidación de la paz como los medios para asegurar la inclusión de todos los grupos, especialmente de los grupos tradicionalmente vulnerables, tales como, muy a menudo el de las mujeres, los más pobres y aquellos que se enfrentan al estigma social. Se describen cinco estudios de caso de procesos participativos y los planteamientos de consolidación de la paz que se han utilizado en la región de ALC para facilitar una toma de decisiones inclusiva y equitativa. Mientras que estos ejemplos hacen frente a desafíos actuales, demuestran ser buenos instrumentos prácticos que pueden ayudar a prevenir y a resolver los conflictos ambientales.

“El desarrollo de un acuerdo lo más sólido posible para la aplicación del Principio 10 será una herramienta clave para prevenir tales conflictos ambientales. El marco desempeñará un papel central en los esfuerzos para gestionar los conflictos ambientales de forma constructiva y pacífica, ayudando a construir un medio ambiente sostenible para todos.”

Términos principales usados en el trabajo

Conflicto destructivo sobre el medio ambiente

El conflicto en sí mismo no es negativo. Es una parte inevitable de la vida y puede funcionar como un motor para el cambio y el desarrollo de la sociedad, si se gestiona de manera constructiva. El conflicto se vuelve destructivo cuando conduce a una interrupción de la comunicación entre los grupos, dañando las relaciones sociales y exacerbando las tensiones que pueden desembocar en la violencia. Los problemas ambientales, incluyendo la gestión de los recursos naturales, se pueden convertir en el foco de tal conflicto destructivo cuando no se toman medidas preventivas.

Consolidación de la paz

La consolidación de la paz es a la vez el desarrollo de la capacidad humana e institucional para resolver conflictos sin violencia y la transformación de las condiciones que generan el conflicto destructivo. En este sentido, está estrechamente vinculada a la prevención de conflictos destructivos y no solo es relevante en las situaciones posteriores a un conflicto.

Fomento de la capacidad

El fomento de la capacidad en el contexto de las discusiones del Principio 10 a menudo se centra en la toma de conciencia y la educación de los ciudadanos y de los organismos públicos. Sin embargo, se requiere más para que todos los interesados se transformen en colaboradores activos de la gestión ambiental, particularmente en el área de desarrollo de habilidades. De este modo, el fomento de la capacidad a nivel de comunidad, el desarrollo de las aptitudes y la confianza, necesarios para analizar situaciones e información, organizan de manera inclusiva el conocimiento elocuente y las necesidades, y entablan un diálogo para gestionar los intereses conflictivos y las disputas de forma cooperativa.

Principio 10 y la prevención del conflicto ambiental destructivo

Cuando se aplican con éxito, los derechos de acceso del Principio 10 pueden contribuir a la prevención de un conflicto destructivo, ya sea dentro y entre grupos de la comunidad, o entre las comunidades locales y otros interesados, tales como compañías privadas y representantes del Gobierno. La toma de decisiones participativa fomenta un mayor diálogo, cooperación y comprensión mutua entre los grupos, lo cual ayuda al desarrollo de las capacidades humanas e institucionales para alcanzar soluciones sostenibles, a la negociación de los diferentes intereses conflictivos y a la resolución pacífica de conflictos.³ Cuando se establecen estas provisiones, es más probable que los grupos encuentren soluciones a los desafíos antes de que el conflicto se agrave y llegue a prácticas destructivas y a la violencia.⁴

En el ejercicio de estos derechos, los interesados afectados están facultados

3 E. Roberts and L. Finnegan (2013) *Building Peace around Water, Land and Food: Policy and Practice for Preventing Conflict*, Quaker United Nations Office (QUNO).

4 The Institute for Civil Engineers, Oxfam GB, Water Aid (2011) *Managing Water Locally: An Essential Dimension of Community Water Development*.

para tomar un papel activo en la gestión de su medio ambiente. El experto independiente de la ONU en los derechos humanos y el medio ambiente, John Knox, ha indicado que esto hace que la política sea “más transparente, mejor informada y más receptiva para los interesados”.⁵ Este

“La toma de decisiones participativa fomenta un mayor diálogo, cooperación y comprensión mutua entre los grupos, lo cual ayuda al desarrollo de las capacidades humanas e institucionales para alcanzar soluciones sostenibles, a la negociación de los diferentes intereses conflictivos y a la resolución pacífica de conflictos. Cuando se establecen estas provisiones, es más probable que los grupos encuentren soluciones a los desafíos antes de que el conflicto se agrave y llegue a prácticas destructivas y a la violencia.”

5 John H. Knox (experto independiente de la O.N.U. sobre las obligaciones de los derechos humanos relacionadas con el uso de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible) (2013) *Access Rights as Human Rights*, presentado ante la Tercera reunión de puntos focales designados por los Gobiernos de los países signatarios de la Declaración en la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, del 30 y 31 de octubre de 2013.



Crédito de la foto: CIFOR

tipo de política permite proteger un medio ambiente saludable, que beneficia a las metas más amplias del desarrollo sostenible mediante el apoyo para la materialización de otros derechos sustantivos, tales como los derechos a la salud y a la vida. Cuando todos los ciudadanos interesados pueden participar, se incorpora una gama más amplia de ideas, experiencias y

competencia dentro del proceso de formulación de políticas. Esto aumenta el conocimiento y el entendimiento entre los responsables de la toma de decisiones, por ejemplo al facilitar la inclusión de conocimientos locales o indígenas. Este acercamiento también crea confianza y relaciones cooperativas, al proporcionar las oportunidades para un mayor diálogo y entendimiento entre los grupos, y aumenta de esta manera la capacidad para prevenir conflictos destructivos.

En cambio, cuando los interesados no tienen la oportunidad de ejercer sus derechos de acceso, puede que la formulación de políticas

no tome en cuenta las necesidades, aspiraciones y conocimientos de ciertos grupos. Esto puede agudizar las injusticias ambientales, a menudo dando ventaja a un grupo sobre otro y exacerbando las vulnerabilidades existentes. Este tipo de toma de decisiones excluyente puede dar lugar al desarrollo de políticas ineficaces e insostenibles, que pueden conducir a un resurgimiento del conflicto

destrutivo y de la violencia en el futuro.⁶ Por ejemplo, las políticas pueden ser contradictorias respecto a las prácticas locales o percibidas como ilegítimas por ciertos grupos. Estos riesgos se destacan especialmente en los contextos donde los sustentos, la salud, la identidad y el bienestar de los pueblos locales dependen del medio ambiente local y de los recursos naturales como la tierra y el agua.

El cambio climático hace que cada vez sea más urgente tratar los derechos de acceso y su contribución a la gestión constructiva del conflicto. El incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) está dando como resultado un índice peligroso en el aumento promedio de las temperaturas mundiales, que ya conduce a una mayor incertidumbre en los niveles de precipitación y las estaciones de crecimiento tradicionales, además de acontecimientos extremos del tiempo y aumentos estacionales significativos de la temperatura. La resiliencia social ante estas incertidumbres puede reforzarse estableciendo sistemas de prevención y de gestión de conflictos relacionados con el medio ambiente. Un punto crucial

será la disponibilidad de información apropiada y relevante, la capacidad de todos los ciudadanos de participar en las decisiones del medio ambiente que los afectan y el acceso a la justicia en caso de que se hayan violado estos derechos. El desarrollo de un marco político que respete y proteja los derechos de acceso ambiental proporcionará una base sólida desde la cual abordar el incremento de las incertidumbres del clima ahora y en las próximas décadas.⁷

Procesos de consolidación de la paz y la concreción de los derechos de acceso

Los tres derechos de acceso del Principio 10 están muy interconectados: para participar de manera eficaz en decisiones relativas al medio ambiente es necesario tener acceso a toda la información relevante y, tanto el acceso a la información como la participación en la toma de decisiones tienen poco sentido si no hay mecanismos de revisión establecidos cuando se niegan tales derechos. Pero hay otros factores importantes relevantes para el logro de los derechos de acceso ambiental. Para

6 S.R. Tyler (1999) 'Policy Implications of Natural Resource Conflict Management', Chapter 14 in Daniel Buckles (Ed) (1999) *Cultivating Peace: Collaboration and Conflict in Natural Resource Management*, World Bank and IDRC.

7 D. Smith and J. Vivekananda (2007) *A Climate of Conflict: the Links between Climate Change, Peace and War*, International Alert.

ejercer estos derechos completamente, todos los grupos interesados deben tener la oportunidad, capacidad y habilidad necesaria para acceder a la información y comprenderla, así como para expresar sus conocimientos y necesidades y para lograr acceso a procedimientos judiciales.

También es importante realizar una planificación cuidadosa y tener en cuenta las necesidades y los desafíos que los diferentes grupos puedan tener. Por ejemplo, el momento, el lugar y el formato de las discusiones públicas y de los talleres de entrenamiento pueden inhibir la participación. Es esencial considerar las responsabilidades que tienen los interesados, frecuentemente marginados, tales como la gente joven y las mujeres. El considerar la escuela, el trabajo remunerado y no remunerado, el cuidado de niños y las actividades de sustento ayudará a asegurar la participación completa de todos los grupos interesados. En algunas áreas, la falta de inclusión está relacionada con patrones de exclusión social más amplios, los cuales presentan otros desafíos que es preciso abordar para asegurar una participación total.

Los documentos del proceso preparatorio para el marco de la ALC han reconocido la necesidad del fomento de la capacidad en todos los niveles de gobierno y la importancia de dar una consideración

especial a los grupos vulnerables. La visión de Lima para un Instrumento Regional sobre los Derechos de Acceso en Materia Ambiental (octubre de 2013) reconoce que cada persona debe poder ejercer sus derechos sin experimentar ninguna forma de discriminación y que se deben hacer esfuerzos especiales para proporcionar igualdad de oportunidades a las mujeres y a otros grupos vulnerables.⁸ Los contenidos de San José, avalados por la Decisión de Santiago en noviembre de 2014, describen más a fondo la necesidad de una consideración especial de los grupos vulnerables y reconocen la importancia de:

- la toma de conciencia y del fomento de capacidades
- canales de información que sean accesibles cultural y económicamente
- asegurar que se toman en cuenta las características de las comunidades vulnerables⁹

Es esencial que el fomento de capacidades a nivel de comunidad local, también dentro de grupos marginados y vulnerables, vaya más allá de informar y consultar con

8 ECLAC (2013) *Lima Vision for a Regional Instrument on Access Rights Relating to the Environment*.

9 ECLAC (2014) *San José Content for the Regional Agreement*.

los interesados y los equipos activamente con las habilidades y conocimientos que se necesitan para poder participar de manera significativa. Sin este fomento de capacidades, los procesos participativos se arriesgan a exacerbar la vulnerabilidad, el conflicto destructivo y la injusticia entre ciertos grupos, por ejemplo perjudicando a aquellos con habilidades de la lengua y la comunicación menos desarrolladas. Las comunidades locales necesitan tener la capacidad para analizar su situación, de entender las opciones disponibles para ellas y de articular sus necesidades y aspiraciones. Estas capacidades son las condiciones previas para alcanzar los derechos de acceso tales como los consagrados en el Principio 10.

Los procesos de consolidación de la paz pueden ayudar a construir esta capacidad al crear oportunidades y proporcionar los medios para la participación de todos los grupos. Los procesos de consolidación de la paz incluyen el análisis del conflicto dirigido localmente, la facilitación del diálogo entre grupos con intereses conflictivos y la capacitación de grupos vulnerables. Estas estrategias ayudan a tratar los problemas de confianza y de equilibrio de poder dentro de y entre los grupos, permitiendo a los diferentes interesados comprometerse a una solución cooperativa de los problemas y al desarrollo de soluciones que sean

aceptadas por todas las partes. Una mayor comunicación y entendimiento entre los grupos también ayuda a facilitar el acceso al conocimiento local e indígena, fomentando el aprendizaje mutuo entre los interesados a diferentes niveles.

“Para ejercer estos derechos completamente, todos los grupos interesados deben tener la oportunidad, capacidad y habilidad necesaria para acceder a la información y comprenderla, así como para expresar sus conocimientos y necesidades y para lograr acceso a procedimientos judiciales.”

Las estrategias para la consolidación de la paz también pueden motivar a grupos tradicionalmente marginados para que adopten un papel activo e informado en la comunidad y la gestión ambiental, lo que conduce a un desarrollo social más amplio.

Estos procesos de consolidación de la paz son, por lo tanto, relevantes no sólo para sociedades en situaciones anteriores y posteriores a un conflicto; pueden también contribuir al éxito de la puesta en práctica de los derechos de acceso ambiental en situaciones donde el conflicto puede no ser visible todavía.



Crédito de la foto: Mujeres indígenas de Ecuador por Broddi Sigurðarson

Los derechos de acceso en la práctica

Los siguientes estudios de caso ilustran cómo las estrategias descritas anteriormente se pueden poner en ejecución para contribuir a la prevención y a la resolución de conflictos destructivos, incluyendo la violencia. Estos cinco ejemplos utilizan procesos de consolidación de la paz para facilitar la inclusión de los grupos en cuestión, incorporan los conocimientos y las necesidades locales e indígenas y facultan a las comunidades a participar de manera significativa en la toma de decisiones sobre el medio ambiente.

Estudio de caso uno

Cogestión de áreas protegidas: Incorporación de conocimientos indígenas

Las áreas protegidas cogestionadas comparten la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas de la administración entre dos o más partes, incluyendo cuerpos de gobierno, los residentes locales, las ONG y el sector privado.¹⁰ Las formas más progresivas de cogestión implican asociaciones con las comunidades indígenas o locales que

10 IUCN World Parks Congress (WPC) 2003, 'Recommendations', V.25 p. 200.

viven dentro o cerca de los límites del área protegida. Esta forma de cogestión intenta descentralizar la toma de decisiones y reconoce el valor de los sistemas locales de conocimiento.¹¹ Facilita el diálogo entre las diferentes partes interesadas y permite que las comunidades locales ejerzan sus derechos de acceso y expresen su comprensión de los asuntos ambientales y propongan sus preocupaciones y peticiones.¹²

Al facilitar una mejor comprensión del contexto social de las áreas protegidas, la cogestión puede tender un puente entre las autoridades del estado y los usuarios locales del recurso por encima de las diferencias culturales, reduciendo la probabilidad de un conflicto destructivo.

Cogestión de áreas protegidas en América Latina

Las áreas protegidas se han expandido rápidamente en la América Latina tropical

desde los años 80.¹³ Los llamamientos internacionales para la conservación han dado lugar al establecimiento de áreas protegidas en los lugares ya ocupados por personas que viven de la caza, la recolección, el cultivo y el pastoreo de ganado. Cuando tales proyectos de conservación se administran con un proceso de “arriba hacia abajo”, pueden conducir a menudo a desalojos forzados, al empobrecimiento, al abuso de los derechos humanos y al colapso de los sistemas tradicionales de gestión de recursos.¹⁴

Desde mediados de los años 90, con la presión de los movimientos sociales de base, las iniciativas de conservación en América Latina han cambiado progresivamente a un modelo basado en la validación de los conocimientos y de la capacidad de administración de las comunidades locales.¹⁵

11 D. Mason, M. Baudoin, H. Kammerbauer, and Z. Lehm (2010) ‘Co-management of National Protected Areas: Lessons Learned from Bolivia’, *Journal of Sustainable Forestry*, Vol. 29 No. 2-4, p. 404.

12 C. Romero, S. Athayde, J. E. Collomb, M. DiGiano, M. Schmink, S. Schramski, and L. Seales (2012) ‘Conservation and Development in Latin America and Southern Africa: Setting the Stage’, *Ecology and Society*, Vol. 17, No. 2, p. 8

13 D. Mason et al (2010)... citado al pie de la pág. 11. p. 404 - 405.

14 M. Colchester (2006) ‘Beyond ‘participation’: Indigenous peoples, Biological Diversity Conservation and Protected Area Management’, FAO, fecha de acceso, marzo de 2015, <http://www.fao.org/docrep/w1033e/w1033e08.htm#beyond%20participation:%20indigenous%20peoples,%20biological%20diversity%20conservation%20and>

15 C. Romero et al (2012)... citados en la nota al pie de la página 12 6.

Aplicación: Cogestión en el Parque Nacional de Kaa-Iya, Bolivia y el Parque Nacional de Celaque, Honduras

El Parque Nacional de Kaa-Iya en Bolivia es la primera área protegida de la región que se establece bajo la petición específica de un grupo indígena, los guaraní izoceños.¹⁶ Su propuesta para el establecimiento de un área protegida en 1995 surgió de una preocupación por obtener protección legal contra la

“Al facilitar una mejor comprensión del contexto social de las áreas protegidas, la cogestión puede tender un puente entre las autoridades del estado y los usuarios locales del recurso por encima de las diferencias culturales, reduciendo la probabilidad de un conflicto destructivo.”

expansión de las industrias ganaderas y agroindustriales. El parque de 3,4 millones de hectáreas está ahora cogestionado por una entidad del

Gobierno, el *Servicio Nacional de Áreas Protegidas* (SERNAP) y una organización que representa a 25 comunidades de guaraní izoceños en el área, la *Capitanía del Alto y Bajo Iosso* (CABI). La cogestión en el Parque de Kaa-Iya incluye la investigación participativa de la vida silvestre, la recolección de datos, el control de la caza y de la pesca, la educación ambiental y la toma de decisiones en la planificación de la administración.¹⁷

En Honduras se ha desarrollado la cogestión para evitar que la planificación del parque dirigida por el Gobierno limite el acceso local a los recursos naturales. El Proyecto Proparque se lleva a cabo en el Parque Nacional de Celaque en Honduras occidental y fue creado en los territorios de numerosas comunidades indígenas de Lenca. El Proyecto ha ayudado a las comunidades y a los responsables de la toma de decisiones a definir conjuntamente los límites y a legalizar el uso de la tierra del parque por la comunidad. Se ayudó a las comunidades locales a crear un esquema de sus bienes y necesidades de subsistencia y a entablar un diálogo con los representantes

16 F. Danielsen, N.D. Burgess, and A. Balmford (2005) 'Monitoring Matters: Examining the Potential of Locally-based Approaches', *Biodiversity & Conservation*, Vol. 14 No.11, p.2679.

17 Winer, N. (2003) 'Co-management of Protected Areas, the Oil and Gas Industry and Indigenous Empowerment: the Experience of Bolivia's Kaa Iya del Gran Chaco', *Policy Matters*, Vol. 12, pp.185-188.

gubernamentales para resolver las diferencias que surjan de este trabajo.¹⁸

Impacto

La cogestión del Parque Kaa-Iya permitió la negociación pacífica entre las comunidades indígenas y los interesados en un proyecto de gasoducto, el gasoducto de Bolivia-Brasil de 3100 km de longitud, que atraviesa 250 kilómetros del parque. Gracias al reconocimiento de CABI como administrador del parque, las comunidades de izoceños estuvieron involucradas directamente en el diseño del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Plan de Gestión Ambiental del proyecto. El acuerdo logrado con el gasoducto de Bolivia-Brasil fijó el marco para las futuras negociaciones entre las comunidades locales y la industria de los hidrocarburos. Los pagos de compensación de la industria de los hidrocarburos permiten que CABI contribuya hasta la mitad del presupuesto anual del parque, sin el cual SERNAP no podría mantener una de las áreas protegidas más extensas de Bolivia. El desarrollo de la gestión de recursos

con base en la comunidad también ha contribuido a la creación de pequeñas empresas basadas en la revitalización de las habilidades y conocimientos tradicionales. La inclusión de una organización de mujeres indígenas en la Comisión Administradora del parque también ha dado un papel más importante a las mujeres locales en los asuntos de la comunidad.¹⁹

“Estos ejemplos demuestran que la inclusión los habitantes locales como colaboradores en la gestión del parque puede ayudar a prevenir conflictos destructivos frente a las presiones del desarrollo industrial.”

En el Parque Nacional de Celaque en Honduras, 453 familias y ocho comunidades han recibido un título jurídico sobre las tierras y sus recursos, lo que ha redefinido en consecuencia el área protegida del parque. Este modelo ha sido adoptado por el Gobierno de Honduras para resolver otros conflictos de utilización de las tierras dentro de las áreas protegidas nacionales y ha sido aplicado a otros cinco parques.

18 USAID Land Tenure and Property Rights Portal, ‘Harmonising Land Tenure in National Protected Areas in Honduras’, Dec 2014, fecha de acceso, marzo de 2015, <http://ltpr.rportal.net/commentary/2014/12/harmonizing-land-tenure-national-protected-areas-honduras>

19 N. Winer (2003) citado en la nota al pie de la página 17, p.180-191.

Estos ejemplos demuestran que la inclusión de los habitantes locales como colaboradores en la gestión del parque puede ayudar a prevenir conflictos destructivos frente a las presiones del desarrollo industrial, mientras que atrae los conocimientos locales para adaptar la planificación y la supervisión de la conservación de la vida silvestre a los contextos sociales locales. Al instaurar un marco jurídico y político propicio para la cogestión, los Estados pueden movilizar de manera efectiva los recursos de conservación a la vez que contribuyen a la mejora de los medios de vida rurales. Este modelo también puede facilitar la creación de límites del parque que no impidan que las comunidades locales tengan acceso a sus recursos, reduciendo la probabilidad de la resolución formal y costosa del conflicto.

Estudio de caso dos

Mapeo participativo: una herramienta para ejercer los derechos de acceso

El mapeo participativo, también conocido como mapeo comunitario o cartografía social, es una herramienta que permite a las comunidades crear una representación gráfica de su territorio según sus propias normas y conocimientos. El mapeo

participativo, a menudo usado como una estrategia de negociación en la tenencia, acceso y derechos de administración, permite a los miembros de la comunidad identificar las características ambientales importantes, tales como los límites de la comunidad, la utilización de la tierra, el abastecimiento de agua, los movimientos estacionales para la recolección y caza, las zonas clave para otras actividades de sustento y los lugares sagrados.

Este enfoque ayuda a las comunidades indígenas a obtener el reconocimiento legal y los derechos de registro sobre su tierra. También proporciona oportunidades para la toma de decisiones colectivas y el diálogo dentro y entre las comunidades, actuando como herramienta para la resolución y la prevención de conflictos.

Aunque se aplican diversos métodos según el contexto, el proceso de mapeo tiende a seguir cuatro pasos. Primero se realiza una reunión de consulta en la cual la comunidad alcanza un consenso en el ámbito de aplicación del proceso y de los elementos que se representarán en el mapa. Luego se entrena a los equipos de hombres y mujeres de la comunidad en el uso del GPS para la navegación y la medida de las parcelas de tierra. El proceso de mapeo del terreno generalmente se lleva a cabo



Crédito de la foto:
Mapeo comunitario por ONU foto/Sonja Janousek

durante un periodo de varios años. Una vez que se obtienen las medidas, los datos se digitalizan con los Sistemas de Información Geográfica (SIG).²⁰

20 S. Di Gessa, P. Poole, and T. Bending (2008), *Participatory Mapping as a Tool for Empowerment: Experiences and Lessons Learned from the ILC Network*, ILC/IFAD, Rome, p. 10 – 36.

El mapeo participativo en América Latina

Varias ONG y académicos han utilizado el mapeo comunitario participativo en América Latina. El uso creciente de este proceso ha seguido los adelantos en los derechos humanos internacionales y en el derecho en materia de tratados; por ejemplo la Convención 169 de la OIT, la Declaración de Río y la Declaración de la ONU de los derechos de las Poblaciones Indígenas.²¹

Aplicación: Mapeo de territorios indígenas en Argentina y Perú

Desde 2006 a 2010, se llevó a cabo el mapeo participativo en tres comunidades qom en la provincia de Formosa, Argentina. El proyecto tenía

como objeto responder al incremento de violencia perpetrada por los cultivadores no indígenas (“criollos”) de algodón. Frente a hechos como las detenciones arbitrarias, las amenazas de desalojo y

21 C. Salamanca, E. Rosario (Ed) (2012) *Mapas y Derechos. Experiencias y Aprendizajes en América Latina*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, p. 199, 67.

la quema de casas, las tres comunidades qom unieron sus esfuerzos para crear un mapa histórico-geográfico, en el cual se incorporaron las fotografías, las historias de vida y las memorias de un conflicto que ha durado un siglo. El mapeo se extendió más allá de los límites de las comunidades para incluir las parcelas de dueños de campos adyacentes y de plantaciones de algodón.²²

“Al incrementar el flujo de información y entendimiento entre los miembros de la comunidad indígena y sus vecinos no indígenas, el mapeo ayudó a crear consenso y mejoró la planificación del uso de la tierra, reduciendo la necesidad de una resolución de la disputa larga y costosa.”

El mapeo participativo también se ha utilizado para lograr un acuerdo intercomunitario sobre el uso de la biodiversidad agrícola en el Parque de la Papa en la región de Cusco, Perú. A través de los grupos de trabajo temáticos, los grupos de estudio y los ejercicios de

mapeo, las comunidades locales lideraron la creación de un Protocolo Comunitario Biocultural; un instrumento usado por las comunidades para acordar y determinar cómo poseen, utilizan y gestionan los recursos naturales.²³ Este proceso ha facilitado el consenso sobre los derechos consuetudinarios y los derechos de acceso en el Parque.²⁴

Impacto

El mapeo participativo ayudó a las comunidades qom en la Argentina a visualizar y a reflexionar sobre su historia y territorios, lo que permitió la acción y el diálogo colectivo entre las comunidades en un contexto de crisis y amenaza. Al incrementar el flujo de información y entendimiento entre los miembros de la comunidad

23 Andes (Peru), the Potato Park and IIED (2011) *Community Biocultural Protocols: Building Mechanisms for Access and Benefits Sharing among the Communities of the Potato Park based on Customary Quecha Norms*, 'Protecting community rights over traditional knowledge: Implications of customary laws and practices', Andes (Peru), the Potato Park and IIED.

24 For further exploration of the Biocultural Community Protocol see E. Roberts and L. Finnegan (2013) *Building Peace around Water, Land and Food: Policy and Practice for Preventing Conflict*, Quaker United Nations Office (QUONO), fecha de acceso, marzo de 2015, <http://quono.org/sites/default/files/resources/QUONO%20%282013%29%20Building%20peace%20around%20water%20and%20land%20and%20food.pdf>

22 Nota al pie de la página aquí arriba en, pg. 170-177.

indígena y sus vecinos no indígenas, el mapeo ayudó a crear consenso y mejoró la planificación del uso de la tierra, reduciendo la necesidad de una resolución de la disputa larga y costosa. El mapeo no sólo aseguró el reconocimiento formal de los derechos de la población qom sobre la tierra, sino que también consolidó su organización, los sensibilizó acerca de la distribución de las tierras y mejoró su capacidad para gestionar los recursos y documentar su historia para las generaciones futuras.

Estos ejemplos demuestran cómo el mapeo participativo puede proporcionar un mecanismo a través del cual las comunidades indígenas pueden ejercer los derechos de acceso relativos al medio ambiente. Esta herramienta ha contribuido a la resolución de conflictos entre las comunidades qom y los cultivadores de algodón en la Argentina, reduciendo la probabilidad de conflictos destructivos y de violencia.

Estudio de caso tres

Monitoreo ambiental participativo: Creación de transparencia en el sector minero

Tradicionalmente son las autoridades del gobierno o las compañías privadas

las que llevan a cabo la supervisión de actividades para evaluar el plan de trabajo y el presupuesto de un proyecto de minería. A menudo motivados por la rendición de cuentas financieras, la supervisión de los resultados puede generar desconfianza entre las comunidades potencialmente afectadas por operaciones de explotación minera.²⁵

“Los abusos de los derechos humanos y los conflictos que se presentan en las operaciones de explotación minera siguen siendo un desafío serio en la región de ALC.”

Los abusos de los derechos humanos y los conflictos que se presentan en las operaciones de explotación minera siguen siendo un desafío serio en la región de ALC; sin embargo, hay ejemplos de un acercamiento más participativo en la planificación minera que se podría consolidar con un marco regional para los derechos de acceso.

El monitoreo ambiental participativo intenta involucrar a los miembros de la comunidad local en la recolección

25 I. Guijt (2008) *Seeking Surprise: Rethinking Monitoring for Collective Learning in Rural Resource Management*, Wageningen University, Netherlands, p.160.

y análisis de los datos e incorpora un lenguaje y resultados significativos para todas las partes interesadas. Este método se basa en el reconocimiento de que los ciudadanos sin una formación científica pueden emprender el muestreo de campo después de un entrenamiento corto y de tal modo contribuir a la gestión de los recursos naturales. Esta es una manera muy directa de proporcionar el acceso a la información al público afectado.

Las medidas de monitoreo participativo se han aplicado a una amplia gama de sectores tales como la industria pesquera, agrícola, minera y forestal. El monitoreo participativo de las actividades mineras implica generalmente la recolección de información sobre la calidad y cantidad de agua, pero puede también incluir medidas del suelo, de la tala de árboles, del aire y de ruido.²⁶ El análisis de los componentes químicos requiere la colaboración con un laboratorio de análisis independiente, un componente esencial para fomentar la confianza en el proceso.

26 Barrick, 'Monitoreo Participativo: Resultados Medibles y Transparentes', 2014, fecha de acceso, marzo 2015, <http://barricklatam.com/barrick/presencia/republica-dominicana/blog/monitoreo-participativo-resultados-medibles-y-transparentes/2014-11-19/144824.html>

Monitoreo ambiental participativo en América Latina

Desde 1995 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han abogado por el monitoreo participativo del medio ambiente en América Latina. Los programas de monitoreo participativo en la región comenzaron en 2000, concretamente en Guatemala, Bolivia, Ecuador y Perú. En la mayoría de los casos, se utiliza el monitoreo ambiental participativo en el sector minero, mientras que en otros, como por ejemplo en Ecuador, se utiliza para el monitoreo de las actividades de extracción de petróleo.²⁷

En Perú, uno de los países latinoamericanos más afectados por los conflictos ambientales relacionados con la minería, el *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental* (OEFA), una agencia del Ministerio del Ambiente que supervisa a las compañías privadas con respecto a cuestiones del medio ambiente, ha publicado recientemente una normativa que estipula los medios

27 M. Dourojeanni, L. Ramírez, O. Rada (2012) *Indígenas, Campesinos y Grandes Empresas. Experiencia de los Programas de Monitoreo Socioambiental Comunitario*, Pro Naturaleza, p.54-57.

por los cuales los ciudadanos pueden participar en los planes de monitoreo del Gobierno.²⁸

Aplicación: La Mesa de Diálogo de Cajamarca y su Programa de Monitoreo Ambiental Participativo, Perú

La *Mesa de Diálogo y Consenso* de Cajamarca, una mesa redonda de diálogo entre las distintas partes interesadas, ha establecido un programa de monitoreo participativo para evaluar los impactos que afectan a la calidad del agua debidos a la mina de oro de Yanacocha en Perú. Los impactos sociales, sanitarios y las consecuencias para el medio ambiente de la mina de Yanacocha han sido bien documentados y analizados. Mientras que siguen habiendo desafíos enormes, el proyecto de Mesa aspira a tratar un aspecto del conflicto al facilitar una mayor transparencia e inclusión en el monitoreo del agua.

La Mesa fue creada inicialmente por el Defensor del Pueblo en Materia de Observancia (CAO, por sus siglas en

inglés) de la Corporación Financiera Internacional después que miembros de la comunidad presentaron quejas sobre un vertido de mercurio a lo largo de 41 kilómetros de un camino público en 2001. Durante cuatro años la Mesa facilitó el entrenamiento en la mediación de conflictos, organizó los talleres de fomento de la capacidad para los miembros de la comunidad y el personal de la mina y supervisó la creación de un programa de monitoreo participativo del agua.²⁹ El programa tenía un importante componente de difusión y trató de proveer información exacta y comprensible a todos los miembros de la comunidad. Más que enfocarse en si la mina estaba conforme con la legislación nacional, el programa se enfocó en la preocupación principal de la comunidad: la potabilidad de diversas fuentes de agua.³⁰ Con la ayuda de expertos ambientales, los miembros de la comunidad recolectaron diez muestras mensuales durante casi dos años entre 2002 y 2003. Las muestras fueron analizadas en un laboratorio para detectar metales.³¹

28 Fecha de acceso marzo de 2015, <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/REGLAMENTO-RN0032-2013-OEFA-CD.pdf>

29 The CAO at 10: Annual Report FY2010 and Review FY2000-10, p. 105

30 Nota al pie de la página aquí arriba en p. 53-54, y p. 104-105.

31 CAO, Advisory note, Participatory Water Monitoring, p. 42

Impacto

El monitoreo participativo de los impactos de la mina de Yanacocha en Cajamarca sobre el agua permitió un mejor diálogo y flujo de información entre la comunidad, la compañía y los integrantes del Gobierno. Comenzando con demandas locales para formular un planteamiento integral para tratar las preocupaciones ambientales, el programa de monitoreo ambiental

“Cuando la capacitación va más allá del fomento de habilidades técnicas para abarcar la resolución de conflictos y la solución de problemas de forma conjunta, los conflictos ambientales resultantes de operaciones extractivas se pueden resolver de una manera participativa.”

permitió que tanto la mina de Yanacocha como las agencias estatales identificaran rápidamente los temas polémicos antes de que desembocaran en un conflicto destructivo. Como resultado de este proceso de colaboración, se identificaron y solucionaron los problemas ambientales de forma interactiva. A través de una comunicación amplia de los resultados del monitoreo y al atraer activamente a los miembros de la comunidad hacia

actividades de muestreo de campo, el programa generó confianza y transparencia entre los interesados.

La Mesa demuestra que el acceso a la información y a la participación a través del monitoreo participativo pueden mejorar la comunicación entre las comunidades locales y las compañías privadas, lo que ayuda a la solución constructiva de problemas. Cuando la capacitación va más allá del fomento de habilidades técnicas para abarcar la resolución de conflictos y la solución de problemas de forma conjunta, los conflictos ambientales resultantes de operaciones extractivas se pueden resolver de una manera participativa, asegurando el acceso de la comunidad al agua potable, ayudando a las compañías a resolver los problemas antes de que deriven en conflictos destructivos y mejorando la capacidad de los tomadores de decisiones a rendir cuentas.

Estudio de caso cuatro

Gestión Integral de los Recursos Hídricos: facilitación de la participación

La Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH) se ha desarrollado para aumentar la eficiencia y la coordinación de la gestión de recursos hídricos en todo

el mundo. La GIRH hace énfasis en lo que ha sido tradicionalmente descuidado por los planteamientos enfocados en la ingeniería para el aprovechamiento del agua: su dimensión humana. La GIRH se basa en el principio de que la eficiencia en el aprovechamiento y gestión del agua se desarrolla a partir de planeamientos participativos e involucra a los usuarios, planificadores y responsables políticos. Reconoce que los recursos hídricos no se pueden gestionar independientemente desde otros sectores y que los enlaces entre los usuarios aguas arriba y aguas abajo requieren una gestión coordinada.³²

La GIRH promueve la toma de decisiones inclusiva y transparente y fomenta la gestión de los recursos hídricos en el contexto de la cuenca.³³

Gestión Integral de los Recursos Hídricos en América Latina

Las estrategias de GIRH se basan en los cuatro principios de Dublín presentados en la Cumbre de la Tierra de Río en 1992.

- El agua es un recurso finito y vulnerable
- El aprovechamiento y la gestión del agua debe basarse en un planteamiento participativo
- La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua
- El agua tiene un valor económico y debería reconocérsele como un bien económico.³⁴

“La GIRH se basa en el principio de que la eficiencia en el aprovechamiento y gestión del agua se desarrolla a partir de planeamientos participativos e involucra a los usuarios, planificadores y responsables políticos.”

En América Latina, los planteamientos participativos para la gobernanza de los recursos hídricos se han desarrollado en países tales como Ecuador, Chile, Brasil, Colombia, Argentina y México con

32 Global Water Partnership (2000) ‘Integrated Water Resources Management’, Global Water Partnership Technical Advisory Committee, Background Paper No.4, p.6 -18.

33 M. Rahaman and O. Varis (2005) ‘Integrated Water Resources Management: Evolution, Prospects and Future Challenges’, *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, Vol. 1, No.1, p. 15, Publicado en línea, abril de 2012, fecha de acceso, marzo de 2015, <http://sspp.proquest.com/archives/vol1iss1/0407-03.rahaman.html>

34 WMO, marzo 2015, <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html>

diferentes grados de integración.³⁵ Sin embargo, la puesta en práctica de GIRH sigue siendo un desafío para muchos países.

En México, la reforma estructural de la gestión de los recursos hídricos ha llevado a una mayor descentralización e integración. La *Ley de Aguas Nacionales*, adoptada en 1992 y enmendada en 2004, define la gestión de los recursos hídricos a nivel de la cuenca fluvial. Esto ha conducido a la formación de consejos de la cuenca fluvial para la gestión de recursos hídricos a niveles estatales y locales. En todo el país, 26 consejos de la cuenca fluvial coordinan la acción entre la Comisión Nacional del Agua (*Conagua*) y los representantes de diversos usuarios del agua. Cada consejo es apoyado por órganos a nivel de cuenca secundaria o de microcuenca, incluyendo las comisiones de cuencas, los comités de cuencas y los comités técnicos de aguas subterráneas.³⁶

Aplicación: El Comité de la Cuenca del Valle de Jovel, México

El Comité de la Cuenca del Valle de Jovel es uno de los trece comités de la cuenca en el estado de Chiapas, México meridional.³⁷ Cubre la cuenca del río de San Cristóbal de las Casas y abarca cinco municipios. El Comité se compone de: un coordinador y un secretario; representantes de tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); dos representantes de proveedores de servicios de abastecimiento de agua y de las aguas residuales; un representante de usuarios de aguas industriales, urbanas y agrícolas; varias ONG (incluyendo una organización de poblaciones indígenas y una organización de mujeres); un centro de investigación; y asociaciones vecinales de aguas arriba y aguas abajo. El objetivo del Comité es promover la participación del ciudadano urbano y rural en la toma de decisiones sobre los recursos hídricos para abordar las cuestiones del uso indebido y la distribución del agua.

Con la ayuda técnica de expertos en economía, gestión forestal, contaminación

35 J. Faustino and F. Jiménez (2005) 'Institucionalidad de los Organismos de Cuencas', *Turrialba, Costa Rica. CATIE*. p. 5; and A.A. Guerrero-de León, P.R. Gerritsen, L.M. Martínez-Rivera, S. Salcido-Ruiz, D. Meza-Rodríguez and H.R. Bustos-Santana (2014) 'Gobernanza y Participación Social en la Gestión del Agua en la Microcuenca El Cangrejo, en el Municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México', *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol.10 No. 33, p. 545-546.

36 Fecha de acceso, marzo 2015, <http://www.conagua.gob.mx/atlas/impacto38.html>

37 Secretaría de Medio Ambiente Historia Natural Subsecretaría de Medio Ambiente, Atención a Consejos, Comisión y Comités de Cuenca, fecha de acceso, marzo de 2015, http://www.semahn.chiapas.gob.mx/portal/descargas/planeacion/atencion_comites.pdf

del agua, conservación del suelo y gestión de riesgos, el Comité de la Cuenca del Valle de Jovel emprende una amplia gama de actividades. Estas incluyen el entrenamiento en el fomento de la capacidad de monitoreo de los recursos hídricos, la planificación del tratamiento de aguas residuales, la reforestación participativa, la educación ambiental, así como también campañas de sensibilización y la difusión de información sobre la calidad del agua. En una sesión de trabajo reciente, el Comité presentó una propuesta para reformar el financiamiento de la conservación y solicitó recursos para gestionar humedales protegidos y una planta de tratamiento de aguas residuales. Las tres ofertas fueron aprobadas por el gobierno local.³⁸

Impacto

El Comité de la Cuenca del Valle de Jovel proporciona un marco para facilitar la comunicación de arriba hacia abajo y viceversa entre los usuarios del agua y las autoridades del Gobierno. Ayuda a coordinar el trabajo multidisciplinario entre los tres niveles del gobierno y a identificar soluciones a largo plazo para

problemas complejos. El desarrollo del capital humano permite el monitoreo de la calidad y cantidad del agua, apoya las operaciones de saneamiento del Gobierno y contribuye al desarrollo de prácticas de irrigación más sostenibles.

El Comité demuestra que los procesos apoyados en políticas que facilitan el acceso a la información y a la participación pública ayudan a los diferentes usuarios a tomar decisiones mutuamente beneficiosas para el uso, la gestión y la distribución del agua. Esto da lugar a una política más efectiva del agua que satisface mejor una gama de necesidades y puede proteger con mejor eficacia los recursos hídricos a largo plazo. El Comité va más allá de la consulta, hasta la participación pública actual, y proporciona a los interesados el marco necesario para resolver nuevos desafíos, además de reducir la probabilidad de disputas ambientales o de conflictos destructivos.

Estudio de caso cinco

Conversatorios de Acción Ciudadana: fortalecimiento de las voces de la comunidad

Los Conversatorios de Acción Ciudadana (CAC) permiten a las comunidades

38 'Sesión de Trabajo del Comité en el Congreso del Estado', 2013, fecha de acceso, marzo de 2015, <http://www.cuencavalledejovel.org/index.php/2012-11-12-20-58-49/campana-de-reforestacion>

locales participar en la toma de decisiones y en la gestión ambiental, al facilitar procesos participativos, la resolución de conflictos y la negociación entre los diversos interesados. La metodología de CAC consta de tres fases: preparación, negociación y seguimiento. Durante la fase preliminar, los facilitadores trabajan con los grupos de la comunidad para desarrollar habilidades e intereses mediante talleres y otras actividades. Éstos tienen como objeto mejorar la comprensión de los problemas ambientales; crear conciencia de los derechos legales; ayudar a los participantes a identificar, analizar y resolver conflictos; y desarrollar las habilidades de comunicación para hablar en público.

Los representantes de los grupos de la comunidad se reúnen entonces con representantes del gobierno local, institucional y del sector privado para negociar y asumir compromisos vinculantes para la gestión ambiental. Los comités de seguimiento, que incluyen a representantes de la comunidad, son responsables de asegurar el cumplimiento de estos compromisos.³⁹

39 D. Córdoba and D. White (2011) *Citizen Participation in Managing Water: ¿Generan los Conversatorios una Acción Colectiva?*, Programa de Desafío de CGIAR sobre el Agua y la Alimentación.

Conversatorios en América Latina

Los Conversatorios han sido desarrollados y utilizados en regiones de toda Colombia por *la Asociación del Deporte Solidario* (ASDES) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). La metodología fue desarrollada en respuesta a la Constitución Política de Colombia de 1991, que estableció el derecho a la participación democrática en la toma de decisiones, al acceso público a los espacios de toma de decisiones y al apoyo nacional para que los comités de ciudadanos supervisen el uso de los recursos públicos

Aplicación

En Nariño, en la costa occidental del sur de Colombia, se han utilizado los Conservatorios para consolidar la gestión de los manglares de la comunidad autorizando a las mujeres piangueras (recolectoras de moluscos del manglar) para participar en la toma de decisiones. Los piangueros se encuentran entre los miembros más pobres de la comunidad y tienen pocas oportunidades de participar en la gestión ambiental a pesar de depender de los manglares para su subsistencia.

Los talleres de entrenamiento durante una fase preparatoria de tres años ayudaron a generar confianza y a mejorar las

habilidades de comunicación de estas mujeres. Los talleres fueron adaptados cuidadosamente a la audiencia, se usó la comunicación verbal debido a una fuerte tradición de este tipo de comunicación y a los bajos niveles educativos entre los participantes.⁴⁰

Los Conversatorios se han organizado en otras regiones de Colombia, inclusive como parte del proyecto de Putumayo Tres Fronteras (PTF) en la línea divisoria de las aguas de los tres estados del río Putumayo, que atraviesa Ecuador, Perú y Colombia. Durante la fase preparatoria, los grupos de la comunidad dirigieron el desarrollo de un modelo de entrenamiento participativo basado en las necesidades y condiciones locales. Luego identificaron juntos los desafíos ambientales locales tales como la utilización del suelo, la explotación minera, la presencia de grupos armados, la sobreexplotación de recursos naturales y el cambio climático. La resolución del conflicto sobre la planificación territorial, que surgió en parte por la creación del Parque Nacional de La Paya, se seleccionó como un objetivo central del proceso.⁴¹

40 A.M. Roldan (2008) *A Collective Action to Recognise Commons and to Adopt Policies at Multiple Government Levels*, WWF Colombia, p.10.

41 WWF Colombia (2014) *Empowering Speech*, WWF Colombia.

Impacto

Las trabajadoras piangueras en Nariño fueron las primeras mujeres de sus comunidades en hablar en público durante el proceso de toma de decisiones. Muchas de estas mujeres dijeron sentirse más capaces de defender sus derechos y de articular sus necesidades, y también habían podido aplicar las habilidades que habían aprendido a otras áreas de sus vidas. El Conversatorio también ayudó a cambiar las actitudes entre las comunidades y las instituciones implicadas. Los miembros de la comunidad dijeron que tenían más confianza a la hora de tratar con las instituciones y que las percibían como más transparentes. Las instituciones del sector privado y público informaron de que veían a los grupos comunitarios como socios constructivos a diferencia de su percepción previa de ser “hostiles y desinformados”.⁴²

El proyecto de Putumayo permitió a la comunidad, al pequeño agricultor y a los grupos indígenas analizar las presiones y amenazas ambientales, identificar a los actores y responsables principales y articular las alternativas y

42 H. Beardon (2008) *Building Hope from Chaos: Culture, Politics and the Protection of the Colombian Pacific Mangrove*, WWF Colombia.

soluciones potenciales. Se transformaron en participantes activos en la toma de decisiones, con la oportunidad de compartir sus conocimientos y habilidades. Durante la reunión del Conversatorio, la comunidad y los representantes institucionales locales, incluyendo del Parque de La Paya, firmaron compromisos adoptados de mutuo acuerdo para la gestión ambiental.

“A nivel de comunidad local, el fomento de la capacidad debe ir más allá del suministro de información para crear la confianza y las habilidades necesarias para una colaboración activa en la gestión ambiental.”

El proceso del Conversatorio demuestra las vastas ventajas de desarrollar las habilidades y conocimientos necesarios para que todos los grupos implicados ejerzan sus derechos de acceso. Esta metodología no sólo beneficia a los grupos vulnerables, sino que además los prepara para participar de manera significativa mediante el fomento de la capacidad.

Sin embargo, hay desafíos a los que hacer frente cuando se pone en práctica la metodología del Conversatorio,

particularmente el poder asegurar una capacidad comunitaria que supervise efectivamente el cumplimiento de los compromisos. La creación de un espacio verdaderamente participativo para el Conversatorio también sigue siendo un desafío, al reunir a personas interesadas con niveles muy diversos de poder e intereses, a pesar del trabajo preparatorio de capacitación. Un marco regional fuerte para los derechos de acceso desarrollaría la capacidad institucional para tratar estas cuestiones, además de extender los derechos de los ciudadanos en cuestión para participar en la toma de decisiones ambientales.

Conclusiones

Este documento ha explorado dos elementos de la relación entre el Principio 10 y la consolidación de la paz, los cuales se refuerzan mutuamente: en primer lugar, que los derechos de acceso descritos en el Principio 10 pueden ayudar a prevenir conflictos destructivos dentro y entre grupos y, en segundo lugar, que los procesos de consolidación de la paz pueden ayudar a desarrollar las habilidades y procesos necesarios para ejercer con efectividad los derechos de acceso.

Los ejemplos presentados en este documento demuestran que la toma de

decisiones participativa y los procesos de gestión pueden resultar beneficiosos para una variedad de interesados, desde las comunidades y organizaciones locales, a las autoridades públicas y el sector privado. Estos incluyen facilitar el acceso al conocimiento local e indígena, crear una política más efectiva y sostenible y la reducción de la probabilidad de conflictos destructivos y violencia.

Los ejemplos además demuestran que el fomento de la capacidad y la toma de conciencia son necesarios a todos los niveles para permitir a los ciudadanos interesados ejercer sus derechos de acceso. Esto es particularmente importante para los grupos tradicionalmente marginados en la toma de decisiones. A nivel de comunidad local, el fomento de la capacidad debe ir más allá del suministro de información para crear la confianza y las habilidades necesarias para una colaboración activa en la gestión ambiental.

Las iniciativas señaladas en este documento no pueden asegurar por sí mismas que las comunidades locales puedan utilizar, proteger y beneficiarse de sus recursos naturales. Para esto, son necesarios marcos y las leyes a nivel regional y nacional. Tales marcos son especialmente importantes en los

contextos en donde las compañías privadas están implicadas en la extracción y el uso de recursos naturales. Los procesos participativos existentes pueden verse menoscabados cuando no existe tal legislación de apoyo y pueden ser consolidados y seguir desarrollándose cuando existe un marco para los derechos de acceso del Principio 10.

Un marco lo más firme posible para el uso del Principio 10 en la región de ALC desempeñará un papel importante en los esfuerzos para consolidar los procesos participativos e inclusivos, al contribuir a la promoción del desarrollo sostenible y a la prevención y resolución de conflictos ambientales.

“Este documento ha explorado dos elementos de la relación entre el Principio 10 y la consolidación de la paz.”

Oficina de Ginebra
13 Avenue du Mervelet
1209 Ginebra
Suiza

Tel: +41 22 748 4800
Fax: +41 22 748 4819
quono@quono.ch

Oficina de Nueva York
777 UN Plaza
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos

Tel: +1 212 682 2745
Fax: +1 212 983 0034
quonony@afsc.org

quono.org | síguenos en twitter: @QuakerUNoffice

impreso en papel reciclado



Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas

La Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas (QUNO), situada en Ginebra y Nueva York, representa al Comité Mundial de Consulta de los amigos (Cuáqueros) (FWCC), una organización internacional no gubernamental con estatus consultivo general de la ONU.

QUNO lucha por promover en las Naciones Unidas y en otras instituciones internacionales la paz y la justicia, preocupaciones de los Amigos (cuáqueros) de todo el mundo. Está apoyado por el Comité de Servicio de los Amigos Americanos, la Reunión Anual de Gran Bretaña, la comunidad Mundial de Amigos, otros grupos e individuos.