

# Experiencias Latinoamericanas en el Abordaje de Conflictos

Alicia Pfund



School for Conflict Analysis  
and Resolution



University for Peace  
Universidad para la Paz



# Experiencias Latinoamericanas en el Abordaje de Conflictos

**Alicia Pfund, editora**

School for Conflict Analysis and Resolution  
George Mason University



School for Conflict Analysis  
and Resolution



University for Peace  
Universidad para la Paz



**Editora:**  
Alicia Pfund.

303.69      Experiencias Latinoamericanas en el Abordaje de Conflictos [publicación  
E96e            digitalizada] / editado por Alicia Pfund - San José, C.R. : Universidad  
                      para la Paz, 2014.

1 recurso en línea (274 p.) : pdf ; 5 Mb

ISBN 978-9977-925-84-4

1. Solución de conflictos – América Latina. I. Pfund, Alicia, ed.  
II. Título.

Impreso en San José, Costa Rica  
por Perspectiva Digital S.A.  
Mayo 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de UPAZ ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

# EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN EL ABORDAJE DE CONFLICTOS

## ÍNDICE

### PREFACIO

Francisco Rojas Aravena, UPAZ ..... 5

### INTRODUCCIÓN

Prof. Chris Mitchell S-CAR..... 7

### ORIGEN DEL LIBRO

Alicia Pfund ..... 11

## Primera Parte

### CONFLICTOS EN LA EXPLOTACIÓN Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES

**Capítulo 1:** Pugnas por el control de recursos naturales:  
el caso de Coroma (Potosí) – Quillacas (Oruro).

María Soledad Quiroga, *Bolivia* ..... 15

**Capítulo 2:** Foro de discusión y consenso sobre explotación  
minera y desarrollo comunitario.

Claudia Maselli, *Guatemala* ..... 31

**Capítulo 3:** Mitigación de conflictos socio-ambientales  
en la selva maya del Petén,

María Teresita Chinchilla, *Guatemala* ..... 47

**Capítulo 4:** Reflexiones sobre el diálogo en el proyecto minero Conga.

Giselle Huamani Ober, Chris Mitchell, *Perú* ..... 63

## Segunda Parte

### CONFLICTOS EN COMUNIDADES INDÍGENAS

**Capítulo 5:** Conflictos Territoriales:

Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques.

Al Amado, Guillaume Peterson St-Laurent, Catherine Potvin, René Llapur,  
*Panamá* ..... 81

**Capítulo 6:** Devolución de Tierras Comunales Xinkas,

Arcenio Castillo Colindres, *Guatemala* ..... 99

**Capítulo 7:** Intervención de la mesa de diálogo de Alta Verapaz  
en el conflicto Pacús-Chiquib.

María del Carmen Galicia, *Guatemala* ..... 111

### Tercera Parte

#### CONFLICTOS COMUNITARIOS

<b>Capítulo 8:</b> UMBRALES. La educación no formal en la creación de paz. Graciela Curuchelar, <i>Argentina</i> .....	123
<b>Capítulo 9:</b> Alto Maipo: Un proyecto y dos movimientos sociales. Carlos Rungruangsakorn, <i>Chile</i> .....	137
<b>Capítulo 10:</b> Conflicto por la construcción de un mega proyecto habitacional: Vista Hermosa de Oreamuno de Cartago. Álvaro Mora, <i>Costa Rica</i> .....	153
<b>Capítulo 11:</b> Mecanismo independiente de investigación y consulta del BID Estación transformadora de energía. Juliana Robledo, <i>Argentina</i> .....	165
<b>Capítulo 12:</b> Creación de un Observatorio de Conflictos, Escuela de Ingeniería Comercial, Universidad de Valparaíso. Juan Egaña González, <i>Chile</i> .....	181

### Cuarta Parte:

#### GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL

<b>Capítulo 13:</b> La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y la Constitución de 2008 como herramientas de transformación de conflictos sociales. Rubén Álava C, <i>Ecuador</i> .....	199
<b>Capítulo 14:</b> Desmovilización de las Autodefensas. Oscar Manuel Gaitán Sánchez, <i>Colombia</i> .....	219
<b>CONCLUSIONES</b> .....	241
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	249
<b>ANEXO 1: GLOSARIO</b> .....	251
<b>ANEXO 2: SOBRE LOS AUTORES</b> .....	267

## CAPÍTULO CINCO

### CONFLICTOS TERRITORIALES

#### Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques

*Al Amado, Guillaume Peterson St-Laurent,  
Catherine Potvin, René Llapur*

#### PANAMÁ

Este capítulo trata sobre la necesidad de resolución adecuada de conflictos territoriales y ofrece un modelo que facilitará la implementación en Panamá del programa internacional REDD+ sobre la reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques. El programa REDD+ compensa a los países en desarrollo que logran reducir las emisiones de carbono debido a la deforestación, o a mantener bajas emisiones a través de la conservación o de una gestión forestal sostenible.<sup>25</sup>

### 1. CONTEXTO

#### 1.1. Breve historia y actores principales involucrados

El conflicto tiene como proponentes a indígenas kunas y campesinos (no indígenas), quienes conviven al este de Panamá. Las raíces históricas del conflicto datan de varias décadas. En 1968 el gobierno de Panamá tenía claros objetivos de modernizar áreas rurales y producir electricidad, para independizarse de la costosa energía importada. La región Bayano, donde está ubicada la comarca kuna de Madugandi - un territorio indígena legalmente reconocido - fue una zona rápidamente identificada como apta para el primer mega-proyecto hidroeléctrico en el país. La construcción de la represa de Bayano (1972-1976) dio lugar a la inundación de 300 km<sup>2</sup> de territorio, forzando el reasentamiento de alrededor de 1.500 indígenas kunas, 500 emberás y 2.500 campesinos

<sup>25</sup> Se estima que la deforestación y la degradación de los bosques representa aproximadamente el 17% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Informe de Evaluación de 2007), más que todo el sector de transporte del mundo y ocupa el tercer lugar tras los sectores de energía (26%) y de la industria (19%).

colonos<sup>26</sup> (Wali, 1993). El gobierno prometió indemnizar o reubicar a los desalojados.

Como consecuencia de ello, los campesinos colonos tuvieron que escoger entre una compensación financiera o ser reubicados en granjas comunales cerca de la ciudad de Chepo o del pequeño pueblo de Cañitas. Sólo 30 familias aceptaron la opción de reubicación, los demás recibieron una compensación económica y abandonaron la región. Sin embargo, después de la construcción de la represa y la reubicación de los campesinos colonos (1973-1977), llegó una ola de nuevos colonos que siguieron ingresando a la región del Bayano, aprovechando la incapacidad del gobierno de demarcar los territorios de los pueblos indígenas (Ministerio de Gobierno y Justicia, 2000b). Esta inmigración campesina colona en el Bayano presionó los territorios indígenas.

En este proceso, los kunas, que perdieron 80% de su “reserva” (Wickstrom, 2003), fueron reubicados, con la promesa, sólo verbal, de recibir títulos legales de sus tierras ancestrales en las áreas dentro de la Reserva Hidrológica Bayano, creada con el fin de evitar daños ecológicos -evaporación, erosión, etc.- en la nueva cuenca (Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), 2009; Ministerio de Gobierno y Justicia, 2000a). Debido a que los fondos asignados por el gobierno para las indemnizaciones fueron insuficientes, las mismas se suspendieron en 1977, y muchos indígenas nunca recibieron la compensación total previamente acordada (CIDH, 2009; Ministerio de Gobierno y Justicia, 2000b). No obstante las negociaciones y acuerdo entre el gobierno panameño y los kunas, la compensación por la pérdida de cultivos y tierras por la reubicación tampoco se cumplió. Los kunas iniciaron entonces una demanda contra el Estado panameño en la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se está procesando en este momento.

Los intereses opuestos de los indígenas y de los campesinos colonos llevaron a que se formaran dos fuerzas en los últimos años. Los indígenas sintieron que habían perdido tanto que era imperioso proteger el territorio que habían obtenido, frente al creciente número de colonos, que cortan o talan los árboles de las selvas para la producción agropecuaria, especialmente de ganado. Para la población kuna, el concepto de identidad étnica se transformó en una herramienta política para mantener derechos sobre su tierra (Wali, 1989).

---

26 “Campesinos colonos” es la expresión aceptada para describir los inmigrantes a la frontera agrícola.

## **Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques**

Por su parte los campesinos colonos se sintieron rechazados y se reagruparon durante las décadas de 1980 y 1990, formando cinco sindicatos para ganar poder político y de negociación, promoviendo sus derechos. Los campesinos colonos sentían que los indígenas reclamaban demasiado territorio y argumentaron que su importante aporte podría contribuir a la economía nacional (Wali, 1993). Según Wali (p. 121) la Corporación Integral del Bayano, entidad responsable de la gerencia de la cuenca del Bayano después de la construcción de la represa hidroeléctrica, “rápidamente se convirtió en poco estricta con el control de la entrada sin autorización y, en definitiva, apoyó plenamente el reasentamiento de colonos en la región [después de 1980]”.

### **1.2. Contexto Político**

#### **1.2.1. La importancia de la historia**

Hacia 1992 las hostilidades se agravaron tras el agotamiento de todas las opciones legales, dando lugar a graves actos de violencia como algunas viviendas quemadas, enfrentamientos físicos entre indígenas y colonos, además de bloqueos de carreteras (Ministerio de Gobierno y Justicia, 1992; Wali, 1989). Así, el conflicto recibió una atención importante a nivel nacional e internacional, con varios informes de prensa publicados y la presión de las ONGs de derechos ambientales y humanos. En respuesta, el gobierno creó un nuevo comité denominado “Comisión Mixta” y convocó a los representantes de los grupos de indígenas, incluyendo los emberá y los kunas, así como a agricultores colonos y a diferentes funcionarios del gobierno, para reunirse varias veces en mesas redondas entre 1993 y 1994 (Ministerio de Gobierno y Justicia, 2000a).

Por primera vez los indígenas, los campesinos colonos y los representantes del gobierno estaban sentados en la misma mesa para negociar y explicar las razones y fundamentos de sus afirmaciones. Además de los conflictos territoriales, las “mesas redondas” proveyeron un espacio para el diálogo sobre otros temas, tales como el acceso al agua, a la electricidad y a la educación. Después de varias reuniones, los participantes de las mesas redondas entregaron siete recomendaciones principales, incluyendo la legalización de las tierras kuna tras la creación oficial de la comarca de Madugandi, que fue decisiva para la sanción de la Ley 24 (Ministerio de Gobierno y Justicia, 1994; Wickstrom, 2003, p. 48). La comarca Madugandi, asignando tierras al pueblo kuna que había habitado tradicionalmente la región, fue creada por la Ley 24 de 12 de enero de 1996. Actualmente dieciséis comunidades kuna están presentes

en la comarca Madugandi con una población de 3.305 personas en el año 2000 y 4.271 en 2010 (Contraloría General de la República de Panamá, 2011). El argumento principal que los kunas han utilizado y utilizan ante el gobierno para que les proporcionara título oficial a sus nuevas tierras, es que sus actividades de uso de la tierra garantizarían la conservación de la reserva, ya que son sostenibles y no causan daño al medio ambiente (Wali, 1989, 1993). Sus esfuerzos fueron provechosos.

El proceso de mesas redondas puede ser visto como un primer intento de utilizar Resolución Alternativa de Disputas (RAD). En el trabajo que hemos realizado en la región, aprendimos que la imprecisión en el texto de la Ley 24 impidió que este esfuerzo fuera de mucho provecho y la región siga afectada por conflictos en torno a la cultura y a sus recursos. Además, muchas veces la acción gubernamental ha sido posterior a los hechos y no resolvió real y efectivamente las situaciones sino más bien mostró actitudes reactivas, muy insuficientes para soluciones definitivas.

### **1.2.2. Contexto histórico del programa REDD+**

En 2005 nace una propuesta internacional llamada “REDD+” (Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación de bosques) que capturó nuestro interés.<sup>27</sup> Podemos ver que REDD+ es un mecanismo para apoyar a los países en desarrollo a proteger, administrar y utilizar mejor los recursos forestales para contribuir a la lucha global contra el cambio climático. A través de las estrategias REDD+, se busca que los bosques tengan un mayor valor en pie al que tendrían talados, puesto que se crea un valor financiero en el carbono almacenado en los árboles. Una vez que se mida y cuantifique el carbono, la etapa final de REDD+ incluirá el pago de compensaciones por parte de países desarrollados a los países en desarrollo por sus bosques en pie.

## **2. PROPÓSITO**

### **2.1. Propósito del proceso. Conflictos territoriales y programa REDD+**

En el Bayano, la invasión de tierras por campesinos colonos tiene dos consecuencias para REDD+: (1) las invasiones de los campesinos son un motor importante de la deforestación en Panamá (Wright & Samaniego, 2008) y (2), - la incapacidad del gobierno de asegurar los derechos

<sup>27</sup> *La piedra base de REDD+ se puso en la Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de Cambio Climático de la ONU (COP11) en Montreal, Canadá, en 2005 cuando los representantes de Papúa, Nueva Guinea y Costa Rica propusieron elaborar un mecanismo para incentivar la reducción de emisiones producto de la deforestación en los países en desarrollo. La propuesta recibió un amplio respaldo.*

## **Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques**

colectivos de los indígenas sobre sus territorios les hace vulnerables a la deforestación. Proponemos entonces que el posible éxito de la propuesta REDD+ depende de buscar soluciones durables a los problemas de conflictos territoriales. Si los kunas, los campesinos colonos y el gobierno pueden acordar en un plan que preserve y restaure las selvas, Panamá podría captar fondos para participar al programa REDD+, apoyado fuertemente por inversiones internacionales.

### **3. ASUNTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1. Lugar**

Panamá, un pequeño país bordeando hacia el este con Colombia y al oeste con Costa Rica, es uno de los países piloto que participan en REDD + y está recibiendo apoyo para hacerlo, tanto del Banco Mundial (<http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>) como del Programa ONU-REDD (<http://www.un-redd.org/>). Los últimos datos oficiales de Panamá indican que alrededor del 45% del país está cubierto de bosques y que el 29% de estos bosques se encuentran bajo alguna forma de protección como áreas protegidas, reservas forestales, monumentos naturales, etc. (ANAM -Autoridad Nacional del Ambiente-, 2003). Los pueblos indígenas también tienen un papel clave en la protección de los bosques en Panamá, ya que el 60% de los bosques maduros de Panamá se encuentran en territorios indígenas (Vergara Asenjo & Potvin, presentado para publicación). Los pueblos indígenas, el 12,6% de la población del país en 2010 (Contraloría General de la República de Panamá, 2011), están representados por jefes tradicionales, caciques y congresos, y los territorios indígenas han sido reconocidos legalmente, ya sea como comarcas o como tierras colectivas.

Los datos oficiales de Panamá muestran que, entre 1992 y 2000, la superficie dedicada a la producción agrícola intensiva disminuyó, mientras que en la agricultura de subsistencia aumentó (ANAM, 2003). Gran parte de la tasa de deforestación actual puede atribuirse a la expansión de la frontera agrícola (Potvin et al., 2008). La frontera agrícola se expande por los agricultores colonos (es decir, los migrantes a la frontera agrícola) trabajando para mejorar sus medios de vida en un contexto de crecimiento demográfico y de escasez de tierras (Peterson St-Laurent et al., 2013).

#### **3.2. Convocantes**

La Fundación David y Lucile Packard, una de las principales organizaciones que financian iniciativas para reducir las emisiones de

carbono en los bosques, ofreció financiación para trabajos de resolución de conflictos. Los seleccionados fueron:

- Dra. Catherine Potvin de la Universidad McGill, Canadá,
- Smithsonian Tropical Research Institute (STRI) establecido en Panamá,
- Dr. Al Amado, Director ejecutivo del Centro de Resolución de Conflictos en las Américas y El Caribe (CERCA), ONG que se centra en la promoción de la resolución de conflictos en las Américas y el Caribe.

Otros participantes en la implementación del proyecto son:

- Fundación Dobbo Yala, ONG con enfoque en los derechos territoriales y la protección del medio ambiente,
- Coordinadora nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) cuyos miembros son las autoridades tradicionales indígenas,
- Organización de los jóvenes emberás y wounaan de Panamá

### **3.3. Facilitadores**

Cinco mediadores-facilitadores bilingües (inglés y español) entrenados y capacitados en resolución de conflictos -uno de ellos co-autor del presente capítulo- llegaron al lugar auspiciados por CERCA, cuyo objetivo principal es generar, validar y transferir conocimientos en temas relacionados con la resolución colaborativa de conflictos.

### **3.4. Perfil de los participantes**

Las actividades fueron dirigidas a tres sectores de la sociedad con mayor incidencia sobre el bosque, es decir el sector indígena, el sector campesino-colono y el sector gubernamental. Para identificar entidades y personas a capacitar se contó con el apoyo de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) en el sector indígena, y la Oficina de la Presidencia para la Región del Darién (PRODAR) en el caso de los campesinos colonos y ganaderos. En la identificación de participantes para sus talleres, CERCA se ha valido de sus contactos previamente establecidos con entidades gubernamentales, como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

### **3.5. Punto de entrada**

La implementación de REDD+, que necesariamente tendrá que promover un cambio en la visión del territorio para valorar más el bosque, estará afectada por conflictos territoriales. Estos se presentan a todo lo largo de Panamá y son una dificultad muy seria para la gobernabilidad de los bosques. Formamos entonces un grupo de trabajo con un amplio espectro de partes interesadas en el bosque y con base en la Ciudad de Panamá, el “Consejo Consultivo de la Resolución de Conflictos y REDD+” (el Consejo), para discutir de qué forma los conflictos territoriales influirían en la implementación de REDD+ y buscar soluciones en el ámbito de la mediación.

### **3.6. Cronograma**

#### **Primera etapa en 2010**

Como primer paso hacia la creación del Consejo, se organizó una serie de talleres que imparten formación sobre el origen de los conflictos, las características de la comunicación productiva, el diálogo de consenso y los procesos de resolución alternativa de conflictos. Durante el 2010 se impartieron tres talleres dirigidos a entidades gubernamentales (se capacitaron 60 personas), a autoridades y técnicos de COONAPIP (27 personas) y a campesinos/colonos (22 personas).

Durante estos talleres, los participantes fueron educados por mediadores y facilitadores en temas de comunicación y Resolución Alternativa de Disputas (RAD), e intercambiaron ideas con científicos familiarizados con temas de tierras y de REDD+.

#### **Segunda etapa en 2011**

En mayo de 2011 CERCA, en colaboración con el Environmental and Leadership Training Initiative (ELTI <http://environment.yale.edu/elti/es>) organizó el taller “Técnicas de Resolución de Conflictos Socio-Ambientales en el contexto de REDD+”. Este taller contó con la participación conjunta de los sectores gubernamental, campesino e indígena, además de ONG relacionadas con la temática ambiental y territorial. Asistieron 35 personas cuyas decisiones y acciones tienen injerencia en el uso de los bosques en el país. La Corte Suprema de Justicia de Panamá colaboró en el taller; entre otros, con la participación activa de dos funcionarios miembros de sus centros de mediación. Este cuarto taller inter-sectorial fue el origen del nacimiento de “El Consejo”.

### **Tercera etapa, en 2011**

El Consejo, formado por funcionarios gubernamentales, representantes indígenas, campesinos colonos y ONG, se reunió mensualmente entre mayo y diciembre de 2011. Un total de sesenta y ocho personas participaron en el Consejo, representando a 34 entidades por (a) el Gobierno (14 entidades u organizaciones), (b) indígenas (5 organizaciones), (c) colonos (5 organizaciones) y (d) las ONG (4 organizaciones). Todas las personas participaron voluntariamente (es decir no rentadas) en el Consejo, que representaba a las distintas entidades y grupos interesados. El Consejo elaboró un documento sobre la intención del Gobierno para compartir su análisis y ofrecer pistas de soluciones sobre conflictos territoriales. El Consejo se reunió en 2012 para avalar el informe de síntesis y decidir acerca de su divulgación.

### **Cuarta etapa, en 2011**

Entre enero y abril de 2011, los mediadores convocados por CERCA quisieron avanzar en la comprensión de la situación y colaboraron con estudiantes de la universidad McGill, quienes realizaron entrevistas con funcionarios del gobierno, aborígenes y campesinos colonos para reconstruir las historias orales de los que habían participado en la “Comisión Mixta” años atrás. Se realizó un total de nueve entrevistas semi-estructuradas con las personas que habían asistido a las reuniones de negociación en 1993-1994. Esta información sirvió como base de trabajo para el Consejo. Durante la cuarta etapa también se buscaron informaciones históricas sobre las raíces de los conflictos en la Comarca Madugandi. (ver arriba 1.2.1: La importancia de la historia).

## **3.7. Metodología**

### **3.7.1 Formación de un Consejo**

CERCA convocó al Consejo consultivo como un grupo de trabajo para debatir cómo los conflictos territoriales impactarían en la ejecución de REDD+. Los conflictos en la comarca Madugandi fueron utilizados como estudio de caso para intentar entender el origen de este largo conflicto territorial y explorar posibles soluciones.

### **3.7.2 ¿Cuál era la misión del Consejo?**

La misión del Consejo no era resolver o llegar a una decisión definitiva sobre los problemas específicos ya existentes en las tierras, sino más

## **Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques**

bien desarrollar un consenso acerca de cómo conflictos por el uso y la ocupación de las tierras podrían ser resueltos en Panamá. La idea era que las miradas y perspectivas del Consejo podrían ser posteriormente presentadas a las oficinas gubernamentales. De esa forma se podrían ofrecer posibles propuestas basadas en el consenso para ayudar a resolver conflictos históricos vinculados con los derechos de las tierras y que influyeran en la ejecución del programa REDD+.

### **3.7.3 Propuesta de un protocolo consensuado**

En la formulación de un proceso de consenso, se identifican tres fases: “antes”, “durante” y “después” (Arthur et al., 1999, p. 5). Lo que suceda en cada una de estas fases determinará la probabilidad de un resultado exitoso y servirá como punto de partida para la consideración de la construcción del protocolo de consenso.

En la primera fase o el “antes”, de planificación y evaluación, los puntos críticos son evaluar la posibilidad de iniciar un proceso de consenso, la forma de llevar a las partes interesadas a la mesa, así como planificar y organizar el proceso y las reglas básicas (Arthur et al., 1999, p. 5). Un panel asesor debería ser presentado en el proceso de consenso en ésta, la primera fase, cuando fuere posible.

Sugerimos que en la etapa de planificación de la posible aplicación en Panamá de REDD+, el Consejo Consultivo podría ser de gran ayuda al principio de este proceso, para identificar y enmarcar los aspectos centrales del conflicto histórico de tierras desde una perspectiva basada en los intereses de todas las partes involucradas (Arthur et al., 1999; Fisher et al., 1991, p. 8). El Consejo también podría ayudar en la identificación de las partes y de los intereses, para facilitar la siguiente fase y ayudar lo más temprano posible en los debates en REDD + al enmarcar los temas y debates relacionados con el histórico conflicto de tierras, de una manera neutral, que ayude a sentar las bases para el trabajo siguiente.

En la fase del “durante”, que es el tiempo del trabajo y resolución de problemas propiamente dicha, las partes se involucran en la resolución de problemas mediante el intercambio de información, discutiendo los diversos asuntos, generando y evaluando soluciones mutuamente aceptables y asegurando el respaldo de los interesados y de los que toman las decisiones (Arthur et al., 1999, p. 5). En este caso, cada parte, es decir el gobierno, los indígenas y los colonos, probablemente tengan alguna opinión sobre los temas y la forma en que deban ser resueltos. El Consejo

podría proporcionar a todas las partes una valiosa información sobre las bases del conflicto que facilitaría las discusiones entre las partes sobre estas cuestiones y sobre las soluciones propuestas (Green, 1985, p. 5).

Por último, la fase del “después”, de implementación y seguimiento, tiene que ver con la aplicación del acuerdo, incluyendo su formalización, el llevarlo a cabo y el seguimiento de los resultados (Arthur et al., 1999, p. 6). En esta fase, el Consejo podría asesorar a las partes al ofrecer una evaluación objetiva de medición del éxito o del logro de objetivos, así como brindar sugerencias para obtener mejores resultados en el futuro a la luz de la experiencia hasta ese momento.

Si bien estos modelos ilustran bien la necesidad y el beneficio de un grupo asesor en el proceso, el próximo paso consiste en tener en cuenta el protocolo para el proceso de consenso y determinar cómo el Consejo puede ser mejor “presentado” en ese esquema.

### **3.7.4 Tres factores relevantes para una mayor comprensión**

Al igual que en el proceso de tres fases recién mencionado, tres factores han sido identificados como cruciales para una mejor comprensión de cómo los actores gubernamentales y las instituciones pueden influir en la gestión colaborativa del medio ambiente:

1. Definición de los temas: cómo los temas se enmarcan, qué conjunto de soluciones se ven como factibles, y la dimensión de los problemas;
2. Los recursos disponibles para la colaboración: personal (las habilidades, capacidades, experiencia y nivel de esfuerzo que aportan a la tarea), recursos técnicos (información y conocimiento sobre los recursos naturales y su gestión), y recursos financieros (fondos, recaudación de fondos y donaciones); y
3. Estructura del grupo y los procesos de toma de decisiones, incluido el agregado de aportes individuales en las decisiones colectivas sobre la fijación de objetivos, elección de estrategias, la obtención y asignación de recursos, y el desarrollo de planes y recomendaciones de política (Koontz et al., 2004).

### **3.7.5 Posible papel del Consejo en el futuro**

Ya que el Consejo se ha visto útil para enmarcar los temas, los autores sugieren que el Consejo podría facilitar la resolución de los conflictos en procesos que se lleven adelante en el futuro. El Consejo podría ayudar

## **Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques**

en el proceso de reunir y evaluar objetivamente los datos, presentar los de manera neutral a las partes, facilitar los debates sobre esos datos, y sugerir posibles soluciones a las cuestiones técnicas planteadas por las partes en el diálogo (Deason, 1998, p. 369). El Consejo podría tener el papel de un cuasi-experto capaz de hacer las preguntas “correctas” y exponer las cuestiones clave que ayudaran a las partes a evaluar los datos, opiniones y opciones. Los autores consideran que el Consejo ya ha logrado estos fines, de una forma u otra, dentro los procesos llevados a cabo en este proyecto.

### **4. RESULTADOS**

#### **4.1. Resultados e impactos**

La labor del Consejo resultó en un informe que el Consejo entregó de manera oficial a varios despachos del gobierno panameño y que resume de esta manera los resultados alcanzados:

1. Los conflictos territoriales son un problema grave y prevalente en diversas áreas del país, incluyendo todos los territorios indígenas.
2. Los conflictos territoriales abarcan aspectos sociales, ambientales, políticos y de cosmovisión particular, por lo que cada situación de conflicto debe ser abordada en su particularidad.
3. El estudio de caso del Alto Bayano señala que existe una marcada confusión sobre la legislación que se asigna a los conflictos territoriales.
4. A pesar de las iniciativas gubernamentales para aclarar y unificar las competencias de las instituciones responsables encargadas de resolver los conflictos territoriales, persiste también una confusión entre la sociedad civil, e incluso en las propias dependencias del Estado, sobre las entidades gubernamentales responsables.
5. Cumplir con los acuerdos consensuados entre las partes en conflicto territorial y el gobierno, es una necesidad imperativa básica que no se ha llevado a la práctica.

El informe también emitió recomendaciones por unanimidad de los miembros del Consejo, por ende representando un amplio consenso social.

- A. Que sea el Consejo Nacional de Tierras, con asesoría de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), quien lidere la resolución de conflictos territoriales.

- B. Que sea el Instituto Geográfico Nacional quien lleve a cabo los procesos de análisis en campo de los conflictos, a través del levantamiento de información geográfica y en coordinación con la Comisión Nacional de Límites. Esta sería la forma precisa de definir límites que sirvan a su vez de prueba en los procesos que determinen decisiones de reubicación y/o desalojo.
- C. Que se creen, donde no existen, juzgados municipales que atiendan los conflictos territoriales, y que la ejecución de sus órdenes se de en coordinación con las autoridades competentes.
- D. Que se realice una labor de armonización y negociación para aclarar los vacíos legales, siendo imperativa la revisión de los marcos legales que rigen conflictos de tierras y que definen las competencias institucionales.
- E. Que ANATI realice una amplia campaña de divulgación que presente y aclare el orden jerárquico y el mandato de las instancias gubernamentales involucradas en resolución de conflictos territoriales, así como los procesos correspondientes a seguir.
- F. Que a nivel nacional el Consejo Nacional de Tierras cree una Comisión de Seguimiento de Acuerdos.

Es importante resaltar que el Consejo llegó a la conclusión de que el principal defecto del trabajo realizado para resolver los conflictos de la década de 1990 fue el no establecer un plan de seguimiento. Esto habría evitado la pérdida de información esencial, como la de quién vivía dentro de la Comarca Madugandi en 1995, y es sin duda esencial para asegurar el cumplimiento. Como última recomendación, el Consejo propuso además que personas del sector campesino/colono, indígenas y ONG que participaron en el Consejo fueran integradas a la Comisión de Seguimiento. Esto se justificaría porque dichas personas conocen por experiencia propia los conflictos territoriales, han recibido capacitación en herramientas para su resolución mediante el diálogo y han demostrado genuino interés en llegar a soluciones consensuadas y beneficiosas para las partes involucradas.

## **5. LECCIONES APRENDIDAS**

### **5.1. Lecciones aprendidas del proceso**

- Como organización, CERCA aprendió a considerar cuidadosamente el lugar de las capacitaciones, para que sea accesible a todas las

## **Modelo para su resolución en preparación para la protección de bosques**

partes. Esto es sumamente importante dado que muchos indígenas vienen de comunidades remotas para participar en las capacitaciones.

- También es importante el traslado de los que van desde lugares lejanos. Esto también es muy relevante, dado que muchos miembros de las comunidades indígenas son de escasos recursos económicos y la participación de estas personas no debe ser limitada por falta de recursos.
- Los dos puntos anteriores son relevantes para crear un presupuesto.
- Buscar formas de relacionarse mejor con todas las partes desde el inicio. El establecimiento de estas relaciones personales es importante para que las partes tengan mayor confianza en el proceso.
- Utilizar bien la comunicación virtual. Siempre y cuando las partes tengan acceso a sistemas de videoconferencia o aún sólo correo electrónico, ello ayuda que las partes se mantengan en contacto entre las reuniones presenciales.
- Es bueno tener reuniones periódicas (quincenales) en grupos pequeños para complementar las reuniones mensuales del grupo grande.
- La identificación de los actores es importante y se debe hacer en el proceso tan pronto como sea posible. Luego de los tres talleres de capacitación, se identificaron los actores clave para REDD+, que son el gobierno, los colonos y los indígenas. Adicionalmente, se identificaron otros actores importantes, como ONG locales e internacionales, empresas forestales, instituciones educativas (para educar a otros sobre el proceso REDD+).
- Una contribución fundamental de un consejo o panel asesor en el futuro sería la de ayudar a las partes a identificar sus reclamos de tierras y determinar las bases de esas pretensiones, de forma tal que pueda llevarse a cabo un diálogo productivo basado en el consenso.

### **5.2 Desafíos encontrados**

De acuerdo con el Consejo, una cuestión previa necesaria para la resolución del conflicto del uso del suelo en la Comarca Madugandi es aclarar los derechos sobre las tierras de los campesinos colonos que viven en la Comarca. Para ello se debe identificar a los agricultores colonos que viven en el área, la duración de su ocupación, el modo de adquisición y el tamaño de sus propiedades.

Una investigación de campo confiable debe ser llevada a cabo por el organismo gubernamental competente con una metodología transparente para evitar impugnaciones de los resultados. El Consejo se ha esforzado por promover la aplicación de la presente investigación de campo en su recomendación al Gobierno de Panamá. La investigación de campo permitiría la diferenciación de los campesinos colonos que adquirieron sus tierras antes de 1995 (aquellos con reclamos de tierras presumiblemente válidos) de los que adquirieron después (aquellos otros que presumiblemente no tienen reclamos válidos de tierras). El Consejo podría ayudar a las partes en el intercambio y el análisis de la información obtenida para proporcionar claridad sobre la cantidad de tierra que tenían en 1995, cuando se alcanzó el acuerdo.

## **6. ACTUALIZACION**

### **6.1. ¿Cómo evolucionó el proceso?**

A la luz de este análisis, el Consejo sugirió que las medidas para resolver el conflicto incluyeran:

- La búsqueda de información precisa sobre quién vivió en la zona en el momento de la creación de la Comarca,
- El uso de RAD, y en particular el uso de diálogos facilitados, para llegar a soluciones basadas en el consenso sobre la cuestión de la tierra, incluyendo, pero no limitado a, la cuestión relativa a la “adicional” de 50.000 hectáreas,
- La clarificación del marco institucional para la aplicación de los límites de la tierra y resolución de conflictos en el ámbito nacional.

Para dar seguimiento a estas últimas recomendaciones, las autoridades de la comarca Madugandi y del sector campesino-colono del Bayano, junto con el equipo de McGill y STRI, elaboraron una propuesta de financiamiento que fue aprobada en febrero 2013 por la Fundación Margaret A. Cargill. El trabajo iniciado en 2010 y relatado aquí entonces se está retomando. La nueva propuesta tiene tres objetivos que corresponden a las prioridades de los dos sectores: (1) la conservación y restauración de los bosques de la cuenca, (2) la producción sostenible agropecuaria, y (3) la paz social entre los diferentes grupos que habitan la región. Dicha propuesta también contempla volver a llamar al Consejo para garantizar su papel en el seguimiento del manejo de conflictos territoriales.

## 6.2 Recomendaciones que puedan servir para futuros procesos de diálogo

Antes de que REDD+ pueda ser aplicado con éxito, los gobiernos de países como Panamá, tendrán que asumir los conflictos arraigados relacionados con la propiedad y el uso de algunas tierras en las zonas indígenas. Este conflicto incluye a los pueblos indígenas que reclaman la tierra en virtud de acuerdos históricos con el gobierno e insisten en que la quieren conservar, contra los colonos que están invadiendo las tierras. Los colonos, por su parte, hacen reclamos conflictivos sobre las mismas y expresan un derecho a explotarlas. Estos conflictos, a veces violentos, han persistido durante décadas.

Para iniciar los pasos adecuados para resolver situaciones similares, cierta información crítica es necesaria, como por ejemplo la definición de las tierras en litigio y la identificación de los derechos de las partes en relación a esas tierras. Nuestro estudio demuestra que los procesos de búsqueda de consenso pueden ser muy útiles para ayudar a las partes a gestionar o resolver dichos conflictos. Nuestro análisis podría ser fácilmente aplicable a otros conflictos de tierras similares, como por ejemplo, la invasión de agricultura en áreas protegidas (Carr, 2002; Clark et al., 2008; Oestreicher et al., 2009) o los problemas ambientales relacionados con el uso del suelo y el desarrollo.

## REFERENCIAS

- Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). (2003). Informe final de resultados de la cobertura boscosa y uso del suelo de la Republica de Panama: 1992-2000. Panama City, Panama: ANAM.
- Arthur, J., Carlson, C., & Moore, L. (1999). A Practical Guide to Consensus: Policy Consensus Initiative.
- Carr, D. L. (2002). The event ecology of deforestation on the agricultural frontier: The Sierra de Lacandon National Park, Guatemala. Paper presented at the Association of American Geographers Annual Conference, Los Angeles, March 23.
- Clark, S., Bolt, K., & Campbell, A. (2008). Protected areas: an effective tool to reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries? Working Paper. Cambridge, U.K.: UNEP World Conservation Monitoring Centre.

## 6.2 Recomendaciones que puedan servir para futuros procesos de diálogo

Antes de que REDD+ pueda ser aplicado con éxito, los gobiernos de países como Panamá, tendrán que asumir los conflictos arraigados relacionados con la propiedad y el uso de algunas tierras en las zonas indígenas. Este conflicto incluye a los pueblos indígenas que reclaman la tierra en virtud de acuerdos históricos con el gobierno e insisten en que la quieren conservar, contra los colonos que están invadiendo las tierras. Los colonos, por su parte, hacen reclamos conflictivos sobre las mismas y expresan un derecho a explotarlas. Estos conflictos, a veces violentos, han persistido durante décadas.

Para iniciar los pasos adecuados para resolver situaciones similares, cierta información crítica es necesaria, como por ejemplo la definición de las tierras en litigio y la identificación de los derechos de las partes en relación a esas tierras. Nuestro estudio demuestra que los procesos de búsqueda de consenso pueden ser muy útiles para ayudar a las partes a gestionar o resolver dichos conflictos. Nuestro análisis podría ser fácilmente aplicable a otros conflictos de tierras similares, como por ejemplo, la invasión de agricultura en áreas protegidas (Carr, 2002; Clark et al., 2008; Oestreicher et al., 2009) o los problemas ambientales relacionados con el uso del suelo y el desarrollo.

## REFERENCIAS

- Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). (2003). Informe final de resultados de la cobertura boscosa y uso del suelo de la Republica de Panama: 1992-2000. Panama City, Panama: ANAM.
- Arthur, J., Carlson, C., & Moore, L. (1999). A Practical Guide to Consensus: Policy Consensus Initiative.
- Carr, D. L. (2002). The event ecology of deforestation on the agricultural frontier: The Sierra de Lacandon National Park, Guatemala. Paper presented at the Association of American Geographers Annual Conference, Los Angeles, March 23.
- Clark, S., Bolt, K., & Campbell, A. (2008). Protected areas: an effective tool to reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries? Working Paper. Cambridge, U.K.: UNEP World Conservation Monitoring Centre.

- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH). (2009). Petition filed to the IACHR by Kuna of Madungandi and Embera of Bayano Indigenous Peoples and their members regarding the construction of the Bayano Hydroelectric Dam and the subsequent relocation that took place in 1976, Panama. Panama City: IACHR.
- Contraloría General de la República de Panamá. (2011). Resultados Finales: XI Censo de Población y VII de Vivienda, 2010. Retrieved August 29, 2012, from Contraloría General de la República de Panamá, Dirección de Estadística y Censo <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>
- Deason, E. E. (1998). Managing the Managerial Expert. *University of Illinois Law Review*, 1998(2), 341-369.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (1991). *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*. New York, N.Y.: Penguin Books.
- Green, E. D. (1985). Complete Courthouse Dispute resolution devices in a democratic society: court-appointed neutral experts (pp. 15-70). Washington, DC, USA: Roscoe Pound-American Trial Lawyers Foundation.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2007). *Climate Change 2007* Retrieved from <http://www.ipcc.ch/>
- Koontz, T. M., Carmin, J. A., Steelman, T. A., & Thomas, C. W. (2004). *Collaborative Environmental Management: What Roles for Government?* Washington, DC, USA: RFF Press.
- Ministerio de Gobierno y Justicia. (1992). *Propuesta Técnica para el Ordenamiento Manejo y Conservación de la Cuenca Superior del Río Bayano. Caracterización de la Problemática, Perfil del Plan de Ordenamiento y Justificación, y Cronograma de Actividades y Costos*. Archivos de Política Indigenista, Panama City.
- Ministerio de Gobierno y Justicia. (1994). *Comisión Pro-Solución a la Problemática de Alta Bayano. Informe de Trabajo de Campo*. Archivos de Política Indigenista, Panama City.
- Ministerio de Gobierno y Justicia. (2000a). *Chronicle of Failed Agreements*. Archivos de Política Indigenista, Panama City.

**Modelo para su resolución en preparación  
para la protección de bosques**

- Ministerio de Gobierno y Justicia. (2000b). Petición Alegando Violaciones de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano de Panamá por la Republica de Panamá. Archivos de Política Indigenista, Panama City.
- Oestreicher, J. S., Benessaiah, K., Ruiz-Jaen, M. C., Sloan, S., Turner, K., Pelletier, Potvin, C. (2009). Avoiding deforestation in Panamanian protected areas: An analysis of protection effectiveness and implications for reducing emissions from deforestation and forest degradation. *Global Environmental Change*, 19(2), 279-291.
- Peterson St-Laurent, G., Gélinas, N., & Potvin, C. (2013). REDD+ and the agriculture frontier: Understanding colonists, and utilization of the land. *Land Use Policy*, 31(0), 516-525. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.08.017>
- Potvin, C., Guay, B., & Pedroni, L. (2008). Is reducing emissions from deforestation financially feasible? A Panamanian case study. [Article]. *Climate Policy*, 8(1), 23-40.
- Vergara Asenjo, G., & Potvin, C. (presentado para publicación). Land tenure and mature forest cover in Panama: Implications for REDD+ implementation.
- Wali, A. (1989). *Kilowatts and crisis : hydroelectric power and social dislocation in eastern Panama*. Boulder: Westview Press.
- Wali, A. (1993). *The Transformation of a Frontier: State and Regional Relationships in Panama, 1972-1990*. *Human Organization* 52(2).
- Wickstrom, S. (2003). The Politics of Development in Indigenous Panama. *Latin American Perspectives*, 30(4), 43-68. doi: 10.1177/0094582x03030004006
- Wright, S. J., & Samaniego, M. J. (2008). Historical, Demographic, and Economic Correlates of Land-Use Change in the Republic of Panama. *Ecology and Society*, 13(2), 17. Retrieved from <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art17/>

# Experiencias Latinoamericanas en el Abordaje de Conflictos

La Universidad para la Paz y la George Mason University han unido esfuerzos para poner a disposición del público iberoamericano un texto académico de especial significación sobre Experiencias Latinoamericanas en Manejo de Conflictos. Este libro analiza diversas formas de conflictividad que se expresan en la región Latinoamericana y Caribeña. A saber, conflictos ambientales, conflictos étnicos, conflictos comunitarios y conflictos de orden político y militar. El análisis de los casos provee información esencial para el análisis de los mismos referida al contexto en cual estos se producen, así como el análisis del proceso de resolución de los mismos, en sus diferentes ciclos. Cada análisis de caso concluye con recomendaciones que pueden ser de utilidad en situaciones similares en la región y fuera de ella.



School for Conflict Analysis  
and Resolution

[www.scar.gmu.edu](http://www.scar.gmu.edu)

---



University for Peace  
Universidad para la Paz



[www.upeace.org](http://www.upeace.org)