

LAC Bureau Poverty Reduction
USAID Contract No. PCE-I-00-99-00003-00
Task Order 6 under the RAISE IQC

Estudio de casos de sistemas de manejo de conflictos de tierras en America Latina
Case Studies of Land Conflict Management Systems in Latin America (Spanish Version)

By Manuel Morales



Submitted to:
United States Agency for International Development / Washington

Submitted by:
Chemonics International Inc.

February 2003

Estudio de casos de sistemas de manejo de conflictos de tierras en América Latina

Este documento es producto del estudio de cuatro casos de sistemas de manejo de conflictos de tierras en América Latina a través de la revisión de documentos, de entrevistas en el país gestor y del análisis de instrumentos legales y políticos de Ecuador, México, Guatemala y Brasil. Cubre aspectos generales de tales programas, pero de ningún modo pretende agotar el análisis de los modelos aquí presentados.

I. Antecedentes al tema agrario en América Latina

Casi la totalidad de nuestros países son producto de la colonia española y portuguesa en el caso de Brasil. Los colonizadores que llegaron a este continente desconocieron los sistemas de tenencia de tierra aquí imperantes y establecieron nuevos sistemas en los que predominaba la propiedad privada de los bienes y los sistemas monárquicos de gobierno. A partir de la instauración de la corona española y portuguesa hasta los siglos XIX y XX en que se dan las independencias e instauraciones de las repúblicas, la estructura agraria estableció nuevos historiales de propiedad y los antiguos poseedores fueron reducidos a mano de obra, o en calidad de asalariados o como trabajadores precarios.

Este panorama se ha mantenido hasta nuestros días pese a los avances dados en materia agraria, especialmente en países como México y Ecuador. Desde inicios del siglo XX en estos países, se instauraron programas de reforma agraria, pero la situación de comunidades indígenas y campesinos no indígenas ligados a la tierra aún no han solucionado sus problemas.

Esto es tan cierto que el promedio de tierra rural no legalizada en la mayoría de países de América Latina bordea el 28 por ciento. Sin embargo, tenemos países con situaciones aún más graves¹ y estas cifras evidencian un alto nivel de conflictividad y el peso que arrastran nuestros países en el camino del desarrollo.

A esto se suma todo el proceso de reivindicación de derechos colectivos, especialmente para poblaciones indígenas y afroamericanas que han vivido la región en la última década, en cuyos planteamientos el derecho a la tierra en calidad de un bien imprescriptible, inalienable e indivisible constituye uno de los pilares fundamentales.

Frente a ello, una serie de sistemas alternativos de manejo de la conflictividad agraria ha sido desarrollada en América Latina, sea desde las esferas de gobierno o de la sociedad civil. No obstante, el gobierno y la sociedad civil han venido interactuando en la búsqueda de caminos para disminuir el nivel de conflictos. En la mayoría de los casos han logrado resultados importantes y dignos de ser conocidos, y tal vez aprovechando la globalización, dignos de ser replicados.

¹ Dato establecido con base a la revisión de una serie de documentos y folletos agrarios sobre distintos países en América Latina, especialmente el *Estudio sobre la situación de la justicia agraria en América Latina*, realizado por ILANUD en 1987.

Es la intención de este estudio aportar a la investigación agraria casos que ejemplifican esfuerzos y procesos que contribuyen a allanar el camino de la convivencia armónica, con base en el diálogo y el entendimiento.

II. Casos de estudio

II-A. Caso de Ecuador

Programa de Paralegales Comunitarios

Contexto agrario del país

Ecuador se encuentra en el centro del cono sur del continente americano, atravesado por la línea ecuatorial, y alberga pueblos indígenas, afroecuatorianos y campesinos no indígenas.

La mayoría de estas poblaciones viven bajo sistemas de tenencia colectiva de la tierra, aunque en la región interandina la propiedad privada indígena ha ganado mucha ventaja.

La institucionalidad agraria ecuatoriana está representada por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, creado mediante la actual Ley de Desarrollo Agrario en 1994. Básicamente busca culminar los procesos de regularización de tierras, promover la capacitación campesina y transferir tecnologías adecuadas para incrementar la producción en el agro. Propone además, terminar con los desmontes de bosques para demostrar posesión y, por el contrario, plantea la elaboración de rigurosos planes de manejo y zonificación de usos del suelo, contenidos en planes aprobados por el Ministerio del Ambiente.

Pese a estas regulaciones, Ecuador presenta serios conflictos de tierras especialmente por la presencia de empresas forestales, agroexportadoras y la industria del petróleo y de recursos no renovables.

A través de la actual Constitución en vigencia desde 1998, las poblaciones indígenas alcanzaron una serie de derechos colectivos relativos a las tierras comunitarias que les asegurarían seguridad jurídica y consolidación territorial a futuro. Estos derechos son recientes y por tanto están en proceso de ejercicio actualmente.

Origen y naturaleza del caso

El caso de Paralegales pretendió responder a este contexto agrario y por ello el programa en su propia definición incorpora el contexto comunitario, aunque bien podría ser replicado en otras modalidades con base al mismo planteamiento metodológico.

Desde su inicio en 1993, el Paralegal es un individuo procedente de las organizaciones de base que se capacita en el manejo de principios jurídicos relacionados al medio ambiente, la realidad agraria y la organización comunitaria. Sirve como nexo entre su organización y los actores externos con lo que facilita los niveles de gestión local.

El objetivo de la formación de estos agentes comunitarios es convertirlos en asesores de las organizaciones que representan.

Los criterios para la selección exigen elementos comunes a nivel académico, comunitario y personal.

En su esencia es un programa de naturaleza no gubernamental.

Respaldo institucional

El aval está dado por el Colegio de Abogados de Ecuador, aunque en estas últimas fases se está pensando en convenir con una universidad ecuatoriana para que ella certifique dicha capacitación y definir legalmente un campo de acción para los Paralegales.

Proceso de capacitación

Una vez que se ha procedido a la selección de los Paralegales en conjunto con las dirigencias de las organizaciones sociales, se desarrolla una serie de talleres de capacitación, tanto a nivel local como central.

Los talleres centrales se realizan en Quito, la capital del Ecuador, a donde concurren los Paralegales por seis días cada mes y por seis ocasiones para analizar los temas seleccionados. La justificación para hacerlo en Quito, se debe a que no solo se trata de transferir información, sino de un entrenamiento en la parte personal, de perder el miedo a la ciudad, de asistir a las entidades públicas, de acceder a trámites y desarrollar un comportamiento para el tema.

Los talleres regionales se realizan en las comunidades de los Paralegales en donde se reproduce la experiencia y contenido del taller central. Los Paralegales facilitan estos talleres y los agentes de las propias organizaciones se entrenan como facilitadores y empiezan a ganarse un espacio como asesores locales.

Tanto en los talleres centrales como en los talleres regionales el programa pretende ir de lo particular a lo general. Se inicia con un análisis de la institucionalidad de derecho consuetudinario y se presenta luego una introducción a la temática a analizar. Se introduce en las secuelas legales inmediatamente el conocimiento de la legislación que trata el tema. Después hacen una visita a la dependencia pública que maneja el tema y, finalmente, se ofrece un análisis crítico de lo estudiado que arroja propuestas de solución para problemas de sus comunidades.

El proceso de capacitación es en base al arte como técnica de capacitación jurídica-comunitaria, y se trabaja con títeres, sociodramas, improvisaciones, expresión corporal, técnica gestáltica, observaciones, colages, pintura, mapas parlantes, entre otros, recursos que también son utilizados por los Paralegales en los talleres regionales.

Los temas analizados y la legislación objeto de nuestro estudio se dividió en: organización comunitaria, tenencia de la tierra, áreas protegidas y recursos forestales, recursos naturales no renovables, desarrollo económico y biodiversidad.

Adicionalmente se entrena a los Paralegales en técnicas de mediación de conflictos, con lo que están además en capacidad de servir como mediadores en los problemas a nivel de la comunidad, tanto en la vida interna como en las relaciones externas.

Actividades y campo de acción

Los Paralegales comunitarios posterior a su capacitación entre otras acciones trabajan en:

- Asesoría a las comunidades
- Manejo de conflictos
- Apoyo en procedimiento parlamentario a las organizaciones
- Obtención de personerías jurídicas para las organizaciones locales
- Legalización de tierras, incluyendo levantamiento planimétrico
- Elaboración de denuncias a favor de sus comunidades

Estas actividades se planifican conjuntamente con la organización local a la que representan.

Análisis crítico del caso

El caso de los Paralegales en Ecuador ha sido un mecanismo de reconocida trayectoria por varias razones:

- Se trata de un programa de capacitación que se enfoca en las necesidades de lo que el grupo humano necesita para manejar los conflictos en su realidad. Adapta la currícula o contenido de la capacitación a las necesidades locales. Es distinto de los centros universitarios cuyos estudiantes analizan temáticas poco vinculadas, en la mayoría de los casos, a las necesidades del país y mucho menos a las necesidades locales.
- Se trata de un caso que combina la transferencia de información con el desarrollo de destrezas personales sobre todo cuando la técnica de capacitación se realiza con base a la representación teatral. Se entrenan como facilitadores de procesos de capacitación cuando son los Paralegales en formación quienes organizan y desarrollan los talleres regionales; aprenden a negociar y manejar las relaciones humanas cuando se visita a las entidades públicas; y mantienen discusiones sobre temáticas que los vinculan.
- Se trata de un caso cuyo superobjetivo está en la democratización de las leyes y el acceso a la justicia, ya que en un sentido amplio el Paralegal promueve el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones por parte del grupo humano al que se pertenece. Su rol como asesor y promotor legal le permite sugerir formas de relacionamiento, lo que a la larga en un país como Ecuador es una gran contribución a la gobernabilidad.
- Se trata de un caso que logra vincular con mucha armonía lo micro y lo macro. Los Paralegales capacitados a través de sus trámites y asesoramiento conectan a la comunidad local con lo público. Generalmente este es el cuello de botella en la toma de decisiones, pero a través de los Paralegales, las organizaciones locales y su dirigencia tienen un puente de conocimientos y prácticas que permite hacer incidencia política de mejor manera.

Sin embargo, de estas ventajas también se han señalado algunas debilidades del programa como: que los Paralegales, una vez capacitados, se pueden convertir en intermediarios de la solución de problemas legales a nivel local, o que el costo de la capacitación de un Paralegal no se justifica si a la larga el no va a atener un campo de acción en el cual sobrevivir económicamente.

Respecto de lo primero, se ha buscado mecanismos locales que los Paralegales sean seleccionados y trabajen en las organizaciones de segundo grado (OSG), es decir, aquéllas que agrupan a organizaciones de base, con lo cual se busca que el ejercicio de un Paralegal esté basado en la planificación que la OSG realiza.

En cuanto a la sostenibilidad, el camino que se ha buscado es que los proyectos de tenencia de la tierra y otros de carácter social, desde un inicio, contemplen la participación de los Paralegales, como actores locales para la asistencia técnica comunitaria en más de una temática. Esto ha dado resultados parciales, ya que no todas las regiones cuentan con proyectos de desarrollo. Otro camino que estamos explorando es que empiecen a brindar sus servicios a otras comunidades a través de la Red Nacional de Paralegales.

Los mayores impactos del programa están en los cientos de miles de hectáreas de tierra legalizada, en favor de comunidades locales indígenas, afroecuatorianas y campesinos en general, decenas de conflictos manejados y solucionados, decenas de denuncias y trámites canalizados ante la autoridad competente, entre otros.

A nivel personal los Paralegales hoy en día están al frente de varias organizaciones provinciales y nacionales en calidad de máximos dirigentes.

Las mujeres que han participado en el programa han despegado en un camino exitoso de participación local y regional, convirtiéndose en referentes de trabajo y promotoras del desarrollo local.

La metodología ha sido replicada a lo largo y ancho del país, dentro de un proyecto de desarrollo para pueblos indígenas y negros, sumando actualmente alrededor de 200 Paralegales quienes están agrupados en la Red Nacional de Paralegales. Esto se menciona porque al inicio el programa fue desarrollado en una sola región de Ecuador.

Finalmente se trata de un programa que ha generado una forma distinta de ver las leyes y el ordenamiento jurídico en el Ecuador por parte de las comunidades locales; antes el derecho era visto como algo lejano y peligroso. Y hoy, donde los Paralegales y las organizaciones sociales han trabajado juntos, el derecho cada vez más es mirado como un instrumento de ejercer derechos y contraer obligaciones.

II-B. Caso Guatemala

Programa de Procuradores Jurídicos Agrarios

Contexto agrario del país

La historia reciente de Guatemala esta íntimamente vinculada al conflicto armado que enfrentó a militares con civiles, ladinos con indígenas, nacionales con extranjeros, así como está vinculada también a la firma de los Acuerdos de Paz y su implementación.

Los análisis sobre los procesos de paz, sean de crítica o respaldo, muestran que no existe unanimidad de criterio. Unos piensan que los acuerdos no contienen todos los elementos necesarios para retomar el desarrollo del país con plena participación de todos los sectores.

Otros, por el contrario, señalan que lo que el país necesita para iniciar un camino de paz está contenido en ellos. Algunos han mencionado que Guatemala debe analizar en los siguientes años si se debe o no pensar en una revisión de dichos acuerdos.

Lo cierto es que los acuerdos están vigentes y establecen importantes principios en materia agraria. Algunos se han implementado, como la conformación de la institucionalidad, las mesas de conciliación o de resolución de conflictos, la canalización de fondos para el tema agrario, entre otros.

Si esto se ha cumplido, ¿por qué, entonces, es importante seguir analizando la realidad agraria de Guatemala? Parece que la respuesta está en que los conflictos vinculados a la tierra no han disminuido, y, por el contrario, aumentan cada día más en la medida en que se los desatiende.

La institucionalidad agraria guatemalteca está representada por: el Fondo de Tierras (FONTIERRA), CONTIERRA, la Unidad Técnica Jurídica-PROTIERRA, la Secretaria de Asuntos Agrarios de la Presidencia (SAAG), la Unidad Presidencial para la Resolución de Conflictos (UPRECO), las que, pese a su esfuerzo de enfrentar el tema agrario, siguen debatiéndose entre la falta de recursos y de voluntad política para el manejo adecuado del tema. Hasta hoy en día la situación de las tierras indígenas es un tema casi tabú en el devenir agrario de Guatemala.

Un caso que salta a la vista en Guatemala es el de CONTIERRA, que es la institución oficial para el manejo de los conflictos de tierras, y que tiene varios equipos de trabajo en distintas áreas del país que trabajan en la mediación de conflictos agrarios.

Se trata de una entidad creada para estar bajo la égida directa del presidente de la república, lo que la vuelve en la línea del poder ejecutivo.

Su objetivo principal es “... *facilitar y apoyar, a petición de parte, la solución conciliatoria o jurídica de aquellas situaciones en donde uno o varios interesados pugnan simultáneamente por el derecho de posesión o propiedad de la tierra*”.

La primera impresión de CONTIERRA, al hacer un acercamiento institucional, es que se trata de una entidad con una gran responsabilidad, careciendo de las herramientas legales, administrativas y financieras.

Ante todo, se debe reconocer que CONTIERRA maneja el elemento más sensible de la realidad guatemalteca: conflictividad agraria. En segundo lugar, que sus esfuerzos son notorios por cumplir este papel, y tercero que las dificultades financieras le obligan a actuar obviando muchos elementos importantes en la mediación de conflictos.

Solo así se explica que una entidad — que nació para la asesoría legal y el manejo de conflictos, creada al amparo de los Acuerdos de Paz como una instancia para generar una cultura de paz y manejar cientos de conflictos — tenga resultados escasos en relación a la alta demanda que tiene Guatemala.

Por otro lado, existen en el país una serie de vacíos legales y de políticas de desarrollo que conspiran con el tema de conflictividad agraria, tales como: Carencia de una Ley de asuntos territoriales indígenas; débil incorporación de los gobiernos locales en el manejo de los conflictos; escaso desarrollo de la asistencia legal a las partes en conflicto; entre otros.

Junto a este panorama, CONTIERRA debería priorizar temas y acciones para consolidar el manejo de conflictos y definirse un rol institucional, ya que hoy en día cumple a decir de muchos un papel ambiguo, pues tiene competencia para mediar, pero no para obligar a nadie a acatar sus decisiones.

En el caso guatemalteco, no se escogió a CONTIERRA como caso de estudio sino a la de los Procuradores Jurídicos Agrarios (PJA), que es una experiencia más cercana a la sociedad civil. Sin embargo para quienes deseen profundizar en el caso CONTIERRA, existe un informe específico.

Origen y naturaleza del caso

El origen de los Procuradores Jurídicos Agrarios (PJA) está en la demanda por resolver el tema agrario en Guatemala. La gente local pidió a las Iglesias Católicas que les dieran este apoyo, entonces fueron los catequistas quienes empezaron a atender estas demandas.

Tanta era la demanda que, al interior de la Iglesia, se decidió que esto debía ser un proyecto en sí para poder capacitar a quienes iban a manejar los conflictos. Entonces se contrató a abogados para que promuevan dicha capacitación y hoy la Iglesia casi ha cedido el proceso de capacitación en su totalidad a organismos no gubernamentales. Se trata por tanto de una acción totalmente no gubernamental.

Respaldo institucional

Esta experiencia no cuenta con el respaldo institucional de ninguna institución pública o académica. Sin embargo son las propias organizaciones campesinas regionales o la Iglesia la que respaldan esta capacitación.

Proceso de capacitación

Son dos los modelos de formación de Procuradores Jurídicos Agrarios (PJA), uno para gente de la Iglesia, y otro para gente de las organizaciones campesinas regionales.

La diferencia está en que a cada uno se le capacita para los temas específicos que la gente va a manejar. Por tanto la preparación de los módulos de capacitación debe ser adecuada para sus necesidades distintas.

La formación tiene tres niveles: En el primero y segundo taller se combinan capacitación y trabajo de campo. En los dos niveles se desarrollan 10 a 12 talleres de tres días cada uno y cada dos meses.

En el primer nivel se trata de talleres de capacitación para principiantes. Se analizan leyes básicas del tema agrario, así como los principios constitucionales y materia civil.

En el segundo nivel, se trabaja con los Procuradores Jurídicos Agrarios en el campo. A esta actividad se le conoce con el nombre de visitas, porque el objetivo de este nivel es trabajar con los PJA en casos concretos en el campo. Los abogados responsables de la capacitación van reforzando los vacíos que se presentan. Por tanto esta fase es de diagnóstico para los PJA y de asistencia técnica para facilitadores.

En el tercer nivel continúa la capacitación, pero ya no se trata de información sobre leyes, sino de análisis de la realidad agraria y política del país. Aquí se imparten temas como análisis y coyuntura agraria, modelos de desarrollo agrario, técnicas de negociación con gobiernos, y estudios de caso con soluciones propuestas por los PJA, entre otros temas.

La capacitación se da en las ciudades de donde provienen los PJA y eventualmente salen a la ciudad de Guatemala, capital del país, para algún taller en particular donde se combina con conferencias y conocimiento institucional, entre otras actividades.

Actividades y campo de acción

Los Procuradores Jurídicos Agrarios trabajan en las áreas de donde provienen, que generalmente son comunidades de base. Actualmente los PJA cubren casi 500 comunidades y sus actividades las planifican conjuntamente con la Iglesia o con las organizaciones campesinas regionales.

Adicionalmente los PJA no solo están atendiendo los temas de tierras, sino al estar articulados en las organizaciones locales, trabajan con diligencia en temas de la vida comunitaria.

Luego de la capacitación y ya en su vida laboral, los PJA son pagados por la Iglesia o las organizaciones campesinas regionales. Si tienen algún problema, buscan apoyo de quienes los capacitaron. Especialmente en el área de Verapaz en Guatemala, es muy común ver a los PJA involucrados en mesas de diálogo.

Análisis crítico del caso

El caso de los PJA constituye una experiencia de alta trascendencia en Guatemala por las siguientes razones:

- Se trata de un caso pionero en el manejo de la conflictividad agraria, en un país donde tratar de resolver estos conflictos ya era un conflicto en sí mismo. Como se explicó en el análisis de la situación de Guatemala, el conflicto armado tuvo sus orígenes en los regímenes de tenencia de la tierra como causa muy importante. Esto pudo ser debido a que fue la Iglesia quien empezó a tratar el tema.
- Los PJA en muchas áreas de Guatemala se han convertido en invitados obligatorios a las mesas de negociación, debido a que se trata de personas preparadas y reconocidas en el manejo de conflictos, de hecho la propia CONTIERRA en muchos casos ha contratado a los procuradores para trabajar en el manejo de casos.
- Los PJA en un país que se resistió al desarrollo de capital humano en temas agrarios, constituyen recursos muy importantes, porque brindan asistencia técnica jurídica a

comunidades locales, y lideran procesos que a la larga son aportes valiosos a desarrollar la cultura del diálogo y la paz.

Algunas críticas señalan la falta de autoridad de los PJA, debido a que los acuerdos a los que lleguen requieren forzosamente la participación de una autoridad para que se ejecutorien.

Otra debilidad es la falta de sostenibilidad de las intervenciones, porque si bien son las organizaciones locales las que financian estas acciones, en otras todavía no se reconoce el aporte de los PJA.

Sin embargo, el aporte dado por los PJA a la realidad guatemalteca es significativa. No se tiene un registro nacional de casos manejados y solucionados por los procuradores, pero deben bordear en unas cuantos cientos de conflictos resueltos exitosamente, la mayoría del tema de tierras. Los procuradores actualmente deben cubrir al menos un área de 500 comunidades, en las que actúan como facilitadores en el manejo de conflictos.

El futuro de los PJA está íntimamente vinculado a los avances en el tema de conflictividad agraria y a los proyectos de la Iglesia en Guatemala, entre otras razones porque es ella la que financia casi en la totalidad el trabajo de los procuradores.

Muchos de ellos han iniciado el camino de la profesionalización en derecho, han decidido ingresar a la universidad o al menos seguir especializándose en el tema de tenencia de la tierra.

Las comunidades locales ven en los PJA un camino más cercano y eficiente de manejar sus conflictos, sobre todo porque detrás de ellos están organizaciones sociales que les avalizan su trabajo. En muchos casos las comunidades locales prefieren someter los casos a los mediadores que a mesas de negociación patrocinadas por el Estado.

II-C. Caso de México

Programa de conciliación y arbitraje de la Procuraduría Agraria Mexicana Contexto agrario del país

A diferencia de otros países de América Latina, México tiene una de las tradiciones más viejas en cuanto a manejo de conflictos. La tradición española en este país ha funcionado y se ha internalizado como en ningún otro. De hecho, durante la república, continuaron funcionando los procuradores de pueblos, instaurados en la época de la colonia. Más tarde con el reparto agrario de 1915, las comunidades indígenas estuvieron obligadas a poner sus tierras a disposición del Estado, incluso aquellas que tenían títulos de la época colonial. Este problema persistió en medio de luchas legales sin fin hasta 1972 en que se crean las Procuradurías Sociales Agrarias, hecho que iniciaría el camino moderno de lo que hoy se conoce en México como el manejo y conciliación de conflictos de tierras.

Pese a estos avances en el tema, México no ha podido reducir los grandes conflictos de tierras en el país, especialmente en el sur del país, en la zona de Chiapas donde la violencia crece con cada día que pasa.

La institucionalidad agraria mexicana está representada por la Secretaría de Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria Mexicana, los Tribunales Agrarios como parte de la Función Judicial y el Registro Agrario Nacional.

Origen y naturaleza del caso

En 1992 se crea la Procuraduría Agraria Mexicana (PAM) y a partir de ahí nace el caso objeto de este estudio en el caso de México.

Se trata por tanto de un caso de naturaleza pública debido a que la PAM es parte del sistema público administrativo del Estado y sus autoridades son elegidas por el gobierno. Al mismo tiempo que se crea la PAM, se crean también los Tribunales Agrarios.

Para su funcionamiento la PAM tiene oficinas en todos los estados del país y más de 120 oficinas regionales que dependen de las oficinas del Estado y que se llaman residencias. En ellas están los Visitadores Agrarios, que son en última instancia quienes realizan el trabajo de conciliación. Estos visitadores son gente de la región donde ejecutan las actividades de conciliación.

Respaldo institucional

El respaldo de esta actividad está dado por la propia PAM, que es una entidad de derecho público. En consecuencia, los gastos de salario y de los recursos para el trabajo son proveídos por el Estado.

Proceso de capacitación

El proceso de capacitación de los Visitadores Agrarios dura un año y deben aprobar un examen de evaluación. Al terminar esta capacitación, están formados para ser auxiliares de los visitadores agrarios. Luego acompañan a los visitadores y deben además aprobar un mes de entrenamiento en técnicas de conciliación, y entonces estarán ya en calidad de actuar como Visitadores Agrarios.

Entre los temas más importantes que ven en el año de capacitación, son los aspectos legales de la tenencia de la tierra y la estructura del Estado Mexicano, especialmente sobre leyes como la Ley Agraria y sus reglamentos, Ley General de Asentamientos Humanos, Normas Técnicas para la Delimitación de Ejidos, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, así como la Constitución y otras leyes que regulan el aparato administrativo del país.

La capacitación se combina en módulos a nivel local y módulos a nivel estatal. Generalmente se trabaja en asocio con universidades.

Actividades y campo de acción

Los Visitadores Agrarios son formados para integrarse a trabajar en las oficinas de la PAM en todo el país y cada Visitador tiene a su cargo entre 22 y 30 ejidos o comunidades.

Para la ejecución de su trabajo deben ser personas íntimamente vinculadas a su trabajo, debido a que los procesos de conciliación necesitarán contar con la participación de las comunidades indígenas y campesinas, actores sociales, líderes sociales, gobierno federal y estatal, así como la participación de las municipalidades.

Normalmente estas personas trabajan en una primera instancia con las partes en conflicto por separado para conocer sus aspiraciones. Luego elaboran un plan de cómo darle seguimiento al conflicto, porque de acuerdo a la experiencia, la PAM reconoce que cada vez deben crear un proceso específico para cada caso, debido a que los conflictos y soluciones son diferentes.

Análisis crítico del caso

Pese a lo especial del caso, debido a que se trata de un sistema promovido, financiado y ejecutado desde la perspectiva del sector público, el programa de conciliación y arbitraje de la PAM. Es un caso de los más interesantes en términos de manejo de conflictos agrarios por las siguientes razones:

- Recoge en gran medida, a través del sistema de conciliación y arbitraje, la tradición de los pueblos indígenas y campesinos no indígenas del país, de llegar a acuerdos a través de sistemas de diálogo y negociación.
- El hecho de que el Estado mexicano haya decidido establecer un sistema de manejo de conflictos agrarios, significa que hay la voluntad política de responder directamente a las necesidades locales en toda la república.
- La PAM ha logrado resolver alrededor del 83 por ciento de los casos a través de la conciliación y el arbitraje y tan solo un 17 por ciento han debido ir a la función judicial, debido a que no se ha podido llegar a acuerdos.
- Es uno de los pocos países en América Latina en que se ha logrado institucionalizar con gran éxito el manejo alternativo de los conflictos de tierra, junto con políticas de respaldo y de un presupuesto público que financia las actividades.

Pese a ello, algunos críticos señalan que la PAM solamente actúa y es exitosa en los casos débiles y más pequeños, pero que en conflictos como los de la región de Chiapas, no ha podido hacer nada.

También se señala que mantener el sistema significa un alto costo para el presupuesto del país.

Otra crítica es que la mayoría de los casos se resuelven con pagos o indemnización, aunque no es dinero lo que se entrega en todos los casos. Sea como fuere, la PAM constituye uno de los modelos más exitosos y más grandes de manejo de conflictos en México, pues durante los 10 años de existencia ha manejado alrededor de 240,000 casos. La cifra por sí sola habla del nivel de aceptación que tiene este sistema. Las proyecciones de la PAM y su sistema de manejo de conflictos es un asunto muy arraigado en la vida local mexicana, debido a la inserción del conciliador en los estamentos de las comunidades y ejidos. Por tanto, es de esperar que, en los siguientes años, continúe con la misma intensidad esta experiencia.

II-D. Caso de Brasil

Programa de Paralegales (Juristas Leigos)

Contexto agrario del país

Brasil tiene a su haber el movimiento de los sin tierra más grande del mundo. Esto por sí solo es un indicador de la estructura agraria del país. Además encabeza la lista junto con México de ser los países con la distribución de riqueza más injusta de América.

Estas características sumadas a la extensión del país configuran una realidad agraria conflictiva. Existen propiedades tan vastas dedicadas a la producción agrícola o ganadera. Al mismo tiempo hay hacimientos humanos en las favelas del país en las que se agrupan los carentes de tierra. Esto no ha podido contrarrestar las políticas de reforma agraria y, por el contrario, han agravado la situación con las políticas de colonización de nuevas áreas.

La riqueza biológica del país se encuentra principalmente en la Amazonia brasileña, pero es hoy en día amenazada por la colonización y los grandes proyectos productivos e hidroeléctricos del país, en cuyo proceso son los pueblos indígenas de la región, desplazados cada vez más.

“Entre los años de 1988 a 1997 hubo un incremento del volumen de conflictos de tierras en todas las regiones brasileñas, en un total de 4,757 conflictos, envolviendo a 496,405 familias”.
(TADEU, 1998)

Este panorama es el que debe regular y ordenar la institucionalidad agraria brasileña, principalmente contenida en: el Instituto de Colonización y Reforma Agraria.

Origen y naturaleza del caso

En este panorama el caso que nos aprestamos a conocer es el de los Juristas Leigos. Tal vez la traducción más apropiada en español es la de Paralegales. Estos Paralegales son producto de la Asociación de Abogados de Trabajadores Rurales (AATR) con sede en Salvador do Bahía, Estado de Bahía.

Esta asociación, formada para apoyar iniciativas de trabajadores y campesinos, vio que uno de los mayores problemas de acceso a justicia y de participación, lo constituye el desconocimiento de los preceptos legales en diferentes áreas. Al inicio la asociación empezó con cursos esporádicos sobre legislación, hasta llegar al diseño del programa de Paralegales para brindar apoyo a la ciudadanía.

Vale clarificar que esta asociación no solamente brinda capacitación en el tema de los Paralegales, sino además en temas de: asesoría en políticas públicas y de ciudadanía, en acompañamiento de procesos y apoyo a movimientos sociales.

En consecuencia se trata de una actividad eminentemente de carácter no gubernamental.

Respaldo institucional

Para respaldar los procesos de acompañamiento, asistencia técnica y capacitación de la AATR, han suscrito convenios con una serie de entidades académicas y colegios de profesionales. En el

caso de los Juristas Leigos, cuentan con el respaldo del Colegio de Abogados del Estado de Bahía.

Proceso de capacitación

La formación de los Paralegales se da en las siguientes áreas: teoría general del estado, teoría general del derecho, derecho civil y providenciario, derechos humanos, derecho penal y de procedimiento penal, derecho laboral, derecho ambiental y derecho agrario.

El caso del derecho agrario empieza con el estudio de la distribución y concentración agraria en Brasil, así como la historia de los movimientos sociales en Brasil.

También se introduce a los Paralegales en temas como: modos de adquirir la propiedad, tanto desde la legislación de reforma agraria como de la legislación civil, y sobre todo en una particularidad de la legislación brasileña que son los contratos agrarios. La parte constitucional y los derechos de los *quilombos* es parte del estudio.

Actividades y campo de acción

Las actividades de los Paralegales básicamente se planifican y desarrollan en conjunto con las organizaciones de trabajadores y, en algunos casos, con la AATR directamente. Además hay casos en que los Paralegales atienden sus propios casos, ya que la población ha visto en este sistema un apoyo más directo a sus conflictos.

Los Paralegales cuentan con el respaldo de los abogados de la AATR. Si se trata de la necesidad de un profesional del derecho para un litigio, los Paralegales cuentan con este apoyo.

En los temas de tierras especialmente se han involucrado los Paralegales con mucho éxito. A través de ellos se ha resuelto una serie de conflictos.

Análisis crítico del caso

El caso de los Paralegales en el Brasil resulta altamente referencial por tratarse de un programa con las siguientes particularidades:

- Es un esfuerzo de promover la participación ciudadana en su más amplio sentido, debido a que no se circunscribe a un solo aspecto del desarrollo, sino que brinda asistencia en distintas temáticas legales.
- Al tratarse de un esfuerzo impulsado por la Asociación de Abogados, son ellos quienes han decidido promover este nivel de participación ciudadana y asumen la responsabilidad del ejercicio de los Paralegales.
- Se trata de un programa que ya goza con la validación de una universidad, lo que le da un grado académico y por tanto un reconocimiento profesional.
- El programa está diseñado para que cada Paralegal sea un profesional en libre ejercicio. Esto quiere decir que ellos buscan su sostenibilidad y su éxito o fracaso, ya que en su gran mayoría no dependen de ninguna organización para sus actividades.

Los aspectos que tal vez se podrían ver como negativos es que no están debidamente involucrados en la organizaciones sociales, lo que podría degenerar el programa en un grupo de

intermediarios que especulan con las necesidades de las comunidades locales. Por suerte no se ha detectado este potencial riesgo.

Otro aspecto débil de esta experiencia es que, si bien los Paralegales brindan un servicio a la comunidad, se pueden convertir en un injusto competidor con los abogados, debido a que tienen un espacio de trabajo reconocido, pero que no tiene a su haber la profundidad que obtuvo el abogado en las aulas universitarias.

Pese a ello, es evidente el éxito de este programa en el nordeste brasileño y seguramente la AATR va a continuar apoyando la estrategia e impulsando nuevas generaciones de Paralegales.

III. Análisis Comparativo entre los Casos de Estudio

La búsqueda de elementos comunes y diferenciadores de los casos de estudio entre sí nos lleva a identificar algunos temas claves que, en mayor o menor grado, están siempre presentes, y que con los matices que determinan las regiones y las culturas, los casos de estudio guardan en común una serie de mecanismos, éxitos y debilidades. Los principales aspectos que resaltan al compararlos son los siguientes:

Diferencias

Sostenibilidad

Los cuatro casos analizados no han logrado ser auto-sostenibles, ya que en el caso de los Paralegales de Ecuador y los PJA de Guatemala dependen de los proyectos en los que trabajan, pues al terminar dichos proyectos quedan sin financiamiento.

En el caso de los Conciliadores de la PAM, reciben el salario como empleados del sector público y por tanto este modelo se enmarca en una iniciativa del sector público.

Los Paralegales brasileños, pese a las dificultades sin embargo podrían ser quienes se acercan de mejor manera a la auto-sostenibilidad, entre otras razones, principalmente porque tienen la facultad legal, por el aval universitario de ejercer la profesión y tener sus propios clientes.

Este es uno de los temas a los que se debe atender urgentemente en todos los programas de formación profesional.

Modalidad de ejercicio profesional

Los cuatro modelos tienen un eje común: son supervisados por una entidad que los capacitó o que los representa. En el caso de los Paralegales de Ecuador y de los PJA de Guatemala está claro que su planificación de trabajo y ejercicio profesional lo realizan bajo la égida de las organizaciones a las que se pertenecen.

En el caso de la PAM por tratarse de una modalidad de una institución pública, el ejercicio profesional está supeditado a las normas y a los planes de la PAM. Por tanto, ellos no pueden derivar en libre ejercicio profesional, debido a que tienen una cancha marcada por las reglas del sector público.

La experiencia brasileña es de nuevo la modalidad de mayor independencia, ya que combina las posibilidades de trabajar en relación a una organización social o en servicios de libre ejercicio.

Un denominador común es que todos luego de la capacitación, pueden recurrir a sus capacitadores para clarificar dudas o pedir asesoramiento adicional.

Control

En los programas de capacitación que manejan temas sensitivos como conflictos de tierras y conflictos en general, siempre asalta la pregunta: ¿y quién controla o supervisa a los mediadores? ¿y hasta qué punto tienen la obligación legal de someterse a una autoridad superior?

En los cuatro casos cuando están trabajando con organizaciones sociales, el control lo ejerce la organización para la que están prestando los servicios. Sin embargo esto entratándose de faltas que se pueden juzgar y sancionar socialmente, aunque en algunos casos es muy difícil saber qué son faltas de orden social y errores técnicos en el trabajo, ya que en los dos casos afectará a la comunidad atendida.

Sin embargo, cuando se trata de infracciones de orden técnico, el control está ejercido por una entidad distinta, es decir, conductas vinculadas a que no aplicaron los preceptos legales o que cometieron un error de procedimientos, o posiblemente una violación a principios acordados en el grupo de promotores. En el caso de los Paralegales de Ecuador, el control sobre el desempeño y las posibilidades de establecer sanciones al desempeño técnico de la actividad, no la da la OSG sino la red Nacional de Paralegales, quienes cuentan con un reglamento que actúa como código de ética.

Los PJA de Guatemala están controlados por la organización no gubernamental que los entrenó. Los Conciliadores de la PAM son controlados por la propia Procuraduría, y, los Paralegales brasileños por la AATR.

Respaldo y validación

Esta clase de programas deben contar con respaldo académico, político o social, ya que los temas que van a manejar requieren una validación.

En el caso de los Paralegales de Ecuador, cuentan con un respaldo de las organizaciones que escogieron sus Paralegales y con el aval del Colegio de Abogados de la provincia de Pichincha. Está en proceso el aval académico con una universidad ecuatoriana.

Los PJA cuentan con el respaldo de las organizaciones locales con las que trabajan y con las Pastorales de la Iglesia. Este programa no ha buscado ningún tipo de aval profesional ni académico.

Los Conciliadores de la PAM cuentan con el respaldo laboral, legal y académico de la Procuraduría.

Los Paralegales brasileños cuentan con el respaldo de la AATR y el respaldo académico de una universidad estatal.

La principal diferencia es que los casos de Ecuador, Guatemala y Brasil constituyen experiencias desde la sociedad civil, mientras que la PAM constituye una experiencia netamente pública.

Confianza de los usuarios

De lo analizado, cada programa recibe de parte de las comunidades la confianza necesaria. Es muy difícil establecer que, por diferencias de formación o denominación del promotor, goce de más o menos confianza del usuario. La realidad es que los grupos locales están tan ávidos de justicia y de ganas de solucionar sus conflictos que todos estos promotores son bienvenidos.

Un aspecto que hay que resaltar es que las naturalezas, público o privado, sí podría ser un elemento decisor de la confianza. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, Guatemala y Brasil, se puede percibir que los modelos no gubernamentales son los más confiables, mientras que las iniciativas de manejo de conflicto promovidas por el sector público generan desconfianza. En esta línea de pensamiento, México, por las razones ya anotadas, constituye una excepción.

Éxito del programa

La propia existencia de los programas y su mantenimiento es un éxito que se debe reconocer, porque mantenerse en situaciones de dependencia económica es muy difícil, sin embargo el éxito de las intervenciones en los cuatro casos es digna de destacarse. Las cuatro experiencias cumplen un rol de importancia en los medios y culturas en los cuales han surgido.

Pero sí, llama la atención, y tal vez resulta más impresionante las cifras de casos de la PAM, lo que se puede explicar porque en los otros casos en ningún caso cubren el país sino una región, varias provincias o tal vez una localidad, pero la PAM está literalmente en todo el estado mexicano, lo que le da una presencia en número superior a las otras tres experiencias.

Incidencia a nivel local y nacional

Esta es una diferencia básica en los programas, mientras los Paralegales del caso Ecuador están formados para incidir en el nivel local y nacional a través de procesos de incidencia política, los PJA son entrenados para trabajar en el nivel local.

Los Conciliadores mexicanos son y están formados para el nivel local. Los Paralegales brasileños están formados para actuar en cualquier nivel, pero no en temas de incidencia política, porque los AATR tienen otro programa específico de promotores para incidencia.

Semejanzas

Capacitación adaptada a las necesidades locales

Esta quizá es la coincidencia más importante entre los cuatro programas, pues todos han seleccionado contenidos para los promotores.

En todos los casos ha precedido un conocimiento de la realidad local y la elaboración de un currículo apropiado.

Promueven el ejercicio de derechos

Los cuatro programas facilitan procesos de acceso a justicia y al ejercicio de derechos, sea desde la legalización de la tierra como una consecuencia de haber solucionado un conflicto, o sea asesorando a un grupo humano que requiere de información para actuar o introducir una solicitud.

El ejercicio de derechos no reside en el hecho de que los programas trabajen con base a marcos regulatorios específicos, sino porque todos alientan la participación ciudadana y finalmente buscan que los derechos se apliquen en la práctica.

Metodologías de capacitación

Esta es otra semejanza, ya que todos optan por metodologías alternativas y se alejan de las formas tradicionales de educar. Todos promueven una visión crítica de los educandos.

Este esfuerzo es combinado con instrumentos y material de capacitación totalmente alternativo, tales como: artes, sociodrama, pintura, colage, entre otras técnicas.

Institucionalización del manejo de conflictos

Con base en estos esfuerzos, en los países objeto del estudio, en mayor o menor grado se ha contribuido a poner en vigencia los métodos alternativos de manejo de conflictos.

En el caso de México y Guatemala, existen ya las entidades públicas para el manejo de conflictos: PAM y CONTIERRA. En Ecuador y Brasil, si bien no se ha llegado a crear una institución con competencia para el manejo de conflictos de tierras cuentan con una sólida legislación sobre mediación y arbitraje.

IV. Replicabilidad de las Experiencias

La mayoría de las inversiones sociales están orientadas a generar modelos que sean replicables, de manera de optimizar recursos y esfuerzos.

El caso de los modelos de manejo de conflictos de tierras, no están lejos de esta consigna, pues la búsqueda incesante de medios más eficientes para solucionar problemas, nos obliga a buscar en experiencias previas la viabilidad de la replicabilidad.

El programa de Paralegales de Ecuador ha sido uno de los más replicados entre los casos analizados. Primero se replicó por todo el país, y en los últimos años, en distintos países de dos continentes. Su metodología y contenido se adaptan con mayor facilidad, no solo para temas agrarios, sino también se lo ha adaptado a temas ambientales y de gobiernos locales.

El programa de los PJA es un programa que, pese a tener la misma antigüedad de los Paralegales de Ecuador, no se ha difundido apropiadamente, y, más bien, ha sido un trabajo hacia dentro.

La experiencia de México es interesante por su naturaleza pública. Sin embargo la percepción es que un modelo como la PAM está bien para México, pero difícilmente se podría ajustar a otro país con condiciones distintas a las de México sin una tradición de conciliación arraigada.

El caso de los Paralegales brasileños es una experiencia que no se ha replicado en otras partes del país y mucho menos fuera. Tal vez es porque se ha intentado constituir esta experiencia en un fuerte académico más que en un servicio social.

Con base en esto, parece que la replicabilidad de un modelo está en la utilidad y no tanto en sus resultados, pero no se debe olvidar lo relacionado a la difusión. Un producto que no se conoce, no se vende, y eso parece ser lo que está pasando con los modelos de manejo de conflictos de tierras.

Cada involucrado quiere empezar de cero, sin intentar revisar una serie de experiencias que, como las analizadas en este documento, constituyen un importante legado de lecciones aprendidas.

V. Conclusiones y Recomendaciones Generales

La presencia de modelos de agentes locales entrenados en diferentes modalidades y con distintas naturalezas evidencia la necesidad de impulsar modelos de capacitación en temas específicos para la realidad agraria. Parece que las universidades y sus profesionales o no dan abasto para la demanda, o están muy lejos de entender la dimensión de las problemáticas locales.

La institucionalidad agraria en América Latina es el reflejo de modelos caducos en el Ministerio del Ambiente. En la mayoría de casos, instituciones no actualizadas y administradas en el marco de la burocracia no hacen más que dilatar y agrandar la conflictividad.

La legislación agraria en América Latina ha sido revisada en varios países. Sin embargo es necesario mejorarla aún más con el ánimo de disminuir la brecha entre lo legislado y la realidad local.

La sociedad civil organizada, a través de los distintos modelos de manejo de conflictos que ha desarrollado, participa directamente en el tema. Sin embargo no han sido muchos los países que han democratizado dicha participación, es decir, es necesario insistir más en la aprobación y puesta en marcha de sistemas de manejo alternativo de conflictos.

La Iglesia en casi todos los países ha sido un pilar fundamental en el desarrollo de modelos de manejo de conflictos, en algunos casos impulsando proyectos de capacitación o financiando procesos de regularización de tierra.

Para establecer sistemas de manejo de conflictos directamente por parte del Estado, es necesario analizar el contexto de cada país. En países como México el sistema funciona bastante bien, pero en otros países dicha modalidad tal vez sea un fracaso.

Los respaldos institucionales a estos procesos deben formar parte del mismo. Es decir, cada vez más los Estados deben interesarse y, a través de universidades públicas o privadas, buscar respaldo a estas iniciativas y establecer un campo de acción.

Estos modelos deben reconocer la existencia de derecho originario o consuetudinario cuando se trabaja con poblaciones indígenas. Por tanto esta capacitación debe ser dada en el marco de transmitir herramientas para lograr un mejor entendimiento, pero no para suplantar modelos tradicionales de manejo de conflictos.

Un elemento clave de esta clase de procesos es el acompañamiento. Es decir, no se trata solo de talleres y eventos de capacitación para lograr el objetivo, sino de monitorear y acompañar a los capacitados en la vida laboral. Esto va a permitir reforzar conocimientos y generar un modelo de investigación-capacitación-acción que es a donde se orienta la mayoría de estos modelos.

El financiamiento es un tema a debatir y aportar con ideas debido a que si no es el Estado el que paga, parece que es difícil todavía que, a estos paratécnicos, les reconozcan a nivel local el derecho a cobrar por esos servicios o, que al menos, las propias organizaciones establezcan tablas de pagos por su trabajo.

Bibliografía

AATR. *Juristas Leigos*, 2002, unpublished paper.

Coordinación de ONG y Cooperativas. *Formas alternativas de resolución de conflictos de tierra en Guatemala: un contexto intercultural*, 2000, Ed. Magna Terra.

ILANUD. *Estudio sobre justicia agraria en América Latina*, 1987.

Morales, Manuel. *Serie de seis cartillas de paralegales comunitarios*, 2000, Ed. Pecos.

Morales, Manuel. *Sistematización de experiencias de los paralegales comunitarios en el Ecuador*. 1999, unpublished paper.

Procuraduría Agraria. *Manual operativo del visitador-conciliador*, 1993, s/Ed.

Procuraduría Agraria. *Manual para el procedimiento arbitral*, 1997, s/Ed.

Procuraduría Agraria. *Manual para el procedimiento conciliatorio*, 1998, s/Ed.

Procuraduría Agraria. *Marco legal agrario*, 1998, s/Ed.

Proyecto de las Pastorales de la Tierra en Guatemala. *Manual de capacitación de procuradores jurídicos agrarios*, unpublished paper.

Tadeu, Fernando. *Conflictos sociales agrarios*, 1998, unpublished paper.

UTJ/PROTIERRA. *Legislación agraria, ambiental y conexas en Guatemala*, 2002, s/Ed.