

EL DESARROLLO TERRITORIAL PARTICIPATIVO Y NEGOCIADO (DTPN)

LA FACILITACIÓN PARA LA GOBERNANZA TERRITORIAL



Bajo la dirección de: Paolo Groppo,
Especialista de desarrollo territorial, NRL

Autores:
Jean Bonnal
Carolina Cenerini
Gérard Ciparisse
Massimo Rossi

Junio 2013

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN



Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este documento son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Siglas

AFIP	División de Sistemas y de técnicas de la información
AGLL	Servicio de gestión de tierras y de nutrición de las plantas
ART	Análisis e investigación territoriales
CDE	Concertación, decisión, medio ambiente
CIRADR	Conferencia internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
CNAM	Conservatorio Nacional de Artes y Oficios
CODECO	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CODEM	Consejos Municipales de Desarrollo
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
DNOR	Dirección nacional de planificación territorial
DTPN	Desarrollo territorial, participativo y negociado
ENGREF	Escuela nacional de agricultura, ingeniería rural, aguas y bosques
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GAL	Grupos de acción local
MEDD	Ministerio de ecología, desarrollo sostenible y energía
NRLA	Unidad de gestión y tenencia de la tierra
ONG	Organización no gubernamental
PLUD	Desarrollo participativo de la utilización del suelo
PPA	Planificación participativa ascendiente
PST	Pacto social territorial
RED-IFO	Metodología de regionalización y diferenciación / información, capacitación y organización
SDAA	Servicio de Tenencia de la Tierra
SDAR	Servicio de Instituciones Rurales y Participación
SDRE	Servicio de Extensión, Educación y Comunicación
SDT	Tratamiento especial y diferenciado
SDW	Dirección de Género y Población

Índice

<i>Siglas</i>	<i>iii</i>
<i>Índice</i>	<i>v</i>
<i>Prefacio</i>	<i>1</i>
<i>1. Antecedentes</i>	<i>3</i>
<i>2. La gobernanza territorial</i>	<i>5</i>
<i>3. Desarrollo local, territorial y la gobernanza</i>	<i>6</i>
3.1 ¿Cómo se gobierna la dimensión integrada?	6
3.2 ¿Cómo se gobierna la dimensión descentralizada?	6
3.3 ¿Cómo se gobierna la dimensión participativa?	7
3.4 ¿Cómo se gobierna la dimensión negociada?	7
<i>4. Nacimiento de una nueva figura profesional</i>	<i>10</i>
<i>5. ¿En qué momento se volvió necesaria la facilitación?</i>	<i>11</i>
<i>6. Objetivos de un diálogo territorial</i>	<i>15</i>
<i>7. El facilitador territorial</i>	<i>16</i>
7.1 Tres funciones esenciales	17
7.2 Competencias básicas	18
<i>8. Las etapas de un diálogo relativo al territorio</i>	<i>20</i>
8.1 Fase cero – La lógica de la intervención	22
8.2 Fase 1 – Miradas	25
8.3 Fase 2 – Horizontes: diálogo y propuestas	28
8.4 Fase 3 – El proceso de negociación: mediación y creación de consenso.....	38
8.5 Fase 4 – El Pacto social territorial (PST).....	47
8.6 Fase 5 – La aplicación del pacto social territorial	49
8.7 Fase 6 – Seguimiento externo y evaluación.....	50
<i>9. Fortalezas y debilidades del diálogo territorial</i>	<i>51</i>
9.1 Al inicio: circunstancias en las antípodas de estos tipos de diálogo	51
9.2 Durante la ejecución: causas de fracaso parcial o total	51
9.3 Aportaciones específicas de la mediación	51
<i>10. Anexos</i>	<i>53</i>
<i>11. Referencias bibliográficas</i>	<i>61</i>

Prefacio

Si bien se ha realizado una serie de intervenciones en materia de reforma agraria y desarrollo rural, los problemas relacionados con la tierra¹ y el agua² siguen siendo apremiantes en los países en desarrollo y con economías en transición. En 2012, en la introducción del documento presentado por la FAO en la Conferencia de Rio+20, se afirmaba que “es apremiante constatar que más de 900 millones de personas sufren todavía de hambre [...] y que para combatir el hambre y la desnutrición hay que empezar por garantizar, en las zonas rurales, acceso equitativo a los recursos, al empleo y a los ingresos”³. En la mayoría de estos casos, la inseguridad en lo que concierne al acceso a los recursos naturales está estrechamente ligada a la pobreza.

La Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) es un foro de debate sobre las políticas agrarias⁴. En esa ocasión, la FAO presentó una propuesta de enfoque innovador para afrontar esos problemas: el Desarrollo territorial, participativo y negociado (DTPN)⁵.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO aprobó en mayo de 2012 las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de los regímenes agrarios aplicables a la tierra, a la pesca y a los bosques, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*⁶, teniendo en cuenta todos los tipos de regímenes agrarios (públicos, privados, comunitarios, autóctonos, consuetudinarios e informales). Estas directrices fueron elaboradas, a nivel mundial, con ayuda de grandes organizaciones internacionales, regionales y nacionales que colaboraron en el diseño de los cambios mundiales en materia de gobernanza agraria. La elaboración de dichas directrices ha sido objeto de un proceso abierto, basado en una serie de consultas y negociaciones.

Entre septiembre de 2009 y noviembre de 2010 se realizaron 10 consultas a nivel regional, una en el sector privado y cuatro en el seno de la sociedad civil. En estas actividades se reunieron casi mil participantes provenientes de más de 130 países, en representación de las instituciones gubernamentales, de la sociedad civil, del mundo universitario y de las diferentes agencias de las Naciones Unidas. Cada reunión de consultas correspondía a un objetivo de evaluación para identificar los temas y las medidas que debían incluirse en las directrices, en el contexto de la gobernanza agraria. El anteproyecto de directrices fue preparado

¹ FAO, 2011.

² FAO, 2008.

³ FAO, 2012.

⁴ <http://landportal.info/es/node/17378>

⁵ Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), realizada en Porto Alegre, Brasil, en marzo de 2006.

⁶ FAO, 2012d.

tras la conclusión del proceso de consultas y de una consulta electrónica organizada en abril/mayo de 2011.

El primer borrador comprendía las propuestas provenientes de los sectores público y privado, de la sociedad civil y del mundo universitario. La versión final se redactó a partir de las negociaciones intergubernamentales conducidas por el CSA en julio y octubre de 2011, además de marzo de 2012.

En la perspectiva actual Estado/sociedad civil que se observa en una buena cantidad de países, la interacción entre el Estado y los actores sociales impulsa reformas en las estructuras agrarias y en las ajenas a la agricultura. Las diversas posiciones, en este campo, son enormemente diferentes.

Por un lado, se perciben las organizaciones de agricultores y los movimientos indígenas como elemento fundamental para la realización de reformas y para la aplicación práctica de los principios contenidos en las Directrices voluntarias sobre la tenencia de la tierra. Sin embargo, estas organizaciones no se consideran, en sí, lo suficientemente sólidas.

Por el otro, el Estado sigue siendo un actor esencial sin tener necesariamente el papel de guía. Por su parte, los mercados son el entorno en el cual se posicionan los campesinos que reciben la tierra para sentar las bases de su propia supervivencia⁷.

Se puede llegar a comprender mejor el proceso de las políticas de desarrollo si se concentra la atención (y las intervenciones ulteriores de desarrollo) en las interacciones dinámicas (incluyendo las coaliciones, el diálogo, las negociaciones, las consultas, los negocios, las confrontaciones y las alianzas momentáneas) que se dan entre los diferentes tipos de actores.

La dificultad principal está en buscar las mejores condiciones para crear y reagrupar las diversas coaliciones de reforma tanto en los gobiernos como en las organizaciones autónomas de la sociedad civil.

Esta publicación tiene por objeto definir mejor algunas características de los recursos humanos que se revelan indispensables si se pretende “contribuir” al proceso de convergencia progresiva y de colaboración entre los diferentes actores.

⁷

Borras, 2006.

1. Antecedentes

Si bien la abundancia o la escasez de los recursos se deben, en gran parte, a una característica física y natural, la distribución del acceso a los recursos depende de la sociedad, de las relaciones de fuerza y de las normas de gestión que se utilizan. Algunas variables ligadas a la historia ayudan a distinguir algunas grandes problemáticas que influyen decisivamente en el surgimiento de tensiones, de conflictos.

El reconocimiento de los derechos de los habitantes sobre las tierras y las aguas no se cumple de la misma forma en las diferentes culturas y en las diferentes épocas. La historia ha moldeado esta construcción, produciendo un resultado particularmente complejo y muy heterogéneo. Por esta razón, si bien las concepciones y las prácticas del derecho no son uniformes en todo el mundo, algunos sistemas se pueden imponer a otros y la globalización tiende a uniformar las situaciones de administración de los derechos en base a un modelo único.

Para desenmarañar este enredo, es necesario recordar que los derechos se construyen sobre el terreno, desde abajo, sobre la base de las relaciones de fuerza, de las restricciones ecológicas, en procesos de larga duración. Sin embargo, estos derechos pueden ser impuestos desde arriba, por estructuras estáticas o externas, producto de fenómenos de expansión imperialista o de dominio colonial, entre otros.

Los derechos sobre las tierras y sobre las aguas se conciben, en el mundo, de forma diferente según los sistemas de derecho vigentes. Sin embargo, estos derechos generalmente se encuentran vinculados entre sí, a excepción de aquellos sobre las aguas consideradas públicas (las vías navegables). Hoy día, estos derechos tienden con frecuencia a ser diferenciados y tratados por separado, en la medida en que grandes cantidades de agua que se sacan de un determinado lugar pueden afectar el ciclo del agua sobre superficies extremadamente enormes. Cabe destacar que es necesario estar alertas sobre la calificación de “excesivos” que a veces se atribuye a algunas actividades de recolección de aguas en relación con otras que no podrían no serlo. Es necesario, además, integrar en la reflexión datos de arreglos y de arbitrajes sobre la distribución del agua. En este sentido, por ejemplo, algunos actores recientemente asentados aguas abajo (que aspirarían a captar los recursos y a modificar los equilibrios políticos poniendo en entredicho a los antiguos usuarios de las aguas), podrían calificar como excesiva una actividad de recolección de aguas de un río, de vieja fecha, pero razonable.

Las tensiones y los conflictos relacionados directa o indirectamente con los problemas de acceso a la tierra o al agua tienen diferentes orígenes, sin embargo se desarrollan en gran medida sobre la base de las restricciones apenas descritas⁸.

⁸ Merlet, Groppo, 2011.

El número creciente de conflictos y de disputas ligados a la tierra y a los recursos naturales, además de la degradación creciente de las tierras, demuestran la necesidad urgente de continuar la reflexión de forma cada vez más concreta sobre estas temáticas, con el fin de crear sinergias y acciones que puedan modificar, intensamente, nuestros enfoques sobre el tema de la territorialidad.

Estas cuestiones territoriales se abordaban y trataban, anteriormente, sobre todo en el Departamento de agricultura⁹ o a nivel interdepartamental. Sin embargo, se ha acelerado la adaptación continua de la metodología, en los últimos años, tanto a nivel de departamentos/divisiones centrales como a nivel de esfuerzos realizados en los diferentes proyectos o en las sedes descentralizadas.

Un ejemplo de este cambio de visión es el DTPN¹⁰, que aporta propuestas concretas a las cuestiones relacionadas con el desarrollo territorial. Ésta es una propuesta metodológica compleja, producto del trabajo y de las contribuciones de los servicios de Tenencia de la Tierra (SDAA) y de Instituciones y Participación Rurales (SDAR) de la FAO, además de las diferentes contribuciones que otros colegas y amigos generosamente han ofrecido (en particular la Dirección de género y población [SDW] y el Servicio de extensión, educación y comunicación [SDRE])¹¹. En los Departamentos forestales¹² han surgido también enfoques similares.

Este enfoque pone de relieve los momentos más significativos del proceso de negociación territorial, es decir los más ricos de contenido concerniente a las bases de toda acción de desarrollo, que se pueden resumir en tres palabras:

Diálogo, negociación y concertación

El objetivo final y el énfasis que se ha puesto en este enfoque no llevan a la preparación de un plan de desarrollo ni de un pacto territorial en sí, sino al proceso y a las dinámicas que conducen a tales acuerdos. La concertación y la apertura hacia un diálogo social entre diferentes actores con intereses diversos, representan una fase fundamental del proceso.

⁹ FAO, 1993, 1997, 1999 y 2000.

¹⁰ FAO, 2005a y 2012b.

¹¹ A partir de la reestructuración-reconstrucción de los diferentes departamentos de la FAO, una nueva División de tierras y aguas ha reemplazado la anterior División de desarrollo rural en el nuevo Departamento (NR) de gestión de los recursos naturales y del medio ambiente. Esta nueva División incorpora el anterior Servicio de tenencia de la tierra (SDAA), al igual que una parte importante del antiguo servicio de gestión de tierras y nutrición de las plantas (AGLL), bajo una nueva nomenclatura: NRLA (Unidad de gestión y tenencia de la tierra), al igual que otra antigua unidad compuesta esencialmente por el anterior servicio de desarrollo de recursos hídricos. El anterior servicio de instituciones rurales, en sí, ha sido dividido en varios componentes que han emigrado hacia los departamentos NR, tanto los de políticas económicas como sociales (ES).

¹² FAO, 1996, 2006e y 2010.

2. La gobernanza territorial

La cuestión de la gobernanza territorial nos lleva de nuevo a la del desarrollo local y se sitúa en el contexto histórico de la creciente participación de los actores locales (privados, públicos, asociativos) en las dinámicas del desarrollo, en su capacidad de movilización y empoderamiento. Esta cuestión se puede percibir como un proceso en constante evolución que se nutre de la voluntad de los actores de participar activamente en la gestión de los espacios (territorios) y de las administraciones locales.

El territorio aparece, entonces, como una entidad activa que alcanza su potencial de desarrollo en sus recursos locales, entendidos en sentido amplio, es decir con sus actividades, sus actores, sus redes, etc. La coordinación de los actores a nivel territorial conlleva un cambio: la decisión se autonomiza en parte en relación al poder central público. Se asiste a una especie de policentralidad de formas de reglamentación, que llega hasta los aspectos sociales, culturales y económicos. El territorio, por su característica social, económica y espacial, entraña una organización particular.

Asimismo, el Estado y sus estructuras político-administrativas conocen una doble evolución: la descentralización de los poderes en beneficio de otros niveles (superiores, transversales, infranacionales) y una recomposición de los espacios de ejercicio del poder. El espacio político-administrativo conlleva, de esta forma, un movimiento de recomposición que se traduce, a su vez, en una desterritorialización y en una reapropiación de otros niveles espaciales (reterritorialización)¹³.

La gobernanza pone en juego un conjunto complejo de actores y de instituciones, no todos pertenecientes a la esfera del gobierno; traduce una interdependencia entre los poderes y las instituciones asociadas a la acción colectiva. Hace intervenir, además, redes autónomas de actores partiendo del principio que es posible actuar sin tener que depender del poder del Estado¹⁴. Se puede citar, al respecto, la definición del diccionario crítico del territorio que sintetiza muy bien otras tentativas de enunciación de este concepto: en su utilización actual, este término es un anglicismo. Designa una manera de enfrentar la cuestión del gobierno que no da prioridad al arte de gobernar ni a las técnicas de conducción de la acción, sino a las relaciones entre los dirigentes y los dirigidos, principalmente la sociedad civil y el Estado.

¹³ Leloup, Moyart, Pecqueur, 2005/4.

¹⁴ Stoker, 1998.

3. Desarrollo local, territorial y la gobernanza

El desarrollo territorial negociado es un enfoque complejo, enriquecido por las incorporaciones sucesivas de la dinámica de los ecosistemas: la dimensión integrada, la dimensión local, la dimensión participativa. Esto impone algunas exigencias al planteamiento negociado de los requerimientos, dándole por otro lado una ventaja comparativa para proporcionar ámbitos diferentes sobre los espacios y constituye, además, un tentativo de atenuar las limitaciones sufridas por los usuarios de los recursos naturales (tierra, agua, pesca y bosques, principalmente).

3.1 ¿Cómo se gobierna la dimensión integrada?

- La multiplicidad y la complejidad crecientes de los criterios de diagnóstico y de zonificación han marcado la evolución de las metodologías para establecer diagnósticos y proponer medidas. Los expertos se han beneficiado de los avances tecnológicos, científicos y, sobre todo, informáticos para perfeccionar la conducción de sus análisis. Sin embargo, este fenómeno ha aumentado la brecha entre el conocimiento y las acciones, si bien el objetivo de la investigación ha sido el de acercarse, en la mejor medida posible, a las expectativas y exigencias de las poblaciones locales. No obstante, la suma de todos estos criterios no reconstituye la situación real ni soluciona los problemas encontrados por los usuarios de los espacios rurales.
- El análisis sistémico y las dinámicas históricas de funcionamiento y de disfuncionalidad de los sistemas rurales, al igual que sus traslapes, han sido la mejor puerta de salida de la contradicción entre ciencia y desarrollo. En efecto, en la capacidad de tomar en cuenta estos múltiples aspectos –sobre todo de interesarse en las relaciones entre todas estas dimensiones y de detectar las lógicas de funcionamiento de los sistemas en constante evolución– se sitúa la comprensión de los problemas que se deben tratar y la identificación de las potencialidades que se deben reactivar. El comportamiento de los usuarios del medio ambiente está al centro de las preocupaciones. La ventaja mayor de este tipo de enfoque es la coordinación de la visión de las poblaciones con una visión de género para las cuales la dimensión integrada es evidente ya que se observan en el mundo real y en lo cotidiano.

3.2 ¿Cómo se gobierna la dimensión descentralizada?

- Los expertos pasaron desde la altura de sus concepciones, con una visión global de las situaciones, hasta lo atractivo de lo local para ponerse al nivel de los problemas urgentes que se deben tratar. Los nuevos

conocimientos sobre las dimensiones locales permiten pasar del nivel global a un nivel zonal. La zonificación, en efecto, tiene doble sentido ya que fracciona las entidades de grandes dimensiones, diseñando unidades homogéneas más pequeñas donde la delimitación reagrupa sus puntos comunes. Al mismo tiempo, la preocupación de trabajar directamente con los usuarios, teniendo en cuenta la delimitación de los espacios vividos, obliga a definir las escalas apropiadas a estas dos exigencias.

- Las múltiples escalas conducen a la búsqueda de un equilibrio aceptable entre las dimensiones global y local. En síntesis, los asociados locales difícilmente comprenden la zonificación, es decir que en un sentido más amplio, ésta no permite distinguir los vínculos de pertenencia a fenómenos más grandes. Es en este sentido que se pueden retomar las cotas de referencia ofrecidas por una descentralización institucional bien equilibrada, es decir, garantizando a los niveles intermedios la posibilidad de poder, a su vez, agregar las expectativas locales y garantizar su articulación con las dimensiones nacionales y con los análisis mundiales.

3.3 ¿Cómo se gobierna la dimensión participativa?

- La metodología de planificación de la utilización de tierras y de aguas se enriquece incorporando a sus usuarios. Sin embargo, existe una amplia gama de grados (consultas, concertación, decisiones conjuntas, delegación) entre la consulta de los usuarios y su capacidad total de gestión responsable y sostenible. En este sentido se pueden utilizar diversas herramientas que, entre otras cosas, será necesario adaptar a las condiciones políticas, socioeconómicas y culturales de los espacios de concertación si se desea lograr la comprensión y la participación en el proceso iniciado con los actores locales.
- La participación representa, en principio, un intercambio de información para que todas las partes interesadas puedan comprender, analizar y decidir en conjunto. Cabe destacar que al incluir a las poblaciones en una función de toma de decisiones conjuntas hay que garantizarles una preparación y una formación adecuadas y, en un sentido más amplio, garantizar su organización como miembros de una comunidad de intereses. Estos son los mecanismos de concertación, de toma de decisiones, de arbitraje y, en el marco de la ejecución de las medidas de mejoramiento o de restauración de los recursos de la tierra y de las aguas, los mecanismos de financiación y de gestión de las acciones planificadas.

3.4 ¿Cómo se gobierna la dimensión negociada?

- Se debe tomar en cuenta el territorio, ya que éste permite encontrar simultáneamente todos los componentes buscados en los criterios de zonificación. Al examinar la participación de los usuarios en el proceso de

análisis y de acción, se podría pensar que se encontrará con mayor facilidad un espacio de convergencia entre la concertación y la toma de decisiones. Esto a condición de que se tome en cuenta verdaderamente a las partes interesadas, sin riesgo de dejar al margen a determinadas categorías socioculturales. A todo esto se agrega que por la confrontación de visiones múltiples y de intereses que pueden ser divergentes, el territorio puede volverse un lugar de conflictos.

- La negociación se presenta, entonces, como herramienta de diálogo, de cohesión social, de gestión de conflictos y de programación de acciones locales, regionales, nacionales e internacionales. La negociación se encuentra, a veces, integrada en los enfoques de zonificación, pero interviene puntualmente, también por la valorización de las opciones ya preparadas. El desarrollo territorial trata de ir más allá, poniendo la negociación al centro del programa de planificación de tierras y de aguas¹⁵.

Se han puesto en práctica muchas consideraciones en el marco de diferentes proyectos, por ejemplo, la propuesta metodológica del Desarrollo participativo de la utilización del suelo (PLUD, cuyas siglas corresponden a las del término en inglés)¹⁶. Implementado durante siete años por la FAO en Bosnia y Herzegovina, este proyecto indica cómo el concepto de participación de los actores de la zona del proyecto es el elemento indispensable de todos los sistemas de gestión del territorio.

Los objetivos de este proyecto estaban dirigidos a los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones vinculados con el uso de los recursos territoriales. Para mencionar sólo algunos: la participación y el aumento de la participación de la sociedad civil en la definición de los intereses comunes; la descentralización de las políticas; la redistribución de los recursos naturales en el marco de un desarrollo local sostenible.

De la misma forma, cabe recordar los esfuerzos realizados en el marco del Proyecto regional GCP/RLA/139/JPN, contenidos en el documento *Ordenamiento territorial – una herramienta para el desarrollo rural sostenible*, que confirma una vez más el valor de este proceso de convergencia metodológica en curso de realización alrededor de estas temáticas.

Sobre este mismo tema, la Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico publicó un *Manual para capacitadores en desarrollo local participativo – El modelo Panchayati Raj en India*¹⁷, que confirma el valor de las temáticas propuestas. Una actividad prioritaria para la FAO –sobre el tema del desarrollo rural en Asia y el Pacífico– es mejorar la participación de las organizaciones de

¹⁵ Bonnal, 2011.

¹⁶ Más información en: http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050301_es.htm.

¹⁷ FAO, 2003.

base en el proceso de toma de decisiones, además de suministrar servicios de apoyo en el marco de la descentralización y de la buena gobernanza regional y local. Sobre el tema de la descentralización la FAO ha producido una gama de publicaciones, entre otras, *Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation. Le modèle RED-IFO et son utilisation*¹⁸.

Todas estas reflexiones se relacionan igualmente con los nuevos objetivos estratégicos de la FAO¹⁹, en particular con los números 2 y 3.

¹⁸ FAO, 2006c.

¹⁹ Objetivos estratégicos de la FAO: 1) Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición; 2) Aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de una manera sostenible; 3) Reducir la pobreza rural; 4) Crear un entorno preciso para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios más integradores y eficientes a nivel local, nacional e internacional; 5) Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante amenazas y crisis. Objetivo complementario: Calidad, conocimientos y servicios técnicos. (<http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015s.pdf>).

4. Nacimiento de una nueva figura profesional

Durante la CIRADR, que se llevó a cabo en Porto Alegre, se pudo apreciar una vez más la importancia que revierte el método de trabajo, tanto en el entorno gubernamental como no gubernamental: **diálogo, negociación y concertación** son los instrumentos fundamentales para enfrentar los problemas ligados a los conflictos territoriales y a los recursos naturales.

Es importante, teniendo en cuenta estas consideraciones, iniciar una reflexión sobre las figuras profesionales que se pondrán al frente de la promoción de este enfoque metodológico. Lo ideal es concebir un equipo de personas capaces de crear lazos de concertación y que estén orientadas por la mediación cultural gracias a sus propias capacidades (conocimiento de las costumbres y de las culturas locales, capacidad de escucha y de comunicación, dominio de técnicas de interpretación y de psicología relacional, conocimientos jurídicos, capacidad de ponerse en el lugar de los demás, etc.).

Estos perfiles profesionales en buena parte sobresalen de lo normal y se puede afirmar que no es fácil darse cuenta de su necesidad y complejidad. Es urgente, por lo tanto, indicar sus características fundamentales de la mejor manera posible.

En la metodología del DTPN se especifica el perfil del facilitador del diálogo²⁰. Su función es, esencialmente, la de presentarse como persona neutral ante los actores del proceso de desarrollo territorial. En esta función, el facilitador debe poder promover un análisis conjunto del sistema, estimular el diálogo además de una negociación eficiente entre los diversos protagonistas.

La promoción de una visión negociada y concertada de desarrollo territorial nos obliga a un debate con los actores protagonistas con el fin de tratar de identificar las operaciones susceptibles de ser planeadas y las que serán los medios para ejecutar su realización. Interferir en un proceso de desarrollo en un determinado contexto significa, sin lugar a dudas, aportar modificaciones a la realidad del momento. Al respecto, la situación se puede volver muy delicada y podría comportar riesgos para los actores mismos. Por esta razón, es indispensable que intervengan personas que tienen el don de la comprensión, que sean capaces de apreciar exactamente los intereses, las necesidades y las dificultades de cada una de las partes interesadas. Al mismo tiempo, es fundamental encontrar una forma común de intercambio, además de la comunicación, por ejemplo, una misma manera de juzgar la situación en la que se está interviniendo, al igual que las diferentes necesidades que se están enfrentando, en un proceso de aprendizaje y de enriquecimiento mutuo durante el debate.

²⁰ FAO, DTPN. *Op. cit.*, p. 50. (http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_es.pdf) y FAO, 2012b. DTPN, *Abrégé*, p. 27.

5. ¿En qué momento se volvió necesaria la facilitación?

Si se desean establecer relaciones interculturales de forma apropiada, son necesarias algunas condiciones básicas. Para hablar correctamente de diálogo, de reencuentro, de intercambio entre actores de la localidad y agentes de desarrollo, es menester asignar todo su valor a las palabras. El diálogo es una relación entre iguales o mejor, una relación entre personas con el objetivo de reconocer su propia subjetividad, sus exigencias específicas, sus experiencias personales, sus intereses particulares y sus derechos²¹. Sin embargo, sucede a menudo que los actores locales no tienen todas las capacidades en el plano jurídico, económico y social.

En base a estas condiciones iniciales, la “mediación” se presenta actualmente como una exigencia intrínseca de las sociedades multiculturales. Cada vez es más importante, en diferentes contextos, ponerse voluntariamente en condición de escucha de los interlocutores que corren el riesgo de ser aislados por motivos socioeconómicos, ideológicos, étnicos, etc.

Escuchar a los demás nos ayuda a comprenderlos, sin identificarlos con nuestras propias aspiraciones. “El compromiso de reconocer una dignidad igual a cada uno se concretiza en el momento mismo en que nos abrimos al descubrimiento de su diferencia”²².

El diálogo no es un aprendizaje receptivo ni pasivo en el cual la parte interesada se considera como un simple receptáculo. La función principal de esta enseñanza es la de poner en común los conocimientos existentes²³.

Las condiciones indicadas por los operadores para la realización de un enfoque de este tipo se pueden resumir en:

- escuchar y educar a la escucha;
- beneficiarse de una apertura mental adecuada;
- superar el temor;
- trabajar en confianza;
- crear contextos más favorables.

La escucha y la apertura mental están ligadas al cambio y, por lo tanto, a la aceptación del cambio al conocerlo: de esta forma se puede superar el miedo hacia lo diferente y se puede esperar, entonces, establecer un diálogo estable y sostenible. En otras palabras, la escucha tiene sentido solamente acompañada con

²¹ En referencia a la pedagogía de la palabra y del diálogo (Ebner, Buber, Capitini y Dolci), véase Chiasso, 1977, pp. 324-28.

²² Mancini, 1991, p. 81. El tema de la escucha ha sido ampliamente elaborado en las obras siguientes del mismo autor: Mancini, 1995.

²³ FAO, 2010.

la voluntad de comprender y de aprender si ésta “va a la par con el gusto de la comprensión”.

La escucha, la apertura mental y el cambio se compenetran entre sí. La intención, en este punto, es pasar de un enfoque egocéntrico y hostil a un nivel próximo: en efecto, la adaptabilidad y la capacidad de recibir los impulsos externos son cualidades psicológicas sin las cuales es imposible establecer un diálogo.

El temor es un obstáculo al diálogo, ya que es el resultado de una inseguridad personal. Por consiguiente, es necesario intervenir sobre estos dos componentes de la personalidad:

- aceptar “la idea de que se puede entrar en dificultad a causa de alguien diferente de uno mismo”;
- precisar “lo que cada uno es; poner las cartas sobre la mesa, con la dignidad de presentarse por lo que verdaderamente se es”.

Esta operación tiene el objetivo de producir un cambio que significa, para algunos participantes, la conciliación de los puntos de vista y para otros, significa además un conocimiento más íntimo y, por lo tanto, el mejoramiento de las relaciones interpersonales²⁴.

En función de estas consideraciones, las exigencias de mediación se presentan cuando:

- los actores pertenecientes a culturas diferentes se encuentran mezclados en actividades recíprocas de comunicación;
- reacciones semejantes han ocurrido en contextos en los cuales se presentaba a menudo un desequilibrio de poderes entre los participantes de las interacciones.

A veces muchas situaciones pueden provocar fenómenos de incomprensión o de desprecio que, inevitablemente, obstaculizan la comunicación o producen formas de comunicación carentes de eficacia.

La complejidad de los procesos ligados a la acción mediadora entraña una reflexión sobre dos nociones que constituyen los polos entre los cuales se mueve la mediación: el concepto de *advocacy* (la toma de posiciones a favor de alguien o en defensa de algo) y el de *empowerment* (la puesta en condición de poder). La mediación se puede percibir como una acción orientada a establecerse:

- como defensa de los derechos de un actor (*advocacy*) que no logra hacer reconocer y satisfacer sus propias necesidades, emprendiendo una defensa verbalmente o representándola;
- como apoyo (*empowerment*) y ayuda a una persona para que ésta utilice, de la mejor forma posible, la información o las estrategias con el fin de

²⁴

Baraldi, 2005, pp. 58-9.

resolver sus problemas y, gracias a este apoyo, obtener la mayor autonomía posible en la defensa de sus propias posiciones²⁵.

La capacidad de escuchar lo “diferente”, al otro (diferente debido a su proveniencia geográfica, cultural, de raza o de etnia, o de ingresos, etc.), depende de la modestia de los actores implicados²⁶.

Chambers pone de relieve lo importante que es tener en gran consideración tanto la paciencia como la modestia:

“Ninguno de estos métodos será eficaz si se emprende un enfoque erróneo. Este enfoque depende de la actitud y del comportamiento del experto ‘externo’ además de su aptitud para motivar la participación de los habitantes.

La clave de esta participación es la relación humana. A primera vista, podría parecer sorprendente que se haya tenido que esperar tanto tiempo antes de darnos cuenta de la riqueza de conocimientos, de la creatividad y de la capacidad de análisis de los habitantes de un poblado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las convicciones, las actitudes y los comportamientos de los expertos están profundamente enraizados y esto, desde hace mucho tiempo. La explicación es la siguiente: los expertos han estado condicionados a tal punto que han imaginado y, en fin, se han convencido de que los habitantes de las zonas rurales son ignorantes y, por consiguiente, los inundan de preguntas a repetición, interrumpiéndolos sin escuchar otra cosa más de lo que ofrecen como primera respuesta a cada pregunta. El problema se encuentra exactamente ahí, ya que la aparente ignorancia de las poblaciones rurales no es más que el reflejo de la ignorancia de los ‘expertos’ y de su incapacidad de ayudar a sus interlocutores a expresarse y a compartir sus conocimientos.

Lo que hace falta son actitudes y comportamientos que se dirijan hacia las relaciones humanas, entre otros:

- la participación del experto;
- el respeto hacia los habitantes;
- la paciencia, sin querer ir directamente al objetivo, sin presionar sobre el tiempo, sin interrumpir;
- la modestia;
- instrumentos y métodos que permitan a los habitantes expresarse y analizar sus propios conocimientos²⁷.”

La formulación de un proyecto territorial debe ser, ante todo, un acto de modestia.

²⁵ Sirna Terranova, 1996, p. 103.

²⁶ Sobre el significado del concepto de modestia aquí utilizado, véase Bobbio, 1994.

²⁷ Chambers, 1992, pp. 17-8.

No se puede pretender que los actores involucrados modifiquen todos los elementos de una situación, en una zona/región específica, o que aporten una respuesta a todos estos problemas a la vez y en un período de tiempo limitado. En la práctica, por el contrario, a menudo se produce una acumulación de convergencias entre los actores durante la formulación de un proyecto: donantes o financieros, agencias o encargados de la implementación del proyecto, beneficiarios potenciales y, en general, las instituciones nacionales y locales, la gente que tiene una determinada visión de la realización del proyecto y determinados intereses que desean garantizar, la sociedad civil y los especialistas involucrados en la formulación.

Todos estos actores, cada uno por su cuenta, tienden a hacer converger la realización del proyecto con sus propios intereses.

De esta forma, el facilitador emprende la formulación de una intervención que no va más allá de un análisis riguroso de los problemas, conducido con los beneficiarios pero amalgamado de propuestas de actividades desconectadas entre sí que, de cuando en cuando, parecen atractivas y demasiado visibles, pero sólo en apariencia. Este tipo de proyecto tiende irremediablemente al fracaso, pero puede engendrar, al inicio, algún tipo de esperanza y una determinada adhesión a las sugerencias de los promotores.

El enfoque de marco lógico modifica esta manera de formular un proyecto: permite, por un lado, una identificación rigurosa del proceso que, partiendo de los problemas planteados (poco numerosos y específicos) lleva a la identificación de los objetivos y resultados esperados (estos también poco numerosos y específicos); y, por el otro, si el proceso se implementa correctamente, favorece la participación de los diferentes actores en la formulación de un proceso transparente y, lo que es más lógico, en un lenguaje y con conceptos al alcance de todos²⁸.

²⁸

Rossi, 2007, p. 47.

6. Objetivos de un diálogo territorial

A efectos de simplificar, se enuncian dos situaciones principales:

- que el diálogo genere una realización visible poco tiempo después de la conclusión del proceso. Esta realización modifica el ambiente para protegerlo, rehabilitarlo, valorizarlo;
- que el diálogo lleve a la concertación de un acuerdo escrito (una declaración, un plan de ordenación, etc.) en el cual los signatarios se comprometen a mediano plazo a respetar las cláusulas estipuladas para coexistir en un territorio definido.

En función de los elementos apenas expuestos, los objetivos de un diálogo territorial se pueden clasificar en cinco grandes categorías:

- **realizar un proyecto muy preciso** y obtener el acuerdo de las partes interesadas, principalmente los propietarios y los usuarios.
Ejemplo: construir un sendero, una cintura verde, restablecer un río, organizar el mantenimiento de las torres del tendido eléctrico;
- **concebir el plan de ordenación de un sitio** que produzca empleo. La ordenación, a menudo, persigue objetivos diferentes y simultáneos pasando inevitablemente por el diálogo entre los diferentes actores.
Ejemplo: crear un espacio natural intercomunal dedicado a la agricultura, al medio ambiente o al tiempo libre;
- **elaborar el esquema de ordenación** de un barrio, de un distrito municipal o de una pequeña región. Este esquema servirá de marco para los futuros proyectos de construcción de viviendas, de infraestructura, de valorización agrícola o de la naturaleza. Sin embargo, estos proyectos no siempre son inmediatos;
- **celebrar un convenio** que defina las condiciones de uso y de gestión de un territorio o de un recurso natural, que regule las relaciones entre los actores locales y, sobre todo, que resuelva las tensiones y conflictos;
- **establecer o restablecer el diálogo entre los diferentes sectores de la población**, por medio de un proyecto común en función del medio ambiente, con el fin de incrementar la atención recíproca entre los asociados de la localidad, buscar mayores niveles de tolerancia, fomentar la resolución amigable de las controversias. En este último caso, a diferencia de los demás, el diálogo se convierte en un fin y el proyecto en un medio: establecer un diálogo se vuelve tan importante como la implementación del proyecto mismo.
Ejemplo: crear relaciones intergeneracionales, realizar encuentros entre los oriundos del lugar y los nuevos habitantes, desarrollar relaciones ciudad-campesina²⁹.

²⁹

Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*, pp. 18-9.

7. El facilitador territorial

El **facilitador territorial** es un intermediario que debemos definir, una profesión nueva que responde a los desafíos del mundo actual.

Se ha decidido utilizar la expresión facilitador territorial para definir el perfil profesional nuevo que, en los últimos años, está revistiendo cada vez más importancia en el contexto del desarrollo. En el marco de la ejecución de los acuerdos territoriales, algunos lo definen animador (Geyser, en Francia), mediador de conflictos (FAO, División de tierras y aguas), articulador (SDT/MDA, en Brasil) e incluso agente de desarrollo (ART, en Italia)³⁰.

Para facilitar la lectura de este documento se utilizará el término **facilitador**. Se debe agregar, sin embargo, que en general se hará referencia a un equipo multidisciplinario de composición variable en función de las necesidades, y no a una persona solamente.

El facilitador territorial es un viajero, alguien que va hacia los demás y hacia sí mismo. Sus compañeros de viaje son los temas de la comunicación y de la relación. La comunicación y la relación, al igual que muchas otras interrogantes que surgen constantemente, son dos problemas decisivos para el ser humano y, como todos los grandes problemas de la existencia, nunca se resuelven definitivamente³¹.

Se trata de un perfil profesional que se encuentra entre una oferta institucional, por un lado (posibles soluciones) y una demanda social, por el otro. Este operador será capaz de hacer coincidir ambos aspectos (oferta y demanda), creando un impacto sobre la concertación, es decir, creando el nacimiento de las iniciativas de desarrollo local.

³⁰ La asociación GEYSER (Grupo de Estudios y Servicios para la Economía de Recursos) acompaña, desde 1983, las evoluciones que se dan en la agricultura, en el mundo rural y las relaciones internacionales, reforzando las prácticas sociales innovadoras.

FAO. División de desarrollo rural. Véase: Herrera, A. y da Passano, M.-G. 2007: *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra*. Este manual ha sido concebido como herramienta para los que ya trabajan, oficialmente o no, en la mediación de los conflictos ligados a los regímenes de tenencia de la tierra, pero no tienen una capacitación específica en la gestión de conflictos. Al preparar el contenido de este manual, los autores estimaron que los mediadores, cuyo talento ya se manifestaba tanto por la experiencia como por el conocimiento de usos y costumbres, salían ganando al familiarizarse con las nociones y herramientas de la gestión alternativa de conflictos. Estas herramientas ayudaron a los mediadores a interactuar con los actores locales y exteriores de una manera más eficaz.

SDT/MDA – Secretaría de desarrollo territorial, Ministerio de desarrollo agrario, (www.mda.gov.br/sdt/) Brasil.

ART (Análisis en investigaciones territoriales): se define como un proyecto dirigido a construir, alimentar y facilitar el establecimiento de una comunidad profesional a la cual se adhieren personas comprometidas cotidianamente en la formulación y la producción de imágenes de futuro.

LEADER – El programa LEADER de la Comisión Europea, realizado en las zonas emarginadas de la Comunidad Europea, promete la creación de grupos de acción local (GAL), con el objetivo de proponer proyectos de desarrollo local con necesidades específicas (por ejemplo, sobre una base territorial local o sobre nuevos conceptos de los problemas de la ruralidad). En este sentido, la iniciativa LEADER concierne la realización de proyectos. Los miembros del GAL provienen de diferentes sectores (privado, público y sociedad civil) y están listos a negociar la utilización de los recursos financieros puestos a su disposición por los inversionistas.

³¹ Regni, 2003.

El **diálogo** sobre el territorio genera el proceso de desarrollo y necesariamente se vuelve un instrumento fundamental para la gestión de las mesas de negociación. El territorio se concibe, entonces, como un sujeto dinámico de interacción y, al respecto, es fundamental comprender la percepción que de éste tienen los actores mismos.

En el proceso de desarrollo territorial local, la identidad y la pertenencia territorial son variables estratégicas y pueden ser el medio para que los actores locales se formen una idea más amplia de la territorialidad con la cual van a interactuar. Ambos elementos (identidad y pertenencia social) son el punto de partida para perfeccionar la participación activa en el proceso de desarrollo.

El facilitador territorial tiene su campo de acción en varios contextos, concebido cada vez más como “sujeto de frontera”, tercera parte que contribuye a la reformulación de un análisis concreto del sistema territorial, a la par de los diferentes actores en el curso de un diálogo social que de esta forma será lo más abierto y libre posible. Con una amplia participación tanto a nivel local como gubernamental se persigue el objetivo final, es decir, obtener un consenso territorial capaz de garantizar una gobernanza equitativa y aceptada por todas las partes involucradas.

7.1 Tres funciones esenciales

El facilitador territorial debe cumplir tres **funciones** esenciales:

Apoyo a la circulación de la información

- Información sobre derechos y deberes. Es importante explicar a las partes interesadas, por un lado, el funcionamiento, las normas y los reglamentos de los servicios, las condiciones y los límites de las prestaciones y, por el otro, indicarles las normas jurídicas y penales, los derechos protegidos, los deberes y las sanciones previstas por la ley.
- Información sobre las lógicas, referencias, costumbres y reglas con las cuales se identifican los actores locales.
- Durante las sesiones de información y de capacitación, el facilitador garantiza un ambiente agradable y fraterno y que no se perciba un entorno opresor ni de presión.
- El facilitador debe garantizar también que los activos acumulados se pongan a disposición de la comunidad lo más ampliamente posible y se utilicen.

Apoyo al diálogo y la mediación

- La interpretación del contenido cultural se canaliza a través del lenguaje utilizado. Esto significa la capacidad del mediador para descifrar los

códigos culturales de las partes presentes en el proceso de diálogo, los códigos subyacentes a la expresión verbal o no verbal, es decir, los que comprenden el universo de sensaciones, experiencias, valores o modelos de la organización social.

- El apoyo a los actores durante la mediación con las diferentes instituciones y entre los diferentes sectores de la población.
- El apoyo durante el diálogo. Escucha activa, por ejemplo, manifestación verbal o no verbal que indica la participación, el interés, la acogida, el respeto y la aceptación de la conversación del interlocutor. Formulación del significado de la acción del interlocutor para aclarar los efectos y llevar un control útil de su propia comprensión. Apreciación de la acción de su interlocutor, evitando dirigirle críticas que podrían marginarlo o crear sujeción. Connotación positiva de su intervención.

Apoyo a la gestión participativa del ciclo del proyecto

El facilitador debe ser capaz de apreciar la situación específica y las condiciones del contexto en el cual está interviniendo para ser capaz de apoyar las diferentes fases del ciclo de vida de las intervenciones de desarrollo:

- Apoyo a la formulación, en asociación con las partes interesadas. Análisis del contexto, identificación y selección de los problemas, identificación y selección de las estrategias, identificación de la lógica de intervención, de los recursos y de los factores de viabilidad.
- Apoyo a la supervisión interna y externa, a la evaluación. El facilitador debe apoyar la aplicación de metodologías y técnicas participativas que lleven a la intervención de las partes interesadas en las diferentes fases de apreciación de la pertinencia, de la eficiencia, del impacto y de la factibilidad de las intervenciones.

7.2 Competencias básicas

A estas diferentes funciones corresponden competencias básicas que se especializan en la perspectiva cada vez más manifiesta de que la acción del facilitador debe adaptarse al contexto de su intervención.

Recursos naturales y sistemas agrarios

El facilitador dará muestra de sus capacidades en los siguientes campos:

- los sistemas de tenencia de la tierra;
- la gestión de los recursos naturales;
- el desarrollo rural;
- el análisis de los sistemas agrarios³²;

³²

Para mayor información sírvase visitar el sitio: <http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTan0001.htm>.

- las instituciones y la descentralización.

Diálogo y mediación

El facilitador dará muestra de sus capacidades en la interrelación:

- capacidad de escucha y de comunicación (el arte de hacer las preguntas, de restablecer el diálogo, de interpretar el lenguaje no verbal);
- capacidad de trabajar en equipo;
- capacidad de redacción de documentos, notas informativas;
- dominio de técnicas de comunicación intercultural, capacidad de descifrar los códigos culturales, las incomprensiones, los malentendidos.

El facilitador puede brindar oportunidades de reflexión gracias a la comunicación y, de esta forma, puede afrontar los conflictos que surgen por la participación activa de los diferentes interlocutores. En efecto, la destreza en la forma de dialogar crea, por un lado, las condiciones para la participación activa (ya que ésta produce las diversidades y por consiguiente los conflictos) y por el otro, permite afrontar las diversidades y las oposiciones.

Las palabras clave de la facilitación, que deben ser parte de la formación sobre el diálogo son, por consiguiente: promover, escuchar, verificar, apreciar, formular, narrar.

Gestión participativa del ciclo del proyecto

El facilitador dará muestra de sus capacidades en los siguientes campos:

- enfoque de marco lógico;
- análisis de género y de igualdad;
- análisis de viabilidad;
- técnicas participativas en el ciclo del proyecto.

8. Las etapas de un diálogo relativo al territorio

Un proceso de diálogo territorial comprende normalmente las siguientes fases que, a menudo, se traslapan o se suceden en el tiempo:

- Fase cero – La lógica de la intervención:
 - ¿Por qué una intervención externa?
 - ¿En qué nivel se sitúa la intervención?
- Fase 1 – Miradas:
 - Identificación de los actores
 - Análisis histórico
 - Análisis territorial
- Fase 2 – Horizontes: diálogo y propuestas:
 - Definición de propuestas de desarrollo territorial coherentes y realizables
 - Conducción del proceso participativo y promoción del diálogo social
- Fase 3 – Proceso de negociación: mediación y creación de consenso:
 - Proceso de creación de consenso
- Fase 4 – El pacto social territorial:
 - La mesa de negociación prepara el pacto social territorial
- Fase 5 – La aplicación del pacto social territorial
- Fase 6 – Seguimiento externo y evaluación



Debate entre pobladores rurales antes de emprender una operación de reforestación comunal. Poblado de Nacoma, distrito de Meconta, provincia de Nampula, Mozambique, marzo de 2011.

Foto de: Rubén Villanueva.

Fases	0 Lógica de la intervención	1 Miradas	2 Horizontes	3 Proceso de negociación	4 Pacto social territorial	5 Aplicación del pacto social territorial	6 Seguimiento externo y evaluación
Resultados esperados	Las razones de la solicitud de una intervención externa Análisis riguroso sobre quien solicita la intervención y comprensión de las razones que impulsan la selección de nuestra intervención	Equipo multidisciplinario operacional Proceso metodológico validado Análisis de las tendencias históricas del sistema territorial Diversidad de actores, evaluación de su visión, intereses e interdependencias	Se ponen en evidencia las propuestas para el desarrollo territorial Se mejora la comunicación entre las partes interesadas Se consolida la capacidad	Se deciden las reglas del juego y la plataforma de negociación Se define el proceso de creación de consenso: se evalúan las propuestas para la negociación	Se identifica una base común y se institucionaliza Se solicita la aplicación del acuerdo concluido Se ponen de relieve los procedimientos de seguimiento	Verificación de las solicitudes, de los recursos y de las capacidades técnicas (gestión de fondos)	Evaluación del nivel de aplicación del acuerdo Evaluación del impacto de las medidas tomadas en relación con los objetivos iniciales

8.1 Fase cero – La lógica de la intervención

Antes de evaluar las posiciones y los intereses de los actores, además de las potencialidades y debilidades de un territorio, es menester identificar las razones (explícitas o implícitas) y las implicaciones de una solicitud de ayuda externa, todo esto en relación con las modalidades de intervención. El actor que presenta la solicitud, evidentemente, no puede ofrecer más que una imagen parcial del problema.

Este proceso analítico es significativo porque destaca la existencia de los problemas que a menudo se conocen pero que, por cualquier razón, no se expresan ni se toman en cuenta. La formulación de estos problemas es importante; sin embargo, son todavía más importantes los cambios que puede producir esta evaluación en la percepción de las diferentes partes interesadas en el proceso.

Surgen las siguientes interrogantes:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• ¿Por qué es necesaria una intervención?• ¿Cómo identificar y estimular las solicitudes? |
|--|

Es necesario esforzarse por comprender o aclarar el contexto de la intervención para definir el contexto general en el cual se deberá intervenir.

Por otro lado, la formulación de la solicitud está a menudo condicionada por la tipología de formulación prevaleciente en las organizaciones internacionales con el fin de mantener en vida sus temas favoritos (sensibilidad a las cuestiones de género, medio ambiente sostenible, buena gobernanza, etc.). Esta situación puede producir un comportamiento oportunista de parte de las Organizaciones no gubernamentales (ONG) de la localidad que siguen las tendencias principales.

En efecto, puede suceder que la especificación del problema y la identificación de los actores pertinentes digan más sobre la naturaleza real de una intervención solicitada.

Véase el siguiente ejemplo al respecto: en Angola, un proyecto de la FAO sobre la delimitación de tierras debía tomar en cuenta los intereses de poderosos empresarios privados que reclamaban una parte de las tierras que, aparentemente, habían sido tomadas por las comunidades locales.

Gracias a un análisis inicial, era evidente que todos los actores estaban dispuestos a perder una parte de sus tierras en cambio de una legalización ventajosa para todos. Para las comunidades significaba que los operadores privados aceptaban su presencia y reconocían sus derechos sobre las tierras en la zona en disputa. Para los operadores privados este proceso permitiría “legalizar” sus pretensiones

como titulares de derechos sobre tierras que en precedencia nunca habían sido legalizadas³³.

¿Por qué una intervención externa?

La independencia del facilitador está condicionada inicialmente por el origen de su intervención. ¿Quién le ha solicitado la intervención? ¿Quién define los términos de su misión? ¿Con quién celebra un contrato?

Hay tres posibilidades favorables:

- todas las partes interesadas (o al menos las principales) han solicitado la intervención;
- la solicitud proviene de una autoridad reconocida por las partes interesadas (la prefectura, por ejemplo, el alcalde);
- la competencia de un facilitador es conocida y reconocida (principalmente su capacidad de preservar su independencia y neutralidad).

En los tres casos apenas expuestos, el facilitador dispone de un buen nivel de legitimidad para intervenir. Jean-Pierre Bonafé-Shmitt³⁴ enuncia tres tipos de legitimidad: una legitimidad social (los habitantes del barrio o del cantón conocen y aprecian al facilitador), una legitimidad delegada (delegada por las autoridades) y una legitimidad basada en la competencia.

La legitimidad, desde luego, se puede perder durante el trayecto si se comenten errores, pero se puede adquirir también. Existen casos de posibilidades menos favorables de las tres apenas expuestas. En caso de mediación, los términos de la misión deben garantizar la independencia del mediador. Debe resultar claro que el mediador no es un especialista de la comunicación encargado de transmitir “el mensaje”, sino un facilitador del diálogo, un puente entre todas las partes, encargado de conducir el proceso hacia un acuerdo beneficioso para todos.

En cualquier caso, es importante aclarar desde el inicio los objetivos de la intervención (desenmascarar las “falsas” solicitudes de formación, por ejemplo las que conllevan un conflicto interno) y ponerse de acuerdo sobre un contrato escrito con el solicitante.

Durante la marcha el facilitador puede sufrir diferentes tipos de presiones por parte de uno de los actores y debe ser capaz de detectarlas porque no siempre son directas ni visibles.

³³ FAO, 2005b. *Op. cit.*, pp. 25-6.

³⁴ Investigador en el GLYSI-CNRS – Universidad de Lyon II en Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*

¿En qué nivel se sitúa la intervención?

“El espacio geográfico está compuesto de superposiciones de interferencias más que de límites³⁵.”

En cualquier caso, es importante recordar que todo espacio delimitado de forma arbitraria no constituye un sistema territorial: se deben dar las condiciones de coherencia interna al igual que las diferencias del estado del medio ambiente.

Las cuestiones de los límites corren el riesgo de prolongarse indefinidamente: al inicio, es mejor inspirarse en realidades empíricas, analizar los procesos efectivos de la humanización del medio ambiente, de su influencia y de los límites, y trasladar a la fase final de la intervención, si es necesario abordarla, la cuestión de los límites. Además, hay que preguntarse hasta qué nivel de detalle se debe llevar el análisis.

Surge, al respecto, una interrogante: “¿Qué significa contemplar y estudiar un sistema (de producción, agrario o territorial) con sus confines más o menos bien definidos?” O, más bien, “¿Cuáles son las relaciones e interacciones entre los diferentes grupos de actores?”

De la misma forma, no se puede olvidar que el territorio es un lugar de decisión por excelencia. Los fenómenos de descentralización, descongestión, al igual que los fenómenos políticos de desarrollo local influyen y transforman los sistemas de gestión y de planificación de las actividades. Lo “local” (a lo que se hace alusión) coincide a menudo con unidades administrativas descentralizadas del Estado que pueden tener un papel de interconexión directa entre las instituciones y los actores sociales.

Al mismo tiempo, la formación de nuevas zonas urbanas (y periurbanas) pone la cuestión de la oportunidad del modelo administrativo centralizado al nivel de las instituciones municipales o comunales, poco aptas en cuanto a los mecanismos de gestión conocidos para territorios enormes y, como ya se ha especificado, frágiles debido a su credibilidad demasiado relativa en cuanto a la planificación o a la gestión estratégica. Se podrían considerar dos soluciones: reexaminar la dimensión territorial que cubren las instituciones instaurando un grado supra-local (¿el distrito industrial? ¿el sistema rural local?), o bien fortaleciendo la confianza, la formación y la comunicación entre las diferentes administraciones locales. De esta forma, las administraciones serán capaces de dialogar, de colaborar, de cooperar entre sí en el contexto establecido (intercomunal = interlocal). En este sentido, hay numerosos ejemplos concretos, tales como las zonas metropolitanas, las cuencas hidrográficas e, incluso, los territorios indígenas.

³⁵ Auriac 1993, citado por Touzard, 1993.

8.2 Fase 1 – Miradas

El objetivo de esta etapa es realizar un diagnóstico de la situación actual tomando en consideración los actores y el territorio sobre el que actúan, como un sistema único.

La visión sistémica apremia una evaluación que tenga en cuenta las dimensiones vertical y horizontal. Este proceso supone que se atribuya una connotación al territorio y que en él se analicen los actores y las instituciones con el fin de individuar las cuestiones debatidas, sus causas y sus interdependencias. El uso de instrumentos y de métodos de participación garantiza que la ejecución de este proceso contribuya al diálogo social.

El análisis histórico del sistema territorial es fundamental para comprender los puntos de vista de los diferentes actores y sus estrategias de supervivencia, al igual que para diseñar escenarios posibles de evolución de las cuestiones principales en debate (p.ej., el derecho y el acceso a los recursos, la utilización de tierras y las modalidades de uso, las relaciones en la cadena de producción).

La primera etapa del proceso de diagnóstico es la identificación de los actores del sistema territorial y su distribución, gracias a un análisis de las partes interesadas, de sus puntos de vista, de las relaciones de poder entre ellas y de sus respectivos márgenes de maniobra.

Es fundamental, durante el proceso de diagnóstico, comprender las reglas que se han aplicado para consolidar las relaciones de los actores en vez de las reglas de su sistema de gestión.

La comprensión de la situación en cuestión no es la búsqueda de la exactitud del diagnóstico, sino más bien la ejecución de un marco de sistema territorial gracias a la reconstrucción histórica de su evolución.

Surgen las siguientes interrogantes:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• ¿Quiénes son los actores del territorio?• ¿Cuál es su visión, sus posiciones, sus intereses, sus relaciones de poder y sus márgenes de flexibilidad?• ¿Cuál es su comprensión de las reglas del juego? |
|--|

Identificación de los actores

Esta cuestión, *a priori* demasiado sencilla, suscita preocupaciones metodológicas graves. En efecto, es enorme el riesgo de concentrarse solamente en los actores “dominantes” o formalmente organizados y no considerar más que lo explícito en los discursos de estos actores cuando se trata de comprender su comportamiento.

- No hay que limitarse a la identificación de los actores “institucionales”.
- No hay que limitarse a los actores que tienen presencia física en un espacio determinado.
- No hay que limitarse a la información de algunos informantes clave que pueden influenciar el análisis y corren el riesgo de generar/acentuar las exclusiones produciendo, por antagonismo, falsas imágenes.

La definición de las características de un actor conlleva diferentes elementos:

- La situación en que se encuentra: categoría social, pertenencia y condición jurídica;
- Sus recursos (lo que “tiene”): incluido el capital medioambiental (el biotopo: potencialidades y límites), el capital financiero, el capital material, el capital humano (conocimiento, competencias, habilidades) y el capital social (relaciones, redes).

Hay que dedicar especial atención a las opiniones que se hacen los actores de sus recursos y a los valores que llevan incorporados. A veces, el actor puede tener una concepción estrecha o negativa de sus recursos: por ejemplo, puede percibir las relaciones familiares como una carga que hay que soportar y de ahí, la percepción de una dificultad, por el contrario pueden constituir un recurso importante, sobre todo en casos de migración.

La definición del problema y de los intereses reales de los actores, más allá de sus posiciones declaradas, es una condición previa para abordar un análisis sobre los márgenes de maniobra de las diferentes partes. La identificación de los intereses en común (y, por lo tanto, de las visiones comunes concernientes al futuro a mediano plazo, gracias a un análisis de los márgenes de maniobra de estos actores) es una condición previa para cualquier acción dirigida a consolidar el sentido de comunidad.

Los actores que tienen un amplio margen de flexibilidad pueden ser persuadidos fácilmente a adaptarse y aceptar los cambios que podrían no encajar en sus diseños estratégicos. Proponer cambios de política puede también reservar ventajas para pobres y acomodados.

El análisis histórico

El análisis histórico del sistema territorial definido como “la modalidad con la cual la organización social se estructura en función de su relación con el medio ambiente”, es el eje sobre el que gira una comprensión lógica de las visiones globales de los varios actores y de sus diferentes estrategias de subsistencia.

El análisis territorial

Surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo funciona el sistema territorial?
- ¿Qué potencialidades y debilidades tiene el territorio?
- ¿Cuál es el impacto del marco institucional sobre el sistema territorial? El análisis histórico de la interconexión entre los actores y el sistema territorial es útil para comprender el funcionamiento de este sistema.

Diferentes puntos de vista sobre el análisis del territorio

Desde un punto de vista metodológico, se pueden encontrar diferentes perspectivas de análisis de un territorio que no se excluyen entre sí:

- Una dimensión sectorial que insista en la localización espacial de los componentes físico-espaciales, socioeconómicos y técnico-productivos. Estos elementos definen el territorio según una descripción de zonas homogéneas en relación con los problemas evocados (como “piezas de un rompecabezas”). Un ejemplo de este tipo de localización es el de las zonas agroecológicas identificadas por medio de una superposición de los parámetros geomorfológicos, climáticos y ecológicos que ilustran, zona por zona, las limitaciones y potencialidades de un tipo particular de utilización y de gestión de un recurso determinado, poniendo en evidencia, a la vez, la zona ecológico-social (zonas ecológico-económicas, FAO).
- Una dimensión histórica y sistémica que se basa en las visiones respectivas de los diferentes actores, como se indica a continuación. En esta dimensión dinámica, el territorio nunca es poligonal ni constituido por bloques pegados entre sí, en zonas homogéneas, sino que se revela constituido por polos y vínculos. El territorio, entonces, se presenta como una red, es decir, como flujos de intercambios y de movimientos y se caracteriza mucho más por “símbolos terrestres” que por barreras³⁶.
- En fin, es menester recordar que la cultura local, por sí misma, no puede modificar el territorio en favor de las transformaciones o gracias a sus dinámicas internas. El análisis territorial también debe tener en cuenta los contextos económicos y políticos en un plan global (nacional o internacional).

³⁶

Bonnemaison, J., Cambrezy, L., Quinty-Bourgeois, L, 1999. p. 47.

8.3 Fase 2 – Horizontes: diálogo y propuestas

Esta fase tiene el objetivo de entablar un debate entre los actores sobre el desarrollo de su territorio. Al aceptar el diagnóstico, los actores toman conciencia de todas las cuestiones en juego en el territorio, lo que les permite formular propuestas que deben servir como base común para las negociaciones. Una vez que los actores han comprendido los diferentes puntos de vista expresados sobre la situación, y que se han reunido las condiciones previas para establecer un diálogo (p.ej., el margen de flexibilidad de los diferentes actores al igual que su voluntad y habilidad para el diálogo), es posible elaborar propuestas concretas de desarrollo. Estas propuestas deben incluir escenarios alternativos que, en función del establecimiento de una base común, facilitarán la búsqueda de un consenso.

Definición de propuestas de desarrollo territorial coherentes y realizables

El diagnóstico debe ser el resultado de una comprensión coherente del funcionamiento del sistema territorial, de sus bienes (especificidades culturales, organización socioeconómica, fortalezas y debilidades medioambientales, marco institucional), de las interrelaciones e interdependencias históricas dentro de los territorios. Durante esta fase, el facilitador contribuirá a elaborar las conclusiones a propósito de la evaluación de las fortalezas y debilidades del sistema existente, identificará las causas de los problemas al igual que las tendencias territoriales. Estos resultados serán cruciales para la elaboración de propuestas factibles para el desarrollo territorial.

Estas propuestas de intervención son el objeto central de los debates entre los diferentes participantes. Hay que unir esfuerzos después del inicio del proceso para encontrar la forma de (re)establecer el diálogo entre los actores y encontrar una base común que permita iniciar el diálogo territorial.

Surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se evalúan los resultados del diagnóstico (p.ej., la información sobre el sistema territorial y sus recursos) para promover la realización de propuestas coherentes y realistas?
- ¿Cuáles son las propuestas que deben llevar a la negociación?
- ¿Cómo se garantiza la factibilidad de las propuestas?
- ¿Cómo se (re)establece la confianza y el diálogo entre los actores?
- ¿Cuál es la base común que permite dar inicio a un diálogo territorial?

Para estimular y apoyar un proceso de aprendizaje y de socialización del saber será necesario realizar talleres y grupos de reflexión para compartir la información recolectada y los resultados del análisis. De esta forma, los diferentes actores pueden identificar su propia visión (y la de los demás

participantes) del territorio, reconocer los intereses convergentes y divergentes y definir la disponibilidad que tienen para el diálogo. Durante esta fase las partes interesadas deben verificar las conclusiones que han formulado a propósito de su margen de flexibilidad.

Se pueden organizar grupos de trabajo especiales con el fin de incrementar el apoyo a las poblaciones marginadas (mujeres, jóvenes u otras subcategorías de actores) y brindarles la posibilidad de expresar sus preocupaciones e intereses en función del diálogo.

Encontrar las palabras y los medios de comunicación efectiva entre las partes – utilizando un lenguaje familiar o, tal vez, un lenguaje particular comprensible a cada uno de los participantes– es el eje crucial sobre el que gira este proceso y se necesita un esfuerzo a distintos niveles.

El facilitador debe asumirse la responsabilidad de comunicar la información de forma transparente, poniendo en sintonía a las partes interesadas y teniendo en cuenta sus márgenes de maniobra.

Él/ella debe ser capaz de crear relaciones entre los actores y de hacer coincidir sus preocupaciones o sus intereses para incluirlos en el debate. La función principal, en efecto, es la búsqueda de una propuesta en común. Por ejemplo, se pueden crear grupos de trabajo para formular propuestas en común dando vida de esta forma a un proceso de negociación.

El suministro de información sobre las tendencias del momento ayudará a los actores a delinear los diferentes escenarios y a formular alternativas de intervención a mediano y largo plazo.

Con este fin, es importante identificar las fuerzas motrices que influyen en la formulación de alternativas posibles, ya sean locales (a nivel local y regional) o externas. En realidad, la formulación de un escenario puede ayudar al grupo a reflexionar sobre las estrategias que se deben emprender en situaciones diferentes de la opción actualmente deseada. Puede ser útil pensar en qué es lo mejor que se puede producir, o bien, en cuál es la peor cosa que podría suceder.

Disponibilidad para iniciar el diálogo

Al inicio, los actores podrían expresar cierto grado de escepticismo sobre los objetivos y las condiciones de participación en un diálogo abierto y en una negociación. Con mucha frecuencia las personas tienen una actitud relativamente pasiva, como de observación de su participación. Sin embargo, el grado de voluntad de participación de las partes surge también de sus percepciones y de sus experiencias con los obstáculos y las limitantes de muchos procesos.

El proceso de consultas a nivel local, regional, nacional, inicia a menudo sin que las personas se den cuenta exactamente de su función y de sus motivaciones para participar.

Es más sencillo justificar y fomentar el proceso de diálogo y de confianza con la posibilidad de resolver situaciones difíciles (desde el punto de vista económico, social o medioambiental) cuando:

- los actores son cercanos o mantienen relaciones entre sí (capital social);
- los actores son cercanos o cuando una técnica (cultural) los libera y los incita a colaborar entre sí;
- el facilitador prueba a los actores que existe una solución en la cual todos salen ganando con la negociación y les indica los beneficios que se pueden conseguir.

Habilidad para iniciar el diálogo

Una de las condiciones previas para entablar el diálogo es la consolidación de la facultad de negociación de los marginados y de los actores más débiles (p.ej., las mujeres). Es evidente que el diálogo, si bien precedido de la negociación, puede ser bastante complicado e incluso imposible debido a un desequilibrio completo en las respectivas facultades de los participantes.

Estudios de caso han revelado que, entre algunos grupos, los miembros que carecen de poder casi nunca desean participar en las negociaciones. Estos actores (carentes de poder o marginados), sin embargo, tienen mucho que perder en un proceso de negociación donde la desproporción entre los poderes presentes es demasiado fuerte para esperarse una colaboración: en este caso, sería demasiado grande el riesgo de ser manipulados y controlados por los grupos dominantes (lo que también se puede producir a nivel del hogar). De la misma forma, a veces, la posición dominante debido a conocimientos científicos y técnicos ha servido como justificante para el control del poder.

El proceso debe ser flexible y supervisado, de tal forma que brinde la oportunidad de medir la disparidad de poderes antes, durante y después de la negociación. Sin embargo, los grupos más débiles pueden “encontrar fuerzas compensatorias que induzcan a los grupos más poderosos a negociar”³⁷. La cuestión, para los más débiles y las personas interesadas que no se sienten verdaderamente representados, consiste en reunir fuerzas y canalizarlas de tal forma que produzcan legitimidad y acceso en los puntos cruciales de las discusiones.

Por esta razón, en los contextos de desigualdad de los poderes presentes se deben utilizar todos los métodos y todos los instrumentos que acompañan un proceso de participación, permitiendo que los actores más débiles participen en el proceso de diálogo y se encuentren en grado de negociar.

³⁷ Gray, 1989. Véase también: Galtung, 2002 y Gallo, 2009.

Identificación de un denominador común

La primera etapa del proceso de negociación debe consistir en una síntesis de los puntos comunes que se deben debatir, de los objetivos que se desea alcanzar y de las propuestas que se deben evaluar. Gracias al análisis de los actores, de sus posiciones y de sus intereses, se visualizarán sus relaciones con el fin de identificar los conflictos y las posibles alianzas. El primer objetivo de este análisis es crear una comprensión común de las dificultades y problemas (sociales, económicos, ecológicos), de sus orígenes y de sus dinámicas.

El facilitador debe fomentar el debate entre los actores, sobre sus divergencias y convergencias, debe definir herramientas y métodos específicos con el fin de plantearse objetivos comunes y ayudarles a concentrarse eficazmente en sus intereses y no en sus posiciones, en sus semejanzas y no en sus diferencias.

El facilitador, dando seguimiento a los principios básicos del enfoque, debe intervenir mucho antes de la reunión efectiva alrededor de la mesa redonda de negociaciones. Además, la negociación es posible solamente cuando las partes se ponen de acuerdo sobre un intercambio, sobre los valores reconocidos por los actores y sobre las opiniones difusas en el público, en lo concerniente a la sociedad civil, económica (comercial e industrial, etc.), cultural, espiritual o ecológica.

Conducción del proceso participativo y promoción del diálogo social

La consolidación (o la creación) de confianza y de capital social entre las partes interesadas a diversos niveles ayuda a estimular la voluntad de diálogo y a obtener beneficios visibles, sostenibles y, a largo plazo, planes de intervención en común o sobre los cuales se puede llegar a un acuerdo.

“El capital social concierne a las relaciones sociales (o los recursos sociales) formales e informales, a partir de las cuales la gente se puede beneficiar con ventajas diferentes de sus medios de vida actuales. Estos recursos sociales se desarrollan por medio de inversiones en:

- las interacciones (a través del trabajo o de los intereses comunes) que aumentan su capacidad de trabajar en conjunto;
- la organización en grupos más oficiales en los cuales las relaciones son gobernadas por reglas y normas aceptadas (asociaciones, sindicatos, organizaciones profesionales);
- las relaciones de confianza que facilitan la cooperación, disminuyen los costos de transacción y a veces ayudan a desarrollar la presencia de márgenes de seguridad entre los pobres³⁸.”

³⁸

FAO, 2006c, pp. 30-1.

Los gobiernos, las ONG nacionales y/o las organizaciones de la sociedad civil se deben reactivar para promover la sensibilización y el análisis conjunto entre los actores –en lo referente a las cuestiones sociales, la creación de redes y la cooperación entre la FAO y otras agencias internacionales para el desarrollo–. Esta colaboración y esta red a diferentes niveles son indispensables para realizar correctamente la labor de sensibilización necesaria y las actividades de apoyo y consolidación de las capacidades.

Cómo compartir y divulgar la información

La falta de una información precisa, para los actores, puede debilitar enormemente sus capacidades. Puede, además, obstaculizar su proceso de toma de decisiones, les impide defender sus propios intereses y los convierte en presa fácil para cualquier tipo de manipulación.

Garantizar la transparencia y el intercambio de la información a lo largo de todo el proceso es un principio fundamental que garantiza su calidad. En efecto, las partes involucradas en el proceso deben examinar todos los datos y la información recolectados, al igual que los estudios realizados.

Una comunicación transparente y buenas relaciones son igualmente importantes para la serenidad de los actores al momento de exponer sus temores y sus intereses, y también para darles el coraje de buscar diversas posibilidades para hacer coincidir sus objetivos con los de los demás participantes. Un ambiente de confianza mutua es la base de una cooperación constructiva y de la obtención de un compromiso.

La transparencia permite evitar miradas ocultas o sospechas entre los diferentes grupos, además de situaciones en las cuales algunas partes busquen sus intereses similares en vez de llegar al mejor compromiso posible para todos.

El punto central, en la organización de un programa de información y de comunicación, es la selección de los métodos y herramientas para recoger y manejar la información.

Importancia de la comunicación

La comunicación condiciona de igual forma el grado de implicación de los diferentes actores en el proyecto territorial. Favorece la creación de consenso y puede, de igual forma, afectar el proyecto alimentando los conflictos territoriales. Los métodos de comunicación utilizados en la organización son numerosos y adecuados a las configuraciones locales y al proyecto territorial relacionado. Véanse, principalmente, el análisis e identificación de las necesidades, las entrevistas semi-dirigidas, la concertación, es decir, la elaboración conjunta del proyecto, la ayuda a la decisión. Uno de los puntos clave del proyecto territorial es justamente la correlación entre el modo de comunicación y la naturaleza del proyecto territorial.

La comunicación es la cosa más sencilla y natural que existe, para seres como los humanos que tienen la facultad de expresarse tanto por medio del lenguaje verbal como analógico. Por otro lado, nuestro siglo más que cualquier otro ha puesto de relieve las dificultades o la imposibilidad de comunicación.

Si los niños comunican a menudo sin hablar, puede suceder que los adultos hablen sin comunicar.

La comunicación es una condición previa a la relación, sin embargo, estos dos conceptos no son sinónimos. La comunicación es un problema de todos los días porque se trata de seres humanos: si se trata del otro, este otro representa siempre un enigma, un riesgo, un desafío.

El ser humano puede contar con una gama extraordinaria de modalidades para comunicar. Es el único ser vivo que puede comunicar ya sea por medio de lenguaje analógico (lenguaje no verbal) ya sea gracias a un módulo numérico, es decir un símbolo lingüístico (el lenguaje verbal).

Se puede afirmar que la comunicación es un evento improbable, en el sentido de que “en el paraíso del acuerdo se esconde la serpiente del error” y del no reconocimiento. Cualquier tipo de comunicación lleva en sus entrañas un elemento de inquietud.

Partamos de la hipótesis, no probada, de ser comprendidos más de lo que en realidad somos. Jamás estaremos totalmente seguros de que la integridad del mensaje que tenemos intención de comunicar ha sido completamente recibida.

Existen actitudes/obstáculos que amenazan la comunicación-relación. El primero puede ser una especie particular de monólogo, en la cual el ego busca la autosatisfacción y, por consiguiente, se dedica a una pseudo-comunicación. El segundo obstáculo es la incapacidad paradójica de percibir su propia palabra por

falta de introspección. La tercera postura está representada por la seguridad excesiva en sí mismo, que transforma al otro en una simple caja de resonancia.

Consolidación de las capacidades de los dirigentes y/o de los representantes locales del gobierno

La creación de competencias se debe interpretar como un mecanismo que permite a las instituciones realizar actividades específicas tales como el proceso de comprensión mutua, el cambio de actitud, de capacidad de dirección, favoreciendo la comunicación (p.ej.: reforzando la calidad de la representatividad y de la toma de decisiones en las organizaciones locales o en aquellas de su compromiso en las dinámicas sociopolíticas). Se pueden observar dos campos específicos de esta consolidación de competencias: por un lado, la dirección (gestión cultural, selección de las orientaciones, creación de recursos humanos, seguimiento de las acciones relacionadas); y por el otro, la planificación estratégica (inclusión del contexto, desarrollo de prácticas para alcanzar las metas y objetivos fijados)³⁹.

Crear una instancia de diálogo

Ya se trate de un comité directivo, una célula permanente de concertación o una comisión, la instancia de diálogo es el corazón del proceso. Reúne, según una frecuencia y una duración establecidas, a los delegados de diferentes organizaciones y, cuando sea necesario, a personas voluntarias o invitadas y que no pertenecen a una organización.

Esta instancia reúne a grupos de trabajo encargados de preparar propuestas sobre los temas tratados. Estos grupos, por el contrario, a veces se abren a nuevas personas que no se encuentran en la instancia principal.

En general, es preferible crear esta instancia de diálogo al inicio del proceso, pero esto casi nunca es posible, sobre todo en presencia de tensiones fuertes. Es necesario, entonces, iniciar por contactos bilaterales o en pequeños grupos para lanzar la dinámica, y después tratar de crear la instancia. A veces la instancia de diálogo se reúne solamente en la fase final del proceso, para la firma del acuerdo.

Definir las reglas del diálogo

Se trata de reglas que todas las partes interesadas deben respetar durante el proceso y, principalmente, durante las reuniones.

El facilitador establece algunas de estas reglas (p.ej., el respeto mutuo). Las demás se van definiendo a raíz de las discusiones previas con las partes interesadas (la confidencialidad). En cualquier caso, el facilitador aclara las reglas durante la apertura de la sesión y solicita que los participantes declaren que están de acuerdo sobre el cumplimiento de dichas reglas.

³⁹

Adaptado de Lusthaus, 2002.

Esta ratificación permitirá al facilitador hacer referencia al acuerdo inicial, durante todo el proceso, de ser necesario: “Les recuerdo que juntos hemos decidido...”.

Respeto hacia los interlocutores

El facilitador debe invitar a las partes a no quitar la palabra y a no recriminar ni injuriar. Por el contrario, les invita a explicar todos los hechos que producen problemas y que ellos mismos perciben (“me siento herido”, en vez de “ustedes me repugnan”).

El principio es el siguiente: “Se puede hablar de todos los problemas siempre que se tenga respeto por las personas”.

La referencia inicial de estas nociones básicas reviste más importancia si la situación es tensa.

Dicho esto, el facilitador debe dar muestras de flexibilidad durante su aplicación, al menos en la primera fase del proceso. Algunas partes no podrán comprometerse a buscar soluciones sin haber, precedentemente, expresado emociones fuertes acompañadas a veces por palabras amargas y violentas. En este caso, el mediador se esfuerza por recoger las emociones y frenar las agresiones verbales, invitando a traducirlas en los hechos concretos que las originan.

Esta fase, a veces cargada de agresividad, generalmente es beneficiosa para el proceso, ya que las partes han podido expresar sus sentimientos con claridad, es decir, han “vaciado el saco” en función de la claridad, de la franqueza evitando de esta forma lo “no dicho” que con demasiada frecuencia frena la elaboración de un acuerdo.

La confidencialidad

En las situaciones delicadas, principalmente si el diálogo trata de resolver un conflicto, el facilitador debe examinar junto con las partes si desean divulgar toda la información que se intercambiará durante los encuentros, o parte de ella.

Se presentan varias opciones:

- se puede difundir libremente todo el contenido de la discusión;
- la difusión es reservada a una pequeña cantidad de personas (p.ej., la oficina que ha mandatado a esa o a esas personas);
- las partes se ponen de acuerdo, al final de la reunión, sobre lo que se puede divulgar al exterior;
- ningún tipo de información puede salir de la sede del diálogo.

La aclaración de este aspecto y el acuerdo previo de las partes sobre una de las opciones enumeradas son, a veces, una condición necesaria para que se pueda establecer un diálogo verdadero.

La gestión del tiempo

La gestión del tiempo plantea muchas interrogantes. En la medida de lo posible, estos aspectos se deben abordar antes del inicio de los encuentros entre las partes:

- 1ª pregunta: ¿Qué duración tendrá el proceso?

La respuesta depende de los posibles obstáculos (reglamentarios, económicos, etc.) y de la voluntad de las partes.

- 2ª pregunta: ¿Qué frecuencia tendrán los encuentros?

La frecuencia puede variar durante la marcha. De todas formas es buena norma prever la cantidad total de reuniones plenarias, o la duración de las mismas.

- 3ª pregunta: ¿Cuál será la gestión del tiempo durante los encuentros?

Cada sesión de diálogo no debería durar más de dos horas y media, sobre todo si la situación se pone tensa.

Durante la reunión, se recomienda recordar una o dos veces el tiempo que queda para la finalización de la misma (p.ej., “nos queda media hora”). Esta señal incita a la asamblea a concentrarse en los aspectos esenciales.

Se puede, además, proponer una interrupción breve de la sesión, ya sea a solicitud de las partes, ya sea porque el facilitador lo considera oportuno.

Esta pausa permite:

- oxigenarse y moverse: oxigenarse quiere decir respirar, distenderse; moverse significa tomar distancia en relación con una posición generalmente demasiado rígida (¡en sentido concreto y figurado!) y poder hacerla evolucionar;
- las conversaciones de corredor y por lo tanto las conciliaciones. De ser necesario, los representantes pueden aprovechar la pausa para contactar al grupo que representan;
- en fin, que los eventuales cofacilitadores resuman la situación y se pongan de acuerdo sobre la continuación de la moderación⁴⁰.

Asociaciones y alianzas estratégicas:

presencia/función de las organizaciones de la sociedad civil, ONG

Para promover una amplia participación que acompañe los programas de comunicación y entrenamiento y que fortalezca la confianza horizontal y vertical, es esencial estimular la creación de alianzas entre agencias de cooperación, instituciones gubernamentales, sociedad civil y sus representantes (organizaciones de campesinos, institutos de investigación, sindicatos, etc.).

Gracias a su experiencia sobre el terreno y a los resultados obtenidos por medio de sus actividades, las ONG pueden poner en marcha programas de consolidación de capacidades dirigidos a grupos específicos, especialmente a los más débiles y marginados.

⁴⁰ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*

El arte de despejar las situaciones difíciles

En determinados momentos del proceso, el diálogo puede anquilosarse tanto porque no se han respetado las reglas establecidas, como porque una o algunas de las partes se mantienen firmes en su posición. El facilitador territorial podrá decidir, entonces, “jugar un comodín”, es decir invitar a los participantes a observar la situación desde otro punto de vista. A continuación se proponen tres comodines que se utilizan a menudo durante la mediación de conflictos.

El peor de los casos

El facilitador analiza las dificultades, o sea las crisis, que se pueden producir si el diálogo llega a una fase de anquilosamiento. Pone la parte o las partes implicadas en el *impasse* frente a sus responsabilidades (“¿Están dispuestos a asumir los riesgos de esta evolución de la situación?”).

Regreso a los valores en común

El facilitador recuerda a las partes los valores fundamentales que todos, probablemente, comparten: “La protección de nuestro medioambiente, la prosperidad del municipio, la calidad de la vida, etc.”. Les invita a recordar estos valores y a tomar conciencia de que, en definitiva, su realización depende de la calidad del diálogo y de la capacidad que tengan los participantes de encontrar un terreno de entendimiento.

Invitación a soñar

El facilitador pide a las partes que olviden por un momento la situación presente, las posiciones que defienden y las dificultades encontradas. Les invita a imaginar el futuro que están deseando para ellos mismos y para las generaciones venideras. Se trata de que todos visualicen la situación ideal hacia la que se desean dirigir, con el fin de encontrar nuevamente la energía para “abandonar sus posiciones” y ponerse en juego de nuevo⁴¹.

Imaginar el futuro es parte del proyecto, concebido como entrenamiento para la comunicación, la modestia, la lógica y la participación, con el fin de tratar de reducir el grado de incertidumbre que comporta una situación en evolución.

⁴¹ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*, pp. 51-2.

8.4 Fase 3 – El proceso de negociación: mediación y creación de consenso

La consolidación de la confianza mutua, en el enfoque desarrollado por el DTPN, es justamente uno de los objetivos fundamentales del proceso. Una mayor confianza entre los actores y la toma conjunta de decisiones influyen en la voluntad de participar en el diálogo. La confianza es también un instrumento que permite el diálogo y es un fin en sí.

Uno de los principales medios de democratización de las instituciones locales y nacionales es garantizar la continuidad del proceso de diálogo que favorece una participación amplia y dinámica, sobre todo de las partes más débiles produciendo, al mismo tiempo, un amplio sentido de apropiación y de compromiso. En este sentido, organizar y coordinar las mesas de negociación a diferentes niveles y alrededor de diversos temas puede llevar a alcanzar el objetivo del desarrollo territorial negociado.

Para introducir o amalgamar diferentes posiciones y lograr una situación ventajosa para todos, se deben expresar claramente las modalidades elementales para evitar lo más posible las desigualdades en las relaciones de fuerzas, en las capacidades y en las actitudes respectivas que las etapas precedentes del enfoque de DTPN todavía no hayan podido equilibrar.



Creación de consenso. Participación en la cartografía de un proyecto de riego comunal. Poblado de Nante, distrito de Maganja da Costa, provincia del Zambèze, Mozambique, diciembre de 2011.

Fotografía: Rubén Villanueva.

Surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo entablar un diálogo a diferentes niveles, en torno a los diversos temas en debate?
- ¿Cuáles son los principios fundamentales de la negociación?
- ¿Cómo se determinan las reglas elementales que facilitan la participación de todos los actores involucrados en el proceso de negociación?
- ¿Cómo se inicia la búsqueda de consenso?

El proceso de creación del consenso

Un resultado de los diagnósticos y de los esfuerzos para reducir las desigualdades entre las partes (relacionado con sus respectivas fuerzas de negociación) puede producir una plataforma de partida o bien dar inicio al proceso de negociación.

Es fundamental que, a este punto, las partes más importantes emprendan un rol activo en la elaboración del proceso de acuerdo. Esto significa que el proceso debe estar abierto a todas las partes principales que podrán llevar las negociaciones a un acuerdo duradero o anquilosarlas.

Se incluyen todas las partes que no están necesariamente organizadas o legitimadas o que no residen en la zona misma, para las cuales la participación y el acuerdo son condiciones previas para cualquier acuerdo sobre el desarrollo territorial (*véase*: Fase 1 – Identificación de los actores).

La legitimación surge de un proceso largo, en el cual la posibilidad de aprender durante el recorrido es una condición indispensable para el éxito.

Igualmente, al momento de inicio de las negociaciones, las partes pueden optar por no actuar en un campo completamente libre y deben aún reconocer la validez de los intereses legítimos de todas las demás partes y aceptar las reglas básicas concordadas para llegar a una decisión conjunta.

Las partes interesadas, que se han autorizado mutuamente a llegar a una decisión, la adoptan de inmediato en su conjunto. Esto no significa que los grupos más poderosos deben dejar a un lado su facultad, ni que los recursos se deben distribuir en partes iguales. Sin embargo, la colaboración tácita significa, en realidad, un acuerdo entre las partes interesadas, ya que cada una de ellas ha reconocido la legitimidad de las demás, al igual que su capacidad para identificar los problemas y para proponer soluciones.

Es fundamental, en particular, que los actores se convenzan de que:

- la colaboración produce resultados positivos;
- otras actitudes (incluida la violencia) para buscar soluciones no benefician sus intereses;

- es posible llegar a acuerdos equitativos, incluso entre muchas personas involucradas;
- las personas involucradas tienen las cualidades necesarias para la participación;
- otras personas involucradas e importantes aportarán su colaboración⁴².

Identificación de beneficios inmediatos para todos los actores

Tal y como se ha puesto en evidencia en la Fase 2, es fundamental transformar claramente los productos potenciales de las soluciones negociadas en beneficios inmediatos (p.ej., en términos económicos, de movilización de fondos para proyectos de desarrollo, de consolidación de la paz y otras condiciones para un ambiente favorable al intercambio, a los medios de vida y al bienestar, a la seguridad de la tenencia, etc.).

Las preguntas clave que se debatirán durante el proceso de negociación son:

- ¿Cuáles costos significaría cumplir con sus expectativas de forma individual (costos financieros, reconocimiento, reputación, etc.)?
- ¿Qué duración y a qué precio se pueden cumplir sus expectativas sin la cooperación de los demás actores?
- ¿Qué riesgos conlleva una solución individual (a corto o largo plazo)?

Surgen las siguientes interrogantes:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• ¿Cómo se facilita la creación del consenso?• ¿Qué papel tienen los diferentes actores?• ¿Cuáles resultados posibles se puede esperar de un proceso de negociación?• ¿Cuáles son las condiciones para poner en práctica los acuerdos? |
|---|

Gestión de las reuniones de diálogo territorial

Los facilitadores y las partes interesadas pueden comparar el diálogo territorial con un concierto de tres movimientos:

- Primer movimiento: superar el enfrentamiento, el cara a cara que impiden comprender. La instauración del diálogo produce un espacio entre las partes. Al invitar a todos los participantes a retroceder un poco sobre sus posiciones se permite observar con atención a los demás;
- Segundo movimiento: pasar de las posiciones a las causas que las motivan y a las necesidades, es decir, abandonar la posición inicial;
- Tercer movimiento: encontrar soluciones en común, es decir, ¡acercarse a la posición de los demás!

⁴²

Adaptado de Gray, 1989. *Op. cit.*

Preparar el espacio para la reunión

La selección de la sala y la disposición de las sillas son elementos importantes sobre los que debe velar el facilitador. Todo depende de la cantidad de personas y de la grandeza de la sala, pero se debe buscar una disposición en U (o en C). Esta disposición permite que todas las personas se puedan ver y puedan ver al facilitador, teniendo un lugar destacado, posicionado al centro de la abertura de la U (¡Si dos personas garantizan la moderación, de esta forma se obtiene una U!).

La etimología latina nos da una indicación valiosa al respecto, ya que *mediare* significa “estar al centro”. Muchos prefieren ubicar al facilitador en la base de la U, tal vez con la intención de no ponerlo frente a frente con las partes, al exterior de los actores locales, pero con las partes, para la resolución conjunta de las controversias.

Además, ya que en el fondo se trata de favorecer un acercamiento entre las partes, al favorecer este aspecto en la sala se evita, de ser posible, que todas las personas del mismo grupo se sienten al mismo lado (¡y sigan manteniendo la misma tendencia!). Si el conjunto es numeroso es preferible duplicar o triplicar las filas de la U, como en un anfiteatro romano, en vez de colocar enormes filas de sillas.

Transmitir la información preliminar

Antes de abrir el diálogo, el facilitador territorial debe exponer el marco operativo y transmitir mucha información y propuestas. Esta es una etapa fundamental que se debe desarrollar con mucha atención.

El facilitador territorial se presenta y explica su misión. Expone brevemente la razón de su intervención y sus antecedentes profesionales (en relación con la situación). Se dirige a la audiencia explicando los términos de referencia de su misión, poniendo énfasis en los objetivos de su trabajo y, si se trata de un mediador, en las garantías de su independencia. De la misma forma expone a grandes líneas la dinámica que propone y las principales etapas que pretende abordar.

¡Si no es una posición neutral, independiente de las partes (en particular si se trata de facilitar una concertación), no podrá enfatizar su independencia! Sin embargo, deberá subrayar su voluntad de diálogo y los mecanismos que desea utilizar para hacerlo posible y fructífero.

El facilitador territorial resume las actividades realizadas para preparar la reunión. Expone brevemente información sobre los encuentros o reuniones preparatorios. Esta es la mejor manera para evitar sospechas, para que la audiencia no piense que se va a escuchar más a unos que a otros. Deberá repetir este método al inicio de cada nueva reunión.

Además, deberá recordar los puntos de acuerdo y desacuerdo de la reunión precedente. El facilitador territorial propondrá reglas para que las partes las aprueben.

Identificar y establecer prioridades:

- ¿Cuáles puntos se desean abordar durante el diálogo?
Se invita a que las partes expongan los problemas encontrados, los puntos que desean debatir durante el diálogo. El facilitador debe garantizar que se aborden todos los puntos importantes. El diagnóstico inicial, basado en los acuerdos previos, contribuye al respecto; su aporte es mucho más necesario cuando el problema que se debe abordar es complejo.
- ¿Se han formulado con claridad todos los puntos propuestos?
El facilitador verifica que todos los participantes comprendan bien los puntos propuestos. La solución más sencilla es enumerar los puntos citados y poner ese listado a disposición de la asamblea. Esta tarea es bastante fácil, como se ha podido notar, ya que basta, durante la reunión, ir poniendo el listado sobre una mesa accesible a todos.
- ¿Cuáles son los puntos prioritarios en el marco de este diálogo?
A estas alturas todas las partes tienen una visión global de los puntos propuestos. El facilitador invita a que cada uno señale sus prioridades, dado que es posible que no se puedan incluir todos los puntos en el marco de esa instancia de diálogo. Algunos puntos se pueden abordar en otras instancias o pueden producir un diálogo bilateral. El facilitador puede sugerir esta situación.

Abrir el campo de las soluciones posibles

El facilitador ayuda a las partes a encontrar una solución. Si no se ha podido encontrarla durante el debate, puede siempre sugerir soluciones posibles.

Ayudar a las partes a encontrar una solución significa, desde el inicio, superar el enfrentamiento frecuente entre las diferentes soluciones propuestas. La experiencia ha demostrado que a menudo existen otras soluciones que los participantes no han imaginado y que responden, al menos parcialmente, a las necesidades de todas las partes. Esta es la famosa respuesta beneficiosa para todos (*win solution*) que hace que todos salgan ganando, o en parte ganando.

Esta solución intermedia se refleja en la presencia de la tercera persona, es decir, del facilitador. No significa que éste la saca de su sombrero, sino que su presencia debe estimular el nacimiento de una visión nueva sobre la situación.

Para lograr este objetivo, el facilitador utiliza varias herramientas. Se mencionarán brevemente tres ejemplos de tres grupos diferentes de herramientas:

- **Técnicas de creatividad**

La más conocida de estas técnicas es la “lluvia de ideas”. Esta terminología de origen hispánico nos parece más pertinente y poética que la famosa *brain storming* o “tormenta de ideas”. Se trata, con la “lluvia de ideas”, de estimular todas las dimensiones de la creatividad humana en vez de maltratar el cerebro.

Durante esta fase de creatividad, se invita a los participantes a dar rienda suelta a la imaginación (bienvenida sea la originalidad), a no autocensurarse y a no emitir juicios sobre las ideas de los demás. El salto desde las propuestas hasta el cedazo de la factibilidad queda abierto, en un segundo momento, una vez que se han recogido todas las ideas.

- **Enfoques “racionales”**

Un ejemplo de este tipo de enfoques es “el problema de fondo”, véase la siguiente aclaración.

En materia de arquitectura naval, durante mucho tiempo se trató de dar una respuesta a la siguiente pregunta: “¿Cómo se evita que el agua entre en las naves?”. Esta preocupación llevó a multiplicar la cantidad de puentes y a elevar el nivel de la borda, a tal punto que los grandes veleros del siglo XVIII parecían, a veces, demasiado altos. La situación se resolvió cuando se llegó hasta el problema de fondo, es decir cuando se preguntaron: ¿Qué investigación se ha hecho concerniente a la altura de la borda? Entonces se llegó a la conclusión de que el objetivo principal era evitar que el agua agregara peso a las naves, en vez de impedir que entrara. “Impedir que el agua entre a la nave es una solución pero, ¿existen otras? La respuesta es afirmativa: se puede sacar el agua de forma rápida”. Entonces se calafetearon las escotillas y se pusieron ojos de buey para que las olas pudieran barrer los puentes y salir sin agregar peso a la nave. De esta forma, en el siglo XIX se llevaron a la navegación veleros más finos, menos pesados y más eficaces.

- **Inspirarse en el ejemplo**

Se trata simplemente de observar el comportamiento de los demás en situaciones similares: la narración de experiencias, los testimonios, la proyección de filmes, las visitas de campo.

Escoger las soluciones más adecuadas

El facilitador territorial ayuda a las partes a escoger entre una gama de soluciones posibles, apoyándose con las siguientes preguntas:

- Pregunta fundamental: ¿Esta solución es aceptable para todos?
- Si la respuesta es afirmativa, ¿es factible (factibilidad técnica, financiera, jurídica, etc.)?
- ¿Es sostenible (responderá de forma continua al problema expuesto)?
- ¿Las soluciones aceptadas son satisfactorias para todas las partes?

El facilitador podría perder legitimidad porque no sabrá dejar a un lado sus preferencias a favor de una de las partes.

La neutralidad puede mantenerse al menos de dos formas:

- capacidad de resistencia del facilitador ante presiones externas (independencia);
- capacidad de superar sus propias convicciones o sus preferencias personales para mantenerse al margen.

El facilitador debe buscar la más amplia reciprocidad posible y evitar emitir juicios sobre lo que exprese cualquiera de las partes, incluso sobre las personas mismas. Un elemento clave de la reciprocidad es el hecho de solicitar la opinión de todos y de velar por la comprensión mutua. ¡Fácil de decir y de entender, pero no tan fácil de poner en práctica durante una reunión larga!

En las situaciones de tensión, una frase que podría parecer trivial puede ser percibida como el anuncio de un juicio negativo (“ustedes han entendido mal”). Para evitar posibles tergiversaciones siempre es recomendable hablar en primera persona (“me he explicado mal”).

Al inicio de la reunión algunos mediadores invitan a las partes a señalar cualquier tergiversación: “¡No voy a tomar partido, pero si de casualidad tienen la sensación de que me incline más por una parte determinada, sólo avísenme!”.

¡No tomar partido ni inclinarse por una de las partes, ni emitir juicios! Sin embargo, a veces se utilizan algunas apreciaciones positivas para valorizar un hecho particular o una idea expresada por una de las partes, porque el facilitador tiene la sensación de que pueden contribuir al desarrollo del diálogo: “Eso que usted decía parecía importante...”.

En suma, ¡el facilitador territorial no es un ser frío, carente de las pasiones que agitan el mundo! Tiene el derecho de tener sus opiniones, sus sensibilidades, sus preferencias. Entonces, ¿cómo puede controlarlas para que no interfieran en su misión?

Un enfoque excelente comprende probablemente dos fases:

- tomar conciencia de sus propias posiciones, sentimientos, emociones frente al problema que se afronta;
- librarse de sus posiciones, sentimientos, emociones para concentrarse en su misión.

Algunos facilitadores escriben, para su uso propio, sus sentimientos frente a la situación y a las personas que están “mediando”. Después guardan ese texto en una gaveta antes de ir a la reunión. De esta forma dejan a un lado lo que piensan o sienten y pueden enajenarse. Algunos facilitadores piensan que la búsqueda de la neutralidad no debe enturbiar la búsqueda de la igualdad.

Dicho de otra forma, no hay que olvidar que entre todas las partes existen, a veces, relaciones de fuerza desiguales. Sin dejar de ser neutral, el facilitador puede actuar para compensar estas desigualdades. ¡Un equilibrio frágil, sin lugar a dudas!

Por ejemplo, durante la fase de preparación de los acuerdos previos, el facilitador territorial puede perfectamente ayudar a cada una de las partes a preparar la presentación de su problema. Esta actividad puede ser muy útil para una parte que no tiene la costumbre de expresarse. Todos los facilitadores se encuentran, de esta forma, frente a una decisión esencial: únicamente apaciguar las relaciones de fuerza, o contribuir a la evolución de estas relaciones.

¿Debe, el facilitador de un diálogo territorial, velar por el respeto del interés general y a largo plazo?

Esta pregunta es particularmente sensible en el entorno medioambiental. Algunos no dudan en afirmar que el facilitador territorial debe encarnar los intereses de las partes que no estarán representadas en el proceso (p.ej., las generaciones futuras). En todo caso, no podrá garantizar un acuerdo que lesione flagrantemente a cualquier sector de la población. En este caso también, se puede volver muy delicada la búsqueda de un equilibrio con la neutralidad.

Escucha activa y empatía

Dos habilidades son fundamentales para la moderación de un diálogo territorial:

- formular las preguntas adecuadas;
- reformular correctamente lo esencial de las respuestas dadas por las partes, para garantizar su absoluta comprensión.

En casos de comoderación, un facilitador puede moderar el diálogo, mientras el otro se dedica a reformularlo. Sin embargo, se pueden establecer otras formas de división del trabajo.

El facilitador del diálogo no es encuestador ni psicólogo. ¿Puede ser ambas cosas a la vez?

Por un lado, su función no es la de producir un buen diagnóstico, sino ante todo la de ayudar a las partes a ampliar sus campos de visión, acceder a una comprensión más completa de su realidad, es decir, establecer un buen diagnóstico. Por el otro, frente a la complejidad de la mayor parte de los problemas medioambientales o del territorio, debe escuchar, pero también desenmarañar los numerosos hilos del conflicto que pueden ser de naturaleza psicológica, económica, política o cultural.

No se trata simplemente de escuchar, sino de comprender, es decir, de poner a trabajar su conocimiento de la situación. ¡Tampoco se trata de producir sus “significados” propios a partir de los “significantes” de los demás (no se trata de interpretar lo que dicen los demás)!

La reformulación conlleva el riesgo de llevar al mediador a entenderse a sí mismo. Al respecto, se pueden observar las tres siguientes opciones:

- retomar los términos de las partes;
- o comenzar por “lo que yo entiendo de la situación...”;
- o pedir que las partes expliquen el significado, en lugar de retomar el significante: “¿Qué quieren decir con esas palabras?”⁴³.

⁴³ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.* Lecoq, D. CNAM (Conservatorio Nacional de Artes y Oficios) en Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*

8.5 Fase 4 – El Pacto social territorial (PST)

La mesa de negociación prepara el pacto social territorial

Durante la negociación colectiva, el **principio fundamental es abordar por separado las preguntas** de las personas y los desacuerdos que originan las discusiones entre las partes en causa. Un proceso relacional que conlleva comportamientos de respeto y confianza mutua entre los participantes de la mesa de negociación, necesita un debate honesto y abierto que reconozca la legitimidad de la parte que defiende intereses diferentes.

El **segundo principio**, según Fisher y Ury⁴⁴, que constituye la piedra angular del proyecto de negociación razonada, es **concentrarse en los intereses en juego y no en las posiciones recíprocas**. La estrategia de la coerción, de la manipulación de la información que acompaña la toma de posiciones, tiene un papel determinante en el proceso de intercambio de información y en el debate sobre los intereses de las diferentes partes que están al centro del proyecto de negociación razonada.

El **tercer principio** básico de la negociación razonada **consiste en imaginar una diversidad de soluciones antes de tomar una decisión**.

Cuando se habla de un pacto social territorial no se insiste en la fuerza de negociación sino en el hecho de que la decisión que tomarán los actores está legitimada y se vuelve un instrumento que puede ser reactivado por cuestiones nuevas y más importantes. Por esta razón, el apoyo al proceso de diálogo no produce como resultado principal el efecto esperado por la decisión misma de los actores de reducir la fractura social, sino más bien la conclusión de un acuerdo concertado entre las partes interesadas y la consolidación de la confianza entre los asociados durante el proceso. Este resultado sienta las bases para un diálogo constructivo en materia de desarrollo territorial.

Recordando brevemente los resultados del proceso de DTPN, éste comprende varias etapas:

- en primer lugar, los actores se deben poner de acuerdo sobre las actividades o estrategias en común, o deben decidir nuevas formas de administrar su territorio como un todo o como elemento de un todo, por ejemplo, los recursos de aguas;
- después, se deben poner los resultados del proceso en una perspectiva de mejor cohesión social ya que han aumentado las fuerzas de negociación sobre todo para los actores desventajados o marginados que, de esta forma, experimentan una disminución de su vulnerabilidad;

⁴⁴ Fisher y Ury citados por Bourque, 1994.

- en tercer lugar, este proceso genera resultados institucionales ya que aclara las funciones y las responsabilidades de los diferentes actores, explica o establece nuevas reglas del juego y consolida las instituciones y las organizaciones locales.

El facilitador no prevé, en este tipo de pactos, sanciones por incumplimiento, como podría suceder con la firma de un convenio o de un contrato. Por el contrario, tendrá todo el interés en proponer a las partes que prevean modalidades de seguimiento y de revisión periódica del pacto.

Para ilustrar la importancia de las modalidades de difusión y de promoción del pacto, particularmente en el caso de una carta de los usuarios, retomaremos el ejemplo de la carta de buen uso del ambiente natural, elaborada por iniciativa de las comunidades del norte de Jura, bajo la dirección de la AFIP (División de sistemas y de técnicas de información).

La operación de comunicación sobre la carta de buen uso incluye los siguientes elementos:

- un folleto destinado a los habitantes, distribuido en los buzones del correo y puesto a disposición también a nivel de asociaciones del territorio, de las oficinas de turismo de las ciudades más cercanas y de otros lugares públicos. Este folleto se presenta la carta de buen uso (compromisos e información sobre la reglamentación) y propuestas de acción a las colectividades locales;
- un póster dirigido a la población urbana de las ciudades más cercanas y a los turistas de paso para dar publicidad a la existencia de la carta, el territorio afectado y los lugares donde se puede conseguir;
- la sensibilización de los diferentes usuarios por las organizaciones pertenecientes a los grupos de trabajo. Se podrá divulgar información en los medios de comunicación habituales de las asociaciones (p.ej., la guía de pesca de Jura, la guía del navegante de yate, etc.), o bien la carta de buen uso podrá publicarse en sus sitios de Internet⁴⁵.

⁴⁵ Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*, pp. 52-4. Peemans, 2002.

8.6 Fase 5 – La aplicación del pacto social territorial

Planificación para la acción. Agenda de desarrollo

Tal y como ha sido detallado en la Fase 2, al momento de poner en práctica el acuerdo celebrado, los asociados locales y las administraciones gubernamentales deben desarrollar capacidades organizacionales y técnicas, además de conocimientos técnicos de gestión (planificación financiera). La creación o la consolidación de capacidades técnicas es una condición previa indispensable si se desea que la descentralización no disminuya los servicios de apoyo y que, en previsión de mayores responsabilidades para las administraciones locales, se desarrollen correctamente las funciones descentralizadas.

La implementación del acuerdo deber ser flexible y estar disponible a modificar la dirección del programa y la labor iniciada para aprovechar las nuevas posibilidades que surjan, al igual que las experiencias adquiridas. La condición previa para obtener la capacidad necesaria para la reorientación del proceso de aplicación es la elaboración de un sistema de control que examine tanto los resultados como los indicadores del proceso mismo.

A menudo, un proyecto formulado de forma habitual no prevé el financiamiento de actividades que no aparecen en la redacción del documento del proyecto. Estos proyectos, concebidos de manera tradicional, no permiten, entre otras cosas:

- aprender de los demás;
- analizar el impacto indirecto o cualitativo que provocan;
- instaurar relaciones con niveles gubernamentales superiores (o intermedios) diferentes de los abarcados por el proyecto.

Además de utilizar al máximo los recursos locales y de movilizar recursos adicionales, hay que disponer de otros recursos gracias a la creación y a la gestión de créditos financieros para las actividades dedicadas a generar ingresos.

Por último, se deben realizar actividades de apoyo de las capacidades y definir las funciones respectivas, con el fin de reequilibrar las desigualdades en la capacidad de organización de los diferentes actores, de tal forma que los más organizados no puedan controlar las actividades que han sido concordadas entre los diferentes grupos para la implementación del acuerdo alcanzado⁴⁶.

⁴⁶

FAO, 2005b. *Op. cit.*, pp. 88-9.

8.7 Fase 6 – Seguimiento externo y evaluación

Dos tipos de evaluación se dejan al margen casi siempre para poder avanzar en la implementación del proceso de diálogo.

El primero es la evaluación del método utilizado y, principalmente, del trabajo del facilitador: la forma en que conduce el proceso en su conjunto, las reuniones, la atención que ha brindado a cada parte, su capacidad para hacer surgir las necesidades de cada uno y para facilitar la búsqueda de soluciones, etc. Una evaluación de este tipo es posible si existe un cofacilitador, una persona en posición de observador o un participante que aconseje al facilitador.

El segundo, es la evaluación de los efectos “secundarios” del diálogo.

Este tipo de evaluación es fundamental, si se considera que el diálogo territorial no tiene por objetivo solamente la firma de un acuerdo, sino también la consolidación del vínculo social, de la democracia o de la igualdad.

Se pueden proponer varios criterios de evaluación en torno a los siguientes temas:

- vínculo social: conocimiento mutuo, evolución de la confianza, capacidad de trabajar juntos, toma de conciencia de la identidad del territorio, cantidad de conflictos;
- participación en la vida pública: percepción global de la realidad, conocimiento del interés colectivo, fuerza de propuesta y de acción ciudadana, desempeño de los nuevos actores;
- evolución de las relaciones de fuerza, armonización de las relaciones: “personas que tenían la costumbre de conducir se encontraron aisladas”⁴⁷.

⁴⁷

Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*

9. Fortalezas y debilidades del diálogo territorial

9.1 Al inicio: circunstancias en las antípodas de estos tipos de diálogo

- La persona o las personas que podrían conducir el diálogo están demasiado alejadas del tema.
- Una de las partes rechaza el diálogo.
- Una de las partes es demasiado dominada; el desequilibrio es demasiado grande.
- Una de las partes es violenta, es decir peligrosa, y los contactos previos no han permitido evolución (no en las cuestiones de fondo, sino en el mecanismo de transmisión).

Los dos puntos siguientes son válidos solamente para la mediación:

- el facilitador se siente incapaz de superar su *a priori* en relación a una de las partes o en relación a un problema;
- la independencia del facilitador no está garantizada.

9.2 Durante la ejecución: causas de fracaso parcial o total

Uno de los problemas principales es la falta de tiempo para lograr concluir el enfoque, tanto debido a la carencia de financiación como a un cambio político que pone en discusión el proceso emprendido.

Otro problema, planteado por Laurent Mermet⁴⁸ es la falta de articulación entre los conocimientos científicos y técnicos y el proceso de diálogo territorial. Las contribuciones técnico-científicas se descartan a veces porque complican o amenazan el proceso. Como resultado, la solución que surge de una mesa redonda no siempre es la mejor o, simplemente, no es aceptable si se toma en cuenta el interés general. Por el contrario, si la pericia técnica adquiere demasiada importancia, se corre el riesgo de que los actores locales pierdan interés en el proceso.

9.3 Aportaciones específicas de la mediación

La mediación propone varios elementos precisos capaces de hacer que las partes se desarrollen:

- la confidencialidad;
- la escucha activa alternada;
- la transformación del discernimiento y su explicación;

⁴⁸ Investigador-docente en ENGREF París, Departamento del medio ambiente (Escuela nacional de agricultura, ingeniería rural, aguas y bosques), Presidente del Consejo científico del Programa CDE (Concertación, decisión y medio ambiente) del MEDD.

- la aceptación de las emociones;
- el paso progresivo de las posiciones hacia las necesidades;
- el reconocimiento de cada uno en su historia;
- la búsqueda de otras soluciones.

El interés principal de la mediación es aceptar, distinguir y tratar las controversias, percibir los conflictos no solamente como una espina que hay que sacarse del pie, sino como una oportunidad de evolución. Para lograr esto, la mediación propone la intervención de una tercera persona que se dedica exclusivamente al buen desarrollo del proceso después de haberse preparado a superar las trampas y las dificultades debido a su neutralidad, piedra angular de su función. Algunos sostienen, con razón, que muchas personas cumplen puntualmente con la función de facilitador sin nunca haber oído hablar de mediación (las personas polifacéticas o multifuncionales). ¿Qué interés se persigue, entonces, institucionalizando esta función? Sin duda alguna, la legitimación de la mediación y la consolidación de su capacidad de acción. Además, hay que prever la firma de convenciones con las partes y la adopción de códigos deontológicos, es decir, de normas comunes a todos los facilitadores⁴⁹.

⁴⁹

Barret (Geyser), 2003. *Op. cit.*, pp. 59-60.

10. Anexos

Anexo 1

Proyecto de gobernanza de Lempira Sur (sudoeste de Honduras, 1990–2004)

El proyecto de Gobernanza Lempira Sur apoyó el mejoramiento de las capacidades administrativas y financieras de las instituciones locales, en particular, aquellas pertenecientes a la cadena municipal. Las actividades del proyecto fueron estimuladas por la necesidad de evitar el control elitista del proceso de toma de decisión a nivel regional, así como promover los mecanismos políticos de abajo hacia arriba para la democratización del sistema de gobernabilidad. La cadena municipal conectó el nivel de hogar con el nivel comunitario a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (CODECO), que a su vez están vinculados con el nivel municipal a través de los Consejos Municipales de Desarrollo (CODEM). Los CODEM extendidos (con representantes de cada CODECO, desde la sociedad civil y organizaciones poderosas con presencia local) y las *mancomunidades* (asociaciones de más de una municipalidad) representaron el nivel supra-municipal de organización institucional. De este modo, las familias tuvieron la capacidad de impactar sobre los procesos de toma de decisión en el ámbito nacional.

Esta nueva estructura constituyó un mecanismo que permite reflejar las necesidades y prioridades de las comunidades en las decisiones adoptadas a nivel municipal. También el Consejo Municipal se extendió para así incluir a las áreas rurales periurbanas y a representantes de los poblados más alejados cuyas municipalidades locales comparten responsabilidades de planificación territorial.

Los CODEM extendidos se reunieron periódicamente para revisar las problemáticas clave compartidas por las municipalidades de los diferentes poblados. Los participantes debatieron sobre la distribución de los recursos municipales, así como sobre las contribuciones de los poblados a las municipalidades (impuestos y provisión de servicios por las municipalidades). Los CODEM extendidos fueron alentados para apoyar eventos multi-actores donde las personas pudiesen expresar sus intereses y necesidades, como lo son las asambleas comunitarias y los referéndums.

La creación de una nueva institución a nivel supra-municipal (*mancomunidad*), significó un foro donde las municipalidades buscaron conjuntamente como cooperar y alcanzar los intereses compartidos. También se crearon asociaciones de municipalidades (p.ej., el AMULESUR), a través de la integración de *mancomunidades* para así reforzar el poder de negociación y argumentación.

A través de la promoción de las *mancomunidades* y los CODEM el proyecto cambió de un enfoque sectorial a uno territorial para la planificación del

desarrollo rural. Estas nuevas instituciones se interpretaron como espacios para la negociación y participación entre actores a los distintos niveles, y simultáneamente los reconocieron oficialmente como puentes para la toma de decisiones a niveles altos. Asimismo, el manejo colectivo de los recursos y la administración conjunta mejoró la eficiencia en la entrega de servicios públicos, y así abarcar más áreas y personas. Adicionalmente, un mayor poder de intercambio de estas instituciones a nivel intermedio, reforzó su posición para la negociación vis-à-vis con instituciones y organizaciones externas, así como a nivel central. Esta combinación de procesos de abajo hacia arriba y la respuesta gubernamental a las demandas locales (p.ej., financiamiento de caminos) parece haber funcionado, al crear vínculos sostenibles con los niveles de gobernabilidad intermedios (p.ej., a nivel de distrito a través de la descentralización).

Gracias al proyecto Lempira Sur han cambiado los sistemas de distribución del presupuesto (hasta ahora, un derecho exclusivo de las ciudades) y la captación de fondos financieros. Los gobiernos municipales de manera consensuada con su respectiva población han incrementado su beneficio a través de la reorganización de las unidades de catastro tributario y de la imposición taxativa sobre las propiedades inmóviles. Adicionalmente, se estableció un principio de comanejo y cofinanciación entre los CODECO, el CODEM respectivo y los proyectos.

El proyecto enfatizó la dimensión social de las instituciones acompañantes en el proceso de desarrollo, fortaleció a los consejos municipales, estimuló una participación popular proactiva, reforzó la consulta sobre el manejo de los recursos naturales en el territorio, y aplicó acuerdos operativos para el desarrollo rural a través del automanejo y mecanismos sostenibles.

Las actividades del proyecto se orientaron al intercambio de experiencias y al fortalecimiento administrativo, político, y de las capacidades financieras tanto en el ámbito comunitario como a niveles altos. A partir de 1995 se aplicaron las siguientes actividades de capacitación: un programa conceptual y técnico de entrenamiento y diversificación de especialidades para los líderes más importantes y también para los potenciales, un programa de capacitación sobre la Planificación participativa ascendente (PPA) para las organizaciones locales (incluyendo a CODECO y CODEM extendidos), y un entrenamiento para empleados de corporaciones y líderes municipales en diversas áreas, entre las cuales se subrayan la legislación municipal, el manejo de fondos, la planificación comunitaria y municipal y la mejora de la administración financiera en las municipalidades.

Fuentes: Entrevista a Tomás Lindeman, Funcionario especialista de instituciones rurales FAO, Documento final del proyecto Lempira Sur
Livelihood Support Program, Subprogram Participatory, Policy and Local Governance: Caso de estudio Lempira Sur. (http://www.fao.org/sd/dim_in2/in2_050501a1_en.htm)

Anexo 2

El papel de un actor clave en Angola

En Angola, experiencias recientes han llevado a la reflexión sobre el posible papel en el gobierno de personas clave como “articuladores” del diálogo social. En algunos casos, a nivel nacional, los miembros del gobierno pueden tener este papel y estimular la apertura de espacios para el diálogo territorial. Estas nuevas áreas para el debate pueden apoyar en el futuro intervenciones conjuntas que permitan el cambio de una situación conflictiva a un desarrollo territorial negociado.

Un ejemplo de lo anterior se ilustra con el caso del área rural suburbana de Luanda en el norte de Quenguela. La región es pobre en recursos hídricos y sus suelos no son adecuados para la agricultura. Durante el largo período del conflicto armado, la gente de diferentes provincias se asentó en los lugares menos riesgosos. Más tarde, campesinos y familias con pequeñas empresas, así como algunos actores poderosos se mudaron a esta área, dado el gradual mejoramiento de las condiciones de seguridad y la expansión urbana en la región. Estas personas desarrollaron influencias políticas y económicas y acumularon parcelas de tierra durante la inestable situación del conflicto sin seguir ningún proceso de legitimación de sus derechos. En efecto, no existían títulos de propiedad que demostraran la legalidad de su ocupación y uso.

A finales de la década de 1990, la paz se tornó una hipótesis viable, y como consecuencia emergieron algunos conflictos sobre la tierra. Las primeras señales de incremento de los problemas fueron enviadas a las instituciones de gobierno. La DNOR (Dirección Nacional de Planificación Territorial), con apoyo de la FAO, organizó una serie de viajes de campo y reuniones para verificar el estado legal de todas las peticiones (o reclamos) realizadas por los diferentes actores. Estas visitas también buscaron identificar las razones históricas y la legitimidad de los querellantes, además de promover en esfuerzo conjunto para buscar las soluciones posibles que estimulen las dinámicas del desarrollo, en particular dirigidas a los grupos menos poderosos.

El papel del facilitador del diálogo asumido por el director nacional de DNOR resultó crucial, se debe resaltar su excelente reputación en el país tanto en aspectos técnicos como en su juicio independiente. Por esta razón fue posible encontrar acciones para apoyar el desarrollo en un ambiente tan hostil (la problemática de la tierra continuaba siendo un tabú en Angola).

Las siguientes observaciones surgieron a partir de las reflexiones sobre las personas clave en este caso:

- compromiso y buena reputación vinculada a la independencia: estas características permitieron a la persona clave asumir y defender una posición “neutral” aun tratándose de relaciones de poder extremadamente desequilibradas y frente a fuertes influencias políticas. Ciertamente una parte de las funciones de la FAO consiste en apoyar a estas personas y a su equipo;
- en este ejemplo en concreto, el apoyo de una persona de la esfera política fue fundamental dada la fuerte tradición de una administración central, y así respondiendo a la falta de confianza entre las instituciones y los ciudadanos. En este contexto, su compromiso y reconocimiento político fueron esenciales en la implementación de los acuerdos;
- las capacidades profesionales y el acceso a la información restringida; su legitimación formal e informal dependiendo de su capacidad de acceso a documentos relativos a los diversos actores, así como su amplio conocimiento sobre la situación legal de país y su familiaridad con el trabajo de campo y las comunidades locales.

Finalmente, se tomó la decisión, de forma pragmática, de proceder gradualmente, incluso frente al fuerte poder político de algunos actores así como el poco interés de la comunidad internacional en interferir en la problemática de tierras en Angola. Al principio, fue necesario promover el diálogo y el cambio de posición de algunos actores importantes (gobiernos, granjeros y empresarios) sobre temas como las comunidades locales y sus derechos sobre las tierras. Durante la fase inicial del proyecto, las actividades se concentraron en las zonas menos conflictivas del territorio, donde la influencia de actores externos no fuera tan grande. Gracias a la presencia de esta persona clave y al apoyo de la FAO se lograron estimular reflexiones sobre la problemática de tierras en Angola, las cuales llegaron a nivel nacional

Fuente: Entrevista con Paolo Groppo, funcionario NRL.

Anexo 3

Creación de asociaciones de trabajo a nivel local para la planificación participativa de la utilización de tierras en Bosnia y Herzegovina

La segunda fase del proyecto *Inventory of Post-War Situation of land Resources in Bosnia Herzegovina* (GCP/BIH/002/ITA), fue una planificación participativa del uso de la tierra que vinculó a varios grupos de actores a través de asociaciones de trabajo locales y activas y dirigidas al reconocimiento cooperativo de elementos y recursos territoriales, la identificación de problemas, el desarrollo de estrategias y la aplicación de soluciones que promuevan el desarrollo local.

Estos grupos que tuvieron un papel importante en la obtención de los objetivos del proyecto, son: (a) las comunidades locales, (b) las municipalidades locales, (c) las fincas con mejor funcionamiento, (d) los institutos de investigación y universidades, (e) las escuelas de agricultura, (f) las ONG y (g) los agentes económicos, tanto los sectores primarios, secundarios y terciarios, particularmente agricultura, minería, ambiente e infraestructuras.

Las municipalidades se identificaron sobre la base de un número de criterios tales como escenarios agroecológicos, sistemas políticos, extensión, capacidad organizativa, entre otros. El factor más importante aquí considerado fue el compromiso de la municipalidad y el apoyo otorgado por el alcalde para asegurar la viabilidad del proceso participativo en la planificación del uso de la tierra. Los principales actores y beneficiarios del proyecto fueron las municipalidades escogidas quienes elaboraron los planes de uso de la tierra a través de los servicios técnicos respectivos. Sin embargo, el proceso participativo también permitió expresar a beneficiarios indirectos, actores locales provenientes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, sus inquietudes e intereses relativos al uso municipal de la tierra.

Fuente: FAO. 2005b.

Anexo 4

Reflexiones sobre el papel del agente de desarrollo en Italia

La imagen del facilitador territorial –propuesta y promovida por la Comunidad Europea a inicios de la década de 1980, en el “Informe Berrocal”– puede estar comprendida en un esquema más amplio, desde la función que cumplen los expertos (externos). Por consiguiente, una definición precisa del personaje se vuelve demasiado difícil si, además, se tiene en cuenta el hecho de que para lograr esta definición, convendría incluir otro componente, el del “espacio de acción” en el que se mueve el facilitador. No es mera casualidad si “iniciar un debate concerniente a los expertos desde el punto de vista del análisis de las políticas públicas significa analizar su papel en un contexto político-decisorio en el cual se desarrolla su trabajo, bajo el perfil de modalidades concretas de su ejecución y de su participación en la formulación de decisiones, en las dinámicas de expresión de su saber en programas y políticas al igual que en un sistema de relaciones que se establece entre ellos y los demás agentes del proceso político”⁵⁰.

En este sentido, con la mención de “facilitadores territoriales” (también llamados “animadores sociales” o “mediadores locales” e incluso “agentes de desarrollo”) se tiene la intención, de vez en cuando, de designar la profesionalidad en cuanto a la encuesta y a la animación territorial, de la ocupación o de la creación de empleos, de la ayuda al proyecto urbanístico o territorial, etc. Todas estas actividades se ubican en una frontera más o menos imprecisa entre la “esfera política” y el “campo técnico” que tocan cada uno de los entornos profesionales diferentes.

En general, las actividades realizadas por los agentes de desarrollo se pueden resumir en tres funciones:

- estimulación de la participación activa y del cambio;
- estimulación de la adopción de técnicas de negociación entre los actores involucrados;
- valorización e integración de los recursos locales.

a. Función de estimulación de la participación activa y del cambio

Con este papel, el agente ha lanzado un proceso de animación y de movilización de los actores locales concerniente a las necesidades bien definidas y/o a las cuestiones del territorio. Desde este punto de vista, la participación efectiva se ha concebido como un elemento esencial de todo el proceso ya que la ejecución de los proyectos públicos o privados supone que los intereses puedan determinar un conjunto de prioridades reconocidas como tales por los participantes

⁵⁰ ART, 2006.

(responsabilización de las partes interesadas y apoyo de las redes de participantes). Cabe señalar que a nivel conceptual o comportamental, no pareciera posible mantener una separación neta del trabajo entre expertos, funcionarios públicos y políticos locales. La colaboración activa en los dos acuerdos territoriales entre agentes y funcionarios comunales (que tuvieron el verdadero papel de “animadores territoriales”, estimulando y poniéndose al frente de los reclamos sociales surgidos en sus territorios específicos), no debe parecer “arriesgada”, por el contrario, están en línea con las finalidades propias de la negociación y de la investigación-acción, en particular con la de la “implicación activa” y el “cambio de forma de operar”.

b. Función de estimulación de la adopción de prácticas de negociación entre los actores interesados

El facilitador territorial con esta segunda función ha contribuido a la puesta en marcha de prácticas de negociación en grado de obtener soluciones concordadas (tales como la adopción de un proyecto de desarrollo compartido) con el fin de integrar eficazmente las necesidades del territorio. En este sentido, si el agente de desarrollo ha accedido realmente a todo el proceso de decisión, puede desarrollar al mismo tiempo su función “natural” de negociación y de cambio, a condición de buscar un nivel mínimo de acuerdo sobre los objetivos en común que estén al alcance y sin sustituirse a los actores interesados. Además, con frecuencia el agente de desarrollo cumple también con su función de mediador entre los diferentes niveles locales y superiores de decisión, es decir, entre los intereses del grupo local de desarrollo y los centros exteriores de decisión. La negociación, sin duda alguna, es una de las características principales del agente de desarrollo, de las cuales depende principalmente el éxito de su actividad.

Una función importante del agente de desarrollo es, igualmente, negociar en una óptica de creación de un contexto donde se evitará el clima de conflicto. En términos de contenido, por ejemplo, es necesario que un proyecto que tiene elementos innovadores, que podrían contener elementos de ruptura con el presente, se deba formular de forma articulada, sencilla, pedagógica. Se debe tender a eliminar toda separación, si bien al precio de un bajo nivel de innovación, con el fin de obtener una mayor adhesión y unidad en el grupo.

La mediación, sin embargo, no se puede ser tan limitada que no obtenga alguna mejora de la situación.

Al respecto, la mediación se debe practicar con la mayor cantidad posible de actores locales, tratando de valorizar y poner de relieve, siempre que se pueda, todos los aspectos de acuerdo y los puntos de vista en común.

c. Función de valorización y de integración de los recursos locales

Por último, el enfoque integrado de desarrollo local es una condición esencial de los acuerdos territoriales. La tercera tarea del agente de desarrollo (la más

exigente, ya que supone frecuentemente un cambio en la mentalidad y en las prácticas actuales) consiste en superar un enfoque que se mantendrá “sectorial” (apoyo a algunos actores económicos solamente) o “cumulativo” (fomento de elementos indistintos de proyectos de desarrollo). El papel del agente de desarrollo es, ante todo, lograr que los locales se reúnan en vez de integrar varias competencias técnicas, diversos enfoques metodológicos, incluso si el agente de desarrollo debe poseer un conocimiento globalizante⁵¹, una vasta cultura al igual que una capacidad de colaboración en vez de una amplia gama de competencias especializadas. Es evidente, a estas alturas, que la figura del agente de desarrollo debe abarcar enteramente los diversos aspectos de la situación. No puede ignorar los recursos que ofrecen el territorio, la programación, la propuesta y la gestión de lo que ha sido propuesto y programado por él mismo o por las instituciones públicas locales o por otros actores locales. Debe, sin embargo, mantenerse al margen en la fase de formulación del proyecto, para concentrar su actividad principalmente en la gestión de las relaciones entre los actores locales, facilitando la comunicación y la cohesión entre ellos y beneficiándose del “conocimiento local” para los aspectos técnico-operacionales ligados al proyecto.

Es evidente que esta función de interpretación va más allá de la simple recolección/selección de proyectos y se sitúa más bien a nivel de las relaciones con personas ajenas al proceso de decisión. Es ampliamente reconocido que lo “local” no puede ser dividido de la dimensión regional, nacional e internacional y, en este sentido, en los dos acuerdos territoriales, los agentes de desarrollo se han privilegiado, por un lado del desarrollo de relaciones “horizontales” con los actores que operan en los contextos territoriales y, por el otro, han facilitado “verticalmente” la conjunción entre la coalición y los niveles institucionales “superiores”. (Comunidad Europea, administración regional, ministerios económicos, etc.)⁵²

⁵¹ El concepto de sistema territorial es una adquisición de la escuela de pensamiento del análisis de los sistemas agrarios. “Un sistema agrario –según M. Mazoyer– es una forma (agrícola) de explorar un ambiente que se ha construido con el pasar del tiempo, que es sostenible, que se ha adaptado a las condiciones bioclimáticas de una zona determinada y que corresponde a las condiciones y a las necesidades sociales del momento. La expresión sistema agrario trata de aferrar la interacción entre lo bioecológico, lo socioeconómico, lo cultural y lo político, a través de las prácticas agrícolas” (FAO, 2003). Es importante comprender el territorio en términos sistémicos, más complejos que los conceptos de espacio y de apoyo físico a las actividades humanas. Entonces se convierte en un sistema complejo en el cual interactúan los unos sobre los otros los factores medioambientales, económicos, sociales, políticos y culturales. Desde esta perspectiva, se debe comprender el territorio como una entidad multidimensional. Un territorio es una construcción social debida a los agentes, pero es también una red de intereses y representa un cierto valor determinado por los grupos culturales y sociales que lo utilizan, lo transforman poco a poco según las tecnologías a su disposición, la ideología del momento, etc. El territorio es un espacio apropiado colectivamente y basado en las representaciones sociales. FAO, 2005b.

⁵² ART, 2006.

11. Referencias bibliográficas

- Alfredson, T., Cungu A.** 2008. *Teoría y práctica de la negociación: Una revisión de la literatura*. Programa de aprendizaje de políticas de la FAO. Roma. (http://www.fao.org/docs/up/easypol/745/4-5_negotiation_background_paper_179es.pdf)
- ART.** 2006. *Analisi e ricerche territoriali. Prime riflessioni sul ruolo e modalità di azione dell'agente di sviluppo in Italia*. Roma.
- Baraldi, C.** 2005. *Costruire la diversità e il dialogo con bambini e preadolescenti*. Casa Editrice La Mandragola, Imola, Italia.
- Barret (Geyser), P.** Noviembre 2003. *Guía práctica del diálogo territorial*. Fondation de France, París.
- Bobbio, N.** 1994. *L'elogio della mitezza*. Linea d'ombra, Milán, Italia.
- Bonnal, J.** 2011. *Negotiating land and water use: participatory planning of resource management* (SOLAW Background Thematic Report TR10). FAO, Roma. (http://www.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic_reports/TR_10_web.pdf)
- Bonnemaison, J., Cambrezy, L., Quinty-Bourgeois, L.** 1999. *Los territorios de la identidad, ¿territorio o enlace Fronteras?* 2 tomos. Ed. Le harmattan, Col. Géographie et Cultures, Montreal y París.
- Borras, S.** 2006. *Land, empowerment and the poor: challenges to civil society and development agencies*. IFAD, Roma.
- Bourque, R.** 1994. Pour une approche réaliste de la négociation raisonnée dans les relations patronales-syndicales. Supplément *Écriteau* vol. 3 N° 2, Cahier spécial.
- Chambers, R.** 1992. *Diagnostic participatif: hier, aujourd'hui et demain, arbres, forêts et communautés rurales*. Boletín N° 1, FAO, Roma.
- Chiosso, G.** 1997. *Novecento Pedagogico*. La Scuola, Brescia, Italia.
- Engel A. y Korf B.** 2005. *Técnicas de negociación y mediación para la ordenación de los recursos naturales*, FAO, Roma. (<http://www.fao.org/docrep/008/a0032s/a0032s00.htm>)
- FAO.** 2012a. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia. En breve*. Roma. (<http://www.fao.org/docrep/016/i3016s/i3016s.pdf>)

FAO. 2012b. *Développement territorial participatif et négocié (DTPN) – Un abrégé de proposition méthodologique*. Roma.
(<http://www.fao.org/docrep/015/md963f/md963f00.pdf>)

FAO. 2012c. *Hacia el futuro que queremos. Erradicación del hambre y transición a sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles*. Roma.
(<http://www.fao.org/docrep/015/an894s/an894s00.pdf>)

FAO. 2012d. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. (<http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>)

FAO. 2011a. *El estado de los recursos de tierra y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura*. Roma. (<http://www.fao.org/nr/solaw/pagina-principal-solaw/es/>)

FAO. 2011b. *FAO. Orientaciones técnicas para la pesca responsable. La ordenación pesquera 4. Las áreas marinas protegidas y la pesca*. Roma.
(<http://www.fao.org/docrep/015/i2090s/i2090s.pdf>)

FAO. 2011c. *El estado de los recursos de tierras y aguas en el mundo para la alimentación y la agricultura. Cómo gestionar los sistemas en peligro*. Roma.
(<http://www.fao.org/docrep/015/i1688s/i1688s00.pdf>)

FAO. 2010a. *Elaboración de una política forestal eficaz. Una guía*. Estudio FAO: Montes 161. Roma. (<http://www.fao.org/docrep/013/i1679s/i1679s00.htm>)

FAO. 2010b. *Formation en gestion d'entreprises associatives rurales en agroalimentaire. Manuel de renforcement des capacités. Guide du facilitateur*. Roma. (<http://www.fao.org/docrep/013/i1936f/i1936f00.pdf>)

FAO. 2010c. *Elaboración de una política forestal eficaz. Una guía*. En particular Capítulo 5 Concertación de un acuerdo gracias al diálogo y a la negociación. Estudio FAO: Montes 161. Roma. (<http://www.fao.org/docrep/013/i1679s/i1679e00.htm>)

FAO. 2008. *Eau et pauvreté rurale. Interventions pour améliorer les moyens d'existence des populations d'Afrique subsaharienne*, publicado bajo la dirección de J.-M. Faurès y G. Santini. Roma. (<http://www.fao.org/docrep/011/i0132f/i0132f00.htm>).

FAO. 2006a. *Information and communication for natural resource management in agriculture, a training sourcebook*. Roma. (<http://www.fao.org/docrep/009/a0406e/a0406e00.HTM>).

FAO. 2006b. *Conjunto de instrumentos para la aplicación de desarrollo territorial participativo y negociado en la zona transfronteriza. Programa de desarrollo socioeconómico de la zona transfronteriza para la zona transfronteriza libre de comercio de Ghana y Burkina Fasso.* Roma.

FAO. 2006c. *Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation. Le modèle RED-IFO et son utilisation.* FAO, Institutions pour le développement rural, Directives 2. Roma.

(<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0563f/a0563f00.pdf>)

FAO. 2006d. *Las nuevas generaciones de programas y proyectos de gestión de cuencas hidrográficas.* Estudio FAO: Montes 150. Roma.

(<http://www.fao.org/docrep/009/a0644e/a0644e00.htm>)

FAO. 2005b. *Desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN).* Roma.

(http://www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_es.htm)

FAO. 2003. *Manual para capacitadores en desarrollo local participativo – El modelo Panchayati Raj en India.* Bangkok, Tailandia.

(<http://www.fao.org/docrep/006/ad346e/ad346e00.htm>)

FAO. 2000. *Guidelines for participatory diagnosis of constraints and opportunities for soil and plant nutrient management.* AGL/MISC/30/2000. Roma. (<ftp://ftp.fao.org/agl/agll/docs/misc30.pdf>)

FAO y UNEP. 1999. *El futuro de nuestra tierra: Enfrentando el desafío. Guías para la planificación integrada para el desarrollo sostenible de los recursos de la tierra.* Roma. (<http://www.fao.org/docrep/004/X3810S/X3810S00.HTM>)

FAO y UNEP. 1997. *Negotiating a sustainable future for land. Structural and institutional Guidelines for land resources management in the 21st Century.* Roma.

(http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/images/resources/pdf_documents/negotiat.pdf)

FAO. 1996. *Planning for forest use and conservation: Guidelines for improvement.* Roma. (<http://www.fao.org/docrep/w3210e/w3210e00.htm#Contents>)

FAO, 1993. *Directives pour la planification de l'utilisation des terres.* Roma.

Gallo, G. 2009. *Problemi, modelli, decisioni. Decifrare una realtà complessa e conflittuale.* Edizioni Plus Pisa Università Press, Pisa, Italia.

Galtung, J. 2002. *Searching for peace: The road to TRANSCEND.* Pluto Press, Londres.

Gray, B. 1989. *Collaboration: Finding common Ground for multiparty problems*. Jossey-Bass Inc, San Francisco, EE.UU.

Herrera, A. y da Passano, M.-G. 2007. *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra*. FAO, Roma.

(<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a05557s/a05557s00.pdf>)

Leloup, F., Moyart, L., y Pecqueur, B. 2005/4. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? Lavoisier, *Géographie Économie Société* 2005/4; 7: 321-32.

(http://fdsp.univ-lyon2.fr/sites/fdsp/IMG/pdf_Leloup.Pecqueur.pdf)

Lusthaus, C., Adrien, M.H., Anderson, G., Carden, F. y Montalván, G.P. 2002. *Organizational assessment: a framework for improving performance*. IDRC Booktique, Ottawa.

Mancini, R. 1995. *L'ascolto come radice*. Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, Italia.

Mancini, R. 1991. *Comunicazione come ecumene*. Queriniana, Brescia, Italia.

Mazoyer, M. 1998. *Pour lutter contre la faim: une nouvelle organisation équitable des échanges agricoles internationaux*. Contribución en la Conferencia interparlamentaria *Atteindre les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation par une stratégie de développement durable*. FAO, Roma.

Merlet, M., Groppo, P. 2011. *Points chauds liés au foncier et aux droits sur l'eau*. FAO, Roma. (FAO 2011: SOLAW Background Thematic Report – TR05) (http://www.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic_reports/TR_05a_light.pdf)

Peemans, J.-P. 2002. *Le développement des peuples face à la modernisation du monde. Essai sur les rapports entre l'évolution des théories du développement et les histoires du développement réel dans la seconde moitié du XX^e siècle*. Population et développement n° 10, Académie Bruylant, Louvain-la Neuve/Le Harmattan, París.

Regni, R. 2003. *Viaggio verso l'altro*. Armando Editore, Roma.

Rossi, M. 2011. L'approccio del quadro logico per la progettazione partecipativa, in Santini, L. (a cura di) *Partecipazione nei processi decisionali e di governo del territorio*. Pisa, Plus Edizioni. Italia

Rossi, M. 2007. *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*. (Segunda edición con posdata del autor). Franco Angeli, Milano, Italia.

Santarone, D. 2004. *Mediazione e mediatori in Italia; en* Università degli studi di Roma Tre, CREIFOS e CIES. Anicia, Roma.

Sirna Terranova, C. 1996. *Pedagogia interculturale*. Guerini, Milano, Italia.

Stoker G. 1998. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue internationale des Sciences Sociales*, n° 155, UNESCO/Érès. París.

Touzard, J.-M. 1993. Le retrait viticole et les conditions de la diversification agricole en Languedoc-Roussillon. *REM Revue de l'Économie Méridionale*, 41(163): 45-63.