

El Abordaje de Controversias en Contextos de Alta Polarización y Riesgo de Represalias

Gastón Aín



El autor de esta publicación es Gastón Aín, Coordinador de la Fase de Consulta del MICI.

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al MICI y al autor. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Para más información puede contactar con:

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI)

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, NW

Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: mecanismo@iadb.org

Teléfonos: 202-623-3952.

Fax: 202-312-4057

Sitio Web: www.iadb.org/mici

Índice

Sobre el MICI	1
Prólogo.....	2
1. La Fisonomía del Conflicto en América Latina.....	4
2. Polarización Social y Riesgo de Represalias.....	10
3. Explorando abordajes que contemplan la Polarización y el Riesgo de Represalias	16
Bibliografía	22

Sobre el MICI

El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) es la oficina de rendición de cuentas del Grupo BID (BID, BID Invest y BID Lab). El MICI tiene por objetivo servir de mecanismo y proceso independiente de la Administración para la resolución de controversias y/o investigación de denuncias hechas por dos o más Solicitantes en las que se alegue un daño producido por el incumplimiento del Grupo BID de las Políticas Operativas Pertinentes en el marco de las operaciones financiadas por el mismo. La operación de MICI respecto a operaciones de BID Invest comenzó en enero de 2016.

Durante 2020, el MICI está celebrando el décimo aniversario de su creación presentando los resultados de sus 10 primeros años de trabajo en todas las vertientes vinculadas al mandato del Mecanismo. Con la creación del MICI en 2010, el Grupo BID reforzó su rendición de cuentas con un nuevo mecanismo independiente que substituyó el primer mecanismo de investigación creado en 1994. El nuevo Mecanismo incorporó la función de resolución de disputas (Fase de Consulta), mejoró la transparencia y la accesibilidad para atender a las comunidades potencialmente afectadas, y reforzó la independencia, al reportar directamente al Directorio Ejecutivo.

Esta publicación forma parte de los productos de conocimiento elaborados en el marco de este décimo aniversario del MICI.

Prólogo

Toda práctica, para poder considerarse como efectiva, requiere sin duda de la evidencia empírica de sus resultados e impactos, pero en adición a ello, su robustez surge del conocimiento teórico y experticia de sus practicantes. En el campo de la resolución de conflictos esto no es una excepción. Sin duda pueden existir habilidades innatas de facilitación, mediación y negociación que tras años de aplicación se refinan y perfeccionan, pero la experiencia nos muestra que éstas se quedan cortas en la práctica si no se cuenta con la preparación académica y los conocimientos técnico-teóricos de la disciplina.

En ese contexto, la función de resolución de conflictos (Fase de Consulta) del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación no puede desarrollarse en forma casual si desea conseguir los resultados esperados por los Directorios Ejecutivos de las instituciones del Grupo BID, los funcionarios responsables de las operaciones y en especial, por los Solicitantes.

La robustez del MICI es resultado de la suma de la capacidad técnica y de conocimiento de cada uno de sus miembros. En el marco del décimo aniversario del Mecanismo, este 2020 tenemos como objetivo compartir con nuestros diversos interlocutores no sólo nuestra experiencia práctica sino también los aportes a la literatura de rendición de cuentas y promoción del desarrollo sustentable que sirven de basamento para nuestra gestión diaria.

La presente nota de conocimiento, cuyo autor es el Sr. Gastón Aín, Coordinador de Fase de Consulta del MICI, aborda, para la región de América Latina y el Caribe, los desafíos de la resolución de conflictos en contextos de alta polarización y riesgo de represalias. Ambas situaciones son cotidianas en los casos MICI, y en la gestión de Fase de Consulta requieren, por parte del equipo, considerar abordajes orientados a la resolución de las controversias asegurando siempre que el proceso no genere impactos negativos adicionales a los que se han planteado en los reclamos.

Como conclusión, la nota explora siete abordajes a tomarse en cuenta en la gestión de procesos de resolución de controversias para promover avenidas de solución bajo el principio de Acción sin Daño.

Los invito a la lectura de esta nota de conocimiento que nos introduce al análisis del comportamiento humano.

Victoria Márquez - Mees

Directora del MICI

1 La Fisonomía del Conflicto en América Latina

La conflictividad socio ambiental vinculada a iniciativas de desarrollo ha registrado un aumento sostenido en la última década, en particular en la región de América Latina y el Caribe. Aunque no exista en la actualidad una plataforma regional integrada de registro de episodios y análisis cualitativo, los observatorios de monitoreo regional y los dispositivos nacionales existentes confirman esta tendencia sostenida a partir de los años 2000. En adición a la cantidad de episodios, se observa un aumento en la duración de dichas controversias, así como un mayor uso de la violencia directa en este tipo de fenómenos sociales.¹ Iniciativas como el Atlas de Justicia Ambiental, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales - OLCA, o el Observatorios de Conflictos Mineros de América Latina - OCMAL, constituyen plataformas regionales reconocidas que recogen información sobre los episodios, controversias, conflictos, actores involucrados y causas que explican el surgimiento de la conflictividad.

Los conflictos por el acceso, uso, explotación y disposición de recursos naturales impactan iniciativas financiadas por los sectores público y privado de los países, por empresas internacionales, así como por Instituciones de Financiamiento Internacional (IFIs) - regionales y/o globales. Mayoritariamente, estos conflictos envuelven a actores locales situados en los territorios en donde están emplazados los proyectos, tales como campesinos, poblaciones indígenas y comunidades de vecinos o comerciantes, aunque otras instituciones como plataformas de sociedad civil, defensorías u organismos de derechos humanos y sectores de la Academia puedan proveer asesoramiento a actores afectados o demostrar interés en casos particulares. Como afirma Svampa (2012) los conflictos socioambientales revelan concepciones diferentes sobre el territorio, la naturaleza y el ambiente, y en ellos se percibe una disputa acerca de lo que se entiende por desarrollo y democracia.

1 Datos actualizados sobre Conflictos Activos en Atlas de Justicia Ambiental Ej Atlas- <https://ejatlas.org/>, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales- OLCA-<http://www.olca.cl/oca/index.htm>, Observatorio de conflictos Mineros de América Latina- OCMAL-<https://www.ocmal.org/>.

Las causas estructurales de la conflictividad socio ambiental han sido identificadas, y aunque aparecen variaciones y matices, éstas siguen refiriendo a la participación débil de comunidades afectadas, campesinas e indígenas en procesos de decisión que involucran el territorio en donde están asentadas, la distribución de los beneficios que generan los proyectos, la dificultad para regular, medir y supervisar impactos ambientales, y las tensiones que generan las diferentes visiones sobre los modelos de desarrollo.² En el caso de las IFIs, cobran relevancia investigaciones recientes en las que se identifica a los procesos deficientes de planificación de proyectos como una de las causas principales de la conflictividad³.

El aumento de la conflictividad socio ambiental y la recurrencia de los conflictos ecológico-distributivos, así denominados desde la ecología política⁴, han forzado a Estados, empresas y comunidades a ensayar respuestas en materia de prevención y detección temprana, gestión constructiva de conflictos, plataformas de coordinación institucional, y en general el fortalecimiento de capacidades para el abordaje pacífico de controversias. Ejemplos relevantes de estos esfuerzos son el mapa de Conflictos del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile - INDH⁵ o el Sistema de Alertas y Acciones Tempranas de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP.⁶ Desde los Estados se han puesto en marcha una serie de iniciativas variadas que están contribuyendo a abordar el fenómeno, y que están estructuradas en 4 campos de acción: la detección temprana y análisis de episodios, la capacidad de fomentar el diálogo y la mediación, la coordinación entre las diversas dependencias que participan de la resolución de los conflictos y, por último, la educación para la paz.⁷

2 Extractive Industries and Conflict, Guidance Note for Practitioners, European Union-United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action. 2012 p. 8, Aín G., Institucionalidad para el Diálogo y la Prevención de Conflictos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Bureau Regional América Latina, 2014, p 18

3 Watkins, G. (coord). Lessons from Four Decades of Infrastructure Project-Related Conflicts in Latin America and the Caribbean, (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

4 Martínez-Alier, J. "Los conflictos ecológicos-distributivos y los indicadores de sustentabilidad", Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, 2004, vol. 21, pp. 21-30

5 Ver mapa en <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>

6 Ver Sistema en <http://cipta.ddns.net/>

7 Para una revisión de algunas de las iniciativas ver Gonzalez, Nicolás, "*La Conflictividad vinculada a los recursos naturales en América Latina: tendencias y mecanismos institucionales de respuesta*" en R. La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo: dilemas de gobernanza, Libros de la CEPAL, N° 157 (LC/PUB.2019/13-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Aunque el mapeo de repertorios de acción colectiva y el conteo de episodios o situaciones de conflicto sean útiles para detectar tendencias, en un contexto como el latinoamericano, la conflictividad no puede referirse exclusivamente a la suma de conflictos en un periodo determinado. Los conflictos aparecen, se desarrollan y se reconfiguran sobre una plataforma común que los precede. Por ello y como define Sarti (2007), resulta crítico entender la conflictividad como una “resultante histórica” que es producto de situaciones complejas, de conflictos multidimensionales y multicausales que con el correr de los años no lograron resolverse en sus raíces más profundas, y por consiguiente terminaron arraigándose, atraviesan o tienen ingredientes que con el tiempo se dinamizan, intersecan y realimentan mutuamente.⁸ Recientemente, durante la inauguración del XI Foro Regional de Transformación de Conflictos Socio ambientales realizado en Ciudad de Guatemala, el propio Sarti simplificaba el ciclo planteando que “lo que no se resuelve, se acaba acumulando y mientras esto ocurre, se va recargando”.⁹

La Conflictividad se referirá entonces a la dinámica de los conflictos en un período de tiempo determinado y al conjunto de las relaciones que se establecen a partir de ellos, y no la suma de la totalidad de episodios o conflictos en una época determinada. Según la definición tradicional de Calderón (2011), la Conflictividad implica, por una parte, la reproducción de las relaciones sociales y, por otra, el cambio de tales relaciones.¹⁰

Si la formación del conflicto se da cuando existen percepciones sobre la incompatibilidad de objetivos por parte de dos o más actores, y todo conflicto posee causas estructurales, inmediatas y elementos que los detonan o despiertan, “las formas” en que las iniciativas de infraestructura o de desarrollo se presentan a nivel local, en determinados contextos, pueden estar configurándose como los disparadores o gatillos de procesos controversiales que eventualmente evolucionan convirtiéndose en conflictos socio ambientales. Eventos que analizados de forma aislada pueden no parecer altamente disruptivos, como la llegada de una iniciativa de desarrollo a una región o zona en particular, se agregan a dinámicas y procesos

8 Sarti, C. Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y El Caribe, El Salvador, Ed. Ícara.2007

9 Sarti C, Ponencia Apertura XI Foro Regional de Transformación de Conflictos Socio Ambientales, 27 y 28 de noviembre 2019. Ciudad de Guatemala. Ver Programa y Conclusiones en <https://www.facebook.com/XIForoRegionalGT/>

10 Calderón, F, (Coordinador). Las Protestas Sociales en América Latina. Informe sobre Conflictos Sociales en América Latina. PNUD; Fundación UNIR Bolivia, 2011, p.27

en marcha en esas regiones, visibilizando intereses, marcos cognitivos, dimensiones culturales y estructuras de decisión existentes que van a comenzar a interactuar con el proyecto o iniciativa que se intenta vehicular.

La forma en que se produce este primer contacto o aproximación entre “promotores” de una iniciativa y habitantes-ocupantes del espacio en donde ésta pretende ser emplazada, la densidad y seriedad de los procesos de consulta, la puesta a disposición de información clave para la toma de decisiones informada y en general la salud de esa relación en construcción pueden funcionar como indicadores de alerta temprana de conflictos en gestación. Paradójicamente, estos mismos elementos pueden constituirse en espacios y ejercicios de consolidación de dinámicas constructivas que apuntalen procesos de desarrollo sostenible.

Si una relación comienza con interacciones controversiales, técnicas para con el medio ambiente que no se adaptan a los usos tradicionales o ancestrales de comunidades, procesos de consulta defectuosos u organizados de forma acelerada, o con información que no parece confiable, es probable que estos episodios puedan fungir como *disparadores* de procesos controversiales que con el tiempo se transforman en conflictos.

En general, las líneas de tiempo de múltiples conflictos muestran que los disparadores suelen generar escaladas en los repertorios de actuación de los actores, incluyendo medidas de hecho que pueden llegar a ser violentas. Los disparadores refuerzan las dinámicas de “polarización” e inician procesos de estigmatización. El surgimiento de lógicas nosotros/ellos y de una visión de túnel, en donde solo se visualizan dos opciones de salida mutuamente excluyentes a un problema, impiden la construcción de opciones creativas y beneficiosas que podrían ser elaboradas en conjunto por todos los actores implicados. La polarización puede acelerarse en contextos multiculturales en donde diferentes visiones y valoraciones de la tierra y el territorio, sobre todo por parte de pueblos indígenas y tribales, conviven con análisis y marcos cognitivos occidentales, en general vehiculizados por empresas y Estados. Problemas de confianza mínima, exposición a noticias falsas y en general un clima en donde a decir de Chomsky (2018) “la desilusión con las estructuras institucionales ha conducido a un punto donde la gente ya no cree en los hechos”,¹¹ complejizan enormemente la tarea de promover el desarrollo.

¹¹ Ver entrevista completa en Diario El País

https://elpais.com/cultura/2018/03/06/babelia/1520352987_936609.html

Una particularidad de la región de América Latina y el Caribe -de enorme relevancia para analizar en clave prospectiva la conflictividad- es su marco normativo y los avances registrados en la temática de Empresas y Derechos Humanos, así como en el derecho a la consulta previa para pueblos indígenas y tribales regulado en el Convenio 169 de la OIT y ratificado por 22 países a nivel global, 15 de los cuales son de América Latina y el Caribe.

Resulta imprescindible considerar el debate marco sobre Empresas y Derechos Humanos en la región de América Latina y el Caribe, y en particular los aspectos vinculados a los derechos de acceso a la información, a la participación pública, y a la justicia ambiental, ya que la globalización de ciertos estándares de transparencia y responsabilidad social, el creciente activismo internacional y el mayor acceso a la información son hechos incontrastables de la modernidad.

Instrumentos como el Pacto Global lanzado en 1999, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (UNGP por sus siglas en inglés) adoptados unánimemente por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2011, los Planes de Acción Nacional orientados a operacionalizar los UNGP y el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe firmado el pasado 4 de marzo de 2018 en Costa Rica refuerzan las instancias de consulta y participación pública, el acceso a la información ambiental y el funcionamiento eficiente de los mecanismos de reclamación y remediación, entre otros. En particular, este último instrumento comprende obligaciones en materia de acceso a la información, participación pública en procesos de toma de decisión y acceso a la justicia en temas ambientales y requiere que los Estados establezcan nuevos estándares para alcanzar el Principio 10, conocido como el principio de democracia ambiental de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹². La no implementación efectiva de este tipo de marcos, de naturaleza garantista y orientados al respeto de los derechos humanos, puede aumentar la frustración de numerosos actores sociales y comunitarios que

12 Principio 10: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

promovieron y participaron en su elaboración. Al mismo tiempo, lo anterior puede alimentar procesos adversariales o estrategias de resistencia en torno a proyectos e iniciativas de desarrollo.¹³

Por las razones precedentes, sumado a otras que por falta de espacio no es posible desmenuzar, la gobernanza de los recursos naturales constituye hoy uno de los retos más trascendentes de la agenda para el desarrollo de América Latina y el Caribe, y una preocupación central para ciudadanos, comunidades, gobiernos y empresas.

13 Para más detalles sobre la relación entre el marco normativo existente y la conflictividad ver Aín G , Portilla , J “Field Lessons from Latin America: Can Dialogue Manage the Dynamics of Extreme Polarization and Contribute to Justice?”En More Justice More Peace-When Peacemakers are Advocates. Roman and Littlefield.2020. Capítulo 8 pag 115

2 Polarización Social y Riesgo de Reprisalias

Del análisis detallado de episodios de protesta, incluyendo consultas con actores locales y de la academia, así como informes de organizaciones nacionales e internacionales especializadas en la materia, surgen de manera recurrente dos características particulares de la conflictividad socio ambiental en LAC.

Por un lado, la extrema **polarización social** existente, y en particular las consecuencias psico-sociales que acompañan a este fenómeno afectando a ciudadanos y comunidades. Aunque la polarización adquiera mayor visibilidad cuando opera sobre grandes temáticas nacionales, sus dinámicas e impacto en el tejido social permean y toman cuerpo también a nivel comunitario o local bajo la forma de aceptación o rechazo total a iniciativas o proyectos de desarrollo que tengan el potencial de afectar el medio ambiente o las formas tradicionales de vida de poblaciones circundantes. Se polarizan y dividen las opiniones por grandes temas e iniciativas nacionales, pero también por obras de menor porte emplazadas en regiones o comunidades alejadas de las grandes ciudades.

Según Baró (1983), la polarización es un proceso psico-social por el cual las posturas ante un determinado problema tienden a reducirse cada vez más a dos esquemas opuestos y mutuamente excluyentes al interior de un determinado ámbito social. Existe polarización social cuando la postura de un grupo supone la referencia negativa a la postura de otro grupo considerado como rival. Se trata de un fenómeno dinámico, un proceso de fuerzas sociales donde el acercamiento a uno de los polos implica no solo el alejamiento sino el rechazo activo por parte del otro polo. Al polarizarse, la persona se identifica con un grupo y asume su forma de captar el problema, lo que la lleva a rechazar conceptual, afectiva y *«comportamentalmente»* la postura opuesta y a las personas que la sostienen.

La polarización recrea y afianza estereotipos, refuerza la lógica “nosotros-ellos”, y genera sufrimiento en familias, comunidades, iglesias, escuelas, y otros espacios sociales de convivencia en que todos se ven obligados a posicionarse a favor o en

contra en un determinado tema o iniciativa. Losada (2004) sostiene que el impacto psicológico, personal y colectivo de esta polarización dependerá de varios factores que van desde la ubicación geográfica de la población (capital, regiones, zonas protegidas, bosques, etc.) hasta variables de edad, sexo, estado de salud, cercanía o exposición con situaciones de violencia directa y problemas personales, familiares, comunitarios o institucionales previamente existentes.

Los estereotipos y las construcciones del otro que se operan en contextos polarizados afianzan los sesgos de atribución hostil, otorgando una lectura siempre negativa a las intenciones y acciones de los demás. Estos estereotipos contribuyen a la acumulación de agravios entre las partes creando barreras adicionales para un acercamiento inicial.

Otro rasgo central de los escenarios polarizados es la existencia de dos polos o posiciones que garantizan la cohesión y solidaridad al interior de cada grupo y que ejercen funciones de disciplina para con actores que no se definen. Es común ver estas lógicas en conflictos comunitarios en donde se identifican voces y posiciones en contra de determinada iniciativa o a favor, pero en donde las voces intermedias dispuestas a considerar opciones moderadas o a tener un intercambio basado en información rigurosa son completamente acalladas e invisibilizadas por los dos polos. Lamentablemente, continúan repitiéndose escenarios en donde estas dinámicas acaban generando violencia intracomunitaria entre quienes están a favor y quienes se oponen a un proyecto, o bien episodios de amenazas, riesgo de represalias, y como se verá a continuación gravísimas violaciones a los derechos humanos.

Por ello, un desafío complejo en la dimensión preventiva de las tareas de planeación, desarrollo e implementación de proyectos e iniciativas de infraestructura es tener consciencia temprana que el fenómeno de la polarización opera de forma apresurada y casi automática, dadas las precondiciones a las que se ha hecho referencia. Una vez que los actores se han polarizado, es sumamente difícil y se requieren estrategias a mediano y largo plazo para recrear condiciones de escucha activa que permitan un intercambio franco y productivo. El tiempo necesario para despolarizar individuos y contextos excede por mucho los tiempos administrativos y financieros de un ciclo de proyectos en la mayoría de las IFIs, y por ello es relevante mapear con cautela escenarios y espacios territoriales en donde las condiciones para acelerar procesos de polarización o bien agravarlos puedan estar presentes.

Una herramienta razonablemente eficaz para iniciar procesos de desescalada en conflictos activos e intentar generar conversaciones en contextos de alta desconfianza y sospecha es la provisión de información de tipo técnico o científico, dado su presunto carácter objetivo. Sin embargo, ésta también resulta ineficaz para promover reflexiones más racionales en contextos altamente polarizados. La evidencia de estudios neurológicos recientes subraya que para los seres humanos es imposible experimentar curiosidad y apertura al mismo tiempo que se sienten amenazados, y por esta razón los actores “polarizados” suelen estar inmunizados ante la nueva información que se presenta. En tiempos y contextos polarizados, el sesgo de auto confirmación es infinitamente más relevante que la búsqueda de información científica u objetiva.

Ripley (2018), luego de coleccionar evidencia sobre el funcionamiento neurológico en contextos “cargados” como ella los denomina, concluye que el cerebro humano actúa y procesa la información de manera particular en contextos polarizados.¹⁴ En un enorme porcentaje, los individuos buscan reducir la tensión que este tipo de contextos generan en y con vecinos, colegas, familiares, y la opinión pública en general, a través de la búsqueda de coherencia, que muchas veces llega de la mano de una simplificación, a veces burda. El rol subconsciente de la simplificación es crear un escenario binario en donde la persona se ve tomando una posición lógica y correcta desde el punto de vista moral, ideológico, religioso o desde su cosmovisión. La simplificación se entrelaza con un sesgo de auto beneficio en el que las personas o grupos no dudan que la posición adoptada es la mejor y la que corresponde en un determinado momento histórico.

No abundan las teorías y desarrollos conceptuales sobre las causas estructurales del surgimiento de la polarización en la región.¹⁵ Sin embargo, investigaciones de reconocimiento global realizadas a inicios del siglo XXI ya reflejaban altos niveles de insatisfacción con los regímenes democráticos y crecientes niveles de frustración en el seno de las sociedades latinoamericanas.¹⁶ Los vínculos entre frustración y

14 Síntesis de tendencias en Amanda Ripley, Complicating the Narratives. July 27, 2018

<https://www.amandaripley.com/blog/complicating-the-narratives>

15 Para una introducción al tema ver Rojas, Cesar. La polarización y su dinámica ambidiestra p 331-335, en Democracias Callejeras. (Fundación Red de Expertos Integrados, 2013).

16 Ver Informe Nuestra Democracia coordinador por Caputo Dante y Ocampo Jose Antonio, y publicado por la Organización de Estados Americanos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica. 2010

agresión han sido probados en múltiples investigaciones desde la Psicología Social, tanto por sus escuelas tradicionales como por sus teorías modernas, como el modelo afectivo general de la agresión.¹⁷

Con relación al vínculo entre polarización social y la agresión o violencia, Losada (2012) sostiene que la polarización social fractura el tejido social a la vez que favorece la naturalización y legitimación de la violencia. El hermetismo o encapsulamiento de cada grupo contribuye a reforzar la propia lectura que se tiene sobre los hechos, y cuanto más cerrado está el grupo, más reafirma su narrativa de lo que ocurre y la percepción de los grupos externos como posibles enemigos. El miedo a ser atacado, a la pérdida del territorio o al cambio en dinámicas sociales existentes, genera una angustia que se transforma en acciones de defensa o ataque preventivo donde el lema explícito o implícito es “el otro es el enemigo”.¹⁸

La activación emocional que producen los estados de polarización social en la región debe considerarse como uno de los elementos distintivos que explican los procesos de resistencia, las conflictividades múltiples que retroalimentan y las dinámicas que se generen en los territorios en que estén emplazados los proyectos o iniciativas de desarrollo.

Los niveles de violencia que aparecen en el procesamiento de algunas controversias y conflictos socio ambientales, y en particular los fenómenos de **represalias** al que están sometidos quienes realizan tareas de defensa del medio ambiente, constituyen un segundo rasgo que se afianza en la región de América Latina. Por tercer año consecutivo LAC ha sido identificada como la región más peligrosa del planeta para los defensores del medio ambiente y de derechos humanos. Más del 60 por ciento de asesinatos de defensores ocurren en los pueblos, bosques y selvas de la región. Para la organización especializada *Global Witness*, en 2018 fueron asesinados un promedio de más de tres activistas por semana al defender sus tierras de la invasión de industrias como la minería, la explotación forestal y la agroindustria.¹⁹ En el caso particular de personas defensoras que luchan por la protección de las fuentes de agua, se ha identificado un aumento en los asesinatos de cuatro en 2017, a diecisiete en 2018.

17 Para un repaso genérico ver Baron R.- Donn Byrne, Psicología Social pp 445. Agresión, su naturaleza, causas y control. Pearson, Prentice Hall, Madrid 2005

18 “El otro es el enemigo: imaginarios Sociales y Polarización. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Universidad Central de Venezuela. Vol. 10, núm.. 2, Mayo -Agosto 2004, pp 197

19 “¿Enemigos del estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente Global Witness.” Julio 2019.

En el año 2019, un total de 304 defensores y defensoras de derechos humanos fueron asesinados a nivel global, de los cuales 208 eran latinoamericanos. Según información disponible colectada por *Front Line Defenders*, organización internacional especializada en la materia, el 85% de quienes fueron asesinados en 2019, había recibido previamente una amenaza directa sea individualmente o como parte de su comunidad. Un 40% de quienes fueron asesinados trabajaban específicamente temáticas vinculadas a la defensa de derechos ambientales, de la tierra y de pueblos indígenas.²⁰

Resulta evidente que el asesinato es el indicador más extremo de procesos de violencia y confrontación que se han gestado con anterioridad y que no han sido abordados acorde a un marco de derechos humanos y respeto a la vida.

La base de datos del Centro de información sobre Empresas y Derechos Humanos monitorea y compila casos de defensores/as de los derechos humanos dedicados a la rendición de cuentas de empresas que fueron víctimas de agresión, hostigamiento y homicidio desde 2015 hasta 2019. En la actualidad, la base registra 2084 casos a diciembre del 2019. Del total, 238 episodios de represalias en sus diversas formas (desde acosos de toda índole, secuestros, amenazas, intimidaciones, demandas judiciales, golpizas, torturas y asesinatos) ocurrieron en países de América Latina y el Caribe durante el año 2019 solamente.²¹

Funcionarios del Sistema de Naciones Unidas y representantes de organizaciones especializadas coinciden en resaltar que este tipo de procesos comienzan con declaraciones y pronunciamientos que estigmatizan y desprestigian a los defensores presentándolos como anti desarrollo, terroristas, o actores “con intereses ocultos”, lo que en muchos casos dispara procesos de criminalización, amenazas anónimas, arrestos y, en casos extremos, asesinatos por parte de perpetradores cuya identidad es difícil establecer. Siendo que la estigmatización de defensores constituye un primer paso, resulta crítico analizar tempranamente cualquier tipo de manifestación que contribuya a desandar dinámicas polarizantes a través de la creación de imaginarios sociales negativos, o a los intentos por vincular actos de genuina protesta con actividades ilegales, mafiosas o violentas.

20 Front Line Defenders. Global Analysis 2019.

21 Ver base completa en <https://www.business-humanrights.org/bizhrds>

La impunidad dificulta algunas de las investigaciones sobre la identidad de los perpetradores, sin embargo, organizaciones como *Global Witness* insisten en identificar a los bancos de desarrollo, entre otros, como actores estratégicos que podrían estar contribuyendo a los niveles de violencia existentes.²²

22 Ver Principales Hallazgos, “¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente Global Witness.” Julio 2019. Página 9

3 Explorando abordajes que contemplan la Polarización y el Riesgo de Represalias

El abordaje de controversias y conflictos sea por parte de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las IFIs o a través de otros espacios institucionalizados, requiere una aproximación cuidadosa y consciente del riesgo de agravar ambos fenómenos: la polarización creciente y el riesgo de represalias a reclamantes, familiares y seres queridos. Una gestión integral y responsable de procesos controversiales, quejas, denuncias y o conflictos por parte de un tercer actor que es llamado a jugar un rol en dicho proceso debe velar por la observancia del principio de Acción Sin Daño, evitando en todo momento el agravamiento de situaciones o peligros preexistentes.

Atendiendo este imperativo categórico y a efectos de incentivar una reflexión en la materia, se culmina la presente nota conceptual con una serie de medidas potenciales o buenas prácticas que pueden ser incorporadas a los protocolos de funcionamiento de entidades y organismos que, trabajando en contextos de alta volatilidad y o conflictividad social, procuren identificar e incorporar los fenómenos de polarización y riesgo de represalias a sus análisis de riesgos, y a sus estrategias de abordaje y/o mitigación de ambos fenómenos.

Las medidas sugeridas deben ser concebidas e implementadas como parte de un abordaje integral que combine estrategias multinivel, enfoques multidisciplinarios y la dimensión multicultural, esencial en la nueva configuración de la región de América Latina y el Caribe.

La necesidad urgente de abordajes complejos, multinivel, multidisciplinarios y culturalmente apropiados reside en la relación simbiótica que existe entre ambos conceptos y los riesgos de retroalimentación mutua que se están evidenciando en la región. La polarización y la violencia, bajo el formato de represalias a defensores del medio ambiente, son dos caras de una misma moneda. La primera es precondition para la segunda fertilizando el terreno en el que luego aparecen episodios de violencias múltiples, y en algunos casos serias violaciones a los derechos humanos.

Galtung (2010) sostiene que la polarización mental legitima la polarización del comportamiento, que a su vez refuerza la primera, todo a su vez permeado por procesos bioquímicos en el cuerpo humano.

Las sugerencias provienen de investigaciones y buenas prácticas en el campo del análisis y transformación de Conflictos o conflictología, así como de un creciente corpus de políticas públicas plasmadas en documentos nacionales e internacionales sobre la temática.

1. **Complejizar los análisis e identificar factores o dinámicas polarizantes.**

Conducir análisis de contexto o situacionales en profundidad orientados a identificar de manera temprana factores e indicadores que no aparecen necesariamente durante una visita de campo o misión al área de proyecto. Se debería prestar particular atención, entre otros elementos, a los patrones históricos de relacionamiento entre actores involucrados en una controversia, fenómenos de estigmatización en medios de prensa locales y nacionales, lógicas dicotómicas “nosotros- ellos” que se hayan manifestado en procesos o episodios previos, situaciones de violencia estructural, directa o cultural²³ pasada o presente, relaciones de desconfianza entre actores de la comunidad (aunque no sean directamente afectados por un proyecto), presencia de dos lecturas o posiciones mutuamente excluyentes sobre un determinado tema, estados de alta emocionalidad y crispación en el debate público, entre otros. Los análisis situacionales más comprensivos están orientados a captar la secuencia y no una foto estática de un determinado contexto. El principal objetivo de estos análisis es evitar lo que ha sido denominado como “mentalidad de proyecto”²⁴, que consiste en la realización de lecturas o análisis centrados en ciclos cortos, en general vinculados a los ciclos de financiamiento de los proyectos, que carecen o en los que no resaltan patrones o tendencias estructurales y sistémicas que caracterizan las relaciones interpersonales, intracomunitarias y comunitario-estatales en general.

2. **Incorporar enfoques que prioricen las relaciones humanas.** Jean Paul Lederach, quizás uno de los más reconocidos y prolíficos practicantes e intelectuales en el campo de la construcción de paz y el cambio social,

23 Definición clásica de Johan Galtung sobre los tres tipos de violencia.

24 Jean Paul Lederach Conferencia Magistral en ocasión de recibir el prestigioso premio Gittler otorgado por la Universidad de Brandeis, Estados Unidos. 30 de Octubre 2019.
<https://www.brandeis.edu/gittlerprize/videos/lederach.html>

sostiene que en escenarios de división y conflicto recurrente finalmente los individuos e instituciones no serán recordados por lo que dijeron o prometieron, ni tampoco por los productos o resultados que obtuvieron, sino por la calidad de las relaciones que alimentaron y crearon y por ende, por el tipo de presencia que tuvieron. Un abordaje que considere como elemento central la calidad de las relaciones que se construyen y desarrollan en áreas en donde se emplazan proyectos e iniciativas adoptará una visión holística que priorice la sostenibilidad, calidad y durabilidad del cambio que emerja a partir de las iniciativas que se apoyan y financian, por oposición a las evaluaciones centradas en la calidad de una solución en particular.

²⁵ Evidentemente una iniciativa o proyecto de desarrollo en particular puede prosperar desde el punto de vista de su concepción, construcción y operación, pero al mismo tiempo puede fracasar en la dimensión relacional dejando comunidades divididas, desconfianzas que persisten, violencia recurrente, lógicas polarizantes y en definitiva, rencor e impotencia. Las relaciones humanas, el tejido social que existe y el estado en que este queda una vez que los proyectos o iniciativas comienzan a operar deben ser tenidos en cuenta en las evaluaciones previas y periódicas, a efectos de promover un desarrollo ético que tenga a los seres humanos y el entorno en el que viven en el centro de sus preocupaciones. La baja rotación en el personal técnico que interviene puede coadyuvar a que se construyan vínculos duraderos desde las etapas de planeación hasta las fases de operación de un proyecto.

3. **Identificar a los constructores de puentes o “mediadores internos”.** Debido al carácter recurrente de algunos conflictos y a la naturaleza cambiante que estos presentan en la región, los modelos tradicionales del mediador externo neutral, o del mediador internacional que llega para colaborar en un proceso de resolución de controversias, han ido perdiendo vigencia para dar paso a la noción del mediador interno o interno parcial.

Estos individuos son definidos como actores, grupos, entidades o instituciones que -aunque parcializados en su lectura de una determinada situación- poseen altos niveles de legitimidad y confianza con individuos e instituciones involucrados en conflictos específicos gracias a su reputación

25 Conferencia Magistral en ocasión de recibir el prestigioso premio Gittler otorgado por la Universidad de Brandeis, Estados Unidos. 30 de Octubre 2019. <https://www.brandeis.edu/gittlerprize/videos/lederach.html>

y buenas relaciones con las partes, y que además poseen la habilidad para influenciar el comportamiento de las partes en conflicto de manera directa o indirecta. Este tipo de actores trabajan desde dentro del conflicto y aunque pueden no ser actores principales de la controversia, su condición de miembros de la comunidad o región y su conocimiento de las problemáticas, miedos y aspiraciones de sus pares los colocan en una posición privilegiada para influenciar positivamente el conflicto o controversia, explorar y preparar las condiciones para potenciales procesos de diálogo. En el mismo sentido, los mediadores internos pueden ser una fuente invaluable de información previa a la preparación de proyectos e iniciativas. Los procesos formales de mediación y las organizaciones involucradas pueden eventualmente proveer apoyo externo al mediador interno cuando existe poca voluntad política, capacidades débiles para el diálogo, falta de intermediarios confiables o desafíos en materia de seguridad.²⁶

4. **Evitar la estigmatización y reconocer la importancia de la tarea que realiza el otro.** Como se describe en el apartado de contexto, los procesos de polarización social y los episodios que culminan con represalias comienzan con ataques verbales, acusaciones cruzadas, estigmatizaciones, campañas de desprestigio, y asociaciones del actor al que se pretende desprestigiar con el crimen, delitos, fuerzas internacionales ocultas, posiciones irreductibles e irracionales, la falta de interés nacional o la promoción de modelos de desarrollo equivocados o foráneos, entre otros epítetos. Resulta urgente evitar actos o gestos que disparen escaladas de estigmatización a partir de un reconocimiento de la interdependencia mutua que existe entre todos los actores de un determinado contexto, así como del rol que cada uno de ellos tiene en los procesos de desarrollo. Siempre es posible, y muchas veces deseable, disentir sobre un proyecto o iniciativa, pero en un contexto como el descrito es imprescindible reconocer mutuamente el valor en la tarea que realizan los defensores del medio ambiente y de derechos humanos en general, así como los actores que financian iniciativas de desarrollo complejo en áreas deprimidas o alejadas, como son las IFIs. Este reconocimiento al valor de la tarea de los defensores del medio ambiente y el territorio, por parte de empresas, gobiernos o actores internacionales, contribuye a detener el proceso de escalada verbal y emocional y puede persuadir a actores violentos o ilegales a no aumentar

26 Para un mayor detalle del concepto del mediador parcial interno ver Weher, P y Lederach, J.P. Mediating Conflict in Central America, Journal of Peace Research, vol 28.no1,1991. pp 85-98

hostilidades o fomentar ataques directos a defensores. El reconocimiento de comunidades y actores de la sociedad civil al fomento y apoyo al desarrollo, aunque no exista coincidencia necesariamente con una iniciativa puntual, también colabora a desestigmatizar a todas las IFIs como operadoras del capitalismo internacional y promotoras de modelos foráneos que solo buscan el beneficio económico.

- 5. Promover la transparencia y honestidad sobre el objetivo de los procesos de consulta:** Cuando se organizan espacios de diálogo o consulta en contextos con potencial de conflictividad socio ambiental, debe quedar claro el objetivo del proceso desde el inicio. En general existen percepciones diferenciadas, aunque no contradictorias, sobre la calidad de los diálogos o procesos de consulta que tienen lugar en las etapas tempranas del ciclo de proyectos y con anterioridad al emplazamiento de estos. Mientras las agencias ejecutoras suelen estar convencidas que han hecho todo lo posible por identificar a los actores clave, convocarlos y presentarles la información central de un proyecto para discusión e intercambio, los actores locales suelen mostrarse disconformes con la calidad y organización de dichos procesos, o directamente alegan que no han sido consultados a tiempo. La normativa internacional y nacional de los países de la región estipula que se requerirán consultas con las partes afectadas y se considerarán sus puntos de vista antes del emplazamiento de un proyecto o iniciativa. El enorme desafío consiste en determinar con precisión en qué lugar del espectro de participación pública se encuentran las consultas o diálogos que se organizan con antelación a la implantación de un proyecto. ¿Están orientadas a: a) informar, b) consultar, c) involucrar, d) colaborar o e) dar poder de decisión a los actores potencialmente afectados por el proyecto? Estos cinco objetivos varían considerablemente al igual que las herramientas e instrumentos para organizar consultas dependiendo cuál sea el fin u objeto del proceso.²⁷ La falta de claridad sobre el objetivo del proceso puede agravar las condiciones existentes predisponiendo negativamente a los actores potencialmente afectados y permitiendo la circulación de información falsa o negativa sobre impactos sociales y ambientales alegados, creando un espacio proclive a la aparición de posiciones extremas, el surgimiento de sentimientos de frustración y engaño, o las sospechas que los procesos de consulta ya tenían un resultado predeterminado antes de comenzar.

27 International Association for Public Participation ha desarrollado múltiples materiales sobre el espectro de participación pública, sus diferentes fases, y los objetivos y herramientas para cada una de dichas fases. Dicho material es público y se encuentra online

6. **Institucionalizar el análisis de riesgo de represalias a afectados por proyectos de Desarrollo.** Además de realizar esfuerzos para Integrar de forma permanente a los procesos de gestión los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (2011), puede ser deseable incorporar el análisis de riesgo de represalias a las operaciones de planeación, desarrollo e implementación de iniciativas y proyectos en zonas vulnerables. Este instrumento tiene como finalidad, una vez identificados el contexto, actores, problemáticas, episodios pasados y capacidades y vulnerabilidades de los actores afectados por procesos de desarrollo, evaluar el potencial para que los propios proyectos y/o los procesos de conflictividad socio ambiental generen un agravamiento de las condiciones de los actores y la aparición de represalias en alguna de sus formas.²⁸ El formato que pueden adoptar las represalias es variado e incluye las esferas personales, laborales, la restricción de movimientos, el desprestigio y la difamación , el acoso judicial y cualquier tipo de daño físico, o a los bienes de la persona, por ello el análisis debe ser detallado y contar con la colaboración plena de los sujetos pasibles de sufrirlas a efectos de entender sus temores y prioridades.

7. **Colaborar en la reducción del riesgo de represalias y la protección de potenciales víctimas de violaciones a los Derechos Humanos.** En un contexto de alta polarización y violencia, una vez finalizado el análisis de riesgo, todos los actores involucrados en procesos de desarrollo pueden contribuir a disminuir el riesgo de represalias que puedan sufrir los afectados y quienes tengan visiones divergentes o incluso opuestas a iniciativas de desarrollo. Esto implica adoptar medidas para disminuir el riesgo o bien para desincentivar la fuente de la amenaza, así como ofrecer trainings a medida sobre las técnicas y estrategias de abordaje en contextos en que existan represalias. La coordinación de la modalidad de los encuentros con posibles afectados, el establecimiento de canales de comunicación segura, los enfoques que contemplen las problemáticas específicas a colectivos vulnerables y los impactos particulares en mujeres, la no divulgación de información sensible, la no estigmatización de individuos o comunidades y el aviso a tiempo a organizaciones u entidades que se encargan de la protección de individuos en peligro, son algunas de las medidas que pueden ser adoptadas para mitigar dicho riesgo.

28 Para una definición ver Directrices para Atender el riesgo de represalias en la gestión de Solicitudes. MICI.2019.

Bibliografía

-Aín G , Portilla , J “ *Field Lessons from Latin America: Can Dialogue Manage the Dynamics of Extreme Polarization and Contribute to Justice?*”En More Justice More Peace-When Peacemakers are Advocates. Capitulo 8. Roman and Littlefield.2020.

-Ain G, Institucionalidad para el Diálogo y la Prevención de Conflictos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Bureau Regional América Latina, 2014,

-Baró, I. M “*Polarización Social en el Salvador*”. Versión Digitalizada Bibioletca “P. Florentino Idoate, S.J” Universidad Centroamericana Jose Simeón Cañas.1983

-Calderón, F, (Coordinador). Las Protestas Sociales en América Latina. Informe sobre Conflictos Sociales en América, Latina. PNUD; Fundación UNIR Bolivia, 2011.

- “¿Enemigos del estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente Global Witness.” Julio 2019.

-Front Line Defenders. Global Analysis 2019

-Galtung, J , A Theory of Conflict. Overcoming Direct Violence, Kolofon Press, 2010.

-Gonzalez, N., “ *La Conflictividad vinculada a los recursos naturales en América Latina: tendencias y mecanismos institucionales de respuesta*” en R. La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo: dilemas de gobernanza, Libros de la CEPAL, N° 157 (LC/PUB.2019/13-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

-Martínez-Alier, J “*Los conflictos ecológicos-distributivos y los indicadores de sustentabilidad*”, Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, 2004, vol. 21

-Lozada, M. “*El otro es el enemigo: imaginarios Sociales y Polarización*”. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Universidad Central de Venezuela. Vol. 10, num 2, Mayo -Agosto 2004

-Rojas, C. Democracias Callejeras. (Fundación Red de Expertos Integrados, 2013

- Ripley A., Complicating the Narratives. Article and Pod cast. July 27,2018
- Svampa M, “Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”, *Revista del Observatorio Social de América Latina*, año XIII, núm. 32, noviembre de 2012.
- Sarti, C. Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y El Caribe, El Salvador, Ed. Ícara.2007
- Watkins, Graham (coord). Lessons from Four Decades of Infrastructure Project-Related Conflicts in Latin America and the Caribbean, (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).
- Weher, P, Lederach, J.P. “*Mediating Conflict in Central America*”, Journal of Peace Research, Vol 28. 1991.
- Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, resolución 17/4 del 16 de Junio de 2011
- Informe Nuestra Democracia. Organización de Estados Americanos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica. 2010

MECANISMO INDEPENDIENTE DE CONSULTA E INVESTIGACIÓN

Correos electrónicos:

Para enviar reclamos: mecanismo@iadb.org

Para otros temas MICI: AccessMICI@iadb.org

Tel: +1 (202) 623-3952

Fax: +1 (202) 312-4057

Dirección postal: 1300 New York Ave., N.W.

Washington, D.C. USA, 20577

www.iadb.org/mici