



## Un Ambiente para la Paz

Lecciones aprendidas  
en la transformación de conflictos socioambientales  
en Colombia





## **Un Ambiente para la Paz**

Lecciones aprendidas

en la transformación de conflictos socioambientales  
en Colombia

## Un Ambiente para la Paz

Lecciones aprendidas en la transformación  
de conflictos socioambientales en Colombia

### Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Carrera 13 No. 97-51 Of. 302  
A.A. 89836  
Bogotá D.C., Colombia

Teléfono: ++ 57-1-6361114  
Fax: ++ 57-1-6351552  
E-mail: giz-kolumbien@giz.de

Programa CERCAPAZ  
Cooperación entre Estado y Sociedad Civil  
para el Desarrollo de la Paz

por encargo del Ministerio Federal  
de Cooperación y Desarrollo (BMZ)

Componente "Capacidades para la gestión constructiva  
y sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente"

ejecutado por



Autores  
Carlos Mario Aguirre  
Alejandra Chávez  
Tangmar Marmon  
Alexandra Ospina  
Henry Quijano

**Peter Luhmann**  
Director Residente GIZ Colombia

**Peter Hauschnik**  
Coordinador Programa CERCAPAZ

**Tangmar Marmon**  
**Néstor Zapata**  
Coordinadores de la publicación

Diseño Editorial  
ARKO  
Comunicación con visión para la sostenibilidad  
info@arkocomunicaciones.com

Bogotá, Febrero de 2012

# Índice

1. Presentación GIZ – IP/AMBERO .....	7
<b>2. El contexto de los conflictos socioambientales en Colombia .....</b>	<b>9</b>
2.1 Consideraciones generales .....	9
2.2 Conflictos socioambientales en Colombia .....	10
<b>3. El abordaje de CERCAPAZ: desarrollo de capacidades orientado a procesos de transformación de conflictos socioambientales .....</b>	<b>13</b>
3.1 Enfoque multinivel, una estrategia hacia la sostenibilidad .....	15
Creación de capacidades para la transformación de conflictos: necesaria en todos los niveles .....	18
<b>4. Caminos para la transformación sostenible de conflictos socioambientales .....</b>	<b>23</b>
4.1 Abordaje integral de los conflictos socioambientales .....	24
4.2 El diálogo como proceso clave .....	25
La Agenda del Agua en Norte de Santander y el Plan de Acción Inmediato del río Guarinó: dos experiencias de plataformas de transformación de conflictos .....	27
4.3 Construcción de confianza .....	30
4.3.1 La transparencia fomenta relaciones de confianza .....	31
4.3.2 La confianza se fortalece con resultados .....	33
4.3.3 El reconocimiento de la diferencia .....	35
4.3.4 De la confianza en personas a la confianza en instituciones .....	36
4.4 Cooperación público-privada .....	37
4.4.1 Generación de capacidades en el sector privado para la transformación de conflictos socioambientales .....	38
4.4.2 El caso de Chinchiná, una experiencia de diálogo .....	38
<b>5. Conclusión y Recomendaciones .....</b>	<b>40</b>
Lista de siglas .....	43
Referencias bibliográficas .....	44

### **Aviso de gramática y género**

Los términos usados en este texto se refieren de manera equitativa a mujeres y hombres. Sólo con el fin de facilitar la lectura empleamos la forma masculina, sin insinuar preferencia o perjuicio de un sexo u otro.

# 1. Presentación

Para la Cooperación Alemana al Desarrollo es una preocupación central la sistematización y divulgación de las experiencias y los aprendizajes que generan sus proyectos. Las iniciativas que apoyamos tienen objetivos propios, aspiran a impactos duraderos en el desarrollo de las comunidades beneficiarias y, sobre todo, aspiran a ser algo más que actividades aisladas.

Parte integral de estas actividades es la gestión del conocimiento, de la cual forma parte la sistematización de experiencias, que es útil para:

- **la mejora permanente del proceso de diseño de proyectos,**
- **la divulgación hacia otras entidades que trabajan en el mismo tema o sector,**
- **la consolidación de los avances que logramos.**

El Componente “Capacidades para la gestión constructiva y sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente” del programa CERCAPAZ, ejecutado por la GIZ y el consorcio IP/AMBERO por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y al Desarrollo (BMZ, por su sigla en alemán), dejó resultados en el terreno, pero también desarrolló conocimientos que queremos compartir con quienes trabajan en el área de gestión de recursos naturales o en el desarrollo de paz, tanto en Colombia, como en el resto del mundo.

En este documento destacamos las lecciones que aprendimos y planteamos recomendaciones tanto para la continuidad de los procesos ya iniciados, como para otros procesos similares que se iniciarán en el futuro.

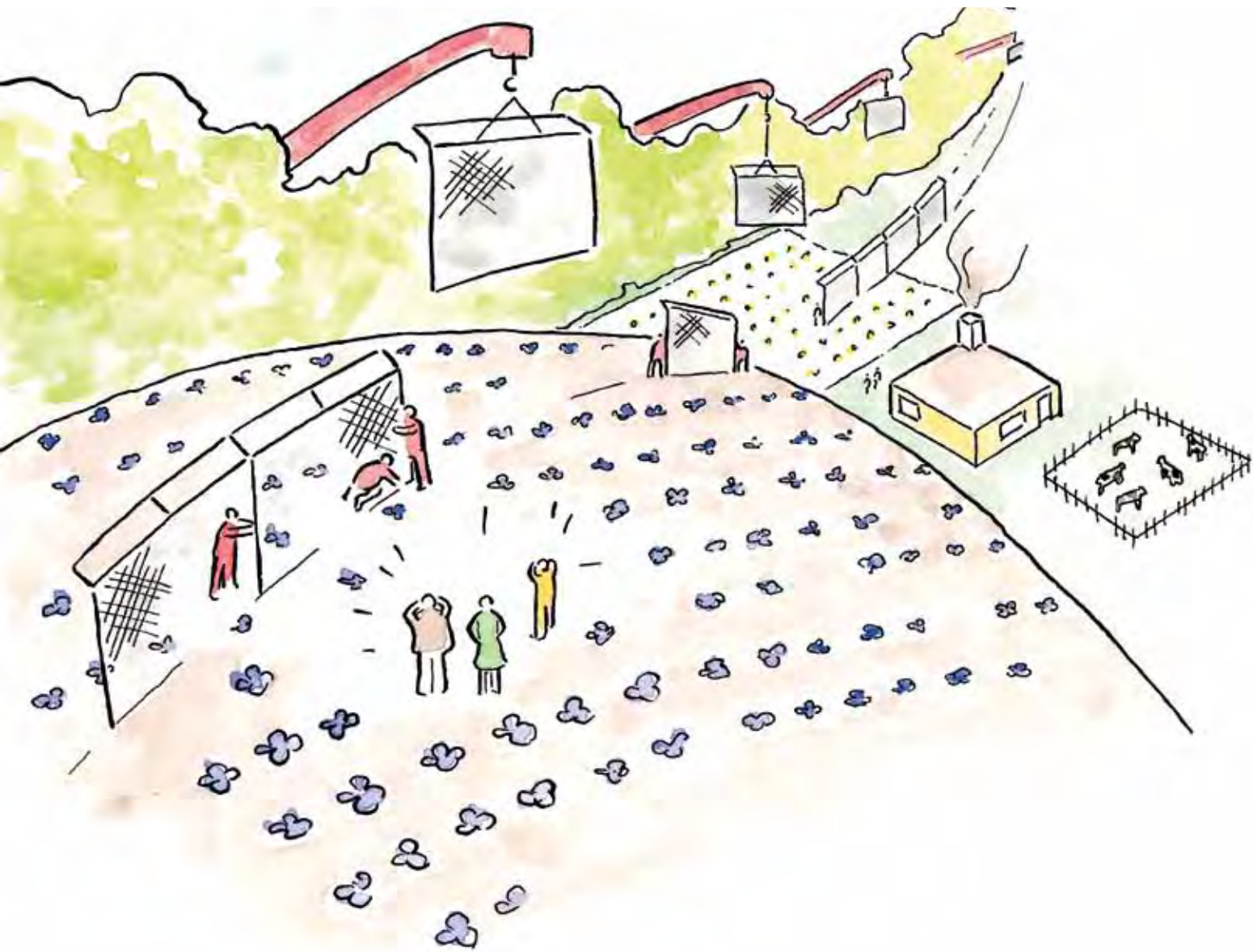
Los intereses sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y/o el medio ambiente en su totalidad pueden ser causa de conflictos, y para nosotros ha sido una experiencia muy enriquecedora trabajar desde un programa de construcción de paz para la transformación de dichos conflictos. Hemos podido constatar que esta temática es esencial y puede servir para generar mayor y mejor convivencia y, por ende, contribuir a una cultura de paz.

Confiamos en que esta publicación sea una contribución al desarrollo continuo de más y mejores respuestas a las complejas problemáticas en torno a la construcción de paz. Estamos convencidos de que este aporte es especialmente pertinente para la gestión de los recursos naturales, pues esta temática va a enfrentar más y más conflictos en el futuro cercano.

Agradecemos a los autores y todos los que han contribuido al buen desarrollo del proyecto.

**Peter Hauschnik**  
CERCAPAZ

**Bernd Schmidt**  
Consortio IP – AMBERO





## 2. El contexto de los conflictos socioambientales

Los conflictos sociales vinculados al uso y aprovechamiento de los recursos naturales han aumentado de manera considerable en las últimas décadas. Un ambiente sano es necesario para el óptimo desarrollo del potencial de los seres humanos, sin el cual no es posible hablar del ejercicio pleno de los demás derechos humanos.

### 2.1 Consideraciones generales

El acceso a y el control de los recursos naturales siempre han sido fuentes de creación de riqueza, pero también de conflictos. Los problemas ambientales no son hechos aislados, pues el deterioro ambiental tiene graves efectos sobre la vida humana, tales como inestabilidad política y social, vulnerabilidad económica, inseguridad alimentaria, escasez de terrenos para vivienda y migración forzada, todo lo cual puede configurar un escenario de elevada vulnerabilidad social. Las estadísticas muestran que existe correlación directa entre el deterioro de los recursos naturales, la pobreza y la probabilidad de surgimiento de conflictos. La degradación del medio ambiente perjudica sobre todo a las familias más pobres, cuya gran mayoría se encuentra en el medio rural y depende de los recursos naturales de su entorno para subsistir.

Por estas razones, la gestión ambiental sólo es eficiente si se transforma en un ejercicio sensible a conflictos. La búsqueda de un manejo equilibrado y sostenible de los recursos naturales inevitablemente conduce a tensiones entre diversas perspectivas, necesidades y poderes de los actores que pugnan por su apropiación, uso y transformación.

El reto, entonces, es abordar estas tensiones y realizar un manejo de los recursos naturales que sea consciente de sus impactos, que trate de minimizar los negativos y de garantizar el bienestar humano de manera sostenible.

Los conflictos ambientales son más bien de orden socioambiental, porque se presentan ante los choques y confrontaciones por las dificultades en la interacción social, la falta de diálogo o la escasa participación de la población local en las decisiones públicas. Se trata de la confrontación entre intereses divergentes o contradictorios acerca del mejor uso de un recurso natural, es decir, el conflicto es de orden social y político y no un problema de carácter técnico. Por lo tanto, podríamos decir que existe un conflicto socioambiental cuando dos o más actores no están de acuerdo sobre la distribución, control, uso y acceso a recursos naturales o cuando estos recursos tienen distintos significados para diferentes grupos de personas. Un conflicto no necesariamente es un problema, se vuelve problema social y de desarrollo cuando su manejo es inadecuado.

## 2.2 Conflictos socioambientales en Colombia

Colombia es un país que vive grandes conflictos alrededor del acceso a y uso de los recursos naturales. El estado del medio ambiente incide directamente en el bienestar de la población, tanto en el campo como en las ciudades. El acceso a tierra fértil es sumamente desigual en Colombia y las posibilidades de vivir de la agricultura o la ganadería a pequeña escala son cada vez menores. El ordenamiento de la tierra —condición necesaria para un buen estado del medio ambiente y una transformación regulada de conflictos socioambientales— es deficiente. El medio ambiente, por lo tanto, se convierte en una causa importante que debe abordarse en el marco de la transformación de conflictos y la búsqueda de paz.

Algunas de las causas estructurales del conflicto socio-ambiental en Colombia son<sup>1</sup>:

### a. La presencia reducida del Estado y su insuficiente legitimidad

En Colombia existen amplias zonas con muy baja cobertura en servicios básicos como salud, educación, agua potable, seguridad y justicia, lo que hace que la población perciba al Estado como ausente.

En particular, cuando nos referimos al rol del Estado frente a la gestión de recursos naturales, nos encontramos con que la mayoría de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) se han debilitado debido a la politización, la falta de capacidad técnica o la falta de recursos, entre otros factores.

#### Corporación Autónoma Regional (CAR)

Las Corporaciones Autónomas Regionales de Colombia son la autoridad competente para el manejo ambiental a nivel regional. Son entidades públicas, creadas mediante la ley 99 de 1993 (que formó el Sistema Nacional Ambiental, SINA). Las CAR están integradas por las diferentes entidades de un territorio (que se define por el ecosistema y no políticamente, aunque en realidad las CAR coinciden mayoritariamente con los departamentos). Las CAR son financiera y administrativamente autónomas. Su mandato por ley es la administración de los recursos naturales en su jurisdicción según las políticas del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo territorial (MAVDT)<sup>2</sup>. Las otras autoridades ambientales en el marco del Sistema Nacional Ambiental son (en orden ascendente) los municipios, los departamentos, las CAR y el Ministerio.

<sup>1</sup> Manuela Leonhart. "Desarrollo de la Paz en Colombia: El soporte de la Cooperación Técnica Alemana en el sector ambiental". En: GTZ (ed.). *Trilogía Incompleta. Medio Ambiente, Desarrollo y Paz*. Bogotá, 2006, pp. 305-318.

<sup>2</sup> A partir de aquí nos referiremos a esta entidad como Ministerio de Ambiente. Aclaramos que a partir del 27 de septiembre de 2011, ese Ministerio fue reorganizado y desde esa fecha se llama Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

Estos factores causan desconfianza y alejamiento entre Estado y sociedad civil, lo que conduce al desarrollo de conflictos carentes de un adecuado manejo.

#### **b. Deficiente participación de la población en las políticas públicas**

Las decisiones ambientales todavía no incorporan de forma suficiente las necesidades de la población, aspecto que agrava la ya mencionada alienación entre sociedad civil y Estado. La participación social como una de las bases de la elaboración de políticas y planes todavía no está suficientemente desarrollada. La injusticia de género —entendida como la falta de oportunidad de uno de los dos géneros de realizar en equidad con el otro sus derechos— todavía notoria en la sociedad colombiana, se muestra también en la reducida posibilidad de las mujeres de participar adecuadamente y según sus necesidades en el manejo de los recursos naturales. Las entidades públicas o privadas muchas veces no conocen suficientemente ni usan instrumentos legales como la tutela, las acciones populares, las consultas previas o las audiencias públicas ambientales. En los municipios, que también son entidades relevantes para el ordenamiento (y la protección) ambiental, muchas veces no son conocidas sus propias responsabilidades legales. Pero también las organizaciones sociales con frecuencia no tienen la capacidad necesaria para participar en procesos ambientales legales.

Desde 1991, la Constitución Política colombiana le dio gran importancia al tema ambiental. La Ley 99 de 1993 creó el marco jurídico e institucional integrado para la protección del medio ambiente. Esta Ley crea el Ministerio de Ambiente y estructura también el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

El SINA organiza la administración ambiental en todos los niveles, está bien estructurado, es estable y se caracteriza por una gran autonomía de las CAR a nivel regional, lo que en teoría las hace más flexibles. Su creación descentralizó el manejo de los conflictos relacionados con los recursos naturales. En cuanto a su estructura, el SINA es visto en los países vecinos como un referente digno de imitar.

Vale reconocer que la gran mayoría de las CAR han desarrollado una gestión ambiental eficiente desde lo regional, implementando programas y proyectos con y para la comunidad, como por ejemplo: mercados verdes, biocomercio sostenible, Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), educación ambiental, entre muchos otros.

No obstante, el sistema sigue sin lograr superar vacíos institucionales como la dispersión y duplicidad de responsabilidades, conflictos de competencia, ausencia institucional, el bajo nivel técnico de la gestión y el distanciamiento entre los usuarios de los recursos naturales y las entidades ambientales responsables. Por lo tanto, la gestión ambiental en Colombia sigue presentando disfuncionalidades, tales como<sup>3</sup>:

#### **i. Los mecanismos de articulación y control entre las autoridades ambientales del ámbito nacional y regional.**

El deterioro que han sufrido las relaciones entre las CAR y el Ministerio de Ambiente dificultan la articulación y cooperación multinivel en el Sistema Nacional Ambiental. Este detrimento de relaciones se debe a la constante tensión entre la autonomía que la Constitución Política les confiere a las corporaciones y el afán de controlar y centralizar el manejo del medio ambiente que ha mantenido el Ministerio de Ambiente en el diseño e implementación de políticas ambientales.

---

<sup>3</sup> Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política (ICP), 2008. <http://www.icpoolombia.org/observatorio.php>

## ii. El diseño institucional para la gestión del medio ambiente en el ámbito regional.

No todas las CAR tienen la misma capacidad para manejar y ordenar el territorio, algunas sufren de una notoria escasez de recursos, por lo cual no pueden cumplir satisfactoriamente su mandato.

Otro caso se da cuando hay dificultades de articulación entre varias CAR, por ejemplo en el ordenamiento de una cuenca que pasa por varias jurisdicciones mediante un comité mixto de varias CAR, que muchas veces es lento y pesado, lo que tiene como resultado que los procesos tardan mucho.

A estas fallas del SINA se suma la falta de confianza interpersonal. En el 2009, la confianza interpersonal de Colombia fue de 16,8%. Colombia ha crecido en este porcentaje, pero todavía está muy por debajo de la media, se encuentra entre los últimos cuatro países y es relativamente distante de países como México (21%) y Chile (23%)<sup>4</sup>. Por otro lado, Colombia ha sido un país en el que la mayoría de su población desconfía de sus Instituciones políticas. La sociedad civil suele no aproximarse al Estado y viceversa. La barrera existente en la relación entre Estado y sociedad civil debe ser sustituida por un lazo que ayude al trabajo en conjunto, a cooperar, a crear confianza entre las partes.

Tomar en cuenta no sólo institucionalidad y legalidad, sino también aspectos culturales, niveles de información y formación, confianza y capacidades es imprescindible en el esfuerzo de mejorar la gobernanza en el área ambiental. Sólo así es posible crear políticas realmente incluyentes y socialmente equilibradas.

La Buena Gobernanza está definida por la capacidad del gobierno para cumplir sus mandatos (eficacia), la dimensión justa, participativa y de atención a las demandas de la sociedad civil (legitimidad) y la capacidad de adaptación y flexibilidad institucional ante un entorno cambiante (estabilidad). Además, por principios como transparencia, participación y rendición de cuentas<sup>5</sup>.

Sin embargo, un marco legal bueno y completo no es suficiente para asegurar buena gobernanza ambiental, se requiere también: transparencia en el manejo de los recursos y la toma de decisiones, posibilidades de participación para la sociedad civil, tribunales que sancionen el abuso de poder, entre otros atributos imprescindibles.

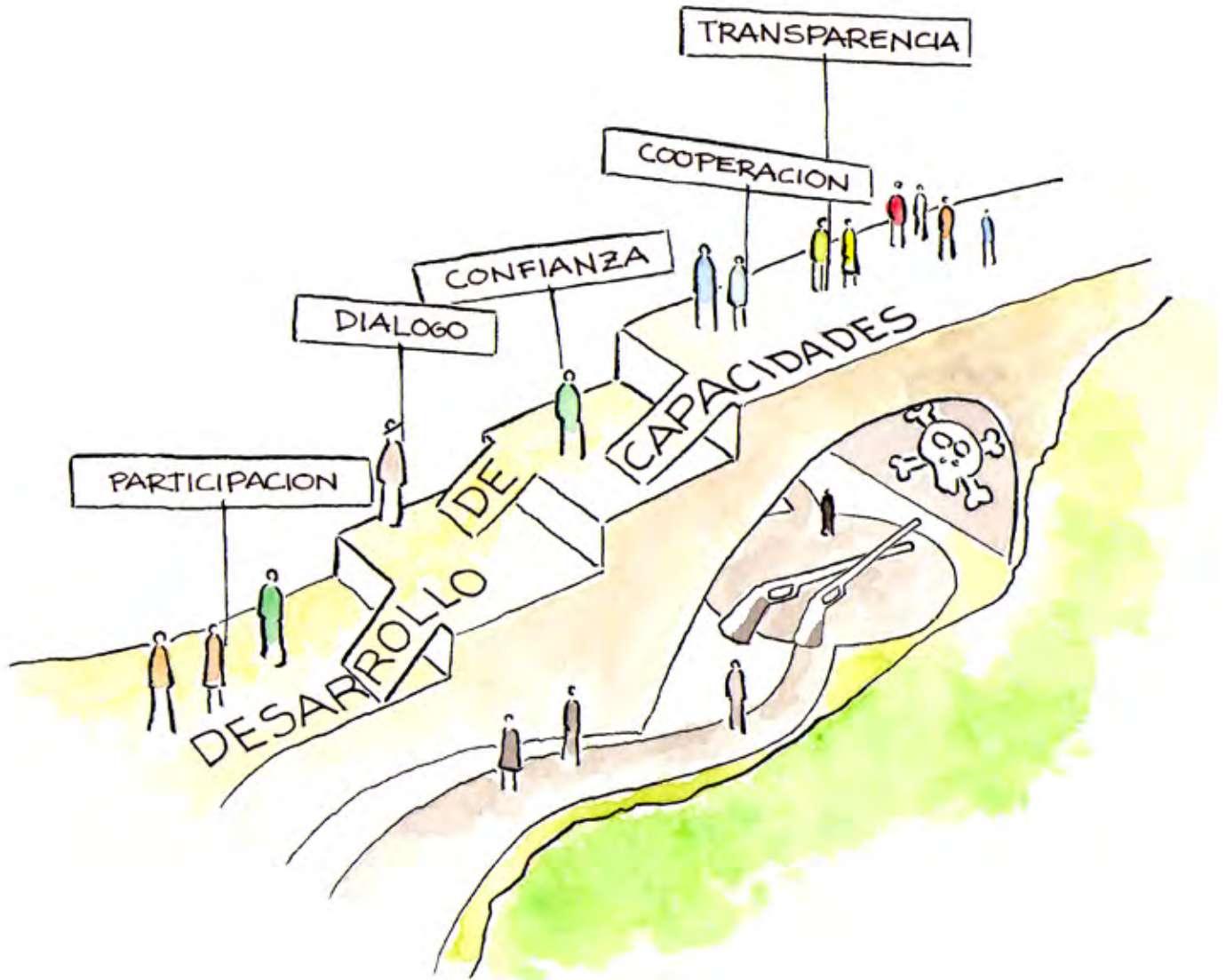
En resumen, Colombia cuenta con una base legal que permite un buen manejo de los recursos naturales, no sólo bajo una óptica ambiental, sino también social. Los problemas muchas veces giran en torno a la falta de un diseño participativo y la implementación efectiva de estas bases legales, tanto como una sensibilidad a conflictos y necesidades sociales alrededor de la implementación de políticas ambientales.

---

<sup>4</sup> "La confianza interpersonal hace referencia a la capacidad y habilidad de relación, hábito compasivo, comunicación y entendimiento, así como a valores básicos propios del encuentro entre personas como son la confidencialidad, la integridad y la veracidad". Ver: Cuéllar, María Mercedes. "Colombia un proyecto inconcluso: valores, instituciones y capital social". Observatorio de Economía y Cultura. En: <http://www.economiaainstitucional.com/pdf/No4/fgaitan4.pdf> (12.9.2011)

<sup>5</sup> Juan Pineda Medina. "Estudio Gobernanza y participación Social". Mayo de 2009. En: [http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10053.WP\\_019\\_JPineda\\_01.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10053.WP_019_JPineda_01.pdf)

### 3. El abordaje de CERCAPAZ: desarrollo de capacidades orientado a procesos de transformación de conflictos socioambientales



La paz es imprescindible para el bienestar y el desarrollo sostenible de una sociedad. Colombia ha hecho grandes esfuerzos para avanzar en el desarrollo de paz en su territorio y el Gobierno de la República Federal de Alemania, por intermedio del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ por su sigla en alemán), apoya desde hace muchos años al Gobierno colombiano en sus esfuerzos por lograr un desarrollo sostenible y en la generación de capacidades para alcanzar paz.

Los alcances deseados de la cooperación bilateral con Colombia se han definido entre los dos gobiernos en la estrategia sectorial del área “Desarrollo de paz y manejo de crisis”, cuyo objetivo global es “contribuir a la gestión constructiva de las causas estructurales de conflictos violentos y sus consecuencias”.

La Cooperación Alemana se dirige especialmente a las poblaciones particularmente afectadas por la situación de violencia y por ello la estrategia del área se concentra en:

1. Prevención y reducción de la violencia en áreas urbanas.
2. Fomento de alianzas regionales y una cultura de paz entre el Estado y la sociedad civil.
3. Fortalecimiento del Estado de Derecho, de las instancias de control del Estado y de la justicia de transición.
4. Gestión sostenible de los recursos naturales y solución no violenta de conflictos ambientales.

En este contexto surge el programa CERCAPAZ, cuyo objetivo en su segunda fase (2009 a 2012) es el “fortalecimiento de la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para el desarrollo de una paz justa y sostenible, por medio del fomento de acuerdos y sinergias que se traduzcan en iniciativas conjuntas de construcción de paz”<sup>6</sup>.

CERCAPAZ tiene cuatro componentes: Gobernabilidad y legitimidad democrática; Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil para la construcción de paz; Capacidades para la gestión constructiva y sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente; y Cultura de paz.

El componente “capacidades para la gestión constructiva y sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente” (a continuación se usa la forma corta “componente transformación de conflictos socioambientales” o sólo “conflictos socioambientales”) busca apoyar al Estado, a la sociedad civil y al sector privado para que elaboren agendas compartidas sobre cómo transformar conflictos socioambientales. Al mismo tiempo, el componente apoya los esfuerzos de estos actores para cambiar las causas estructurales que podrían generar futuros conflictos socioambientales.

En Colombia no existen todavía las bases para trabajar en el establecimiento de una buena gobernanza de recursos naturales, entendida como un proceso global que inhiba el surgimiento y desarrollo de conflictos violentos y destructivos. Por lo tanto, los esfuerzos entre CERCAPAZ y sus contrapartes se concentran en la transformación pacífica y constructiva de algunos conflictos concretos. Esto es sólo un primer paso hacia la buena gobernanza de recursos naturales, pero en el contexto dado es un paso importante. El componente transformación de conflictos socioambientales complementa estos esfuerzos con otros orientados a construir bases duraderas para una buena gobernanza de recursos naturales.

Las hipótesis de trabajo de CERCAPAZ que respaldan el trabajo de este componente son:

- **La transformación de conflictos requiere de un diálogo constructivo entre las partes interesadas y afectadas.**
- **Sin una confianza mínima no se puede sostener un diálogo y una cooperación sostenible.**
- **Sólo se puede alcanzar paz cuando Estado y sociedad civil trabajan en conjunto.**
- **El sector empresarial no sólo tiene un rol vital en el desarrollo económico, sino también un interés muy grande en la construcción de una sociedad en paz.**

CERCAPAZ, como programa de la Cooperación Alemana, se caracteriza por su orientación a **valores**, orientación a **procesos** y un enfoque **holístico**. La orientación a **valores** nos guía a trabajar para una paz que asegure la equidad social, la cual implica también equidad de los géneros. Por eso animamos a nuestras contrapartes a poner especial énfasis en los grupos tradicionalmente excluidos en Colombia. Ayudamos a nuestras contrapartes a trabajar no sólo

---

<sup>6</sup> De allí deriva el nombre del programa: Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz.

para un manejo constructivo del medio ambiente y una transformación duradera de conflictos, sino también para el desarrollo sostenible, para que las decisiones actuales no pongan en riesgo la calidad de vida de las futuras generaciones. Orientación a **procesos** significa que trabajamos junto a nuestras contrapartes en la creación y sostenimiento de procesos de cambio social, caracterizados por la reflexión y el aprendizaje. En la construcción de paz el camino a un objetivo es igual de importante como el objetivo mismo. El enfoque **holístico** se manifiesta en la combinación de fortalecimiento de instituciones, asesoramiento técnico a procesos y cooperación con actores de la sociedad civil, del Estado y del sector privado.

Actuamos como facilitadores y asesores, empoderando a nuestras contrapartes desde sus roles y funciones para negociar sus diferentes intereses y transformar conflictos de manera constructiva, desarrollando capacidades en ellos para que apliquen estos conocimientos de manera autónoma en el futuro.

Para que el desarrollo de capacidades tenga un impacto amplio más allá de algunos “proyectos aislados”, es necesario llevar las lecciones aprendidas y los resultados logrados en proyectos piloto a un nivel más alto y extenderlos en el territorio. Parte imprescindible de esta extensión es la apropiación, utilización y el desarrollo de lo aprendido por las contrapartes de la Cooperación Alemana. A este proceso lo llamamos enfoque multinivel (Scaling Up es el termino técnico que utilizamos). El enfoque multinivel es parte integral del trabajo de la Cooperación Alemana, pues resulta imprescindible para favorecer el impacto duradero de sus proyectos.

### 3.1 Enfoque multinivel, una estrategia hacia la sostenibilidad

El Scaling Up, o enfoque multinivel, incluye tanto la extensión horizontal en el territorio de los resultados alcanzados y de las lecciones aprendidas en el contexto de un proyecto, como su extensión vertical, atravesando así los diferentes niveles micro, meso y macro de la



institucionalidad y de la sociedad. Por ende, es el intento de aumentar el impacto del trabajo de la Cooperación Alemana a través de la apropiación de sus metodologías en niveles superiores para ser distribuidos y replicados en todo el territorio.

El uso de esta estrategia tiene sentido ante la constatación de que no es posible para un programa de la Cooperación Alemana abordar todas las causas en el fondo de la conflictividad ambiental en Colombia, ni atender todas sus posibles manifestaciones. Por esto, el componente “conflictos socioambientales” busca que sus experiencias y lecciones aprendidas en terreno retroalimenten políticas y planes ambientales. Busca también que estas experiencias sean conocidas por otros actores con la expectativa de que las aprovechen en su propio contexto. Finalmente, busca fortalecer a los actores contrapartes para que tengan la capacidad de abordar sus conflictos alrededor del manejo del medio ambiente de forma constructiva ahora, en el futuro y en contextos cambiantes.

El trabajo multinivel y los intentos de extender los resultados de los proyectos permiten a nuestras contrapartes abordar las causas de conflictividad ambiental en otros territorios y temas. Por su parte, el acompañamiento a políticas y planes ambientales pretende elevar las lecciones aprendidas a un nivel político más alto; se trata de comunicar realidades (de vida) y conflictos locales al nivel nacional para enriquecer las visiones y los entendimientos de tomadores de decisiones nacionales con visiones locales y viceversa. Así se busca que esas políticas sean más pertinentes, aplicables y de un impacto duradero.

El componente pudo evidenciar que la articulación vertical de sus medidas favorece el funcionamiento de los canales de comunicación entre los niveles de desarrollo, por un lado, y de implementación de políticas, por otro, en un contexto donde estos canales de comunicación frecuentemente están rotos por conflictos entre las instituciones. Así, por ejemplo, apoyamos a nuestra contraparte principal, el Ministerio de Ambiente, en su afán por crear una mayor comprensión de las políticas ambientales nacionales, por parte de actores de los niveles regional y local, y de esa manera favorecer su mayor vinculación con ellas.

Como resultado de estos esfuerzos, el diseño de políticas ambientales nacionales<sup>7</sup> toma en cuenta con más fuerza las circunstancias —y por ende también los conflictos— locales y los fija visiblemente como un punto de partida. Esto permite, en los niveles regional y local, una identificación más fuerte con las orientaciones y los marcos que establecen esas políticas. Si esto ocurre, es esperable también que haya una mejor retroalimentación que ayude a los actores a diseñar políticas ambientales más coherentemente, y volver así a la transformación de conflictos un tema transversal que tiene incidencia tanto en el marco político como en su implementación.

---

<sup>7</sup> Los ejemplos de trabajo en este caso son la Política Nacional Forestal, la Política Hídrica Nacional y la Política Nacional de Biodiversidad.





El enfoque multinivel permite un diseño más coherente y pertinente de políticas ambientales nacionales que reconocen realidades locales y regionales.

En nuestra experiencia, podemos compartir algunos ejemplos de cómo la articulación entre procesos de gestión regional o local con el diseño de una política pública, puede tener impactos muy positivos:

- La elaboración del Plan Departamental de Desarrollo Forestal (PDDF) en la región del Norte de Santander se desarrolló de manera simultánea con la elaboración de la Política Nacional Forestal (PNF), un hecho que, aunque fortuito, abrió una ventana de oportunidad para vincular ambos procesos de manera más estrecha. El asesoramiento de la Cooperación Alemana se concentró en asegurar un intercambio regular de información y lecciones aprendidas entre ambos procesos, en acuerdo con las dos contrapartes claves en estos procesos (el Ministerio de Ambiente y CORPONOR). CORPONOR, por ejemplo, se orientó con el marco conceptual de la PNF cuando elaboró su Plan regional, evitando duplicidad de esfuerzos y generando un marco orientador para su planificación ya debidamente validado. El Ministerio de Ambiente, por su parte, se orientó con las dificultades y desafíos que enfrentó la formulación del Plan Departamental de Desarrollo Forestal para elaborar líneas de acción de la Política Nacional Forestal que afronten preventivamente esas dificultades.
- Otro caso ilustrativo es el que gira en torno al Plan de Acción Inmediato – PAI Río Guarinó, que surgió como respuesta a los conflictos en torno al manejo de esa cuenca<sup>8</sup>. En este caso, un factor detonante fue el otorgamiento por parte del Ministerio de Ambiente de la licencia ambiental para la construcción de un trasvase del río Guarinó hacia el río La Miel con fines energéticos. Aquí se da el caso en que una facultad de nivel nacional interfiere en la gestión regional, pero luego el Ministerio está ausente del proceso que trata de mitigar las consecuencias de tales decisiones. En el marco del PAI se invitó al Ministerio de Ambiente a formar parte del proceso, para transparentar la información detrás de la mencionada licencia, pero también para aportar a la búsqueda de soluciones más allá del problema del trasvase. Para el Ministerio eso tiene la utilidad de permitirle acercarse más a conflictos socioambientales regionales, que de otro modo escasamente conocería.

<sup>8</sup> La situación inicial en la cuenca estaba caracterizada por la degradación ambiental y sus consecuencias para el bienestar humano; existían conflictos por el uso del agua entre la empresa generadora de energía ISAGEN, la sociedad civil y la institucionalidad ambiental (Gobernación, CORPOCALDAS y CORTOLIMA). No existía un plan de ordenamiento del uso y manejo de los recursos de la cuenca, la comunicación entre los actores era escasa, no había en la región capacidad para abordar de manera cooperativa los conflictos socioambientales, ni capacidad para iniciar acciones concertadas que conllevaran a mejorar el estado ambiental de la cuenca.

También es parte del abordaje multinivel de CERCAPAZ mantener a agentes multiplicadores<sup>9</sup> debidamente informados de los avances y resultados, aunque no estén directamente vinculados a los proyectos en cuestión. Así, la Cooperación Alemana asegura la base para una transferencia de conocimientos y la difusión independiente de lecciones aprendidas. En el caso del PAI Guarinó, por ejemplo, los miembros de la iniciativa dieron mucha importancia a que la autoridad ambiental encargada (CORPOCALDAS) transfiriera los conocimientos y las lecciones aprendidas a la organización sombrilla de las corporaciones, ASOCARS<sup>10</sup>, tanto como a otras corporaciones directamente. Eso se realizó, por ejemplo, en el encuentro anual que las CAR realizaron en 2010 sobre buenas prácticas de gestión ambiental.

Mientras el trabajo en la cuenca del río Guarinó se orienta a la transformación de un conflicto socioambiental específico, el apoyo a la formulación del PDDF y de la PNF pretende generar condiciones más favorables para la gestión ambiental. Ambas iniciativas sirven para demostrar a las contrapartes formas de abordar las causas estructurales de la conflictividad socioambiental de Colombia, que sólo son efectivas plenamente si se trabaja en todos los niveles.

Una buena gobernanza de los recursos naturales implica el desarrollo de políticas que reconozcan los conflictos, las necesidades y las demandas de los grupos meta, al mismo tiempo que requiere actores regionales y locales preparados para afrontar constructivamente sus conflictos en el marco de tales políticas.

## **Creación de capacidades para la transformación de conflictos: necesaria en todos los niveles**

En el contexto de una gobernabilidad ambiental deficiente y los conflictos resultantes, la estrategia de la Cooperación Alemana apunta al fortalecimiento de los actores para que tengan las capacidades de atender oportunamente a los conflictos que surgen en el territorio, de una manera pacífica, constructiva y aportando a largo plazo para cambiar las causas estructurales de estos conflictos.

A fin de facilitar un debate constructivo, se deben crear capacidades y encaminar un cambio cultural: el debate debe ser visto como parte de la solución de los problemas. Diversos enfoques del desarrollo de capacidades de la Cooperación Alemana apuntan a esto:

### **a. Desarrollo de capacidades de las personas**

Una condición para la creación de impactos amplios y profundos en la transformación de conflictos socioambientales es la identificación de personas que no sólo tienen la disposición de cambio y el deseo de cooperación, sino que también se encuentran en una posición idónea en la red de actores para actuar como promotores y para generar sinergias adecuadas.

Así, por ejemplo, el componente, como parte de la asesoría para el desarrollo sensible a conflictos de los planes de ordenamiento territorial, llevó a cabo un ciclo

---

<sup>9</sup> Actores idóneos para difundir y profundizar las experiencias hechas y la metodología empleada, como p. ej. ONG, Universidades, Institucionalidad Pública, entre otros.

<sup>10</sup> Asociación Nacional de Corporaciones Autónomas Regionales, representante nacional de todas las CAR y que les brinda apoyo técnico y representación política.

de talleres con grupos de interés locales en Norte de Santander, con el apoyo de CORPONOR. En el marco de estos talleres, los participantes recibieron capacitación en metodologías y herramientas para transformar conflictos socioambientales a través de actividades prácticas en el terreno. Se capacitó a presidentes de Juntas de Acción Comunal, concejales, representantes de las universidades y representantes de alcaldías, entre otros. También el personal de CORPONOR participó en las capacitaciones.

Las capacitaciones pretenden también que los participantes conozcan mejor a la autoridad ambiental y logren una mayor capacidad de cooperación con ella.



*Los mecanismos institucionales para la transformación de conflictos socioambientales deben ser complementados por líderes locales bien capacitados e informados.*

El hecho de que CORPONOR fue el coorganizador del ciclo, le mostró a los participantes el interés de la autoridad ambiental en un mejor relacionamiento con la sociedad civil. Eso tuvo el efecto de despertar interés en la gente, de motivarlos y fue así el primer paso para una transformación constructiva de sus conflictos socioambientales.

#### **b. Conformación de redes**

Otra herramienta para el fortalecimiento de capacidades por parte del componente “conflictos socioambientales”, fue el apoyo a la consolidación de redes existentes que se dedican a la transformación de conflictos ambientales y a la mejora de las condiciones para prevenir conflictos destructivos. El trabajo del componente no sólo aspira a promover la continuidad a largo plazo de esas redes, sino también a su difusión, ya sea por medio de la ampliación de sus bases temáticas, su ampliación a nuevos miembros (grupos) o su réplica en otros contextos o temas.

Las experiencias positivas en el fomento de redes se pudieron lograr gracias a la disposición de actores individuales y grupos de la sociedad civil para comprometerse en el trabajo en red, a fin de resolver problemas específicos o impulsar el desarrollo de temas que son potencialmente conflictivos.

Las redes colaborativas entre actores son una alternativa de cooperación horizontal, no jerárquica, distinta a los mecanismos tradicionales mucho más verticales y formales. Este tipo de herramientas es aún más atractivo en contextos donde la desconfianza hacia las instituciones estatales es muy grande y no se cree en la utilidad ni viabilidad de sus instrumentos.

Un ejemplo exitoso es la creación y desarrollo de la “Agenda del Agua del Norte de Santander”, una red de actores regionales comprometida con la gestión del recurso agua en un marco de cooperación informal. La situación inicial estuvo marcada por los diversos problemas relacionados con la eliminación de aguas residuales y el abastecimiento de agua potable. Las instituciones públicas y privadas del departamento de Norte de Santander, responsables de la gestión del agua, estaban actuando de forma aislada, sin mucha comunicación entre sí y sin permitir acceso de la comunidad a la información. Esto conllevaba a duplicidad de trabajos, baja coherencia de los esfuerzos e imposibilidad de evaluar avances en la gestión regional. En suma: la ausencia de una gestión integral del agua.

Adicionalmente, la sociedad civil tenía muy escasa información y baja participación en la gestión del agua en la mayoría de los cuarenta municipios de la región. El propósito de la Agenda del Agua fue iniciar un diálogo colectivo sobre el uso de este recurso, problemáticas relacionadas con ello y buscar posibles soluciones. Su creación se basó en el reconocimiento de que el tratamiento tradicional sectorial del problema no puede mostrar resultados satisfactorios a largo plazo, dado que de esta forma no son tomados en cuenta todos los estratos sociales ni los grupos de interés. Los participantes de esta red son representantes de CORPONOR, alcaldes, universidades y otras instituciones educativas, ONG, cámaras de comercio, gremios, iglesias y otros.

La Agenda del Agua, aunque es un complemento a la gestión de CORPONOR, surgió principalmente como una muestra de insatisfacción con esta entidad por parte de los grupos de usuarios interesados, por lo que su éxito no siempre fue bien recibido en la Corporación.

De hecho, dado que la Agenda recolectó y publicó cada vez más datos sobre el medio ambiente y evidenciaba críticas a la gestión de CORPONOR, la voluntad de la Corporación de participar en la red decayó notoriamente. Sin embargo, como la Agenda se consolidaba, es decir, sus tareas eran cada vez más claras y más actores fuertes se unían a ella, la Agenda se había vuelto demasiado importante para ser ignorada. CORPONOR tuvo que activar su participación y respaldarla oficialmente.



Las redes son un buen instrumento para organizar a la sociedad civil en procesos de transformación de conflictos socioambientales.

### c. Institucionalidad sensible a los conflictos socioambientales

Tradicionalmente, la cooperación con organizaciones e instituciones y su desarrollo de capacidades funciona de manera orientada a la demanda, lo cual significa que la Cooperación Alemana brinda apoyo en aquellas áreas requeridas por las entidades contrapartes.

En el área de la transformación y solución de conflictos en Colombia eso es especialmente difícil, pues muchas veces las instituciones ven este tema como una “adición innecesaria” que se ubica fuera de su mandato institucional, a pesar de toda la conflictividad que marca el entorno político.

Por ello, una tarea esencial y primer paso del acompañamiento del componente a nuestras contrapartes de la institucionalidad ambiental fue la “sensibilización” acerca de conflictos socioambientales (tanto los factores que los generan o favorecen, como las formas de su desarrollo) y el impacto que estos tienen en la gestión de recursos naturales. Después de un tiempo necesario para la familiarización con el tema y las metodologías, las contrapartes vieron claramente las ventajas de enriquecer el proceso de formular e implementar políticas y planes ambientales con este elemento, dado que eso les otorgaba más seguridad sobre la aceptación social de las políticas y planes.

En su acompañamiento a las contrapartes institucionales, el componente promovió el entendimiento de que los conflictos socioambientales no son un factor periférico

de la gobernanza de recursos naturales, sino que están en el centro de ella. En una situación de exclusión social y un entendimiento tradicional de que las políticas son formuladas por personal técnico con base en conocimientos técnicos, el componente trabajó para arraigar el entendimiento en las instituciones contrapartes de que la consulta y la participación amplia de grupos de interés es parte del éxito de una política (más aún en un entorno de conflictos). También implicó temas como equidad de género en el manejo de recursos naturales o diferentes necesidades de los grupos poblacionales, pues muchas veces estos aspectos están al fondo de un conflicto socioambiental. Este cambio cultural en la institución es un proceso que toma mucho tiempo. Pudimos ver avances, por ejemplo la forma como el Ministerio de Ambiente aborda poblaciones indígenas o el hecho de que vio necesario abordar el aspecto de equidad entre los géneros en el manejo de recursos naturales. Pero dado que se trata de cambios culturales que implican cambios de formas de pensar en las personas, todo avance es frágil y fácilmente puede ser revertido.

Parte del desarrollo de capacidades consiste en arraigar el conocimiento y el dominio de metodologías necesarias en las organizaciones para que, además de planificar y comunicar políticamente la transformación de conflictos, también estén en condiciones de implementarla en la práctica.

En el primer plano del acompañamiento de estos procesos con las instituciones está también la convicción de que la sensibilidad a conflictos en la elaboración de políticas y planes no solamente se realiza a través del fortalecimiento de capacidades de las instituciones encargadas, sino también a través de la participación de actores sociales en la elaboración de esos instrumentos. Aceptar eso —más aún si tradicionalmente no se lo vio necesario— requirió procesos de revisión de cultura organizacional y entendimiento de mandato, entre otros.

El acompañamiento del componente aspiró a que las instituciones se sintieran más comprometidas a la implementación de políticas, porque si no cumplen con las expectativas generadas durante el proceso, es muy probable que reciban mayor presión por parte de la sociedad civil, que ahora cuenta con los contactos en la institucionalidad y con la información del proceso. Pero también se trata de que la sociedad civil se vuelva corresponsable del proceso y contribuya al éxito del mismo, al tiempo que presiona a las instituciones para que apliquen las capacidades adquiridas.



*Entendemos el proceso de desarrollo organizacional y gestión del cambio de las instituciones íntimamente conectado a los procesos de transformación de conflictos.*

Aunque el trabajo de la Cooperación Alemana con las instituciones ha sido positivamente evaluado tanto por parte de estas mismas, como por los grupos de interés involucrados, y aunque se destacan efectos positivos en cuanto a la sensibilidad a conflictos y una mayor apertura institucional, lastimosamente se tiene que reconocer también que estos efectos no han trascendido todos los niveles de las instituciones, sino que llegan en la mayoría de los casos sólo hasta el nivel técnico intermedio. Los decisores políticos normalmente no se han involucrado en este proceso de desarrollo de capacidades, a pesar de los esfuerzos de la Cooperación Alemana. Entonces es importante trabajar más fuertemente aún con las instituciones contrapartes, para que la generación de cambios y el desarrollo

institucional trasciendan todos los niveles de la entidad, no solamente los niveles intermedios técnicos.



La aproximación tecnocrática y sectorial a la gestión ambiental es una muestra de una cultura organizacional poco sensible a la transformación de conflictos, desconectada de las realidades locales.

#### d. Desarrollo del sistema en el ámbito político

El objetivo de la Cooperación Alemana, es siempre lograr un impacto global y duradero. Los proyectos piloto sirven para probar enfoques en un espacio limitado y con limitadas pretensiones de impacto, que seguidamente deben ser generalizados en el territorio al tiempo que son difundidos y articulados verticalmente para lograr impactos sostenibles.

Más allá de la implementación de experiencias piloto en la transformación de conflictos socioambientales, es también una pretensión compartida entre la Cooperación Alemana y nuestras contrapartes crear marcos institucionales en el sistema político que sirvan de entorno favorable para la buena gobernanza de recursos naturales. Estos permitirán a largo plazo que intervenciones ambientales, sean estas de la sociedad civil, del Estado o del sector privado, no impacten negativamente en ambiente y sociedad ni generen o agudicen conflictos.

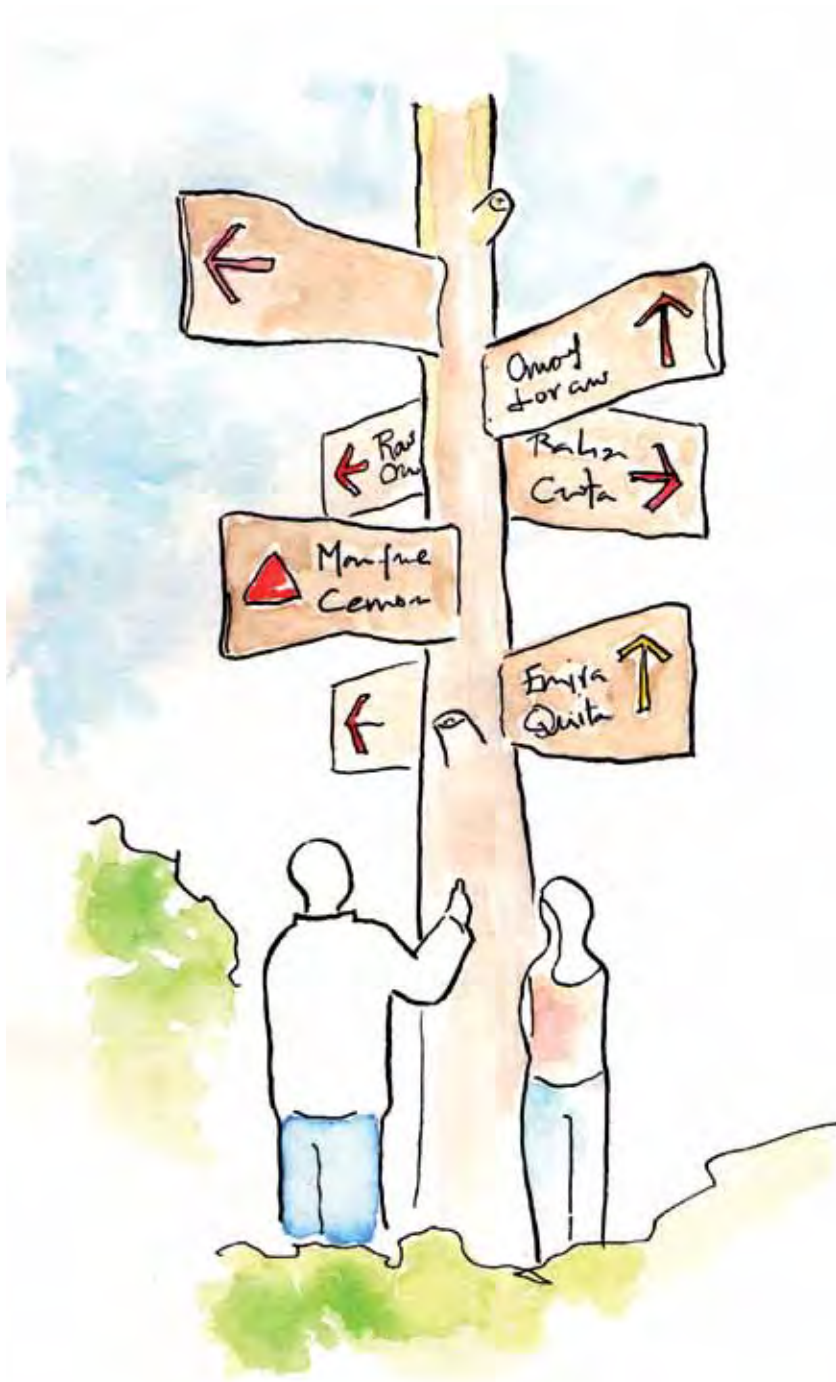
Idealmente, los marcos institucionales deberían ser asegurados en las dimensiones política, socioeconómica y jurídica. Para lograr eso, el componente “conflictos socioambientales” organiza medidas de desarrollo de capacidades con instituciones ambientales a nivel nacional y regional. El acompañamiento de estas instituciones apunta al mismo tiempo a que las políticas ambientales sean la base para la transformación constructiva de conflictos: tomando en cuenta a los grupos meta; analizando las líneas de conflictos relevantes en el sector y abordándolas adecuadamente; entendiendo así mismo a las políticas ambientales como políticas de efectos sociales y como políticas de formación de convivencia.

El resultado de este trabajo es que las políticas sectoriales, por ejemplo, de agua o de biodiversidad, son elaboradas de forma participativa y contienen una pretensión social, lo que antes no ocurría. Por ende, la transformación de conflictos socioambientales se arraiga de forma permanente en políticas y planes ambientales y así se institucionaliza.



Los cambios tienen que ser fijados en el sistema político para volverse formales y perdurables.

## 4. Caminos para la transformación sostenible de conflictos socioambientales



El ejercicio de consensuar intereses alrededor del uso de recursos naturales contribuye a la convivencia pacífica. Esto supone la participación del Estado (administraciones territoriales y autoridades ambientales) y de la sociedad civil, involucrando a diferentes grupos de interés como el sector productivo, las empresas de servicios públicos domiciliarios locales, la academia y organizaciones ambientales.

El componente conflictos socio-ambientales potencia y fortalece los espacios de concertación a nivel nacional y regional para asesorar procesos que conduzcan a la transformación constructiva de conflictos, causados principalmente por intereses divergentes sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y por la falta de confianza entre la sociedad civil y el Estado.

Este trabajo se enfoca en los recursos forestales e hídricos y consiste sobre todo en facilitar espacios adecuados para el diálogo y la construcción de confianza, acompañados del fortalecimiento y desarrollo de capacidades de todos los actores (institucionales y sociales) para que estén

en condiciones de liderar esos procesos y desempeñarse eficiente y eficazmente en ellos. Adicionalmente, este trabajo incluye, hasta donde sea posible, al sector privado.

## 4.1 Abordaje integral de la transformación de conflictos socioambientales

Los conflictos socioambientales deben ser abordados con un enfoque integral. Esto implica poner atención a todos los aspectos del conflicto:

- **El tema central:**  
¿Qué recurso o actividad genera la disputa, o qué entorno en el cual existen intereses contrapuestos?
- **Los actores o interesados:**  
¿Quiénes son las personas, organizaciones o instituciones que expresan abiertamente un interés respecto del tema central y ejercen acciones para satisfacer su interés? ¿Cómo son las relaciones entre los actores (calidad de la comunicación, niveles de confianza)?
- **El contexto histórico:**  
¿Qué antecedentes tiene este conflicto? Muchos conflictos tienen su origen en antiguos problemas o en decisiones adoptadas con anterioridad. Conocer esta historia, así como la historia de las partes en el conflicto resulta de gran utilidad.
- **El marco legal:**  
¿Cuáles son las normas, leyes, ordenanzas, reglamentos que regulan las actividades en el conflicto y que ocasionalmente podrían causar o ayudar a resolver los conflictos de intereses?
- **La institucionalidad:**  
¿Cuáles son las instituciones públicas y privadas, así como los procedimientos de relación entre estas, cuyas competencias incluyen las actividades o recursos en disputa o la relación de las actividades humanas con ellos?
- **El entorno económico, social y ambiental:**  
¿Cómo es la situación económica, social y ambiental del territorio afectado?

La transformación del conflicto es un proceso de cambio, en el cual diferentes formas de pensamiento tienen su lugar y llevan conjuntamente a acciones. A la vez, debe promover una acción institucional más incluyente y una mayor articulación entre las iniciativas existentes.

A partir del análisis del conflicto específico, diseñamos junto a las contrapartes una estrategia de abordaje.

*“Antes de la llegada de CERCAPAZ a Norte de Santander, aparte de algunas iniciativas puntuales, el tema conflicto socioambiental no era reconocido en la región, ni mucho menos se aplicaba para explicar las situaciones problema frente a los recursos naturales. El enfoque de transformación de conflictos ha servido para planificar el recurso hídrico equitativamente, promoviendo encuentros de cooperación y diálogo entre la institucionalidad, la clase política y la sociedad civil. El enfoque aplicado por CORPONOR era de problema ambiental, donde la solución a la afectación o pérdida de un recurso natural era su reposición o compensación. No se iba a la raíz del problema, a describir el conflicto, y en gran medida se explica por la normatividad existente. Con la adopción e interiorización del enfoque conflictos socioambientales hacia su transformación, los funcionarios y comunidades entendieron que el punto clave está en los actores sociales en disputa, y la forma como se canalice la energía que se desprende del conflicto determina la dinámica que este tome. Esto ahora es ampliamente reconocido y los funcionarios lo aplican en reuniones, eventos, talleres y hasta para las conversaciones internas, aunque en menor medida. Esto explica el gran éxito que tuvieron las sesiones de Comunidades de Práctica y Aprendizaje para la Transformación de Conflictos (COPAS) en el territorio, donde se evidenció que se necesitan otras formas de ver los conflictos y de solucionarlos y que las comunidades están cansadas de la violencia y las formas tradicionales de abordarlos”.*

**Directivo CORPONOR**



## 4.2 El diálogo como proceso clave



En Norte de Santander, un territorio con numerosos conflictos socioambientales, decidimos en conjunto con la autoridad ambiental iniciar nuestro trabajo con una capacitación en metodologías innovadoras para la resolución pacífica de conflictos. Así fue como desarrollamos el taller “Ideas y Herramientas para Construir Futuros Compartidos”, donde los participantes profundizaron sus conocimientos y dialogaron sobre sus experiencias en conflictos socioambientales por los recursos agua y bosques. Además, adquirieron competencias técnicas (habilidades y herramientas)<sup>11</sup>, sociales (capacidad de cooperar) y actitudinales (disposición, motivación).

A partir de estos encuentros, se crearon Comunidades de Práctica y Aprendizaje (COPAS)<sup>12</sup> en la cuenca del río Zulia. Las Comunidades de Práctica son una forma de aprendizaje que se basa en el diálogo, intercambio de conocimientos y experiencias, y por esta vía permite la generación de nuevo conocimiento. Así, los miembros de la comunidad se vuelven multiplicadores de metodologías de transformación pacífica y constructiva de conflictos.

<sup>11</sup> Como p. ej. “círculos de diálogo” (técnica en la que los participantes dialogan en torno a una pregunta orientadora y van cambiando de grupos, al final un mismo participante pasa por todos los grupos).

<sup>12</sup> COPAS es un grupo de personas —en este caso los actores seleccionados en el Norte de Santander— que comparten un objetivo de aprendizaje común y donde los participantes comparten su conocimiento —circulan su experiencia— en un área concreta (en este caso la transformación de conflictos) y manifiestan su disposición para aprender interactuando con su entorno. Las comunidades de prácticas involucran hombres y mujeres activos con sentido comunitario.

El equipo de los comités de educación ambiental y los responsables del ordenamiento de cuencas de CORPONOR, asesorados por la Cooperación Alemana, identificaron conflictos en torno a los recursos agua y bosque y los actores involucrados en cuatro municipios de su jurisdicción<sup>13</sup>. Para ello, el equipo planteó las siguientes preguntas: ¿Dónde sabemos que están pasando cosas interesantes?, ¿quiénes están haciendo eso?, ¿qué podríamos aprender de esto? En cada uno de los cuatro municipios se constituyó una Comunidad de Práctica. Estas aspiraban a responder a estas preguntas: ¿Dónde están los conflictos?, ¿cómo se resuelven los choques?, ¿cómo se resuelven las diferencias?, ¿cuál es el rol de las personas?, ¿qué es lo que nos preocupa como comunidad?, ¿cómo hemos resuelto nuestros conflictos?, ¿dónde y cómo hemos afrontado dificultades?

Posteriormente elaboraron “productos de conocimiento”<sup>14</sup>, que recuperan las experiencias y lecciones sobre conflictos socioambientales y a partir de ello CORPONOR y CERCAPAZ elaboraron el plan de capacitación en transformación de conflictos y establecieron una red de multiplicadores.

El plan de capacitación abordó estos temas: pasos para la transformación de conflictos, tipos de liderazgo, diálogo colaborativo, el proceso del pensamiento visual<sup>15</sup>, técnicas para visualización, reconocimiento y análisis de conflictos<sup>16</sup>. Todas estas metodologías sirven para hacer visibles los conflictos, separar entre un tema (ambiental) y actitudes (social) y permitir una transformación constructiva de los mismos.

A través de estas capacitaciones las comunidades se apropiaron y comprometieron con la réplica de estos conocimientos y herramientas. Este ejercicio ha involucrado hasta ahora a por lo menos doscientas personas en los cuatro municipios.

*“La cooperación ha permitido ampliar y fortalecer la integración de actores sociales en el compromiso ambiental. Personalmente, me facultó y motivó para fomentar sin fronteras la protección y conservación del medio ambiente a través de la transformación de conflictos, especialmente del recurso hídrico”.*

**Usuario Distrito de Riego Asozulia – Norte de Santander**

<sup>13</sup> Cúcuta, Cucutilla, Mutiscua y Arboledas.

<sup>14</sup> Un producto del conocimiento es un sistema, un procedimiento o un concepto que fue aplicado con éxito y que ha funcionado. Por regla general, no hay un producto estándar, más bien un producto puede consistir en un instrumento muy sencillo, una guía o compuesto de varios módulos parciales que se combinan, según las condiciones, adaptándose a las necesidades.

<sup>15</sup> Los cuatro pasos del pensamiento visual son: mirar, ver, imaginar, mostrar. *Mirar* es recopilar toda la información que hay a nuestro alrededor, es concebir un gran plano general de lo que tenemos enfrente. *Ver* de manera más consciente y seleccionar la información o estímulos más importantes con detalle. *Imaginar* es ver lo que no está presente. *Mostrar* es indicar lo que imaginamos, ya sea en dibujos o imágenes.

<sup>16</sup> Mediante las preguntas clave: 1. ¿qué?, 2. ¿quién?, 3. ¿cuándo?, 4. ¿dónde?, 5. ¿cómo?, 6. ¿cuánto?, 7. ¿por qué?, 8. ¿para qué?



El diálogo que se basa en el respeto mutuo, genera aprendizaje y fomenta una cultura de paz.

## La Agenda del Agua en Norte de Santander y el Plan de Acción Inmediato del Río Guarinó: dos experiencias de plataformas de transformación de conflictos

*“Todos estaban actuando de forma aislada e individualizada, con altísimo celo en compartir la información y sin consultar la de los demás. Y además teníamos una sociedad civil desinformada, muy baja participación en la gestión, seriamente proclive a generar conflictos socioambientales”.*

**Funcionario CORPONOR**

La situación inicial que llevó a la creación de la Agenda del Agua, descrita previamente, se caracterizaba por desconfianza entre los diferentes actores que, sumado a lo anterior, generaba conflictos socioambientales.

¿Qué causó el conflicto?, ¿qué relaciones debemos impulsar para mitigar y prevenir conflictos?, ¿a quiénes debemos involucrar?, fueron algunas de las preguntas que se hicieron los actores para transformar la situación que se presentaba hasta ese momento y que los llevó a crear una plataforma para llevar adelante la iniciativa.

Así nació la Agenda del Agua como un intento de implementar una gestión del recurso hídrico compartida entre representantes de la sociedad civil, la academia, el sector privado y las autoridades competentes (CAR, empresas prestadoras de servicios públicos, alcaldías, gobernación y Asamblea Departamental).

La Agenda del Agua se concibió y se ha desarrollado como un mecanismo colectivo no formal, para el diálogo entre instituciones públicas, privadas y la sociedad civil, con el fin de armonizar las acciones que planifican y desarrollan cada uno de los diferentes actores. A través de la firma de un acuerdo de voluntades, se conformó esta red de cooperación, que reconoce los diferentes intereses de los actores y tiene como objetivo la construcción de una visión compartida. Para ello promueve el diálogo político y técnico, el intercambio de información y la gestión de proyectos participativos.

Aunque el proceso es joven (tiene apenas dos años) los cambios son satisfactorios si se toma en cuenta la situación inicial. Hoy se cuenta con una plataforma de trabajo en equipo, con una red que reúne a más de veinte actores locales y regionales, los cuales intercambian información a través del portal de la Agenda y el Observatorio del Agua<sup>17</sup>.

Los actores han construido un lenguaje común, reconocen la importancia del recurso y asumen su responsabilidad frente a él. Se han ajustado los diferentes planes (Planes de Ordenamiento

<sup>17</sup> <http://www.agendaagua-ns.org/jm/index.php>

y Manejo de Cuencas [POMCA], Plan Departamental de Desarrollo Forestal, Planes de los Comités de Educación Ambiental Municipal) para lograr una gestión integral del recurso hídrico. La Asamblea Departamental y los Consejos Municipales han reconocido la importancia del recurso hídrico y la necesidad de afrontar la transformación de conflictos socioambientales alrededor de su uso.

Otro proceso de cambio exitoso es el Plan de Acción Inmediato de la cuenca del río Guarinó (PAI Guarinó), en el departamento de Caldas. Allí, la situación inicial estaba caracterizada por la degradación ambiental de la cuenca y sus consecuencias para el bienestar humano; existían conflictos por el uso del agua entre la empresa generadora de energía ISAGEN, la sociedad civil y la institucionalidad ambiental (Gobernación, CORPOCALDAS y CORTOLIMA)<sup>18</sup>. No existía un plan de ordenamiento del uso y manejo de los recursos de la cuenca, la comunicación entre los actores era escasa, no había en la región capacidad para abordar de manera cooperativa los conflictos socioambientales, ni capacidad para iniciar acciones concertadas que conllevaran a mejorar el estado ambiental de la cuenca. Un proyecto de construcción de trasvase entre los ríos Guarinó y Miel encontró fuerte resistencia: el Comité Cívico “no al trasvase del Guarinó”, conformado por ciudadanos del municipio de la Dorada en el año 2008, entabló una acción popular para derogar la licencia ambiental otorgada por el Ministerio de Ambiente, dado que el río es la fuente principal hídrica que abastece al acueducto de la localidad.

Esta situación llevó a CORPOCALDAS a la búsqueda de un mecanismo de comunicación continua que construyera confianza y sentara las bases para encaminar acciones compartidas con los habitantes de la cuenca. Entonces se diseñó una plataforma de diálogo para la transformación de conflictos socioambientales entre la sociedad civil, el sector privado y la institucionalidad pública: el PAI Guarinó.

CORPOCALDAS pidió a CERCAPAZ que brindara asesoría técnica a esta iniciativa, a lo cual CERCAPAZ respondió diseñando un proyecto de cambio, el cual contenía cuatro hitos: (i) fortalecimiento del Grupo Motor del PAI, (ii) la conformación de mesas de diálogo permanentes para generar y fortalecer la confianza, (iii) establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto y (iv) la socialización de los avances del proceso. En el marco de este proyecto, miembros de CORPOCALDAS y del Programa de Desarrollo para la Paz del Magdalena Centro (PDPMC) participaron en el ciclo de capacitaciones “Acción Sin Daño” y metodologías de transformación de conflictos.

*“El PAI nos llevó a entender que somos muchos los responsables y que las comunidades tienen la responsabilidad de ‘participar y relacionarse activamente’, al igual que alcaldías, corporaciones y otro tipo de entidades. Comprender la corresponsabilidad es asumir el proceso de desarrollo de una manera integral”.*

**Especialista ambiental de ISAGEN, miembro  
del Grupo Motor PAI Miel**

---

<sup>18</sup> La cuenca del río Guarinó abarca territorio bajo la jurisdicción del departamento del Tolima.

El PAI no es sólo la formulación de un plan, es también el análisis de intereses, un esfuerzo por mejorar las relaciones entre los actores y una contribución al ordenamiento y manejo de la cuenca. Los resultados del PAI aportan a la formulación del POMCA<sup>19</sup>, que es el instrumento legal para el ordenamiento y manejo de la cuenca.

Esta plataforma permitió posicionar al PDPMC como contraparte principal para la institucionalidad ambiental en la región. Una muestra de esto es el encuentro que PDPMC propició entre el Gobernador de Caldas y el presidente de la empresa ISAGEN (que se encontraban en fuerte tensión) para acercarlos y establecer acuerdos, tales como el compromiso de ISAGEN de aumentar sus aportes financieros al PAI.

Como otro resultado del PAI, las autoridades ambientales de la cuenca (CORPOCALDAS y CORTOLIMA) han fortalecido su capacidad de diálogo continuo y fluido con la población para la transformación de conflictos. Eso llevó, entre otras cosas, a la formulación participativa del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca, que incluyó la equidad de género para mejorar y hacer más justa la gestión de la cuenca.

Como un efecto no planificado, el PAI propició la conformación de la Asociación de Municipios de Oriente de Caldas, ASOORIENTE, para unir esfuerzos en torno a la recuperación ambiental de la cuenca.

*“Un aspecto muy importante que demuestra el efecto de la Cooperación Alemana en el territorio, es el enfoque social y participativo que tienen actualmente los procesos, donde se reconoce la importancia del actor que está en el territorio y se ha logrado una institucionalidad más incluyente, que por lo menos los escucha y donde se tratan de acatar las sugerencias y necesidades expuestas. Un ejemplo reciente de esto se da en el Consejo de Cuenca, donde los consejeros han manifestado sus inquietudes, malestares, sobre el proceso que se ha apoyado desde CORPONOR y las sugerencias han sido recogidas. Las decisiones sobre el proceso ya no son unilaterales”.*

**Ex funcionario CORPONOR**



*Si la gestión ambiental se hace a través de espacios de diálogo y la aplicación de instrumentos de planificación de ordenamiento ambiental participativos, contribuye a la construcción de paz y la equidad social.*

El diálogo genera nuevos conocimientos de acuerdo a la calidad de las conversaciones en las que participamos. El diálogo entre diferentes actores del Estado y la Sociedad Civil aumenta la posibilidad de construir reconocimiento mutuo, solidaridad, confianza y trabajar hacia la (re-)conciliación. La capacidad de diálogo significa: expresar, visibilizar y argumentar ideas y necesidades, diferenciar el discurso de la persona, reconocer y respetar al otro, establecer un debate de argumentos, encontrar puntos en común y construir consensos.

<sup>19</sup> Los POMCA tienen como objetivo regular el uso y manejo de los recursos naturales en la cuenca de manera que se mantenga o restablezca un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento de tales recursos y la conservación de la cuenca. Por lo tanto, tienen una alta importancia no sólo ecológica, sino también económica y social.

La autoridad ambiental en Norte de Santander ha trabajado desde 2007 en la formulación de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas de los ríos Zulia y Pamplonita (POMCA<sup>20</sup>). Durante este período, CORPONOR y CERCAPAZ detectaron el bajo compromiso y participación de las autoridades municipales (concejos, alcaldes, personeros), ante lo cual sugirieron realizar diálogos que involucraran a los actores regionales, municipales y locales para comprometer con más fuerza a los actores que tienen competencias y recursos financieros. Asimismo, CORPONOR y CERCAPAZ promovieron diálogos con los miembros de los Consejos de Cuenca<sup>21</sup> para definir una planificación de actividades que aseguraran la sostenibilidad de la cuenca. En el marco de este trabajo, CERCAPAZ insistió frente a CORPONOR que la sostenibilidad de la cuenca sólo puede estar completa si se toma debidamente en cuenta el aspecto social. Para lograr sostenibilidad social en el manejo de la cuenca es imprescindible involucrar mujeres y hombres de manera equitativa, fortaleciendo así el rol todavía débil de las mujeres en el manejo de las cuencas. CORPONOR y CERCAPAZ organizaron un taller especial para abordar problemáticas específicas alrededor del aspecto de género<sup>22</sup> y aseguraron en todos los talleres de la construcción de los POMCA una participación equitativa de hombres y mujeres, para que visiones diferentes y específicas de los géneros entren en los POMCA acompañados.

*“Los POMCA han recibido un apoyo sustancial de parte de GIZ y esto se reconoce por los funcionarios de CORPONOR, donde el fortalecimiento y transferencia de capacidades y metodologías, ha generado madurez en el accionar de la institución ante todo en el trabajo con comunidades, ya que se salió del enfoque de aplicar una norma y se pasó a un trabajo articulado entre actores que tienen diferentes recursos para aportar al POMCA y su aplicación. Nuestras comunidades tienen que aprender a desarrollar relaciones armoniosas entre sus miembros, aprender a tolerarse y a dialogar constructivamente”.*

**Funcionario CORPONOR**

### 4.3 Construcción de confianza

El componente “conflictos socioambientales”, en lo que va del periodo 2008 a 2012, ha apoyado diferentes actividades en las que actores estatales y de la sociedad civil han desarrollado y aplicado conjuntamente mecanismos constructivos para la transformación de conflictos socioambientales. En el diseño de estas intervenciones partimos de la hipótesis de que la confianza es un elemento clave para lograr niveles de cooperación favorables entre el Estado y la sociedad civil.

Cuando se pretende desarrollar un proceso de cooperación, aparece como premisa fundamental la definición de un objetivo común; es en esta tarea en la que se manifiestan las diferentes posiciones e intereses de cada participante y el intento por hacer prevalecer sus

<sup>20</sup> Los POMCA conllevan un análisis integral del territorio en el que se trata de plasmar intereses y necesidades, pero de forma articulada y armonizada, respetando la aptitud natural del territorio. Además, se reconoce el contexto histórico, la situación actual y los escenarios de futuro para proponer alternativas de desarrollo concertado con los actores de la cuenca que garanticen la sostenibilidad ambiental y el desarrollo socioeconómico de la cuenca.

<sup>21</sup> Organización social para la participación, reflexión y construcción colectiva frente a los conflictos asociados al agua.

<sup>22</sup> Por ejemplo, la relación entre mujeres y hombres, la percepción tradicional del rol de hombres y mujeres, deseos y necesidades en el manejo de la cuenca, etc.

ideas y expectativas. Para construir un proceso viable, es necesario fomentar actitudes que creen y alimenten la confianza. Algunas de estas actitudes son: cumplimiento de compromisos, coordinación de actividades, transparencia, respeto por la diferencia, participación en la toma de decisiones, construcción colectiva y definición de roles de las partes involucradas.

### 4.3.1 La transparencia fomenta relaciones de confianza

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF)<sup>23</sup> formulado en el año 2000 por el Ministerio de Ambiente deterioró la confianza entre las partes. Ello porque la participación para su formulación se redujo a la entrega de información a los actores sociales, sin escuchar sus propuestas. El plan fue visto por el Ministerio como un instrumento de planificación y no valoraron el proceso de formulación del mismo como una forma de hacer política pública. Con esto como el antecedente más reciente, el Ministerio inició la actualización del Plan diez años más tarde.

Los asistentes al evento de la Mesa Nacional Forestal, especialmente los representantes de organizaciones indígenas y comunidades negras, están inquietos. El Ministerio de Ambiente está socializando la propuesta de actualización del PNDF. El entorno es tenso. Antecedentes como la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley General Forestal en el año 2008, por no realizar la consulta previa<sup>24</sup>, generó desconfianza. A pesar de los esfuerzos del Ministerio por justificar la importancia de la participación en el proceso de actualización, los representantes de las comunidades siguen desconfiando:

*“Esto no es consulta previa. Desconocemos el proceso que el Ministerio quiere adelantar; no vemos un proceso diseñado participativamente que defina un objetivo común y las acciones a desarrollar para alcanzarlo; no contamos con información previa sobre el documento; quienes conocemos algo del PNDF, no nos vemos identificados conceptual e ideológicamente; el ejercicio que el Ministerio de Ambiente quiere adelantar, debió contar desde sus inicios con la participación activa de las comunidades y no ser ejercicios institucionales y unidireccionales, el PNDF debe ser un espacio donde los grupos étnicos puedan ejercer un papel protagónico y no como un invitado a rellenar procesos”.*

(Indígena participante de la Mesa Nacional Forestal).

<sup>23</sup> El PNDF es un instrumento de planificación y orientación de la política forestal, que tiene como objetivo: “Establecer un marco estratégico que incorpore activamente el sector forestal al desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestales maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados”. Ver: MAVDT, MADR, MCIT, DNP. *Plan Nacional de Desarrollo Forestal*. Bogotá, 2000, p. 8. El proceso acompañado por CERCAPAZ empezó como la actualización del PNDF; en 2010 el Ministerio de Medio Ambiente decidió elevar el Plan al estatus de una política y se cambió la actualización del PNDF a la formulación de una Política Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible (PNDFS). Después del cambio de Gobierno, a finales de 2010, se restringió el enfoque de la política, llamándola de allí en adelante Política Nacional de Bosque Natural. Sin embargo, está planeado revertir, volviendo de nuevo a la formulación de una Política Nacional de Desarrollo Forestal Sostenible.

<sup>24</sup> Consulta previa o “Free, prior and informed consent” (FPIC) está definido como el derecho de dar o retener su libre, anticipado e informado consentimiento a acciones que afectan sus territorios y recursos naturales. Ver: <http://www.oxfam.org.au/resources/filestore/originals/OAUs-GuideToFreePriorInformedConsent-0610.pdf>

Los tres días de trabajo que se destinaron al primer taller de actualización del PNDF en noviembre de 2009 permitieron restablecer el relacionamiento entre los actores, pero no fueron suficientes para lograr su objetivo y llevaron al Ministerio a dar un giro al proceso, decidiendo abrir más y mejores espacios de diálogo, apostando a restablecer la confianza perdida como objetivo intrínseco de la actualización del Plan.



La confianza se fortalece si un proceso está construido de manera transparente y participativa, incluyendo objetivos, actividades, resultados incrementales y roles claramente establecidos.

El Ministerio solicitó el apoyo del componente “conflictos socioambientales” para que le ayudara a diseñar y socializar un proceso de diálogo con todos los actores, que permitiera reflexionar conjuntamente acerca de las problemáticas, potencialidades, expectativas y enfoques del desarrollo forestal en Colombia.

Como parte de esta iniciativa, se implementó una serie de talleres que permitieron a los actores forestales conocer y reflexionar sobre las diversas realidades de los grupos que viven de los bosques. El trabajo con grupos tradicionalmente excluidos (indígenas, afrodescendientes, entre otros, y siempre con la debida consideración a las diferencias de género al interior de estos grupos) consistió en espacios de diálogo para la comprensión de las diversas formas de pensar<sup>25</sup>. Los resultados fueron incorporados tanto en el diagnóstico, como en el marco estratégico de la nueva propuesta del PNDF. Este proceso de diálogo fue determinante para la generación de confianza.

*“Muy buena metodología, se trabajó de manera armónica y sin conflicto, se reconoce el uno al otro, el camino se construye con diversidad de pensamiento. Con este ejercicio se nota el avance, se observa que esto va adquiriendo sentido. Veo con gratitud que se han tenido en cuenta los aportes que hemos venido realizando en reuniones pasadas que se han hecho sobre el tema”.*

**Un representante de una comunidad afrodescendiente  
participante en los talleres**

La actualización del PNDF que desarrolló el Ministerio de Ambiente, se convirtió en una oportunidad para el fortalecimiento de los espacios de diálogo generados en el marco de la Mesa Nacional Forestal y para la promoción de un cambio en la cultura institucional (manejo de cambio y desarrollo organizacional).

<sup>25</sup> World Café es un proceso y una técnica de diálogo que impulsa el aprendizaje colaborativo. La conversación del World Café es una forma intencional de crear una red viva de conversación en torno a asuntos que importan. Una conversación de Café es un proceso creativo que lleva a un diálogo colaborativo, en donde se comparte el conocimiento y las experiencias vividas (Ver: Brown e Isaacs, *World Café Community*, San Francisco, 2005, p. 242).



### 4.3.2 La confianza se fortalece con resultados



Se estableció que entre 2001 y 2004 de las 68 metas planteadas en el Plan, el 22% no reportó ningún tipo de ejecución, el 45,6% no alcanzó el cumplimiento programado, el 25% se cumplió y el 7,4% sobrepasó la meta. Se infirió que el cumplimiento total alcanzó solo el 33%<sup>26</sup>, lo cual debilitó la confianza de muchos en la utilidad de un plan así y del real compromiso del Estado por implementarlo.

Durante el tiempo en que CERCAPAZ apoyó el proceso de actualización del PNDP, involucramos a los diferentes actores forestales en diálogos y reflexiones colectivas que generaron insumos claves para alimentar el diagnóstico y la propuesta de marco estratégico de la nueva Política Forestal. Se incorporaron diferentes expectativas de los grupos participantes, especialmente los tradicionalmente excluidos, lo cual permitió generar una atmósfera de confianza entre ellos y el Ministerio. Esta confianza dio paso a la generación de nuevas demandas: los representantes de los campesinos, grupos indígenas y afrocolombianos pidieron organizar espacios de discusión regional que permitieran retroalimentar desde lo local la formulación del Plan.

<sup>26</sup> CONIF/FAO. Propuesta de ajuste al Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDP). Mecanismo para los Programas Forestales Nacionales. Bogotá, 2008, p. 9.

*“El proceso viene avanzando positivamente, sin embargo se debe profundizar un poco más en enfoques diferenciales que visualicen la forma de pensar y actuar de los grupos étnicos. Solamente se viene trabajando desde Bogotá y también es necesario la implementación de espacios regionales que permitan la recolección de nuevas ideas desde lo local, con el fin de involucrar las vivencias de los reales actores de los bosques”.*

#### **Representante de comunidad negra**

La demanda de espacios regionales por parte de los grupos étnicos ha estado latente desde que se inició el proceso de actualización del Plan; sin embargo, esta demanda aumentó con la creciente confianza y compromiso en el marco de la Mesa Nacional Forestal.

Aunque el Ministerio estuvo de acuerdo con la creación de espacios regionales, a la fecha estos no se han concretado, debido a que el proceso se encuentra detenido por la falta de definición del mismo respecto a lo que quiere de él la política. Esto se debe en gran medida al cambio de Gobierno Nacional ocurrido en agosto de 2010, que trajo como consecuencia la revisión de prioridades políticas y numerosos cambios institucionales.

A esto se suma que durante la fase de planificación y recolección de insumos para la actualización del PNDP, fue diseñado, socializado y concertado un proceso incluyente para acercar las distintas realidades regionales, abriendo espacio a la posibilidad de implementación de Mesas Regionales Forestales, con el fin de analizar y enriquecer la propuesta del Plan. Estas acciones generaron expectativas y el no cumplimiento de las mismas seguramente afectará la reactivación del proceso. Los hechos mencionados dañan los logros alcanzados, restan credibilidad a procesos similares y se convertirán en obstáculos una vez que se decida retomar el proceso.

Un panorama más alentador se observa en el proceso de formulación del Plan Departamental de Desarrollo Forestal de Norte de Santander (PDDF). Diferentes actores forestales se reunieron para analizar la situación actual de este departamento. Una idea generalizada entre los asistentes era: *“necesitamos un instrumento de planificación que oriente líneas prioritarias de intervención forestal, reconociendo los potenciales ambientales, sociales y económicos que posee el departamento”*. CERCAPAZ, por pedido de la autoridad responsable de la elaboración de este plan, CORPONOR, acompañó desde el inicio este proceso, apoyando la organización de una serie de talleres que, durante más de dos años, involucraron la participación de un amplio número de los grupos de interés del sector forestal del departamento. También fue creado un equipo motor para liderar la formulación del plan<sup>27</sup>.

El Grupo Motor fue capaz de generar rápidamente resultados, contando con la participación de múltiples actores forestales para asegurar que el PDDF refleje la multitud de intereses alrededor del recurso forestal en el departamento y sea un instrumento de planificación ambiental sensible a la conflictividad que se encuentra alrededor del recurso forestal en el departamento. Hubo momentos clave que permitieron generar confianza y apropiación del proceso por parte de los participantes. Algunos de estos momentos fueron: la elaboración de un diagnóstico del sector forestal de Norte de Santander, el diseño e implementación de talleres para la construcción

---

<sup>27</sup> Este equipo estuvo integrado por la Gobernación de Norte de Santander, CORPONOR, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Fundación para el Desarrollo del Catatumbo (Fundescat) y la Comisión Regional de Competitividad (CRC).

participativa del Plan, diferentes reuniones con el Grupo Motor para el análisis y consolidación de insumos, asesorías técnicas al proceso y un diálogo continuo con los decisores políticos, como el Gobernador del departamento y funcionarios de CORPONOR. En esos momentos, CORPONOR mostró su voluntad de ser transparente en la construcción del PDDF, abrir este instrumento a la participación de todos y exponerse a la crítica y la revisión para llegar a una planificación ambiental compartida.

Los resultados alcanzados durante la formulación del plan aumentaron la voluntad política del Gobernador del departamento, quien manifestó su compromiso con el lanzamiento e implementación del plan. En su visión, el sector forestal es un nuevo eje de desarrollo socioeconómico y el Plan es un buen instrumento para transformar conflictos socioambientales alrededor de los recursos forestales. Un valor agregado al Plan está dado por su argumentación en el sentido que la incorporación de un enfoque de equidad de género en la planificación ambiental y el aprovechamiento del recurso forestal puede convertirlos en procesos más sostenibles y socialmente justos.

Finalmente, la confianza entre sociedad civil y Estado se consolida si la implementación de planes participativamente formulados es igualmente participativa y produce resultados visibles que mejoren la calidad de vida de todos.



Mientras más resultados positivos genera un proceso de transformación de conflictos, mayor es la confianza de los participantes.

### 4.3.3 El reconocimiento de la diferencia

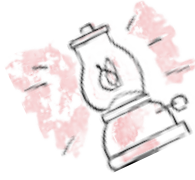
*“El Plan Nacional de Desarrollo Forestal no visualiza la realidad de los grupos étnicos y campesinos, actores fundamentales para la conservación de este recurso en el país”.*

**Representantes de comunidades indígenas, negras y campesinas  
en una reunión de la Mesa Nacional Forestal**

Aunque hubo participación en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal en el año 2000, en ese entonces no se reconocieron las particularidades de los diferentes grupos en las acciones propuestas.

Por esto, en el año 2010 se crearon espacios de diálogo con los grupos étnicos. Al inicio de estos talleres los representantes de grupos participantes dejaron ver sus preocupaciones respecto a la propuesta de política: *“Se identifica un enfoque desarrollista. No son visibles los pueblos indígenas, afrocolombianos y los pueblos campesinos, o sea que no se recoge la realidad multiétnica de Colombia”.*

Reconocer que los actores y organizaciones participantes en la actualización del PNDF tienen diferentes realidades y formas de pensar e interpretar la realidad, ayudó significativamente a la reducción de tensiones y permitió avanzar en la identificación de un diagnóstico más completo de la situación inicial.



La cooperación en igualdad de condiciones y confianza sólo son posibles si se acepta y reconoce las realidades diversas y necesidades particulares de los diferentes actores.

#### 4.3.4 De la confianza en personas a la confianza en instituciones

Los acercamientos de grupos de interés de la sociedad civil a las instituciones se producen, como es natural, a través de personas individuales, a veces porque son los encargados del tema, a veces porque se trata de alguien personalmente interesado y motivado.

Este es el camino regular cuando se instala un nuevo tema en la agenda de la gestión institucional, sin embargo no es suficiente si se busca la consolidación y sostenibilidad de las iniciativas, tanto como su posterior extensión y difusión.

La *confianza* en las personas puede relacionarse con aspectos como: capacidad de empatía, sinceridad, apertura y relaciones interpersonales. Por otra parte, la *confianza institucional* está más relacionada con el sistema de reglas de juego, legitimidad, capacidad organizativa, convocatoria, cumplimiento de normas, transparencia en la toma de decisiones, equidad y rendición de cuentas en las organizaciones.

Todo proceso de desarrollo aspira a la consolidación y la sostenibilidad de sus resultados, para lo cual es importante que se construyan niveles de confianza más estables y duraderos e independientes de las relaciones personales, sólo de esta manera se puede construir y mantener confianza entre Estado y sociedad civil y no sólo entre personas individuales del Estado y de la sociedad civil. Esto ocurre si avanzamos al nivel de la confianza en las instituciones, en las reglas y en su aplicación.

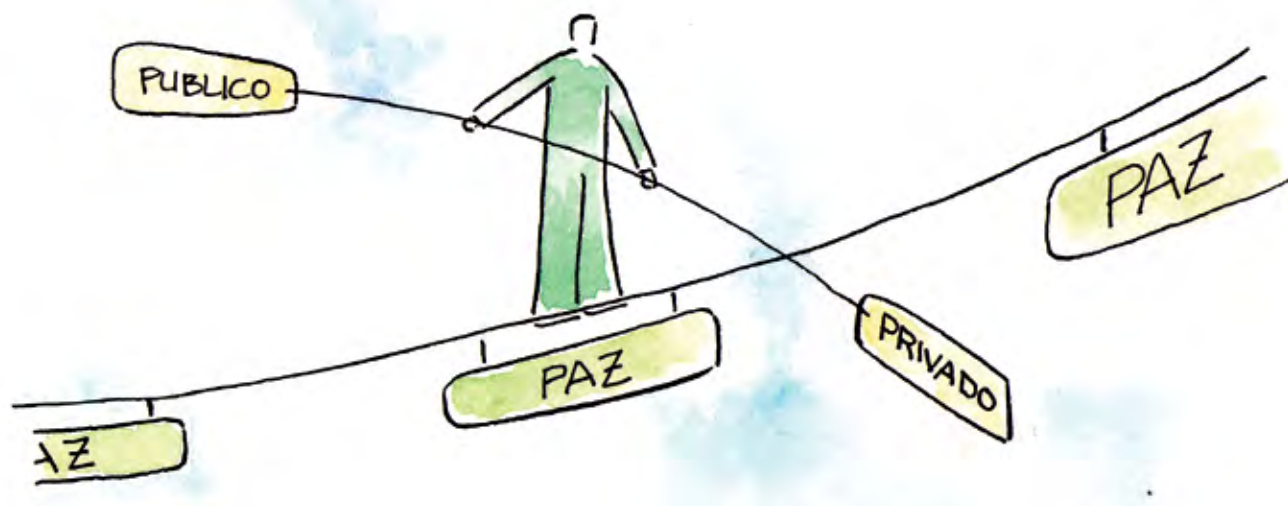
Aun cuando existen otros caminos, una posibilidad viable de llegar a la creación de confianza en instituciones es la identificación de actores clave al interior de las instituciones, que sirvan de enlace y de promotores para generar resultados en el corto plazo, esperando que de esta manera se incida en el funcionamiento de toda la institución.

Tal es el caso de la Agenda del Agua, en la que inicialmente los participantes de la sociedad civil se relacionaron con funcionarios técnicos de las entidades participantes en el proceso, afianzando un equipo técnico que direccionó el trabajo de la Agenda con resultados rápidos y tangibles. Con base en esos resultados, procedieron a la conformación de un Comité Directivo integrado por tomadores de decisión.

En conclusión, los procesos de transformación de conflictos son más eficientes si los diversos actores conocen y confían en un marco normativo e institucional, que actúa de manera previsible y objetiva, y no de acuerdo al criterio subjetivo de una o más personas. El fortalecimiento institucional, que es parte central de la cooperación técnica, persigue este objetivo global: desarrollar un sistema eficiente, capaz, transparente, en definitiva: confiable.

Lastimosamente, las experiencias del componente “conflictos socioambientales” muestran que los procesos se han quedado aún al nivel de confianza en personas y tienen como reto consolidar un sistema confiable.

## 4.4 Cooperación público-privada



La empresa es un actor relevante tanto para crear, como para transformar conflictos. Dada la influencia y los recursos con los que cuenta, muchas veces los diálogos se convierten en la “imposición del interés del más fuerte”, sin embargo en la medida en que la información viaja más rápido, la sociedad tiene la oportunidad de ejercer mayor control sobre la acción del sector privado e iniciativas internacionales “invitan” a que las empresas tengan un mayor diálogo con las comunidades en su entorno.

Entonces, además del desarrollo económico, el sector privado tiene también mucho potencial para contribuir a la construcción de paz. Por esta razón, CERCAPAZ introdujo actividades que potenciaran la contribución del sector privado a la transformación de conflictos socioambientales.

En la presente fase, estas actividades se orientaron a la generación de mejores capacidades en el propio sector privado y algunas experiencias concretas en temas socioambientales con potencialidad de desencadenar conflictos.

### 4.4.1 Generación de capacidades en el sector privado para la transformación de conflictos socioambientales

Nuestro trabajo ha sido realizado de la mano con socios que se han fortalecido en el camino. Tal es el caso del proyecto “Diplomado Empresas y Derechos Humanos” que acompaña a Global Compact Colombia<sup>28</sup>, asistiéndolo técnicamente y desarrollando un conjunto de herramientas relacionadas con la formación de empresarios sobre los Derechos Humanos (donde entra

<sup>28</sup> La Red Colombiana del Pacto Global nace en 2004 como un proyecto PNUD con apoyo de fondos canadienses; al agotarse los fondos, el grupo de instituciones que venía participando decide avanzar en la formalización y en octubre de 2009 se crea una entidad sin ánimo de lucro (CORPORACIÓN) que trabaja por involucrar los 10 principios relacionados con Derechos Humanos, medio ambiente, derechos laborales y transparencia en la actividad empresarial.

también el derecho a un medio ambiente sano) y diálogos con sus partes interesadas. De esta manera, el eje del proyecto no sólo es la formación, sino también la concientización de los daños y vulneraciones que pueden causar las empresas a la sociedad.

En el 2008, en este diplomado participaron activamente 82 empresas por medio de 109 empresarios delegados. A este grupo se sumaron otras 41 empresas que realizaron alguna de las actividades del diplomado, para así llegar a un total de 123 empresas sensibilizadas en Derechos Humanos. Los participantes culminaron el ejercicio elaborando diagnósticos y fichas de Planes de Mejora en Derechos Humanos para 64 empresas. Cabe destacar la participación mayoritaria de mujeres (67%) y su compromiso con las actividades del diplomado. Sólo en la región Cauca-Valle se registró un porcentaje mayor de hombres (54%). En el 2011, con la asistencia de CERCAPAZ, se reestructuraron contenidos y se llevó a cabo el Entrenamiento a Entrenadores en la ciudad de Bogotá, junto con 8 universidades regionales que enviaron 32 tutores que tuvieran la capacidad al final de esta formación de “abrir” los diplomados directamente.



*Iniciativas internacionales como Global Compact dan más impulso, más visibilidad y más fuerza a las iniciativas con el sector privado y aumentan su prestigio, factor importante para las empresas.*

#### 4.4.2 El caso de Chinchiná, una experiencia de diálogo

Aunque directamente no implicó un conflicto ambiental, el Proyecto Chinchiná es un ejemplo del trabajo articulado entre Gobierno, empresa privada, cooperación internacional y organizaciones sociales: a partir del interés de la empresa Alpina S.A.<sup>29</sup> respecto a los aportes que el sector privado realiza en torno al desarrollo regional, inició un diálogo con CERCAPAZ para que se pueda iniciar un trabajo articulado con actores del Estado y la sociedad civil de Chinchiná para llevar a cabo una Alianza Pública-Privada que incida en el mejoramiento social del municipio.

Se inició un proceso de diálogo con la alcaldía municipal, con el objetivo de articular el interés de Alpina con los procesos que tiene CERCAPAZ en el municipio. Se realizó en enero de 2010 un ejercicio de planificación en el cual participaron las principales organizaciones privadas, públicas y ONG, y consensuaron un proyecto que busca brindar apoyo integral a los jóvenes del municipio, con el objetivo de disminuir los índices de violencia y conflictividad que vive esta población.

CERCAPAZ tuvo el rol de facilitador neutral respetado por todos los actores. El proyecto mismo evidenció no sólo carencias técnicas (desarrollo de unidades de negocios), sino individuales (las participantes son mujeres de estratos bajos, muchas de ellas víctimas de la violencia).

Al participar más activamente en la búsqueda de soluciones a las necesidades del entorno, el sector privado es estimulado a respetar principios fundamentales para el desarrollo de la

<sup>29</sup> Una de las empresas más grandes de Colombia en la producción de lácteos.

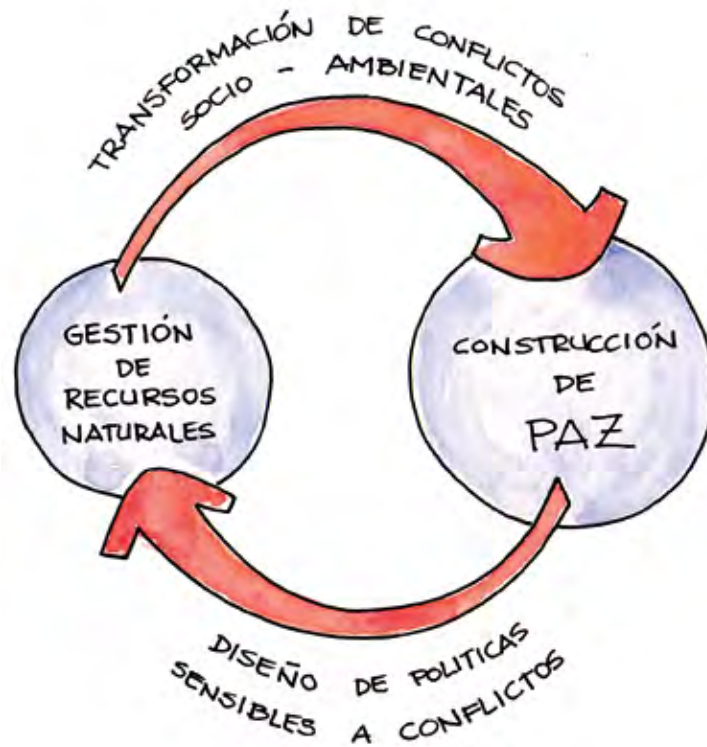
gobernanza tales como la transparencia, la equidad y la inclusión, la capacidad de respuesta, rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia, la neutralidad, y la toma de decisiones basada en el consenso (dialogando con los grupos de interés).

Bajo los parámetros de una Gobernabilidad Colaborativa, el sector privado ha empezado a definir su rol como miembro activo y responsable en la sociedad, asumiendo su papel de veedor de lo público e interesándose en la construcción conjunta de valores sociales para el beneficio no sólo de la empresa, sino de la sociedad como conjunto, buscando generar un equilibrio entre los sistemas político, económico, social, cultural y medio ambiental, a través de una gobernabilidad transparente, un buen manejo de los recursos y la lucha contra la corrupción, a nivel institucional y en su relación con el sector público y el sector social.



Al participar más activamente en la búsqueda de soluciones a las necesidades del entorno, el sector privado es estimulado a respetar principios fundamentales para el desarrollo de la gobernanza.

## 5 Conclusiones y Recomendaciones



El componente “conflictos socioambientales” del Programa CERCAPAZ es parte integral del esfuerzo de la Cooperación Alemana para contribuir al desarrollo de una cultura de paz en Colombia.

Las experiencias que hemos descrito en este documento deben ser entendidas como el resultado de la aplicación de instrumentos de desarrollo de paz en un tema concreto como es el manejo de recursos naturales. A la inversa, también hemos utilizado instrumentos de la gestión ambiental para construir una cultura de paz. Un manejo efectivo y sostenible de recursos naturales en un entorno social altamente conflictivo no es posible, si no se toman en cuenta las causas estructurales de la conflictividad y si no se diseña el trabajo de tal manera que sea sensible a ella.

En torno a esta idea, creemos relevante y pertinente comentar que:

1. El desarrollo de paz se vuelve tangible si se lo ejercita como un tema concreto: al final la convivencia pacífica tiene que volverse visible en las prácticas diarias. El manejo de recursos naturales en una sociedad que, en el área rural, depende primordialmente de ellos, es un espacio apropiado para aplicar instrumentos de convivencia pacífica y creación de paz. El resultado será visible en condiciones de vida, mejora de los ingresos y reducción de daños a las personas que viven en ese entorno. De esa manera, el trabajo de construcción de paz no sólo aporta a la convivencia y la regulación constructiva de conflictos, sino



también al manejo sostenible de los recursos naturales y a la mejora de las condiciones de vida de los involucrados.

2. Si el entorno social es altamente conflictivo, la gestión de recursos naturales debe dar adecuada consideración a esta conflictividad, sus causas, dinámicas y actores. Esto quiere decir que el manejo de recursos naturales no puede ser entendido como un ejercicio técnico que se rige sólo por el análisis de los recursos mismos. Es más bien un proceso social, que apunta a la regulación de actividades y actitudes y por ello debe ser diseñado de manera sensible a los conflictos.
3. La relevancia del ordenamiento ambiental en un entorno conflictivo se deriva justamente de su carácter de ejercicio social. Sólo si los objetivos y la forma de implementación de las actividades son definidas con la participación del Estado y la sociedad civil, será posible reflejar todas las realidades y los conflictos sociales alrededor de los recursos naturales. “¿Hacemos lo correcto?”, es una pregunta que una entidad pública no debería responder sin la sociedad civil.
4. En un entorno conflictivo las políticas y programas públicos tienen mayores dificultades para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, si se planifican e implementan como un ejercicio compartido entre Estado y sociedad civil, es mayor la probabilidad que sus resultados sean alcanzados y hasta sostenidos por los actores locales en el largo plazo. Aunque en el corto plazo este enfoque supone la inversión de mucho tiempo y esfuerzo, en el largo plazo se aumenta la eficiencia y el impacto de las medidas.

### **Preparándose para el futuro**

Muchas sociedades serán cada vez más conflictivas, la escasez de recursos de alto valor económico o de esencial importancia para la vida y el aumento de la presión sobre esos recursos, generarán más y más espacios de conflicto. Esto constituye un desafío ineludible para las políticas de desarrollo de los países y también para el trabajo de la cooperación internacional.

Para afrontar este nuevo escenario, creemos útiles las siguientes recomendaciones:

- Difundir el uso de los instrumentos puestos a disposición por la cooperación internacional, más allá de los equipos técnicos de las instituciones. Para ello, hay que romper con la creencia de que se trata de instrumentos puramente técnicos y darlos a conocer también al personal directivo como una oferta al servicio de la gestión política.
- Abordar las causas estructurales de la conflictividad, en este caso el uso de recursos naturales, para lograr un impacto sostenible. Trabajar en torno a conflictos puntuales y concretos es un buen inicio, una prueba piloto, pero insuficiente para el abordaje de la conflictividad en su conjunto.
- Tomar en cuenta la dimensión humana. La construcción de confianza entre sociedad civil y Estado resulta necesaria para avanzar juntos y superar conflictos.
- Poner atención a la transparencia de los procesos y las decisiones, al acceso expedito a la información y a la generación de espacios de participación efectiva.
- Fortalecer las capacidades a todo nivel de la institucionalidad pública, así como también de la sociedad civil, para promover equilibrio en las relaciones.

La paz a la que aspiramos no es sinónimo de la ausencia de conflictos. Somos realistas, los conflictos están allí y nuevos conflictos aparecerán en el futuro próximo. La paz a la que aspiramos se parece más a un entorno social organizado, dispuesto y preparado para transformar esos conflictos de manera constructiva.

La tarea, entonces, para quienes trabajan en la construcción de paz y en la gestión de recursos naturales, no es evitar nuevos conflictos, sino prepararse conscientemente para transformarlos y aprovechar su potencial positivo.



## Lista de siglas

ASOCARS	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
ASOORIENTE	Asociación de Municipios del Oriente de Caldas
BMZ	Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo
CAR	Corporación Autónoma Regional
CERCAPAZ	Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz
COPAS	Comunidades de Práctica y Aprendizaje
CORPOCALDAS	Corporación Autónoma Regional de Caldas
CORPONOR	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
CORTOLIMA	Corporación Autónoma Regional del Tolima
CRC	Comisión Regional de Competitividad
FUNDESCAT	Fundación de Desarrollo del Catatumbo
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Cooperación Alemana al Desarrollo)
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (desde octubre 2011, transformado en MADS, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)
ONG	Organización No Gubernamental
PAI	Plan de Acción Inmediato
PDDF	Plan Departamental de Desarrollo Forestal del Norte de Santander
PDPMC	Programa de Desarrollo para la Paz del Magdalena Centro
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
POMCA	Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Ambiental
SINA	Sistema Nacional Ambiental de Colombia

## Referencias bibliográficas

- Brown, Juanita e Isaacs, David. *World Café Community*. San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2005.
- CONIF/FAO. Propuesta de ajuste al Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF). Mecanismo para los Programas Forestales Nacionales. Bogotá, 2008.
- Cuéllar, María Mercedes. “Colombia, un proyecto inconcluso: valores, instituciones y capital social”. Bogotá, Observatorio de Economía y Cultura, 2011.
- GTZ. “Guía para la transformación pacífica de conflictos”. Eschborn, 2008.
- Leonhart, Manuela. “Desarrollo de la Paz en Colombia: El soporte de la Cooperación Técnica Alemana en el sector ambiental”. En: GTZ (ed.). *Trilogía Incompleta. Medio Ambiente, Desarrollo y Paz*. Bogotá, 2006, pp. 305-318.
- Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política. “El sistema nacional ambiental”. Boletín 104. Bogotá, 2008. <http://www.icpcolombia.org/observatorio.php>
- Pineda Medina, Juan. “*Gobernanza y participación Social*”. Mayo de 2009. En: [http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10053.WP\\_019\\_JPineda\\_01.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10053.WP_019_JPineda_01.pdf)



Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Programa CERCAPAZ

Carrera 13 No. 97-51, Oficina 302  
Bogotá D.C., Colombia

T + 57-1 636 1114  
F + 57-1 635 1552  
E [giz-kolumbien@giz.de](mailto:giz-kolumbien@giz.de)  
I [www.giz.de/colombia](http://www.giz.de/colombia)  
[www.cercapaz.org](http://www.cercapaz.org)